

geotema

Pàtron editore

42

Geografie d'Italia e d'Europa: invito alla ricerca

Geotema - Riv. Quadrimestrale - Anno XIV n. 3 settembre/dicembre 2010 - Poste Italiane S.p.A. - Sped. in Abb. Postale DL 353/2003 (conv. in Legge 27/02/2004 n. 46 Art. 1, Comma 1) - CN/BO - Pàtron Editore - Via Badini 12 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia (Bo)



Organo ufficiale dell'Associazione Geografi Italiani



Direttore
Franco Farinelli (Direttore Responsabile)
Ufficio di Redazione
Carlo Pongetti
Andrea Riggio

Geografie d'Italia e d'Europa: invito alla ricerca a cura di Maria Prezioso

Maria Prezioso	Presentazione	3
Maria Prezioso	Geografie d'Italia e d'Europa: invito alla ricerca	8
Domanda/Offerta di Geografie in Italia e in Europa valori, principi, strumenti		
Dominique Rivière	Shrinking regions, shrinking cities e coesione in Europa	15
La pianificazione integrata e strategica		
Teresa Amodio	Innovazione territoriale, strategie di valorizzazione e città creative	20
Isabella Carbonaro	La misura del benessere con i metodi multicriteria: un caso studio per le regioni italiane	26
Angela D'Orazio	La dimensione europea nell'elaborazione di Strategie Integrate di Sviluppo Territoriale	33
Rosalina Grumo	Le ragioni geografiche della pianificazione territoriale. Didattica e strumenti operativi	43
Marilena Labianca	Pianificazione strategica e Identità territoriale. Un'applicazione alle Aree Vaste pugliesi	48
Sylvie Occelli	ICTs, spatial analysis and socio technical systems: some evidence from regional case studies	53
Carmelo Maria Porto	Innovazione e competitività nelle strategie di posizionamento del sistema territoriale marchigiano	62
Concetti e concettualizzazioni in Geografia		
Danilo Aceto	Fondi Strutturali: una concettualizzazione geografica possibile	70
Arturo Di Bella	Rigenerazione territoriale e innovazione sociale della <i>governance</i> urbana	80
Barbara Martini	Disparità regionali e <i>territorial governance</i> : un nuovo modo di pensare. Il caso italiano	86
L'innovazione in Geografia		
Giuseppe Borruso	Geografia "2.0"? Sfide e nuove opportunità	88
Emanuele Poli	Innovare in geografia e nuovi approcci metodologici	92
Maria Prezioso	Researching in geography, it is possible to match science, theory and practice of the territorial development	97
Scenari e policy nazionali e regionali per Europe 2020		
Germana Citarella, Monica Maglio	Lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia e la Strategia Europa 2020	108
Maria Coronato	Cambiamento climatico: uno sguardo d'insieme	113
Francesca Krasna	Europei per caso o per scelta? Il futuro dell'Europa dalla Strategia di Lisbona alla Strategia <i>Europe 2020</i> e alla <i>Territorial Agenda</i> tra crisi globale e (mancanza di) coesione	120
Silvia Michetti	The territorial dimension of female entrepreneurship towards <i>Europe 2020</i>	126
Enrico Nicosia	Europa 2020: strategie e politiche per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva	134
Maria Prezioso	Riflessioni ex post	142



Per eventuali indicazioni di carattere editoriale preghiamo rivolgersi al Prof. Franco Farinelli, Dipartimento di Comunicazione, Università di Bologna, Via Azzogardino 23, Bologna, tel. 051 - 2092229/303.

L'Editore fornirà ad ogni Autore 25 estratti gratuiti dell'articolo pubblicato. A richiesta potranno essere forniti un numero superiore dei medesimi a pagamento.

Gli articoli vanno forniti sia in stampato dattiloscritto che su file, con qualsiasi programma.

Le referenze vanno indicate in note finali, numerate nell'ordine nel quale appaiono nel testo e dovrebbero obbedire ai seguenti modelli:

G. Bateson, *Verso un'ecologia della mente* (Milano, Adelphi, 1976), pp. 439-515.

G. Ricci, «Città murata e illusione olografica. Bologna e altri luoghi (secoli XVI-XVIII)», in C. De Seta, J. Le Goff, a cura di, *La città e le mura* (Roma-Bari, Laterza, 1989), pp. 265-290.

D. Cosgrove, «Environmental thought and action: pre-modern and post-modern», *Institute of British Geographers* 15 (1990), pp. 344-358.

Per mantenere l'ordine progressivo nella numerazione della Rivista, questo fascicolo di Geotema, stampato nell'ottobre 2012, appare come numero 42 del 2010

I soci AGEI riceveranno gratuitamente la Rivista. Per i non soci la quota abbonamento annuo è fissata in € 60,00 (estero € 75,00). Tale quota deve essere versata sul c.c.p. 000016141400, intestato a Patron Editore, Via Badini 12, Quarto Inferiore 40057 Granarolo dell'Emilia (Bologna). Prezzo del singolo fascicolo: € 22,00 (estero € 25,00).

Stampa:

L.I.P.E., Litografia Persicetana, S. Giovanni in Persiceto, Bologna.

Abbonamenti, amministrazione:

per informazioni rivolgersi a Patron Editore - Via Badini, 12 Quarto Inferiore 40057 Granarolo dell'Emilia, Bologna

Tel. 051-767003 - Fax 051-768252

e-mail: info@patroneditore.com

Sito: www.patroneditore.com

Registrazione Tribunale di Bologna n. 6441 del 29.4.95

PDF singoli articoli: www.patroneditore.com

€ 15,00 se relativi all'anno in corso, € 6,50 precedenti all'anno in corso.

L'abbonamento ha decorrenza gennaio-dicembre, con diritto di ricevimento dei fascicoli già pubblicati, se sottoscritto in corso d'anno.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti non oltre 30 giorni dopo la spedizione del numero successivo.

Inviare il versamento anticipato adottando una delle seguenti forme:

- c.c.p. n.000016141400 intestato a Patron editore, via Badini 12, Quarto Inferiore, 40057 Granarolo dell'Emilia (BO)
- bonifico bancario a CARISBO, Agenzia 68, Via Pertini 8, Quarto Inferiore, 40057, Granarolo dell'Emilia (BO)
BIC IBSPIT2B; IBAN 03 M 06385 36850 07400000782T
- carta di credito a mezzo PAYPAL www.paypal.it

Presentazione

La XV edizione delle *Giornate della Geografia, Geografie d'Italia e d'Europa*, organizzate dal Dipartimento di Economia e Territorio (DET) dell'Università di Roma "Tor Vergata" e dall'Associazione dei Geografi Italiani (AGeI) si iscrive in un progetto culturale che vede *nella Geografia il territorio*, complessità e 'filo rosso' capace di unire, anticipare ed indirizzare lo sviluppo infraregionale, interregionale, sovranazionale.

La partecipazione attiva della Geografia all'innovazione e all'integrazione scientifico-didattica è indiscussa in Europa ed in progressiva crescita: dai temi più generali e di forte impatto politico-economico come le "rinnovate" prospettive della *Strategia di Lisbona* rilette attraverso *Europe 2020*, la *Territorial Agenda*, la *Territorial Cohesion*, o del *Climate Change* nella direzione *Rio+20*; a quelli più strumentali, quali la rivisitazione concettuale del lessico geografico e lo sviluppo di metodologie e tecniche condivise.

Tuttavia, se da un lato la positiva contaminazione con ambiti cognitivi diversi (le scienze regionali, l'urbanistica e la pianificazione, l'econometria e la statistica, la storia, l'epistemologia, il management, l'informazione territoriale, il diritto) ha accentuato la capacità di interazione ed il carattere multidisciplinare e flessibile della Geografia italiana; dall'altro ne ha ridotto, nel tempo, la riconoscibilità epistemologica.

Nel *150° Anniversario dell'Unità d'Italia*, l'Europa e la società civile chiedono alla Geografia di offrire,

assumendone la responsabilità, visioni e scenari, regole, anche d'indirizzo, muovendosi nel quadro delle riforme e delle scelte di nuova politica economica e di governo di territori diversi senza cedere alle suggestioni del localismo.

Cogliendo le opportunità offerte dalla *programmazione 2013* e dai temi strategici che si vanno sviluppando per *Europe2020*, le *Giornate* romane 2011 hanno invitato la Geografia – e tutti coloro che sanno guardare alla trasformazione ed all'innovazione – ad impegnarsi, in uno sforzo comune, per la proposta, la discussione di: competenze scientifico-culturali, regole (*governance*) dell'agire geografico, risorse umane, strumenti per un sapere adeguato alle nuove strategie di coesione disciplinare.

Linee metodologiche condivise e una visione "dal basso" hanno già consentito alla Geografia di valutare le diversità dei sistemi socioeconomico-territoriali. Serve ora dotarsi di nuovi parametri unitari, fornendo valori scientifici ed "ambientali" duraturi, che generino concrete occasioni di sviluppo, occupazione, "attrattività".

Alla presenza di più di 250 partecipanti, le *Giornate* hanno offerto un confronto che ha potuto contare sul contributo di "voci" diverse del mondo scientifico, economico, tecnico, politico-istituzionale; voci che riflettono, da tempo, sulla domanda/offerta di Geografia di *IV generazione* in Italia e in Europa.

Ai Geografi, tutti, ai giovani in particolare, si è chiesto di animare lo svolgimento delle *Giornate*,

e di esserne parte attiva ponendo *quesiti* da argomentare in breve su temi selezionati, da discutere e sviluppare nelle relative sessioni (Cfr. *Book* della Conferenza):

1. *Domanda/Offerta di Geografie in Italia e in Europa: valori, principi, strumenti:*
 - Pianificazione integrata e strategica;
 - Concetti, concettualizzazioni in Geografia;
 - Geographical Information System e Geopolitica;
 - Valutazione e regole di governance;
 - Formazione e capitale umano per il decision making.
2. *Innovare in Geografia e nuovi approcci metodologici.*
3. *Integrazione multidisciplinare e coesione disciplinare.*
4. *Conoscenza geografica e pianificazione e programmazione regionale.*
5. *Scenari e policy nazionali e regionali per Europe2020.*

Questo volume raccoglie i *quesiti* nell'ordine fissato per lo svolgimento dei lavori, ma da anche spazio a chi, dopo la Conferenza, abbia voluto farne un ragionamento "strutturato" alla luce dei dibattiti che si sono susseguiti e dei "contributi geografici e politici" provenienti da diversi paesi (Gran Bretagna, Francia, Spagna, Belgio, Polonia, Grecia, Bulgaria) che hanno messo in luce la necessità di una comune strategia scientifico-disciplinare nei confronti di uno sviluppo socioeconomico e territoriale più che mai transnazionale.

Il sostegno offerto dalle Giornate *Geografie d'Italia e d'Europa* alla Commissione e ai governi (policy maker) per migliorare la comprensione della domanda di sviluppo territoriale regionale e selezionare temi e soluzioni appropriate per lo sviluppo socioeconomico e territoriale nazionale, deve dunque, essere inteso come uno dei compiti istituzionali che la disciplina può svolgere a diverse scale, attraverso attività di conoscenza e monitoraggio geografico finalizzate a sostenere, sul piano culturale e scientifico, le *analysis based on user demand* di regioni, province e città, con l'obiettivo di aumentarne la coesione territoriale per lo sviluppo equilibrato del territorio, coinvolgendo la Geografia italiana nelle ricerche sviluppate dall'*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion* (ESPON).

Per questo è stato chiesto ai Relatori invitati a partecipare alla *Sessione plenaria* – autori d'importanti contributi nel campo della ricerca geografica europea ed internazionale – di portare, all'attenzione degli studiosi presenti i risultati più recenti ottenuti in tema di: *Pianificazione integrata e strategica* (Trudi Margaret Elliott, Royal Town Planning Insti-

tute, UK); *Concetti della policy europea e diffusione in Geografia* (Bernard Elissalde, Université de Rouen, FR e Frédéric Santamaria, Université Paris VII, FR); *Shrinking regions, Shrinking cities e coesione in Europa* (Dominique Rivière, Université Paris VII, FR); *Valutazione e regole di governance* (Joaquin Dasi Farinos, Universidad de Valencia, ES); *Formazione e capitale umano* (Stella Kyvelou, University of Athens, GR; Marius Madlenov, Ministry of Regional Development and Public Works, BG); ma anche di essere parte attiva – insieme a Valérie Biot (Université Libre de Bruxelles/IGEAT), Eleonora Zuolo (Université Paris VII, FR), Katarzyna Wojnar (University of Warsaw) e a giovani colleghi italiani anche di altre discipline - della *peer review* che ha preceduto la pubblicazione di questi contributi.

Tre *Sessioni parallele* tematiche (Box 1) sono state dedicate a conoscere, approfondire e discutere alcuni dei progetti promossi dal Programma ESPON 2013 dedicati al tema della "capitalizzazione", cioè all'incremento della conoscenza e della ricerca scientifica, anche applicata in campo geografico, per cui la comunità nazionale rappresenta un *target group* di utilizzatori (*user*) privilegiato, insieme a chi (policy maker, practitioner, scientist, cultori), voglia perseguire un approccio sovranazionale nella elaborazione delle politiche territoriali assicurandone la rilevanza, l'efficacia e la sostenibilità. Gli stimoli pervenuti (abstract e/o paper) sono raccolti in questa pubblicazione.

Ai coordinatori delle sessioni e della Tavola Rotonda (Silvano Moffa, Presidente Commissione Lavoro della Camera dei Deputati; Fabio Guerra, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; Maurizio Federici, Regione Lombardia; Cesare Emanuel, Università del Piemonte Orientale; Isabella Carbonaro, Università di Roma "Tor Vergata"; Massimo Lo Cicero, Università di Roma "Tor Vergata"; Caterina Cirelli, Università di Catania; Simone Borra, Università di Roma "Tor Vergata", Franco Farinelli, Università di Bologna e Presidente AGEI; Maria Gabriella Irace, Ministero delle Infrastrutture, che ringrazio per il dinamismo, anche critico, impresso al dibattito, si è chiesto di introdurre, dal proprio punti di vista i temi chiave oggetto delle sessioni, indirizzando la discussione e sottolineando le questioni di policy sottese ai temi trattati, rispondendo alle domande dei partecipanti, sottolineando la pratica realizzazione nei diversi contesti geografici ed economici.

Ai *rapporteur* europei che li hanno affiancati, coinvolti direttamente nei progetti e nelle Trans-National Networking Activities sostenute dal Programma ESPON¹, si è chiesto di prendere nota durante la discussione e contribuire, con una



La sessione **INTERSTRAT** (National Engagement Strategies on Integrated Territorial Development Strategy - ITDS) è stata dedicata ad approfondire i contenuti di un progetto che si avvale di una partnership proveniente da nove paesi dell'UE con differenti capacità istituzionali, approcci alle politiche territoriali, linguaggi: Gran Bretagna Lead Partner, Polonia, Belgio, Bulgaria, Irlanda, Italia, Romania, Slovenia.

Lo scopo del progetto è condividere strumenti, materiali e processi della pianificazione territoriale strategica che possano essere adattati alle specificità nazionali, garantendo, allo stesso tempo, comparabilità e trasferibilità fra i Paesi partner.

PAROLE CHIAVE E POSSIBILI TEMI/APPROFONDIMENTI DI DISCUSSIONE E PER LA PRESENTAZIONE DEI CONTRIBUTI:

Condivisione transnazionale di pratiche di pianificazione strategica; rapporto con i practitioner della pianificazione, 'strategie d'impegno nazionale', uso innovativo ed efficiente (anche in termini di costo) di piattaforme web, GIS e DATABASE, cooperazione e reti di cooperazione transnazionali.

Primi quesiti posti per i contributi dei Coordinatori e dei Rapporteur:

- **Come si identificano le ITDS presenti sul territorio nazionale, comprese quelle transfrontaliere, nazionali, regionali e sub regionali?**
- **Come formulare un 'National Engagement Action Plan' dell'Italia, in accordo i principi della cooperazione transnazionale europea?**
- **Quali buone pratiche territorialmente rilevanti indicare per l'Italia?**
- **Quale è il ruolo degli "attori", degli stakeholder, dei policy maker, degli specialisti/consulenti di livello regionale e locale in Italia? E quale il ruolo dei Ricercatori in Geografia?**

La sessione **CaDEC (capitalisation and Dissemination of ESPON Concepts)** è stata dedicata all'approfondimento di definizioni e contenuti dei concetti chiave della ricerca europea. La sessione si inquadra nelle attività di un progetto di partenariato trans-nazionale che coinvolge: Francia Lead Partner, Olanda, Spagna, Belgio, Romania, Slovacchia, Lituania, Bulgaria, Italia. Target Group, composti da venti esperti appartenenti al mondo accademico e delle istituzioni, pubbliche e private, affiancano i ricercatori nazionali. I risultati del progetto di ricerca potranno essere di aiuto a policy maker, practitioner e accademici che agiscono alle diverse scale istituzionali, nel *delineare* le azioni e le politiche di sviluppo territoriale per le regioni, le città ed i territori.

PAROLE CHIAVE E POSSIBILI TEMI/APPROFONDIMENTI DI DISCUSSIONE E PER LA PRESENTAZIONE DEI CONTRIBUTI:

coesione territoriale, competitività regionale, territorial impact, policentrismo, sostenibilità, governance territoriale, diversità territoriale connessa alla disparità a livello regionale, convergenza ed opportunità regionali dei territori (federalismo).

Quesiti posti all'attenzione dei Coordinatori e dei Rapporteur:

- **Alcuni o tutti i concetti segnalati sono stati approfonditi?**
- **È capitato di applicarli nella pratica o di sostenerne l'applicazione nelle decisioni di policy territoriale?**
- **Come la Geografia può contribuire a migliorarne la comprensione e l'applicazione?**

La sessione **ESPON-TRAIN** ha avuto l'obiettivo di discutere il ruolo che la formazione in materia territoriale – in particolare quella geografico-economica – ha sulla preparazione delle attuali e future generazioni europee. La sessione si inquadra nelle attività di un progetto di partenariato trans-nazionale che coinvolge: Grecia Lead Partner, Italia, Slovenia, Bulgaria, Romania, Repubblica Ceca, Lituania, Estonia, Cipro e Malta. Il partenariato è costituito per una metà da Università e Istituti di Ricerca e per un'altra metà da istituti della Pubblica Amministrazione, in modo da sviluppare un prodotto formativo coerente con le esigenze sia del mondo accademico sia del mondo professionale e politico, in termini di risultati, metodologie e indirizzi di policy territoriale, utilizzando lo strumento dell'e-learning.

In questa sessione ci si aspetta che policy maker, practitioner, studenti di Master e di PhD (concluso o in corso) discutano di conoscenze e strumenti da utilizzare nella logica preventiva del Territorial Impact Assessment (TIA), processo di valutazione europeo utile a sostenere le decisioni politiche a livello europeo, nazionale e regionale.

PAROLE CHIAVE E POSSIBILI TEMI/APPROFONDIMENTI DI DISCUSSIONE E PER LA PRESENTAZIONE DEI CONTRIBUTI:

Migrazioni e flussi demografici, aree rurali, energia e Climate Change nelle economie locali, aree urbane e economie di agglomerazione, futuri orientamenti della città e delle città medie e secondarie, policentrismo metropolitano, tipi e tipologie di territorio, sviluppo insulare, diversità territoriale, inclusione sociale, crescita e sviluppo, occupazione, qualità della vita.

Quesiti posti all'attenzione dei Coordinatori e dei Rapporteur:

- **Quali le principali esperienze di formazione a distanza (e-learning) in campo geografico? Quale contributo si ritiene offra questo mezzo per l'innalzamento della cultura dei policy maker e delle future generazioni di decisori?**
- **Quali limiti isi intravedono nell'apprendimento dei temi elencati?**
- **In che modo la valutazione preventiva potrebbe rappresentare un utile strumento per l'applicazione territoriale dei temi trattati?**

La sessione **Integrazione multidisciplinare e coesione disciplinare**² ha permesso di confrontare le posizioni con cui diverse aree disciplinari e operative esercitano l'*arte del piano/progetto*, esercitata in Europa anche da geografi oltre che da pianificatori/urbanisti, economisti regionali, aziendalisti, sociologi, statistici economici, econometrici, ha incluso dal 2000 campi applicativi e progettuali sempre più complessi, come ad esempio quelli che ruotano intorno alla *coesione sociale ed economica, alla cooperazione trans-regionale, ai modelli di valutazione strategica dell'azienda e del territorio, a indicatori di dinamica delle strutture regionali, ai GIS, ecc.*, in una costante *peer to peer review* tra ricercatori secondo cui saranno valutati i progressi ottenuti nell'offrire a stati, regioni, città contributi ad alto valore aggiunto sui temi cruciali delle scelte politiche 2007-2013.

Accanto a queste macro problematiche, ne compaiono altre, di portata trans-europea, discusse in altrettanti Congressi e Meeting internazionali e nazionali di settore.

Ai Relatori della Sessione è stato chiesto se l'istituzione che rappresentano ha prestato attenzione a questo quadro in divenire; se e in che modo identificare percorsi formativi e di ricerca comune delineando un processo d'integrazione culturale tra politiche, mezzi di azione e strumenti di tipo non legislativo.

Alla sessione **Conoscenza geografica e pianificazione e programmazione regionale**³ hanno partecipato gli stakeholder regionali che, avvalendosi anche delle nuove tipologie di progetto e dei risultati ottenuti nell'ambito del Programma ESPON, hanno introdotto un nuovo approccio alla generazione di idee di planning, accrescendo le conoscenze di contesto territoriale e misurandosi, consapevolmente e cooperativamente con altri territori, regioni e città.

In quest'ultimo anno, l'Unione ha fissato alcune precise regole che hanno avuto un forte impatto modificatore sul comportamento delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche. È auspicabile anche per l'Italia acquisire definitivamente queste condizioni, ridefinendo i sistemi di governance interna e territoriale.

Ai Relatori si è chiesto di illustrare i percorsi seguiti, i vantaggi ottenuti dall'utilizzazione di informazioni aggiornate, anche di natura geografica, nello sviluppo e nell'adozione di politiche, strategie, misure adeguate alla propria realtà territoriale.

La TAVOLA ROTONDA conclusiva: **Scenari e policy nazionali e regionali per Europe2020**⁴, preceduta dalla sintesi delle discussioni, ha consentito di approfondire nel contesto italiano le fasi del processo di sviluppo della European Policy, nella fase cruciale che precede la determinazione degli orientamenti e degli scenari futuri, anche in relazione ai Fondi Strutturali post 2013 e alle sfide Europe 2020.

La discussione sui nuovi orientamenti di policy e sul valore aggiunto dei risultati ottenuti dall'Italia si è sviluppata sui seguenti elementi:

- La Strategia 'Europa 2020' (2010) per rendere i territori Smart, Sustainable, Inclusive.
- Il processo di revisione della Territorial Agenda (anticipazione del documento presentato dall'Ungheria nel giugno 2011).
- L'assunzione della Coesione Territoriale come scopo comune dell'azione Europea (V Rapporto di Coesione 2011).

Ai partecipanti alla Tavola Rotonda è stato chiesto:

- ❖ Quali sviluppi recenti della Politica Europea indicano nuovi campi nei quali siano necessari approfondimenti e conoscenze di natura territoriale di carattere empirico?
- ❖ Quali sono le aree prioritarie per la produzione di questa conoscenza europea?
- ❖ Quali nuovi risultati sembrano avere la maggior rilevanza per lo sviluppo di politiche?
- ❖ Come e dove tali risultati potrebbero essere impiegati nel sostenere Europa 2020?
- ❖ Come i futuri Fondi Strutturali potrebbero diventare più 'evidence-based' cioè più legati a risultati di studi e costruzione di indicatori più sistematici, nell'implementazione (sia della strategia che dei singoli progetti)?
- ❖ Quali approcci potrebbero meglio contribuire ad una "crescita intelligente sostenibile e inclusiva" (Europa 2020) e alla coesione territoriale, migliorando la performance occupazionale del Paese?

pagina di sintesi, alle conclusioni delle Giornate, evidenziandone la dimensione geografica.

Uno spazio seminariale, contemporaneo alle riunioni dei Gruppi di Lavoro AGEI, è stato dedicato al tema *Innovare in Geografia: nuovi approcci metodologici*, con lo scopo di illustrare i contenuti

della metodologia STeMA (*Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach*), e del relativo GIS, sviluppata e brevettata (M. Prezioso, 2006) nell'ambito della ricerca geografica del Dipartimento di Economia e Territorio dell'Università di Roma "Tor Vergata", per dare



risposta alla domanda di Valutazione Territoriale preventiva degli impatti delle politiche UE e alla loro applicazione nelle scelte strategiche regionali e sub-regionali.

Durante il seminario sono stati presentati i risultati sintetici e la pubblicazione che illustra l'applicazione di STeMA al "caso Italia" realizzato dal Gruppo di lavoro AGEI (2007-2009) *Competitività in sostenibilità: la dimensione territoriale nell'attuazione dei processi di Lisbona/Gothenburg nelle regioni e nelle province italiane*, coordinato da Maria Prezioso⁵.

Note

¹ Capitalizzazione, condivisione e partecipazione (*Capitalisation, ownership and participation*) sono, infatti, per l'UE un elemento centrale nella produzione della base di conoscenza scientifica, da utilizzare, in pratica, finalizzandola al perseguimento di politiche territoriali efficaci, nazionali e 'regionali', in linea con gli indirizzi europei.

² Interventi di: Riccardo Cappellin (AiSRE e Università di Roma "Tor Vergata"), Alessandro Carretta (AIDEA e Università

di Roma "Tor Vergata"), Francesco Citarella (AIEGeOPAT e Università di Salerno), Alberto Clementi (URBACT e Università di Chieti-Pescara), Luca Gnan (EURAM e Università di Roma "Tor Vergata"), Michele Talia (INU e Università di Camerino), Massimo Tronci (Ass. Premio Qualità Italia e "Sapienza" Università di Roma), Sergio Zilli (CUN e Università di Trieste).

³ Interventi di: Guido Baschenis (Regione Piemonte), Maurizio Federici (Regione Lombardia), Tiziana Quaglia (Regione Veneto), Graziella Guaragno (Regione Emilia Romagna), Barbara Nerozzi (Regione Emilia Romagna), Sandro Ciabatti (Regione Toscana), Antonietta Piscioneri (Regione Lazio).

⁴ Hanno partecipato: Daniela Marchesi, ISTAT, Direzione centrale per le esigenze degli utilizzatori, integrazione e territorio; Filippo Bencardino, Rettore dell'Università del Sannio; Massimo Sessa, vice-Presidente Consiglio Superiore dei LP; Enzo Siviero, vice-Presidente CUN e IUAV Venezia.

⁵ Prezioso M. (ed by) (2011). *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*. Di: Prezioso M.; Bencardino F.; Gemmiti R.; Carbonaro I.; Ottaviani V.; Ietri D.; Rota F. S.; Pagetti F.; Molinari P.; Pietta A.; D'orazio A.; Gaddoni S.; Pistocchi F.; Bencardino M.; Crtesta A.; Greco I.; Betti S.; Nicosia E.; Porto C. M.; Conti Puorger A.; Martini B.; Cardinale B.; Scorrano S.; Fuschi M.; La Cioppa S.; Amodio T.; Gattullo M.; Rinella F.; Coronato M.; Brancato M.; Caltabianno A.; Orecchio F.; Cirelli C.; Di Blasi E.; Arangio A.; Mercatanti L.. p. 3-442, Bologna: Pàtron, ISBN: 978-88555-31603.



Geografie d'Italia e d'Europa: invito alla ricerca

Keywords: *European Geography Research, Geography Challenges.*

JEL codes: *01 Economic Development; 02 Development Planning and Policy; R1 Global Regional Economics; R5 Regional Government Analysis.*

Settori ERC: *SH1_11 International trade, Economic geography; SH3_5 Human and Social Geography; SH3_6 Spatial and Regional Planning.*

Sommario: *La sintesi che segue rilegge nella direzione dettata dalla più recente politica europea (Europe 2020, Territorial Agenda, “rinnovate” Strategie di Lisbona, Gothenbourg, Lipsia, V Rapporto di Coesione), spunti ed interrogativi, anche solo accennati, utili per discutere della partecipazione attiva della Geografia allo sviluppo dell’“economia reale”, con l’idea che la cooperazione tra ricercatori possa diventare uno strumento alla base di una nuova politica di coesione disciplinare che include, necessariamente: analisi, dati, giudizi critici, raccomandazioni di policy, scenari basati sulla misura dei fenomeni (coesione territoriale, sviluppo sostenibile, diversità regionali per la competitività, ecc.); senza dimenticare: concetti, metodologie, temi, indicatori, strumenti, procedure.*

Abstract: *The following synthesis offers a critical review of ideas and questions useful to discuss about the active participation of Geography to the real economy development in the direction of the more recent European policy issues (Europe 2020, Territorial Agenda, “re-launched” Lisbon and Gothenbourg Strategies, Leipzig Chart, V Cohesion Report). The suggestion behind this review is that the multidisciplinary co-operation among researchers can become the main instrument to develop a new cohesion policy, particularly in the Geography field. It is necessary that it makes use of: analysis, data, critical judgments, policy recommendations, scenarios. These have to be able to measure phenomena (i.e. territorial cohesion, sustainable development, regional diversity for competitiveness, etc.); also taking into consideration concepts, methodologies, themes, indicators, tools and procedures.*

Incentivare, ampliare, rinnovare il “mercato” de “l’offerta” di Geografia italiana in ambito transnazionale richiede uno sforzo per adeguare competenze e contributi scientifici di natura concettuale e metodologica, analisi territoriali tematiche e trasversali, indicatori, mappe, modelli GIS, database, processi e metodi di valutazione, ai nuovi indirizzi dettati dalla più recente politica europea: *Europe 2020* (2010), *Territorial Agenda* (2007 e 2011), “rinnovate” *Strategie di Lisbona* (2001, 2005, 2009), *Gothenbourg* (2001) e *Lipsia* (2007, 2010), *V Rapporto di Coesione* (2011).

La sintesi che segue rilegge in questa direzione i molti spunti ed interrogativi, anche solo accennati, offerti per discutere della partecipazione attiva della Geografia allo sviluppo dell’“economia reale”, con l’idea che la *cooperazione tra ricercatori* possa diventare uno strumento alla base di una nuova politica di coesione disciplinare che include, necessariamente: analisi, dati, giudizi critici, raccomandazioni di policy, scenari basati sulla misura dei fenomeni (coesione territoriale, sviluppo sostenibile, diversità regionali per la competitività, ecc.); senza dimen-

ticare: concetti, metodologie, temi, indicatori, strumenti, procedure.

I suggerimenti, le indicazioni, le correzioni, lo scambio di buone pratiche che di seguito vengono riportate rappresentano una prima sollecitazione ad interrogarsi *su come e con cosa* la Geografia italiana risponde alla crisi globale; *su come e con cosa* accompagna la *Strategia Europe 2020* nel rilanciare i temi della sostenibilità, della competitività, della coesione ponendo al centro della discussione la *diversità territoriale*, valore aggiunto e capitale (reale e potenziale) per ottenere risultati di crescita “intelligente”, inclusiva *in sostenibilità*.

Alcuni “messaggi” sono direttamente rivolti agli studiosi di sviluppo locale e ai cosiddetti *practitioner* (professionisti) della Geografia e della pianificazione da Trudi Margaret Elliot del *Royal Town Planning Institute* e suggeriscono di:

- utilizzare le forze locali per favorire la ripresa economica e lo sviluppo sostenibile;
- cogliere le opportunità delle economie di agglomerazione offerte dai centri urbani;
- promuovere politiche in grado di offrire una



soluzioni “win-win” (cioè vantaggiose per tutti) nelle relazioni urbano-rurali, anche favorendo e sostenendo reti di imprese rurali;

- soddisfare le esigenze di comunicazione (ad esempio infrastrutture, disponibilità di manodopera qualificata e altamente qualificata, ecc.), anche agendo con risolutezza e velocità sui processi di pianificazione pubblica in favore delle imprese;
- assicurarsi che i potenziali impatti territoriali e le sinergie siano presi in considerazione nell’elaborazione delle politiche;
- incoraggiare e facilitare l’uso dei risultati europei nella creazione di strategie integrate di sviluppo territoriale (o piani strategici di sviluppo territoriale come nel Regno Unito);
- sviluppare e applicare un approccio comune per il trasferimento delle conoscenze tra i professionisti, politici e ricercatori;
- facilitare lo scambio transnazionale di buone pratiche, concetti e dati.

Sono raccomandazioni che hanno lo scopo di mostrare, attraverso le esperienze in corso, le soluzioni adottate in altri contesti. Nel caso della Gran Bretagna, ad esempio, la coalizione di governo dal 2010 ha avviato un forte risanamento dei conti pubblici (Government’s Spending Review, October 2010), con tagli del 19% (in media) dei budget dipartimentali della Pubblica amministrazione: l’obiettivo era quello di risanare un deficit di bilancio pari a circa l’11,1% del PIL e ottenere (2011) una crescita di circa 0,5% del PIL di fronte ad un’inflazione del 4,5%.

Queste scelte, definite di “pianificazione strategica integrata”, hanno avuto un grande impatto territoriale e organizzativo: l’abolizione delle *Regional Development Agencies* e conseguentemente delle *Regional Spatial Strategies*; l’emanazione della “Localism Bill”, l’atto legislativo più ampio che il Parlamento britannico ha affrontato; l’attribuzione di un ruolo molto più forte alle autorità locali e alle unità di prossimità o “di vicinato”. È necessario allineare le “agende di sviluppo” locali agli obiettivi nazionali per sostenere la crescita economica; aumentare la cooperazione tra pubblico e privato; avviare un sistema di pianificazione “continua” che agisca come driver e non ostacolo per la crescita; assicurare che l’offerta soddisfi la domanda di abitazioni.

Alla luce di questi risultati, la situazione della *National Planning Policy* è apparsa differenziata nei diversi ambiti territoriali:

- l’Inghilterra è l’unica parte nel Regno Unito che non esprime una chiara visione in materia di sviluppo del territorio, mentre tutte le

amministrazioni decentrate hanno mostrato di averne una.

Nonostante una vasta casistica di PPGs (Policy Planning Guidance), Planning Policy Statement (PPSS), dichiarazioni di politica nazionale (NPSs), circolari, ecc.:

- La Scozia si è dotata di un National Planning Framework, aggiornato al giugno 2009 (attualmente in corso revisione);
- Il Galles è dotato di un Spatial Plan, aggiornato al Luglio 2008;
- L’Irlanda del Nord è dotata di una Regional Development Strategy in corso di revisione.

Alla luce di questi fatti il *National Planning Policy Framework* (NPPF) subirà una revisione sostanziale in modo da riunificare dichiarazioni politiche, circolari e documenti di orientamento della pianificazione in un unico documento politico, fornendo orientamenti politici comprensibili e chiari per la preparazione dei piani locali e “di prossimità”, la gestione e le decisioni di sviluppo; il NPPF dovrà consentire di agire strumentalmente per il conseguimento degli obiettivi di governo, se fosse necessario, ma essere al contempo “localist” nell’approccio; fornendo un quadro più snello e meno burocratico della politica nazionale, con un forte indirizzo a favore dello sviluppo sostenibile.

Il planning diventa quindi il *core* dell’agenda di sviluppo nazionale e locale, ed è centrale per:

- consentire alle comunità di sviluppare la loro visione per il futuro del loro territorio;
- fornire i mezzi ai territori e allo Stato per decidere sulle priorità di investimento, e affrontare le sfide della crescita economica sostenibile, la disuguaglianza sociale e il cambiamento climatico;

assumendo dimensioni di area vasta più che locali (v. progetto ESPON INTERSTRAT, 2012): *strategic planning needs to be strengthened to ensure continuity between the neighbourhood, local and national planning and to ensure crucial sustainability.*

Dal punto di vista geografico, il tema della pianificazione integrata strategica si presta a molteplici sviluppi e commenti, anche critici: dalle analisi sui processi e sulle dimensioni di nuova territorialità legate anche alla competitività regionale e alle città creative motori di *knowledge economy* (Cfr. di seguito i contributi di approfondimento di Teresa Amodio, Marilena Labianca, Sylvie Occelli, Carmelo M. Porto), alle analisi regionali (i temi de *l’area costiera della Sardegna occidentale* sollevati da Brunella Brundu e Ivo Manca; *lo sviluppo del turismo e del locale in Basilicata* sollevato da Elvira Stephanie De Giacomo e Annalisa Percoco), alla costruzione di quadri concettuali e verifiche empiriche attraverso analisi multicriteria

per la valutazione quantitativa del benessere (Cfr. di seguito il contributo di approfondimento di Isabella Carbonaro) o metodologie GIS (Maria Giovanna Riitano), per tornare ad una dimensione europea, anche in termini di formazione geografica (Cfr. di seguito i contributi di approfondimento di Angela D’Orazio e di Rosalina Grumo).

Ai ricercatori è rivolto un altro set di “messaggi” da Bernard Elissalde (Université de Rouen) e da Frédéric Santamaria (Université Paris VII) e riguarda studi e ricerche della geografia francese in corso di sviluppo sul tema dei “concetti” e della “trattazione dei concetti” “sottesi all’*European Spatial Planning* (ESP).

Il ragionamento è sviluppato inizialmente attraverso l’analisi della letteratura, distinguendo tra:

- «analisi dall’interno» (intese come «insiders») per definire:
 - Concetti utili a disseminare idee («shaping minds» secondo l’espressione di Faludi, cioè idee relative a concetti basilari come policentrismo, coesione territoriale, sostenibilità);
 - Concetti per l’azione (secondo Eising, Kohler-Koch, 1999);
 - «Spatial concept»: *Spatial concepts are good in getting messages across, because they simplify complex reality by capturing the preferred spatial development in just one word... The literature on European integration shows that such concepts are often broad, vague and accommodate different objectives, also with the aim of avoiding deadlocks* (Tatzberger, 2007, p. 285);
 - «Bridging concepts» (Waterhout, 2008), definiti in modo sufficientemente vago e che gli utilizzatori possono interpretare secondo i propri interessi e scopi;
 - Concetti funzionali alla «territorial plasticity» cioè adattabili a differenti contesti e “trattazioni” vere e proprie (“insiders”) sull’ESP;
 - analisi evolutive (secondo Faludi), per costruire un discorso di prospettiva e di lungo periodo sullo Spatial Planning (SP) per tener conto dei cambiamenti di contesto (politico e geografico).

Le espressioni: «shaping minds», istituzionalizzazione dello SP, europeizzazione, si rivelano dunque termini-simbolo del processo top-down che caratterizza l’agire dell’UE. E, ricorrendo a Drevet e alla sua teoria sull’analisi dei termini che rappresentano i cambiamenti, è possibile affermare che molti importanti cambiamenti che hanno riguardato gli obiettivi di SP in Europa (solidarietà *vs.* competitività) e la loro implementazione (gestione centralizzata *vs.* devoluzione della gestione) sono stati prodotti dalla Commissione stessa che li

ha interpretati e accolti adattandoli agli obiettivi già fissati.

Una seconda considerazione riguarda il modo in cui, attraverso lo SP, l’UE garantisce l’esistenza di politiche regionali. Questo aspetto è rilevabile applicando l’analisi della «gestione delle contraddizioni» (Jensen, Richardson), ad esempio *cohesion vs. competitiveness* che l’UE cerca di combinare trattandole in modo da ottenere consenso nell’ambito del cosiddetto «magic triangle»: crescita, equità, ambiente.

Una terza riflessione riguarda le cosiddette «proposte implicite» che l’UE orienta allo scopo di creare una «monotopia» (ad es. servendosi degli *European networks*), come emerge applicando l’analisi sulle «trattazioni concorrenti» al momento in cui si svolge l’analisi stessa (Waterhout, 2008):

- «*Balanced Europe*» (1)
- «*Coherence of the European policy*» (2)
- «*Competitive Europe*» (3)
- «*Green and clean Europe*» (4)

La quarta riflessione ha come oggetto la competizione per la legittimizzazione ed istituzionalizzazione dello SP rilevata attraverso l’esame dei dibattiti che si svolgono in seno alla: «*planning community*». Qui le questioni si complicano notevolmente, perché, come fanno notare Elissalde e Santamaria, se guardiamo alla letteratura sul tema, ci accorgiamo che nel parlare di *European spatial planning* si utilizzano concetti confusi (non si comprende bene se siano concetti, nozioni o parole) capovolgendo spesso il senso delle argomentazioni.

La ricerca che Elissalde e Santamaria stanno svolgendo anche attraverso il progetto CaDEC, seguendo un’evidente impostazione semiologica, propone di analizzare concetti e discorsi sullo SP «dall’esterno» (*outside*), per cercare di superare la contraddizione esistente nel processo di istituzionalizzazione e stabilizzazione della pianificazione spaziale europea, contrastando così interpretazioni e discorsi confusi.

Identificare uno specifico stile linguistico da adottare nei discorsi sullo SP (Bakhtine, 1979) è il giusto mezzo per renderli più stabili e trasparenti in relazione all’agire territoriale europeo? Per cercare di superare un approccio che potrebbe rivelarsi «esegetico», è bene che la ricerca geografica si interroghi su cosa intendiamo per «*outside*» secondo un approccio socio-linguistico (Foucault, Bakhtine). Per fare questo, ci si è basati sui *Cohesion Reports* (1996, 2001, 2004, 2007) considerandoli come «trattazioni» in cui alle dichiarazioni vengono affiancati i contesti di riferimento (es. paesi e regioni europee), chiedendosi se, sommando ai discorsi il processo di istituzionalizzazione (espres-



so in termini di bisogni e logiche operative), essi potessero rappresentare lo stile e la funzione del discorso stesso in Europa: «*every sphere of language develops its relatively stable types of literatures, and that is what we call kind of discourse*» (M. Bakhtin, 1979).

La metodologia di analisi ed i risultati già ottenuti appaiono particolarmente interessanti anche per una possibile applicazione in Italia. Si tratta infatti di trattare con un software di analisi di testo (*Alceste*) i rapporti di Coesione per ottenere le definizioni cercate; elaborare un documento dello stesso tipo (diagnostico e di orientamento) con lo stesso scopo (follow-up della politica regionale); per identificare le evoluzioni avvenute nel discorso sulla Coesione dal 1° al 4° rapporto nel periodo 1996-2007.

Per quanto riguarda i concetti, la ricerca si interroga su che tipo di operatività possano avere i concetti in contesti diversi (nazionale, regionale o anche locale); cioè se i concetti europei possano essere utilizzati per definire e/o implementare politiche a livello infra-europeo.

Il progetto ESPON-CaDEC sta seguendo questa direzione, applicando questo approccio metodologico a sei concetti base della politica europea contenuti nei progetti del Programma ESPON. I primi risultati del lavoro in corso hanno riguardato l'analisi del «discorso». Di seguito in sintesi la procedura:

- Calcolo del tasso di ricorrenza dei termini-chiave nel corpus del testo: (*Total quotes/Total words in the report*) X 100; selezione dei primi 20 termini e creazione di un elenco gerarchico; prima valutazione dei risultati ottenuti;
- Analisi della permanenza nel tempo dei termini più frequentemente utilizzati;
- Analisi della stabilità relativa dei termini nel tempo e dei cambiamenti intervenuti nella gerarchia fissata (es. EUROPEAN = 10/5/3/16; INVEST = 19/16/16/8). Un cambiamento sostanziale è stato rilevato nel termine UNION, passato dal rank 2 al 3 nei primi rapporti al rank 17 nel 4° Rapporto di Coesione.

Una trattazione basata sulle stesse sei parole non si ritrova tuttavia all'interno di una specifica disciplina o è utilizzata in una particolare teoria o struttura teoretica, tanto da far pensare che si tratti solo di espressioni «tecnocratiche».

Pur non volendo trarre conclusioni premature, ci sono alcune prime evidenze che emergono dalla ricerca in corso, e riguardano in particolare i termini mancanti o scarsamente ricorrenti nei documenti di: istituzioni UE (Parlamento, Commissione), politica regionale (fondi strutturali), programmazione (SDEC) anche territoriale (ad es.

termini come sussidiarietà, transfrontaliero, ecc.). Concetti come policentrismo, euro-corridoi, aree urbane funzionali, impatto territoriale non sono ricompresi tra i termini più utilizzati, con la sola eccezione del termine *coesione*. La sensazione è che l'atteggiamento istituzionale prevalente sia di forte neutralità e che nasconda una volontà puramente strumentale.

Applicando la cluster analysis a tutti i termini contenuti nel 2° Rapporto di Coesione (classe 1), si scopre che, nel periodo considerato, ricorrono sempre le stesse classi:

- Strumenti e metodi delle politiche regionali, con contenuti abbastanza stabili (cl 1 / R1; Cl 1 / R2; Cl 5 / R3; Cl 2 / R4);
- Bilancio della situazione socio-economica a livello nazionale ed europeo (Cl 6 / R1; Cl 3 / R2; Cl 1 / R3; Cl 1 & 6 / R4);
- la categoria «bases of development» (Cl 3 / R1; Cl 4 / R2; Cl 2 / R3; Cl 5 / R4), che costituisce il quadro di riferimento comune per tutto il periodo ed è basata sui termini competitività, tecnologia, innovazione, formazione.

Tuttavia alcune classi appaiono più di altre in relazione con il contesto geografico di riferimento (classe 5/rapporto 1 e classe 2, rapporto 2 su CAP letto nel contesto della riforma); mentre la classe «politiche principali» compare solo nel 1° Report (con i termini policy, solidarity, citizenship, cohesion) e nel 4° (con i termini policy, Lisbon, cohesion, agenda, European, treaty, integration).

Per quanto riguarda l'utilizzazione di appropriate forme verbali che compaiono in tutti i rapporti (valori Kh2), è possibile rilevare, in via preliminare attraverso la classificazione dei contenuti (analisi fattoriale sui verbi), 10 forme verbali primarie, che rappresentano gli obiettivi e la volontà politica insita in ognuno dei rapporti. Poche le espressioni verbali ricorrenti: *innovate* (1, 2, 3); *increase* (1, 3, 4); *develop* (1, 2); *aim* (1, 2); *support* (2, 3), comunque utilizzate secondo diverse categorie interpretative: *preservation*, *progression*, *incitement*. C'è quindi da chiedersi se l'assenza o scarsa presenza di verbi equivalga ad un'assenza di contenuto politico nella relazione sulla coesione.

Sempre utilizzando l'analisi fattoriale dei verbi, emerge un'ulteriore interessante differenza nella classificazione dei contenuti del 1° Report rispetto agli altri: la ricorrenza, più che negli altri rapporti, di forme verbali che esprimono l'idea di conservazione (*protect*, *preserve*, *threaten*); il verbo «to plan» (in francese: *aménager*) ben rappresentato in un solo rapporto (2° rank); la diversa misura della relazione tra espressioni verbali e altri termini (nel 1° Report, ad esempio, *innovate* è legato alle

infrastrutture, alle reti di trasporto, mentre nel 3rd report alla tecnologia, alla conoscenza, all'imprenditorialità. E ancora: nel 1st Report *to better* è legato alle reti e alla mobilità, mentre nel 3rd Report alla formazione, alla tecnologia, all'ambiente, alle reti dell'informazione e della conoscenza.

Elissalde e Santamaria avanzano alcune prime conclusioni in base ad un'analisi che ha evidenziato:

- la permanenza/stabilità (rank) nel tempo dei termini e della loro trattazione secondo uno stile tecnocratico rivela un'apparente «neutralità» senza implicazioni eminentemente politiche;
- un cambiamento che vede da una parte l'abbandono della citazione di principi generali dell'Unione (solidarietà, cittadinanza, coesione) a favore del riferimento ad opzioni politiche (l'agenda di Lisbona) e dall'altra allo slittamento dalle strutture ai potenziali di sviluppo.

Quindi i rapporti di coesione sembrano mostrare un particolare stile o 'stabilità del discorso' che combina:

- permanenze apparenti ("harmony") che mirano alla istituzionalizzazione;
- modifiche che mostrano cambiamenti ideologici ("melody").

L'interpretazione che se ne può dare vede i rapporti di coesione come il prodotto di un esercizio che risponde sia al bisogno di una legittimazione istituzionale (secondo una prospettiva di lungo termine) sia alle idee prevalenti sul momento e che sono frutto del dialogo continuo tra EU e stati membri. Si tratta di uno stile 'trans-discorsivo' cioè prodotto da un gruppo indeterminato di testi e concetti al confine di molte discipline, in relazione alla transdisciplinarietà fra vari attori, policy-makers, ricercatori practitioners nell'ambito dello SP.

Tra questi elementi, si inseriscono i temi di una possibile interpretazione geografica dei Fondi Strutturali, della rigenerazione territoriale e innovazione sociale della *governance* urbana e territoriale (Cfr. di seguito i contributi di approfondimento di Danilo Aceto, Arturo Di Bella, Barbara Martini), ma anche dal contributo che la Geografia può offrire allo sviluppo della *green economy* (questione sollecitata da Matteo Putilli), per chiedersi quali nuovi concetti ("strutturazione", "radicamento", "istituzionalizzazione" e "coevoluzione") i ricercatori (secondo Francesca S. Rota) dovrebbero sempre perseguire, anche in termini formativi (Giovanna Spinelli).

La didattica e la formazione geografica sollevano più di un interrogativo al momento: come rispondere in modo innovativo e attuale ai bisogni formativi e ai fenomeni di creazione e accesso diffusi e 'demo-

cratici' di un certo tipo di informazione geografica (Cfr. di seguito i contributi di approfondimento di Giuseppe Borruso e Emanuele Poli); come incidono i fattori territoriali sulle "performance competitive" degli atenei (Stefano De Rubertis, Fabio Pollice, Enrico Ciavolino, Antonella Ricciar-delli) soprattutto di fronte alla domanda di ricerca europea ed internazionale in genere (Francesca Dominici) e alla pressante richiesta di qualità nella formazione in Italia (Amalia L. Fazzari e Giovanna Lucianelli).

Il tema della valutazione e delle regole di governance e del potenziale ruolo dei geografi è al centro della riflessione di Joaquín Farinós Dasí (Universidad de Valencia).

La riflessione critica sottolinea i rischi che meccaniche applicazioni di dispositivi tecnico-burocratici possano inficiare la fertilità dei processi di governance territoriale, sottolineando la criticità dei fattori quali il coordinamento fra livelli amministrativi, la cooperazione fra i poteri e la partecipazione della società civile.

Un potenziale circolo virtuoso può essere però innescato dal binomio *Territorial Governance-Spatial Planning Evaluation* considerando:

- *Territorial Impact Assessment* come garanzia di *Coerenza* (di principio e di risultato);
- *Coerenza* da perseguire per mezzo del *Consenso* considerato come metodo (ma anche considerando il *Coordinamento* come logica);
- La *Coerenza* riguarda direttamente i processi di *Strategic Spatial Planning*;
- *Territorial Impact Assessment* e *Strategic Spatial Planning* sono strettamente correlati;
- Le attività di pianificazione sono il migliore campo di applicazione dei nuovi principi di governance (nelle sue dimensioni orizzontali verticali e partecipative).

Come risultato finale di questa dinamica otteniamo un *New Strategic Spatial Planning* che richiede informazioni territorializzate, metodologie per la valutazione di impatto, coordinamento e cooperazione fra poteri e attori e la partecipazione della società civile.

Ulteriori apporti (Cfr. di seguito il contributo di approfondimento di Dominique Rivière) suggeriscono alla geografia italiana di indagare fenomenologie recenti e complesse, come il tema «*Villes et régions européennes en décroissance, maintenir la cohésion territoriale*» (a cura di Baron M., Cunningham-Sabot E., Grasland Cl., Rivière D., Van Hamme G.), co-redatta da 25 ricercatori e pubblicata nel 2010¹, misurandosi anche nella redazione di rapporti per il Parlamento Europeo che l'ha preceduto nel 2008² sui temi emergenti di «*shrinking cities*» e di



«*shrinking regions*», la cui ambiguità di definizione consente tuttavia di sviluppare approcci e metodologie combinate (regioni/città), in una logica sia diacronica che prospettica, ma anche di rivisitare filoni considerati «classici» della geografia (grandi tendenze europee in materia di demografia, di economia e di governance) avvalendosi di casi di studio ed evidenze empiriche per affrontare urgenze di policy poste dalla crisi del *welfare*, la diversità territoriale, la «coesione territoriale».

Nella ricerca emergono alcuni punti di particolare rilievo rispetto alle tematiche proposte dalle Giornate organizzate dall'Associazione dei Geografi Italiani (AGEI), cioè:

- *Quale contributo i geografi possono offrire per definire meglio le «shrinking cities» e le «shrinking regions»?* Come possono usare in modo complementare le loro diverse competenze – in questo lavoro collettivo sono state mobilitate ricerche sia «quantitative» che «qualitative» –, ma anche la loro comune attitudine ad utilizzare un'approccio multi-scalare? Questo aspetto si collega in particolare alla scelta dei criteri usati per definire il «declino»: ad esempio, più che il mero declino demografico, dovrebbero essere privilegiati alcuni criteri più specifici come l'assenza di attrattività migratoria. Anche gli aspetti di governance sono coinvolti: che ruolo hanno a livello comunitario le problematiche relative alle «shrinking» regioni e come sono considerate nella politica europea di coesione?
- *Come le stesse problematiche relative alle «shrinking regions» possono contribuire a meglio definire lo stesso concetto di coesione territoriale?* I territori in declino pongono in modo acuto il problema dei cosiddetti servizi di interesse generale: la salute, la scuola ecc. Ma il declino può anche portare gli attori pubblici ad esperimenti innovativi per mantenere o attirare nuove popolazioni. Ma al di là della selezione di «buone pratiche territorialmente rilevanti», al di là della ricerca di «economie di scala» più o meno adatte alla gestione di questi territori, la ricerca solleva un problema a nostro avviso più preoccupante: la contraddizione, sempre più forte delle nostre società, tra «territorializzazione» e «inter-territorialità». Non ultimo la questione investe il problema della solidarietà sempre più problematica tra territori ricchi e poveri in Europa.

Per controbilanciare queste tendenze, non esistono certamente soluzioni preconfezionate da proporre, ma quello che la ricerca evidenzia nelle sue conclusioni (in risposta alla richiesta iniziale

del Parlamento europeo) non è né una soluzione specificamente regionale, né la mera difesa del modello statale e neppure quella di una crescita – purtroppo ben poco verosimile nel contesto attuale – del livello europeo: la scelta consigliata è quella di un approccio al territorio decisamente multiscalare.

La ricerca geografica italiana può «fare» innovazione (Cfr. di seguito il contributo di approfondimento di Maria Prezioso) sviluppando nuovi approcci teorico-metodologici e strumentazioni GIS dedicate. È il caso del brevetto STeMA, in grado di valutare ex ante la sensibilità territoriale di politiche e programmi. Definita *Sustainable Territorial environmental/economic Management Methodological Approach*, questa metodologia nasce dall'esigenza di implementare le politiche e le direttive europee, nazionali e regionali ai fini della pianificazione strategica integrata regionale. Rivelatasi utile per contrastare la crisi, STeMA ha influenzato e modificato dal 1995 ad oggi i contenuti della pianificazione economico-territoriale, per includere obiettivi prioritari comuni come coesione, sostenibilità, competitività, policentrismo a livello nazionale, regionale, provinciale.

La risposta delle regioni italiane alla «spinta» europea non è sempre geograficamente coesa. Esistono certamente casi di indubbia integrazione ed impegno nella ricerca di strategie comuni come testimoniato dall'esperienza del Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell'area Padano-Alpina-Marittima (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Provincia di Bolzano, Liguria, Emilia Romagna) attivo dal 2008 con lo slogan «Interagire per pianificare lo sviluppo». Nato con l'obiettivo di individuare un sistema di coerenze e di promuovere la competitività delle Regioni interessate nel nuovo contesto di sviluppo europeo, in una visione di scala multi regionale, il tavolo mira ad affrontare in modo integrato:

- la tutela e valorizzazione del sistema ambientale e naturale;
- il potenziamento del sistema economico e la messa in rete delle eccellenze;
- la valorizzazione delle città come motori di futuro;
- il rafforzamento delle connessioni materiali ed immateriali;
- la promozione delle attività di innovazione e ricerca;
- la promozione del contenimento energetico ed il contrasto al cambiamento climatico.

È importante anche l'esperienza di alcuni piani (Piani Territoriali Regionali - PTR) che considerano non solo le coerenze con lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (Piemonte, Veneto, Emilia

Romagna), ma anche percorsi strategici definiti per ambiti geografici, le azioni volte al miglioramento del sistema istituzionale e l'integrazione delle politiche settoriali per perseguire gli obiettivi di *coesione territoriale* (componente strategica, da ricercarsi nella dimensione territoriale della sostenibilità). Tali strumenti adottano inoltre uno *scenario policentrico* (inteso come il riconoscimento dei sistemi urbani all'interno delle reti), la *copianificazione* (che introduce nuovi strumenti di governance); prestano una forte attenzione all'informazione geografica "localizzata", in relazione ai fenomeni *naturali e antropici*, con particolare riferimento al paesaggio e all'insieme delle conoscenze inerenti lo *stato di fatto e di diritto* del territorio e delle sue risorse (Veneto e Toscana); o ancora alle scelte dedicate all'innovazione, all'energia (Abruzzo), alla valorizzazione dei beni demaniali (Lazio). Le rimanenti regioni, in particolare nel Mezzogiorno, sembrano manifestare forti incertezze di fronte alla necessità di elaborare scenari e policy per *Europa 2020*.

Come dunque il Mezzogiorno d'Italia, e più in generale il nostro Paese, è in grado di contribuire al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020? Quale modello di sviluppo può supportare la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva delle Regioni del Sud? (Cfr. di seguito i contributi di approfondimento di Germana Citarella e Monica Maglio e di Enrico Nicosia).

È sufficiente sviluppare nuovi indicatori di misura, ad esempio, del cambiamento climatico o della dimensione territoriale dell'imprenditorialità femminile (Cfr. di seguito i contributi di approfondimento di Maria Coronato e di Silvia Michetti) per stimare il futuro dell'Europa dalla Strategia di Lisbona alla Strategia *Europa 2020* e alla *Territorial Agenda* tra crisi globale e (mancanza di) coesione? (Cfr. di seguito il contributo di approfondimento di Francesca Krasna); quali i Progetti di ricerca della geografia economica (si è chiesta M. Giuseppina Lucia).

Note

¹ *Villes et régions européennes en décroissance, Maintenir la cohésion territoriale*, Lavoisier/Hermès, oct. 2010, Paris/London, 345p, index, tab. fig. bibl.

Sito <http://shrinking.ums-riate.fr/index.php>.

² Grasland dir, *Shrinking regions/ Régions en déclin : un nouveau paradigme démographique et territorial*, Etude pour le Parlement Européen, Département thématique B Politiques structurelles et de cohésion, Publication du Parlement Européen, 126 p, 2008, 11/07/2008 PE 408-928. I lavori sono entrambi dedicati alla memoria di Pasquale Coppola, co-autore, con Alessia Salaris (Università di Potenza), di questa ricerca per il caso di studio italiano. La ricerca si è anche avvalsa di numerosi studi svolti nell'ambito del programma ESPON.

Sito: www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do? Disponibile in inglese, francese, tedesco.



Shrinking regions, shrinking cities e coesione in Europa

Keywords: *Shrinking Regions and Cities; Cohesion Demographic Decline; Migration.*

JEL codes: *R58 Regional Development Policy.*

Settori ERC: *SH3_6 Spatial and Regional Planning.*

Sommario: *Questa comunicazione tratta di una ricerca collettiva: “Città e regioni europee in decrescita ; mantenere la coesione territoriale” (Villes et régions européennes en décroissance, maintenir la cohésion territoriale) finanziata inizialmente dal Parlamento europeo e poi oggetto di un saggio scientifico. Lo scopo di questa ricerca è stato di stabilire un quadro analitico della decrescita demografica in Europa nel territorio, sia dal punto di vista prospettivo – particolarmente tramite una tipologia delle regioni in decrescita certa, probabile, o in crescita certa, probabile – che dal punto di vista della governance della decrescita, che pone infatti un acuto problema di solidarietà inter-territoriale. Tramite quest’approccio complessivo dei fenomeni legati alla decrescita, la ricerca vuole anche dare un contributo all’idea di “coesione territoriale”.*

Abstract: *This paper is about a collective research about “Shrinking cities and regions in Europe : preserve the territorial cohesion” (Villes et régions européennes en décroissance, maintenir la cohésion territoriale) with the initial support of the European Parliament and the successive support of a scientific publication. The aim at the research is the construction of an analytical framework of the demographical decline in Europe, in its territorial aspects. It is a prospective research which propose a regional typology – certain decline, probable decline, certain growth, probable growth. The governance matters are also a very important aspect of the research, because the demographical decline put at risk the inter-territorial solidarity. For these different points of view, this research is a contribution to the notion of territorial cohesion.*

Questa comunicazione tratta della ricerca: “Città e regioni europee in decrescita; mantenere la coesione territoriale” (*Villes et régions européennes en décroissance, maintenir la cohésion territoriale*), pubblicata a ottobre del 2010 a cura di Baron M., Cunningham-Sabot E., Grasland Cl., Rivière D., Van Hamme G, e co-redatta da un collettivo di 25 ricercatori europei. Questo saggio tratta della decrescita demografica nell’Unione Europea¹ e, come il rapporto per il Parlamento europeo che l’ha preceduto², esso coinvolge diversi casi di studio: regioni dell’Europa del Nord (Noorland in Svezia), del Sud (Basilicata in Italia), dell’Est (Moldavia in Romania) e dell’Ovest (Bretagna in Francia); e anche diverse città della Francia, Germania, Polonia...³.

Non si tratta qui di riassumere l’insieme di questo lavoro ma di vedere come questa ricerca raggiunge il filo direttore del convegno di Roma di giugno 2011, cioè: come la geografia può contribuire, nell’ambito europeo, a “costruire un lessico ed una visione comune rispetto ai temi-chiave della politica europea”, particolarmente la politica di coesione. Concepita sull’idea di ricerca-azione, questa ricerca cerca infatti di integrare l’analisi delle tendenze della decrescita demografica in Europa con una visione prospettica, e di collegare la visione scientifica e quella politica, essendo an-

che attenta alla complessità della *governance* di tale fenomeno, e più particolarmente all’articolazione di scale territoriali che vige ormai dall’Europa fino al livello locale.

1. Una ricerca esplorativa: porre il territorio al centro dell’analisi della decrescita

La sfida maggiore di questo lavoro collettivo è stata quella di incrociare due problematiche a nostro avviso finora insufficientemente legate, cioè quella demografica e quella territoriale. Il punto di partenza della ricerca è stata la constatazione che certo esistono già numerosi studi sulla decrescita demografica estesi a scala europea e nazionale (Com, 1999, 2005, 2006), ma se la scala nazionale è ovviamente importante⁴, non è sufficiente. Inoltre a questa scala nazionale, la denatalità, l’invecchiamento ecc. vengono nella maggior parte dei casi visti come altrettante “minacce” che minano il *welfare*... o giustificano la sua “necessaria riforma”. Ben di rado i rapporti governativi o elaborati per la Commissione europea usano invece un approccio sub-nazionale che metta il territorio al centro, ed è quello che abbiamo cercato di fare.

Ma “leggere” il territorio dal punto di vista della

decrescita pone subito un altro problema. Nel campo della ricerca geografica, i concetti di *shrinking cities and regions* sono emergenti ma complessi, addirittura ambigui. Diversi rapporti internazionali accennano da parecchi anni all'emergenza di fenomeni di decrescita urbana, delle quali il Giappone è stato un precursore (Ducom, 2008), e che oggi sono estesi anche in Europa, particolarmente nella Germania occidentale. Al livello regionale, la decrescita demografica è già in corso in molte regioni europee. Ma il concetto di *shrinking territories* rimane difficile da definire. Una parte di queste ambiguità attengono ai mutamenti del fenomeno urbano: come distinguere tra, da una parte, il processo ormai noto di *urban sprawl* con la sua dimensione di peri-urbanizzazione, che produce una crescita ben diversa di quella di prima, meno compatta⁵, discontinua e che può dunque comportare dinamiche interne di declino... e dall'altra parte, una situazione di declino più severo, come sembra essere il caso nel modello giapponese o est-tedesco – il *Schrumpfung* – o anche come lo è stato per tante città industriali dell'Ovest europeo (ma anche in questi casi, questo declino si dispiega diversamente a seconda delle parti della città)? Per quanto attiene alle regioni, la decrescita sembra meno difficile da afferrare – anche con tutte le difficoltà legate all'uso delle categorie statistiche europee di tipo NUTS⁶ –, ma pone comunque numerose difficoltà: sta di fatto che ben di rado tocca in modo univoco il territorio.

Per andare avanti nella ricerca, alcune scelte *ad minima* sono state fatte: il nostro filo direttore è stato quello di definire la decrescita come “venir meno” di una quantità di popolazione e come restringimento nel senso spaziale assumendo la difficoltà a tradurre la parola inglese *shrinking* cioè letteralmente “in restringimento”⁷. Inoltre, per capire meglio questi nuovi concetti e la loro pertinenza per il contesto europeo, il collettivo di ricerca ha fatto la scelta di un approccio su tempi sufficientemente lunghi – una ventina di anni essendo necessari per diagnosticare una decrescita, al di là di “incidenti di percorso” – e di una visione sia diacronica che prospettica⁸. Abbiamo tenuto anche conto dei fattori economici: le problematiche di decrescita attengono anche al fatto, ormai ben noto, che la globalizzazione, la competizione territoriale ecc., accrescono i divari territoriali, rendono l'uso del territorio più selettivo. Ma anche l'approccio politico è necessario, anzi, è proprio dal lato politico che proviene l'impulso maggiore per la ricerca: i territori in decrescita pongono in modo acuto il problema dei cosiddetti “servizi di interesse generale” (salute, scuola ecc). Il riconoscimento di tale fenomeno di decrescita è inoltre di per se un

cambiamento culturale difficile da accettare per gli attori istituzionali coinvolti, com'è stato il caso ad esempio nella Germania orientale. Si pone anche la questione delle strategie da adottare da parte di questi attori pubblici: accompagnare o contrastare il fenomeno? Insomma, in tutta la stesura di questo saggio, si è cercato di tenere aperto il dibattito sui criteri da usare per meglio definire la decrescita: ad esempio, più che il mero declino demografico, non dovrebbero essere usati dei criteri più specifici, come l'assenza di attrattività migratoria, quello che Pasquale Coppola chiamava la “perdita di vitalità endogena” (p. 81)?

Questo lavoro collettivo non cerca tanto di dare risposte definitive – anche se i dati raccolti sono già uno sforzo in tal senso – quanto di essere una ricerca esplorativa, di aprire nuovi orizzonti di ricerca, mobilitando, ed è stato anche il bello di questa ricerca polifonica, le diverse competenze della geografia: abbiamo usato metodologie sia “quantitative” che “qualitative”, approcci del territorio sia in termini di sistemi di popolamento che di *governance*.

2. *Geography matters*: “la geografia conta” nella coesione territoriale

“une idée récurrente dans les débats autour de la cohésion territoriale, que le présent ouvrage a eu précisément l'ambition d'explorer, est l'idée que 'geography matters': 'la géographie compte'. Formulée ainsi, la cohésion territoriale ne saurait se résumer à la seule notion de 'handicaps spécifiques' qui seraient à prendre en compte par les pouvoirs publics (éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles... Si la géographie 'compte' cela renvoie alors plus généralement à l'idée d'occupation du territoire, de maillage et de réseau, à l'idée que les politiques publiques peuvent et doivent avoir pour mission de 'faire de la diversité territoriale un atout'”⁹. Villes et régions en déclin, 2010, Conclusion générale.

Quali sono i risultati maggiori? Due aspetti di questo saggio¹⁰ sono più particolarmente legati alle tematiche delle Giornate della Geografia di Roma, cioè: quale contributo i geografi possono offrire per l'analisi delle nostre società – in questo caso –, per definire meglio le *shrinking cities and regions*? In quale misura questa problematica della decrescita può contribuire a meglio definire il nuovo concetto di “coesione territoriale”, portato avanti, anche se in modo irregolare e con parecchie difficoltà (Baudelle, Jean, 2009), dalle istanze comunitarie da alcuni anni?

La decrescita demografica presenta, innanzitutto, una geografia già ben delineata. Certo, finora, poche sono le regioni europee che hanno perso più del 10% della loro popolazione tra il 1980 e il



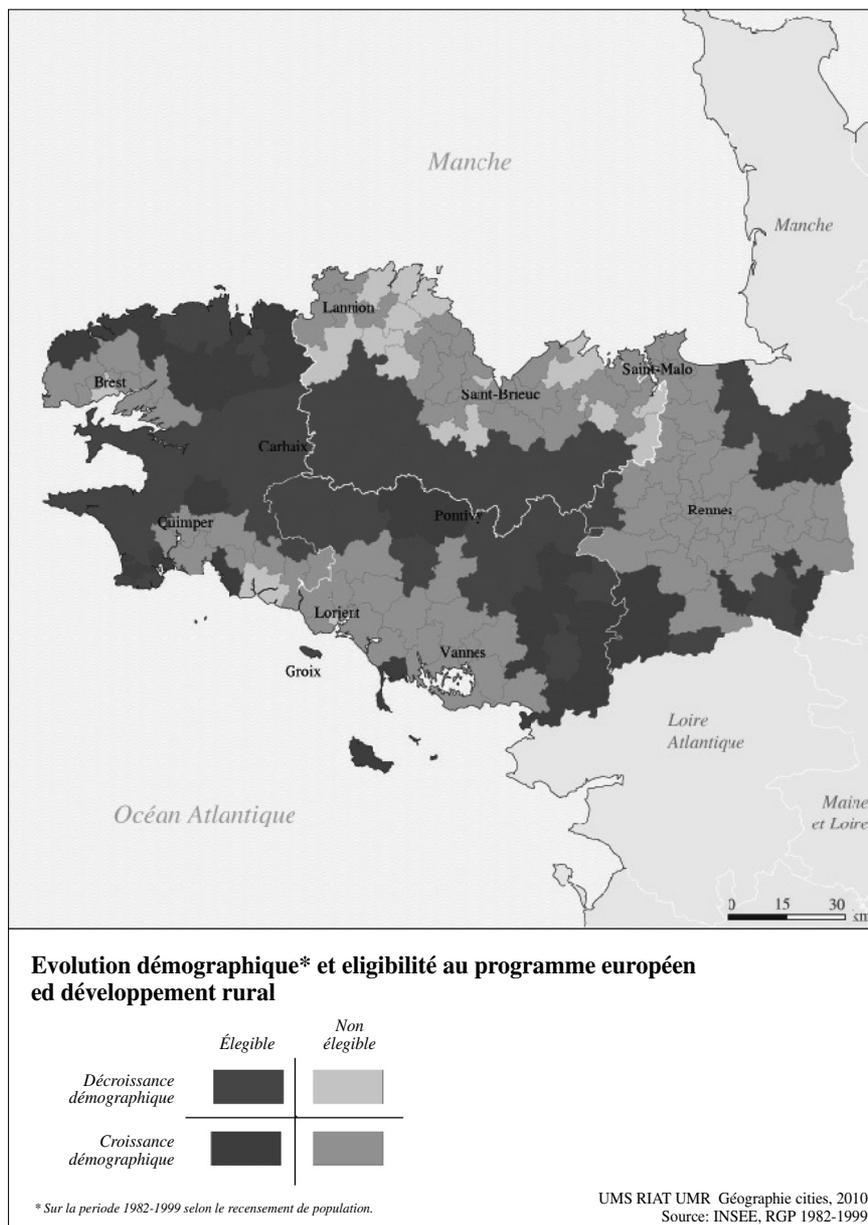


Fig. 1. La politica europea di coesione e gli *shrinking territories* (La politique européenne de cohésion et les régions en déclin cartografia: UMS RIATE R Ysebaert, 2010).

2000 (Finlandia, nord Bulgaria, est Germania...) però diverse regioni hanno già subito delle perdite, principalmente nell'Europa dell'Est (all'eccezione delle regioni-capitali), nella Spagna del Nord-Ovest, in Scandinavia e Scozia, nel Mezzogiorno italiano – Basilicata ma anche Piemonte e Liguria – ... Se si costruisce una estrapolazione a partire dagli scenari Eurostat ¹¹, la decrescita è una tendenza di fondo, con quattro tipi di regioni: crescita quasi certa (Bretagna) o probabile – cioè: soltanto lo scenario più pessimista vede una decrescita (Upper Norland), decrescita probabile (Moldavia) o certa

(Basilicata, Saxa). Tutto sommato (decrescita certa e probabile), il fenomeno potrebbe toccare due regioni europee su cinque nei prossimi 25 anni, il Sud e l'Est essendo all'avanguardia del processo. Comunque, pochi sono i paesi con regioni soltanto in crescita (Belgio) o soltanto in decrescita. Per altro, in Italia come nella maggiore parte dell'Europa del Sud prevale il contrasto tra le dinamiche di crescita metropolitana e il loro contesto regionale, mentre in Europa dell'Est esistono parecchi casi di concordanza delle due evoluzioni, regionale e urbana.

Ma anche nelle regioni in crescita (l'Ovest della Francia), si rileva l'importanza di un'approccio multi-scalare del territorio, cioè l'importanza dell'idea di diversità territoriale, che è oggi al centro dell'idea di "coesione territoriale" (con lo slogan "*Geography matters*"). Ad esempio, nel caso bretone (Fig. 1), l'interno della regione è in declino (con la notevole eccezione dell'area urbana di Rennes) mentre la zona costiera è in crescita demografica. Soprattutto, anche se le zone di decrescita si restringono, l'aspetto qualitativo del fenomeno rimane invece preoccupante: molte zone interne perdono infatti giovani e attirano pensionati, col rischio di un processo cumulativo tra bassa densità, invecchiamento ecc.

Un'altro aspetto della "coesione territoriale" al quale la ricerca sulla decrescita demografica può dare un contributo è l'idea, per altro molto comune, che le politiche pubbliche si debbono incontrare con i fabbisogni dei cittadini, questo o "all'interno di territori definiti in maniera adeguata"¹² oppure – ed è certamente questo il caso più diffuso – tramite un'approccio "integrato e coordinato" di diversi livelli territoriali (Sallez, 2009). Orbene, rispetto a questa problematica della governance pluri-scalare, la ricerca sui territori in decrescita mette in rilievo senz'altro l'importanza determinante del livello nazionale, cioè l'eredità del vecchio *Welfare*. Certo, esso caratterizza in modo generico l'Europa rispetto agli Stati-uniti o al Giappone (la protezione sociale e la salute rappresentano nel modello europeo il 27% del PIL) ma presenta comunque dei divari molto importanti sia tra Est e Ovest (il livello di spesa, valutato in euro, è tredici volte minore in Bulgaria rispetto alla Svezia o alla Francia) che tra Sud e Nord, anche se questi ultimi contrasti sono meno ingenti (il livello di spesa è tre volte maggiore in Danimarca rispetto al Portogallo). Certo, questi dati non riflettono direttamente il livello dei servizi ai cittadini, ma sono comunque importanti, anche perché, rispetto a questo punto di partenza del *Welfare*, sia la costruzione europea che la decentralizzazione in atto in diversi Stati, soprattutto quelli dell'Ovest europeo, cambiano l'impostazione delle cose, generando una nuova organizzazione.

In questo quadro d'insieme, al di là di temi certo importanti, come la riorganizzazione dei livelli istituzionali allo scopo di adattarli meglio alla gestione dei territori in decrescita vengono usati l'esempio della salute e della scuola, problematica sulla quale è necessario al nostro avviso rimanere cauti visto il difficile contesto economico e istituzionale europeo, al di là anche della recensione di "buone pratiche territorialmente rilevanti" (Ferry, 2008), abbiamo voluto insistere invece su un problema

preoccupante, anche se, di per se, è abbastanza generico e non si limita alla gestione della decrescita demografica. È quello della crisi della solidarietà inter-territoriale, che vige non tanto tra i territori "crescenti" e "decrescenti" quanto tra i territori ricchi e poveri dell'Unione europea e delle singole nazioni. Questa tendenza generale si concretizza infatti in due punti di crisi, potenziale o già in atto, nell'Unione europea.

– Il primo "punto caldo", frequente nell'Europa centrale ed orientale, in un contesto istituzionale finora poco decentralizzato, è quello di una difficoltà globale, nazionale, ad affrontare queste problematiche di decrescita: si veda ad esempio l'esempio della Moldavia nell'est della Romania, che presenta un contesto di crisi demografica acuta e di ristrutturazione dello Stato (malgrado una crescita globale della spesa per abitante) che si traduce non soltanto nel declino del servizio per i giovani (la scuola) ma anche per gli anziani (la salute, l'ospedale). Questo primo tipo di problema mette in rilievo la necessaria – ma insufficiente – solidarietà europea.

– Il secondo tipo di "punto caldo" invece mette in evidenza l'importanza della problematica della solidarietà inter-regionale a scala nazionale. In effetti, si tratta del caso di coincidenza tra una situazione demografica contrastata (declino/crescita) e di un processo di decentralizzazione con tensioni tra regioni ricche e povere, problematica che conoscono già l'Italia o la Germania – e in modo minore (non certo per l'aspetto istituzionale ma grazie ai loro contrasti demografici finora poco rilevanti), il Belgio o la Spagna. In questo caso, il finanziamento dei servizi di interesse generale e della salute viene messo al centro del processo di regionalizzazione. In modo più generico i territori in decrescita demografica usufruiscono finora di trasferimenti notevoli, ma nel contesto di una crisi dell'idea stessa del "vivere insieme", questa solidarietà inter-territoriale non è più ovvia né certa, oggi. Questa problematica di crisi, finora limitata ad alcuni paesi, potrebbe estendersi nel futuro ad altri paesi finora esemplari della coesione, come la Svezia.

Qual'è il peso del livello europeo in questo contesto? Al di là dei suoi effetti indiretti, legati particolarmente ai fenomeni di concorrenza territoriale indotti dal Mercato Unico, la U.E. ha anche un ruolo diretto sulla problematica della decrescita tramite la sua politica di coesione. Certo, la decrescita demografica non è un criterio di eleggibilità per gli aiuti dei fondi strutturali, però sta di fatto, che tra le 84 regioni di "convergenza" della politica di coesione (31% della popolazione europea), i due terzi sono in prospettiva di decrescita probabi-



le o accertata, ed è anche vero che questa politica europea “copre” sia bisogni sociali che economici: insomma finora la politica di coesione è stata, di fatto, un elemento di sostegno notevole (anche nel contesto della crisi finanziaria, Com, 2010) per i territori in decrescita delle regioni povere. Invece nelle altre regioni europee, oggi dette “di competitività”, la politica di coesione è oggi poco legata a queste problematiche di debolezza demografica, mentre lo era, almeno parzialmente, nel passato. Se torniamo all’esempio bretone (Fig. 1), appare che l’ex-obiettivo di sviluppo rurale (detto 5b) coincideva abbastanza bene con questo tipo di problematica di decrescita demografica. Invece oggi l’impegno europeo sulla competitività non pare certo il più attento a queste problematiche.

3. Conclusione

Che sia a livello nazionale o europeo, il problema maggiore posto dagli *shrinking territories* è quello della solidarietà, oggi sempre più problematica, tra territori ricchi e poveri. Per controbilanciare queste tendenze in atto, quello che viene preconizzato nella conclusione della ricerca (secondo la richiesta del Parlamento europeo) non è né una soluzione specificamente regionale, né la mera difesa del modello statale, neppure una crescita – purtroppo poco verosimile nel contesto attuale – del livello europeo, ma un approccio multi scalare e solidale del territorio.

Bibliografia

- Baron M., Cunningham-Sabot E., Grasland Cl., Rivière D., Van Hamme G. (dir.), *Villes et régions européennes en décroissance, Maintenir la cohésion territoriale*, Lavoisier-Hermès, oct. 2010, Paris-London, 345 pp., index, tab., fig. bibl. Sito <http://shrinking.ums-riate.fr/index.php>
- Bertrand N., L'étalement urbain: enjeux environnementaux et aménagement/planification durable, dans Jean Y., Baudelle G., *“L'Europe, aménager les territoires”*, Paris, A Colin, 2009.
- Commission des Communautés européennes, *Livre vert Face aux changements démographiques, une nouvellesolidarité entre générations*, Communication de la Commission COM(2005) 94 final, Bruxelles, 16 mars 2005.
- Commission of the European Communities, *The demographic future of Europe - from challenge to opportunity*, Communication from the Commission, COM (2006) 571 final, Bruxelles, 19 p., 2006.
- Commission of the European Communities, *Towards a Europe for All Ages. Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity*, Communication from the Commission, COM (1999) 221 final, Bruxelles, 26 p., 1999.
- Davezies L., *La république et ses territoires: la circulation invisible des richesses*, Seuil, collection “La République des Idées”, Paris, 2008.

- Ducom E., Quand les processus s'inversent: étalement et désétalement urbains au Japon, manifestations et enjeux, dans J.-M. Zaninetti, I. Maret (dir.), *“Étalement urbain et ville fragmentée à travers le monde”*, Actes du Colloque “Étalement urbain à travers le monde, des opinions aux faits”, Presses Universitaires d'Orléans, collection du “CEDETE”, p. 229-242, 2008.
- Ferry A. (dir.), *Regions for all ages: the implication of demographic ageing for regional policy*, Final report, EPRC, University of Strathclyde, janvier 2006.
- Grasland Cl. dir, *Shrinking regions / Régions en déclin: un nouveau paradigme démographique et territorial*, Etude pour le parlement européen, Département thématique B Politiques structurelles et de cohésion, Publication du Parlement européen, 126 p, 2008, 11/07/2008 PE 408-928. Sito: www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do? in inglese, francese, tedesco.
- Salaris A., *Un pays pour le vieil homme*, Bulletin de l'association des géographes français, numéro spécial, L'Italie à la croisée des chemins (hommage à P. Coppola), vol. 86, n. 4, déc. 2009.
- Sallez P., “Comment l'Europe devient aménagiste”, dans G. Baudelle, Y. Jean (dir.), *“L'Europe”*, sinérger les territoires, A. Colin, Paris, p. 21-38, 2009.

Recensioni

- Cottineau Cl., *Cybergeog*, printemps 2011, <http://cybergeog.revues.org>.
- Joyal A., *Géographie économie et société*, automne 2011, pp. 106-108.

Note

- ¹ *Villes et régions européennes en décroissance, Maintenir la cohésion territoriale*, Lavoisier-Hermès, oct. 2010, Paris-London.
- ² Grasland dir., *Shrinking regions / Régions en déclin: un nouveau paradigme démographique et territorial*, Etude pour le Parlement Européen, Département thématique B: Politiques structurelles et de cohésion, Publication du Parlement européen, 2008. Entrambi il rapporto e il saggio sono dedicati alla memoria di Pasquale Coppola, co-autore con Alessia Salaris dello studio sul caso italiano (veda anche Salaris, 2009).
- ³ Oltre al finanziamento del Parlamento, questa ricerca ha usato il programma ESPON, e anche, per la parte dedicata alle città, un programma ANR-Agence nationale de la recherche.
- ⁴ Ad esempio, se si considera la fecondità, due tipi di evoluzione si delineano dal 1950 al 2000: all'Ovest crescita, poi crollo, poi ripresa – all'eccezione del Sud –, mentre all'Est è: decrescita-stabilizzazione-crollo.
- ⁵ In Europa negli ultimi vent'anni, gli spazi costruiti si sono estesi del 20% mentre la popolazione cresceva del 6% (Bertrand, 2009).
- ⁶ Nomenclatura delle unità statistiche europee, vedi *Villes et régions...* Cap. 5, pp. 138-149.
- ⁷ Una traduttrice del Parlamento ha proposto (per il titolo francese del rapporto del 2008): regioni *peau de chagrin*.
- ⁸ Tre livelli sono usati: stato attuale (2005 o 1995-2005), ultimi decenni (1950-2000), dimensione prospettiva (2005-2030).
- ⁹ Danuta Hübner, allora Commissaria alla Politica di coesione, *Info régio*, dicembre 2008, n. 28, p. 3.
- ¹⁰ Per un resoconto vedi Cottineau, 2011, Joyal, 2011.
- ¹¹ In questi scenari Eurostat (mancavano le proiezioni per Francia e Regno-Unito) i dati sono basati sulle tendenze generali del paese e le ipotesi di convergenza (o meno) delle disparità regionali interne.
- ¹² D. Hübner, 2008, id.



Innovazione territoriale, strategie di valorizzazione e città creative

Keywords: *Innovazione Territoriale, Tecnologia e Conoscenza, Sviluppo Locale.*

JEL codes: *R28 Government Policy, R58 Regional Development Policy.*

Settori ERC: *SH3_6 Spatial and Regional Planning, SH3_8 Urbanization and Urban Planning, Cities.*

Sommario: *Il contributo offre una lettura geografica dei processi di nuova territorialità, relativamente al tema delle città creative che tendono ad essere motori di knowledge economy per lo sviluppo del territorio e del sistema in cui sono collocate, utilizzando i fattori della conoscenza e della tecnologia come volano di sviluppo e promozione della localizzazione di investimenti e risorse. L'approccio teorico di riferimento deriva dal riconoscimento dei processi di competizione e concorrenza globali che hanno determinato la diffusione di modelli di governance in cui il crescente ruolo assunto dalla ricerca scientifica e dall'innovazione è in grado di imprimere traiettorie e ritmi alla trasformazione dei sistemi economici e sociali.*

L'ambito di analisi è rivolto alle città che, in virtù della loro centralità nei processi di produzione, acquisizione e diffusione della conoscenza e come scenari di sperimentazione di nuovi assetti socio-economici e di governo delle relazioni locali/globali, sono luoghi privilegiati di trasformazione.

Lo schema metodologico privilegia riflessioni critiche su modelli urbani proposti, aree di innovazione (urbana, economica, cultura e sociale), soggetti coinvolti e strumenti attuativi.

L'approfondimento è realizzato attraverso l'analisi di un caso studio, il Progetto 22@Barcellona, selezionato per la creatività implicita all'obiettivo di costruire uno dei più solidi distretti tecnologici e innovativi dell'Europa.

Abstract: *The contribution offers a geographical reading of the trials of new territorial space, relatively to the theme of the creative cities that aim to be motor of knowledge economy for the development of the territory and the system in which they are situated, using the factors of the knowledge and the technology as badminton of development and promotion of the location of investments and resources.*

The theoretical approach of reference derives from the recognition of the processes of competition and global competition that have determined the diffusion of models of governance in which the increasing role assumed by the scientific search and by the innovation is able to engrave trajectories and rhythms to the transformation of the economic and social systems.

The circle of analysis is turned to the cities that, in virtue of their centrality in the processes of production, acquisition and diffusion of the knowledge, and as sceneries of experimentation of new partner-economic orders and government of the local/global relationships, are often privileged places of these trials.

The methodological scheme privileges critical reflections on proposed urban models, thematic areas of innovation (urban, economic, culture and social), involved subjects and tools effected. Close examination is realized through the analysis of a case study, the Project 22@Barcellona, selected for the implicit creativeness to the objective to build one of the most solid technological and innovative districts in Europe.

1. Cambiamenti in atto e città creative

L'analisi sulla distribuzione demografica degli ultimi decenni conferma l'esplosione di grandi città in cui è concentrato più del 50% della popolazione mondiale.

Nel panorama europeo, particolare attenzione è dedicata ad alcune città che, superando le tendenze all'omologazione, alle criticità e alle disfunzioni proprie delle megalopoli, provano a realizzare configurazioni più moderne caratterizzate da qualità, innovazione e cultura urbana. Del resto, i processi di competizione e concorrenza globali hanno

determinato la diffusione di modelli di *governance* in cui anche i fattori dell'innovazione, tra i quali ricerca scientifica e innovazione, hanno il ruolo di imprimere traiettorie e ritmi alla trasformazione dei sistemi economici e sociali. Ed è evidente che proprio le città sono i luoghi privilegiati di questi processi, sia in virtù della loro centralità nei processi di produzione, acquisizione e diffusione della conoscenza, sia come luoghi di sperimentazione di nuovi assetti socio-economici e di governo delle relazioni locali/globali.

Le città sono laboratori di sperimentazione e di progettualità in cui identità ereditata e costruita



diventano i pilastri per migliorare la qualità di vita, le performance economiche e la dimensione urbanistico territoriale derivante da nuove funzioni d'uso. Le città diventano "creative", in quanto, per affrontare le sfide della competizione per l'allocatione di flussi e risorse, tendono ad essere motori di *knowledge economy* per lo sviluppo del territorio e del sistema in cui sono collocate, attraverso l'utilizzazione di fattori innovativi per la promozione della localizzazione di investimenti e risorse. L'avanguardia è rappresentata da investimenti in ricerca, innovazione e rigenerazione attraverso la cultura e la creatività e da percorsi "moltiplicatori di capitale urbano", consentendo la generazione di nuove economie e l'attivazione di dinamiche di sviluppo che si connettono alle reti-mondo. Allo stesso tempo si trasformano in incubatori di una vera e propria "classe creativa", attirando la localizzazione di intelligenze, competenze e manodopera che alimentano la domanda di particolari declinazioni della qualità urbana indispensabili per lo sviluppo delle nuove opportunità.

Le *culture-based competition cities* sono, così, in grado di competere nel panorama internazionale attraverso la valorizzazione della propria identità culturale, sia consolidata sia in evoluzione.

La potenzialità creativa che R. Florida attribuisce alle città nell'essere laboratorio di innovazione aperto verso l'esterno sono riprese da un consolidamento del paradigma teorico di città creativa come "città della conoscenza", dove risiedono la capacità di rinnovare e inventare: formazione superiore, comunicazione, ricerca, tecnologie avanzate sono soltanto alcuni degli ingredienti che fanno della conoscenza una vera strategia alternativa di sviluppo territoriale, innescando complessi *spillover* locali a lungo termine in grado di auto prodursi nel tempo. Evidentemente le trasformazioni orientate da processi conoscenza creativa generano trasformazioni fisiche ma anche riorganizzazioni funzionali, economiche e sociali, oltre che di revisione del sistema di governo delle relazioni, e sono subordinate alla presenza di un capitale umano di conoscenze, in condizioni di cooperare per lo sviluppo e di mobilitarsi sul progetto collettivo del futuro.

Le città che intendono mantenere il loro dinamismo anche per il futuro devono valorizzare le proprie risorse culturali, paesaggistiche, relazionali e identitarie per la creazione di nuovo valore urbano. La rigenerazione delle città non è più facile occasione per investimenti a lungo termine o per accantonare le riserve finanziarie delle multinazionali, ma diventa necessario offrire preziose occasioni di reale sviluppo per produrre effetti sia

nel dominio dei beni collettivi che nel dominio di milieu privati.

La rigenerazione urbana nell'era post-crisi non è più solo una sfida del progetto urbano, ma chiede un vigoroso impegno per affrontare creativamente il *global change* finanziario su cui si misureranno le prestazioni delle nazioni e il benessere delle comunità.

Il successo delle città creative deriva dalla capacità di essere contemporaneamente luoghi della qualità e nodi territoriali di più vaste reti culturali o di eventi artistici e sportivi, di reti di innovazione e ricerca, inserite nei network del turismo, del *loisir* o dell'*edutainment*.

La costruzione di nuova territorialità passa attraverso l'organizzazione di grandi eventi, la presenza di grandi musei e teatri, università all'avanguardia, parchi tematici o risorse ambientali e i "moltiplicatori di capitale urbano" consentono alle città, che ne sanno guidare gli effetti, di generare nuove economie a partire dagli investimenti iniziali, di attivare dinamiche di sviluppo che le connettono alle reti-mondo puntando sulla potenza delle identità locali.

Ritorna l'idea di appartenenza ad una rete policentrica in cui le città siano nodi creativi e produttivi capaci di svolgere anche un'attività di controllo delle esternalità negative e di redistribuzione delle risorse attraverso un'azione progettuale capace di dosare le forze di agglomerazione e dispersione, le tensioni all'innovazione e alla conservazione e ridurre le conflittualità sociali, il consumo di suolo e l'inquinamento, contribuendo anche alla sostenibilità economica delle politiche di coesione sociale. In alcuni casi, la capacità di creare valore e di attrarre nuovi flussi di investimenti e risorse genera differenza tra territori e può realizzarsi mediante la promozione di network territoriali (gestione per processi, facilitazione, supporto nella definizione di agreements volontari, supply chain territoriale, relazioni, sistema ecc.) e attraverso forme strutturate quali partenariati pubblico privati, community territoriali o tematiche, reti di imprese, filiere, cluster. Le strategie, invece, derivano da ricerche e analisi di natura socio-economica, attinenti i temi del lavoro, dell'innovazione, del sistema produttivo, della conoscenza, della formazione, del sociale, che producono informazioni di supporto alle decisioni da adottare nella definizione ed implementazione di strategie, di politiche, di creazione del valore.

La valorizzazione delle risorse per la creazione di valore presenta, tuttavia, due aspetti problematici: la *performance gap*, legata al miglioramento dell'efficienza e la *opportunity gap*, derivante dallo sfruttamento di nuove opportunità derivanti da nuovi prodotti, nuovi mercati, sviluppo del volume

di affari. Certamente, la “*boundary shift*” urbana e territoriale richiede nuove competenze e risorse e si attiva con un intento strategico, che richiede di partire dalle proprie *core competencies* per introdurne altre nuove.

In ogni caso, rispetto alle intenzioni, è opportuno chiedersi quali siano le condizioni per attivare la città creativa, per generare innovazione e cambiamento nelle città europee. Più precisamente, la repentina mutevolezza degli scenari della globalizzazione impone ai territori e agli attori di concentrarsi sui processi di relazione che generano i flussi di valore territoriale.

Evidentemente, se grande interesse è riservato alle ricadute che le spinte all’innovazione territoriale e la costruzione di strategie di trasformazione possono avere sui sistemi economici e sociali di riferimento, particolare attenzione è data anche al ruolo delle leve attraverso cui sono avviati processi di cambiamento e di riqualificazione urbana.

Alla luce delle precedenti considerazioni, la ricerca ha affrontato il tentativo di individuare un modello di analisi finalizzato a comprendere la capacità dei sistemi urbani di creare valore, attraverso percorsi di differenziazione e di diversificazione, e di analizzare consistenza e sostenibilità complessiva dei processi in atto e delle strategie competitive attuate.

2. Leve dell’innovazione e interpretazione del cambiamento

I processi di trasformazione sono riconducibili all’individuazione della specificità dei fenomeni che investono le città e per i quali, attraverso la verifica di politiche, progetti, attori e interventi, vanno approfondite le leve, e il peso specifico delle stesse, attraverso le quali i sistemi urbani riescono a determinare strategie di innovazione.

I sistemi urbani si trovano impegnati in un processo decisionale che prevede l’identificazione del posizionamento attuale, la valutazione degli impatti sugli attributi di scambio, la scelta di forme di *gover-*

nance alternative e delle risorse già disponibili sulle quali agire o di quelle eventualmente da acquisire.

Più schematicamente, il territorio definisce le leve attraverso le quali avviare processi di riposizionamento strategico, decidendo di adottarne uno o più di esse pur di allontanarsi da funzioni tradizionali di *core business*. Per l’individuazione dei percorsi alternativi devono essere analizzate le caratteristiche materiali e immateriali, strutturali ed organizzative dei sistemi locali di riferimento, nel tentativo di proporre uno schema metodologico adeguato a interpretare i processi di posizionamento strategico (*boundary shift*), gli investimenti in risorse specifiche, le tipologie di *governance* e definizione dei diversi sistemi di “allineamento strategico”.

Il modello teorico proposto individua quattro leve prevalenti, riconducibili alle dimensioni delle politiche esterne, al ruolo del mercato, alle risorse interne e al contesto territoriale allargato.

Si tratta di sollecitazioni *politiche*, alle diverse scale, *risorse interne* e proprie dell’impresa-territorio, quali risorse fisiche, capitale umano, risorse finanziarie, capacità di mercato, performance ambientali e reti relazionali. Altra leva è il *contesto territoriale allargato* e nel quale in sistema urbano si colloca, con riferimento alla vicinanza di risorse naturali, risorse storico/culturali, risorse relazionali, capitale fisso sociale e diversificazione dell’economia locale. Infine sono valutate le opportunità derivanti dalle opportunità e dai cambiamenti dei *mercati*.

L’analisi delle leve per la creazione del valore restituisce il grado di sensibilità al cambiamento da parte delle città, consentendo di verificare se sono stati avviati processi di nuova territorialità o se permangono situazioni conservative di *core business*.

Nei casi di innovazione è possibile valutare quali leve sono state adottate e quale la combinazione/graduazione proporzionale delle stesse.

Dai risultati, per ciascun contesto territoriale, si potranno determinare le debolezze o le problematiche che hanno impedito al territorio stesso di attivare le altre leve per la creazione del valore. Da

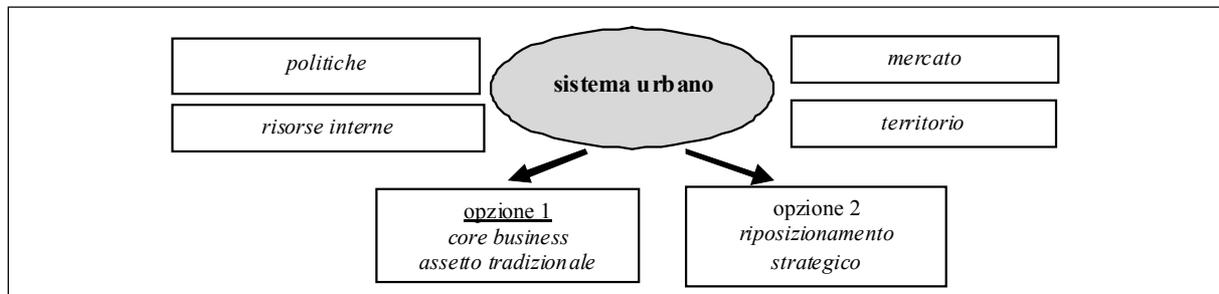


Fig. 1. Schema metodologico e leve dell’innovazione.



questo, infine, è possibile delineare una domanda di intervento funzionale alla ripresa dello sviluppo locale.

3. L'esperienza della città di Barcellona

Un esempio di buone pratiche di creatività della città contemporanea è offerto dall'analisi del Progetto 22@Barcellona, selezionato per aver voluto interpretare le sfide del cambiamento attraverso la volontà implicita dell'obiettivo di costruire uno dei più solidi distretti tecnologici e innovativi dell'Europa.

Già l'intenso processo di riqualificazione urbana ed economica, eseguito durante gli ultimi venti anni, aveva ottenuto un riconoscimento internazionale per i risultati economici e sociali raggiunti. Dopo la prima trasformazione avvenuta in occasione dei Giochi Olimpici, che consolidarono l'apertura della città al mare ed alle sue aree metropolitane, Barcellona ha avviato una seconda riqualificazione finalizzata al rafforzamento della sua proiezione internazionale e alla realizzazione delle attività innovative basate sulla conoscenza.

Il Progetto rappresenta una sfida di riqualificazione urbana e risponde alla necessità di recuperare il tessuto sociale e il dinamismo economico del quartiere Poblenou e creare un ambiente diverso ed equilibrato dove installazioni diverse coesistono con edifici pubblici, attrezzature e spazi verdi che ne migliorano la vita e la qualità.

Come progetto di rinascita economica, costituisce un'opportunità unica di creare in Poblenou un importante distretto scientifico, tecnologico e piattaforma culturale orientate a trasformare Barcellona in una delle città più dinamiche ed innovative d'Europa.

La creazione di una città di conoscenza¹, fondata sul capitale umano e sulla gestione delle informazioni e della tecnologia, si basa su una struttura privilegiata che permetterà alle società locali e più dinamiche di sviluppare le loro iniziative e stabilire un modello differenziale di città per attrarre i settori emergenti dell'economia; settori strategici per la classificazione internazionale dell'area metropolitana.

I cluster, definiti negli obiettivi, riguardano le aree tematiche di ICT, MedTech, Design, Media, Energy, mentre le attività che si andranno ad insediare saranno relative a società private, istituzioni pubbliche, Università, centri di ricerca e tecnologici, incubatori, aziende, spazi aperti, residenze, altri servizi.

Il progetto 22@Barcelona reinterpreta le fun-

zioni della vecchia trama industriale del quartiere Poblenou e crea un nuovo modello di spazio urbano che sostituisce la precedente destinazione d'uso esclusivamente industriale con la coesistenza di settori che non pregiudicano le attività produttive, normalizza la presenza dell'edilizia sociale e ne facilita la riqualificazione, recuperando la vocazione produttiva del vecchio motore economico della città di Barcellona per creare un modello nuovo di spazio urbano secondo le necessità della società basata sulla conoscenza e l'innovazione.

Nel 1987, l'antico e autonomo quartiere San de Martín Provençales, già adeguatamente urbanizzato e caratterizzato dalla presenza di un importante insediamento di industrie del settore tessile, fu incorporato alla città. Tra il 1860-1960, si registrò un aumento da 57 a 243 ha di suolo industriale, con attività relative ai settori tessile, metallurgico e delle costruzioni e per più di cento anni Poblenou ha rappresentato una forza trainante dell'economia catalana e uno degli ultimi quartieri industriali di Barcellona. Successivamente, con l'inizio della de-industrializzazione, il quartiere, si ritrovava con una particolare e complessa trama urbana ma distaccata da Barcellona a causa della presenza di una rete ferrata funzionale al sistema industriale. Un freno significativo all'attività produttiva venne dalla comparsa della Zona Franca come nuovo centro di attività industriale e l'ubicazione di nuove attività nel centro della città. Per questo, tra il 1963 ed il 1990, si registrò la perdita di più di 1.300 fabbriche, mentre gli spazi venivano abbandonati al degrado. Solo alla fine del Novecento fu avviato un primo tentativo di recupero del quartiere con interventi eseguiti in occasione dei Giochi Olimpici. Furono realizzati il collegamento della zona all'area metropolitana, al porto e all'aeroporto, la trasformazione delle spiagge in suolo edificabile e la costruzione del primo quartiere residenziale sulla costa. L'apertura dell'ultimo tratto della via Diagonale consentì infine di collegare Poblenou al centro di affari della città.

Recentemente, la riapertura del dibattito sul futuro dei 200 ettari di suolo industriale di Poblenou da riqualificare e rifunionalizzare, ha rappresentato l'avvio del Progetto che riguarda un'area totale oggetto della pianificazione di 198,26 ha, la creazione di spazi verdi per 114.000 m², nuove installazioni per 145.000 m², la creazione di occupazione per 130.000 unità ed un piano di investimenti in infrastrutture pari a circa 180 milioni di euro.

Barcellona intende, in tal modo, restituire all'area nuova vitalità sociale ed economica, attraverso la trasformazione di aree industriali desuete in uno spazio di alta qualità urbana ed ambientale



e con nuove attività collegate alla conoscenza e all'innovazione.

Nell'*area occidentale*, il Piano del Delta del fiume Llobregat ha promosso lo sviluppo strategico logistico per il trasferimento e il nuovo insediamento di attività nella parte Sud-est della città. L'investimento² ha consentito di realizzare il collegamento con l'Aeroporto Internazionale, capace di voli transoceanici e di raddoppiare il numero di passeggeri³; la deviazione della foce del fiume Llobregat, per tre chilometri verso Sud, che ha consentito di raddoppiare l'area portuale di Barcellona (760 a 1.300 ettari) e quadruplicare le aree destinate alla logistica (da 65 a 263 ettari); la deviazione della strada e della rete di infrastruttura ferroviaria per consentire importanti miglioramenti alla fascia litoranea, compresa la possibilità di collegare ferrovia e arrivo dei treni ad alta velocità con l'aeroporto, e la costruzione di più di 80 chilometri per metropolitana e linea ferroviaria nazionale; lo sviluppo di molti progetti di protezione ambientale, compresa la costruzione di nuovi impianti di trattamento di rifiuti e l'aumento degli spazi verdi lungo i percorsi fluviali del Delta Llobregat.

Nell'*area orientale* sono state realizzate opere di nuova centralità al fine di aumentare la coesione sociale e la competizione del quartiere Poblenou e della città intera: la piazza di Glorias costituisce l'accesso all'area di intervento 22@Barcelona ed ai suoi dintorni che accolgono molte importanti installazioni culturali come il Teatro Nazionale della Catalogna, l'Auditorium e l'Archivio della Corona di Aragona e il progetto del futuro Museo; il forum universale delle culture ha comportato un rinnovamento integrale di un importante settore urbano; la costruzione dell'Università Interuniversity futura del Besòs (il b_TEC) dovrebbe essere completata con 60.000 m² di spazi per la didattica e la formazione e 60.000 m² dedicati allo sviluppo di reparti per la ricerca; la stazione intermodale di Sagrera consente, invece, di collegare metro, autobus, treni metropolitani e regionali con treni ad alta velocità; la nuova stazione collegherà rapidamente Barcelona a Madrid e consentirà di spostarsi dal distretto 22@Barcelona all'aeroporto di El Prat in solo undici minuti.

Nell'*area centrale*, il progetto trasforma duecento ettari di suolo industriale in un distretto innovativo che offre spazi moderni per la concentrazione strategica delle attività basate sulla conoscenza. L'iniziativa è anche un progetto di riqualificazione urbana ed un nuovo modello di città che offre una risposta alle sfide derivanti dalla società basata sulla conoscenza.

Complessivamente il Distretto è caratterizzato

da straordinaria centralità urbana e metropolitana ed è strutturato dal Viale Diagonale, centro di affari di Barcellona che nella prima stesura univa punti focali di importante attività a piazza di Les Glorias, centro culturale ed amministrativo futuro della città, ed il Barcellona Convegni Centro Internazionale.

Il progetto intende consentire l'accesso a 4,4 milioni di persone, con il trasporto pubblico in meno di un'ora e garantisce un'accessibilità urbana, metropolitana ed internazionale eccellente attraverso una rete completa di trasporti. Il distretto automobilistico è connesso alla rete metropolitana, alla rete nazionale e principale di autostrade ed alle infrastrutture principali di trasporto internazionale, grazie al Ronda del Litoral. Tramite trasporto pubblico, l'area può essere accessibile attraverso la metro, la linea ferroviaria tranviaria ed una rete estesa di autobus che connettono l'area al resto della città e ai municipi metropolitani orientali e principali. Al distretto produttivo sarà presto connessa anche la rete europea di treni ad alta velocità, e la mobilità aerea, grazie al nodo intermodale che sarà costruito nella piazza di Glorias e che avrà una linea di metropolitana in grado di collegare il distretto all'aeroporto Internazionale.

Dallo stato di avanzamento del progetto si evince che è stato riqualificato il 67% della superficie interessata attraverso la realizzazione di 110 piani di riqualificazione urbana per un totale di 2.824.709 m² destinati a nuove installazioni di produzione, edilizia sociale, infrastrutture e servizi.

Il progetto del 22@Barcelona è stato apprezzato dagli imprenditori privati per la consistenza degli affari: circa 1.502 ditte appartenenti a settori strategici quali i media, l'ITC, il MedTech, l'energia o il design sono già insediate nel distretto. Anche l'occupazione generata ha già fatto registrare una quota di circa 44.600 lavoratori che dovrebbe arrivare a 150.000.

4. Conclusioni

L'analisi del caso studio testimonia il ruolo delle leve strategiche che hanno potuto contribuire all'attivazione di percorsi virtuosi finalizzati all'innovazione territoriale. Nell'esperienza di Barcellona, diversi fattori hanno contribuito alla realizzazione di strategie di riallineamento strategico. In particolare, relativamente alle sollecitazioni derivanti da politiche europee e nazionali, certamente le indicazioni provenienti dalle strategie di Lisbona e Gothenborg e dal Documento Europe2020 hanno influito sulla determinazione di un orientamento



volto alla competitività e alla sostenibilità della riqualificazione urbana.

Hanno altresì contribuito la presenza di *risorse interne* e proprie dell'impresa-territorio Barcellona, quali, ad esempio, la già esistente dotazione urbana ed infrastrutturale, la capacità imprenditoriale e le competenze acquisite nelle precedenti fasi di trasformazione, la disponibilità di risorse finanziarie sulla base di autofinanziamento e di capacità di accesso alle policy, la capacità di rispondere ai segnali del mercato o la presenza di solide reti relazionali tra soggetti locali.

Con riferimento al *contesto territoriale allargato* e nel quale in sistema urbano si colloca, nell'implementazione del progetto è sembrata rilevante la presenza di attrattori e risorse storico/culturali e capitale fisso sociale, in termini di accessibilità, mobilità, servizi alle imprese e alle persone.

Infine, hanno avuto un peso rilevante, le esigenze derivanti dai cambiamenti dei *mercati*, legati alle opportunità intrinseche alla localizzazione di innovazione e ICT, alla comunicazione e alla conoscenza, alla creazione di spazi della cultura e alle nuove tendenze turistiche.

Bibliografia

- Amato G., Varaldo R., Lazzeroni M., *La città nell'era della conoscenza e dell'innovazione*, Milano, Franco Angeli, 2006.
- Bencardino F., Prezioso M. (2006), *Geografia economica*, Milano McGrawHill.
- Bobbio R. (a cura di), *Urbanistica creativa. Progettare l'innovazione nelle città*, Rimini, Maggioli Editore, 2008.
- Butler R.J., "A transactional approach to organising efficiency", *Prospectives from markets and collectives administration and society*, n. 10, 1982.
- Camagni R. et Maillat D., *Milieux innovateurs*, Paris, Economica, 2006.
- Camagni R., *Il concetto di milieu innovateur e la sua rilevanza per le politiche pubbliche di sviluppo regionale in Europa*, in Garofoli G. e Mazzoni R. (a cura di), *Sistemi produttivi territoriali: struttura e trasformazione*, Milano, Franco Angeli, 1994.
- Camagni R. (ed.), *Innovation networks: spatial perspectives*, London, GREMI, Belhaven Press, 1991.
- Camagni R. et al. (eds), *Ressources naturelles et culturelles, milieu et développement*, Neuchâtel, éd. EDES, 2004.
- Carta M., *Creative City: dynamics, innovations, actions*, Barcelona, List, 2007.
- Cooke P., Heidenreich M. e Braczyk H. (eds.), *Regional Innovation Systems*, London, Routledge, 2004.
- Cremaschi M. (a cura di), *Politiche, città, innovazione*, Roma, Donzelli, 2010.
- Crevoisier O. et Kebir L., *Pour une typologie des dynamiques des ressources*, Colloque GREMI VI, La Neuville, 26-27 avril, 2002.
- De Rosa M., "La costruzione sociale del paesaggio rurale: l'approccio del milieu innovateur", in AESTIMUM, n. 49, dicembre 2006, pp. 13 e seg.

- Florida R., *Cities and the creative class*, Routledge, London, New York, 2005.
- Ghosh M., John G., "Governance value analysis and marketing strategy", *Journal of marketing*, 63, 1999, pp. 131-145.
- Krugman P., *La coscienza di un liberal*, Bari-Roma, Editore Laterza, 2007.
- Landry C., *The Creative City*, London, Earthscan, 2000.
- Lazzeroni M., *Geografia della conoscenza e dell'innovazione tecnologica. Un'interpretazione dei cambiamenti territoriali*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Lazzeroni M., *High tech Activities, System Innovativeness and Geographical Concentration: Insights. Into Technological Districts in Italy*, In «European Urban and Regional Studies», n. 17; 2010. pp. 45-63.
- Maillât D. et Perrin R., *Entreprises innovatrices et développement territorial*, GREMI, Neuchatel, EDES, 1992.
- Malecki E., *Cities and Regions in the Global Economy: Knowledge and Local Development Policies*, in «Environment and Planning C: Government and Policy», n. 25, 2007, pp. 638-654.
- Malerba F., Pianta M., Zanfei A. (a cura di), *Innovazione. Imprese, industrie, economie*, Roma, Carocci editore, 2007.
- Menard C., "Economie néoinstitutionnelle et politique de la concurrence: le cas des formes organisationnelles hybrides", *Economie rurale*, n. 277-278, 2003.
- Perroux F., "Economic Space: Theory and Applications", *The Quarterly Journal Economics*, vol. 64, n. 1, 1950, pp. 89-104.
- Porter M., *The Competitive Advantage of Nations*, London, Macmillan, 1990.
- Prezioso M., "La dimensione territoriale della strategia di Lisbona e Gothenburg: l'approccio concettuale e metodologico", in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, XII, XI (1), 2006, pp. 9-34.
- Prezioso M. (Ed. by), *Territoriale Dimension of the Lisbon-Gothenburg Strategy - Final Report*, Roma, ARACNE, 2006.
- Raynaud E., "Creation and capture of values in sectors of agri-food industry: strategies and governance", *Working Party on agricultural policies and markets*, Paris, OCDE, 2007.
- Rullani E., *Economia della conoscenza. Creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Roma, Carocci, 2004.
- Saccomandi V., *Istituzioni di economia del mercato dei prodotti agricoli*, Bologna, REDA, 1991.
- Scott A. J., "Creative cities: conceptual issues and policy questions", in *Journal of Urban Affairs*, n. 28 (1), 2006.
- Storper M. e Scott A.J., *Rethinking Human Capital, Creativity and Urban Growth*, in «Journal of Economic Geography», n. 9, 2009, pp. 147-167.
- Tortorella W., *L'economia delle città: crescita o crisi?*, in *Città d'Italia. Le aree urbane tra crescita, innovazione ed emergenze*, a cura di W. Tortorella, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 69-112.
- Triglia C., *La costruzione sociale dell'innovazione. Economia, società e territorio*, Firenze, Firenze University Press, 2007.
- Van der Ploeg J.D., *Oltre la modernizzazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.
- Williamson O.E., "Transaction costs economics", in Menard C., Shirley M.M. (eds.), *Handbook of new institutional economics*, Berlin, 2008.

Note

¹ Strategia promossa dal Consiglio Urbano, da economisti, rappresentanti di settori sociali, istituzionali e Università.

² Circa 4.500 milioni di euro.

³ 40 milioni annui.



La misura del benessere con i metodi multicriteria: un caso studio per le regioni italiane

Keywords: *Benessere Regionale, Indici Compositi, Metodi Multicriteria, Entropia, Metodo TOPSIS.*

Parole chiave: *Qualità della Vita, Analisi Multicriteria, TOPSIS, Indici Compositi.*

JEL code: *I31 General Welfare; D63 Equity, Justice, Inequality and Other Normative Criteria and Measurement; C43 Index, Numbers and Aggregation; C21 Cross-Sectional Models, Spatial Models, Treatment Effect Models, Quantile Regressions Dynamic Treatment Effect Models.*

Settori ERC: *SH1_3 Econometrics, Statistical Methods.*

Sommario: *La presente nota intende verificare se metodi riferibili al quadro concettuale dell'analisi multicriteria ed in particolare il metodo TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution; Hwang e Yoon, 1981; Zeleny, 1982) possano essere impiegati per la valutazione quantitativa del benessere.*

La verifica empirica è condotta con riferimento alle regioni italiane; il benessere è esaminato impiegando indicatori rappresentativi di differenti dimensioni della qualità della vita, valutando, inoltre, l'opportunità di sintetizzarli, con il metodo TOPSIS in un indice composito.

Abstract: *This paper attempts to provide different composite indices for the main dimensions (or domains) of well-being at regional level. The twenty regions of Italy are compared and ranked with respect to nine dimensions of well-being: demographics, housing, economy, environmental, health, safety, education, civic participation and social cohesion. Each dimension has a number of related indicators that are aggregated and weighted by employing Zeleny's compromise solution concept and TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution) method of compromise ranking ((Zeleny, 1982; Hwang e Yoon, 1981).*

1. Introduzione

L'approccio alla misura di un fenomeno basato su un sistema di indicatori ha raccolto nel corso degli anni sempre maggiori consensi per la sua caratteristica di soddisfare i fabbisogni informativi di politici, imprese, cittadini e pubblica amministrazione in tempi più rapidi rispetto a quelli occorrenti per la predisposizione di altri strumenti conoscitivi.

Al fine di orientare sempre più tali sistemi alle esigenze degli utilizzatori finali, una parte della letteratura si è poi indirizzata verso la costruzione di misure maggiormente aggregate, denominate indici compositi, in grado di fornire uno strumento di più facile impiego nei processi di decisione.

Da lungo tempo indicatori ed indici compositi hanno, come campo di indagine teorica e terreno di verifica empirica, fenomeni complessi quali l'ambiente, la felicità e la qualità della vita: la vastità dei contributi su tali argomenti, basati su insiemi di indicatori ed indici compositi, testimonia l'aumento di domanda che si è registrato nei confronti di una loro valutazione quantitativa.

La presente nota intende verificare se metodi riferibili al quadro concettuale dell'analisi *multi-*

criteria ed in particolare il metodo TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution*; Hwang e Yoon, 1981) possano essere impiegati per la valutazione quantitativa della qualità della vita.

La verifica empirica è condotta con riferimento alle regioni italiane; la qualità della vita è esaminata impiegando indicatori rappresentativi di differenti dimensioni della stessa, valutando, inoltre, l'opportunità di sintetizzarli, con il metodo TOPSIS in un indice composito.

I pesi attribuiti agli indicatori ai fini di ottenere una misura di sintesi, sono derivati sulla base della variabilità osservata nei loro valori, valutata in connessione con il significato che assume la diversità nell'approccio entropico di Shannon (Shannon, 1947).

La misura della distanza impiegata è quella di Mahalanobis che permette di considerare le relazioni tra gli indicatori.

La considerazione congiunta di un insieme di indicatori e di misure aggregate, ricavabili dallo stesso, può risultare particolarmente utile ai fini decisionali se si adotta una lettura "circolare" dei risultati ottenuti e, dunque, sia dagli indicatori agli indici compositi, sia dalle procedure di sintesi agli



indicatori-dimensioni della qualità della vita che necessitano di interventi prioritari.

2. Quadro di riferimento e obiettivi

La qualità della vita è un concetto la cui definizione è ancora oggi ampiamente dibattuta, ma che costituisce oggetto di misura in moltissime ricerche, data la sua rilevanza istituzionale, politica ed individuale.

L'approccio di misura è solitamente multidimensionale seguendo l'impostazione relativa ai fenomeni complessi, che tendono ad essere quantificati sulla base dei fattori (dimensioni) di diversa natura che li caratterizzano.

Alcuni metodi impiegati per la misura della qualità della vita, così come della sostenibilità dello sviluppo e della qualità in campo ambientale, sono riferibili al quadro concettuale dell'analisi *multicriteria* (MCDM)¹ (fra i numerosi esempi, Diakoulaki et al., 1995; Deng et al., 2000; Kim, Park e Yoon, 1997; Zhou et al., 2006; Parkan e Wu, 1999; Isiklar e Buyukozkan, 2007; Jee e Kang, 2000; Wang T.-C. e Hsu J.-C., 2004; Tzeng G.-H. e Lin G., 2005).

L'analisi MCDM può essere intesa come un insieme di metodi di riduzione dell'informazione disponibile mediante l'estrazione di quella rilevante ai fini decisionali; da un punto di vista operativo i metodi ad essa riconducibili sono molto utili per esaminare fenomeni complessi, quale la qualità della vita, poiché permettono di trattare congiuntamente informazioni basate su scale di misura diverse, e di derivarne misure aggregate.

Obiettivo del presente lavoro è applicare tra le diverse proposte MCDM la tecnica di costruzione di misure aggregate nota con l'acronimo TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution*), (Hwang e Yoon, 1981) per valutare la qualità della vita nelle regioni italiane. I metodi MCDM possono essere usati per valutare n alternative relativamente alle diverse componenti della qualità della vita, spiegate, a loro volta da m attributi o criteri (gli indicatori elementari).

Il metodo TOPSIS fornisce un indice composito mediante il quale è possibile ricavare un ordinamento rispetto al fenomeno in esame; nel caso oggetto di studio, il campo di indagine è costituito dalle 19 regioni italiane e dalle province di Bolzano e Trento, con riferimento alle quali si vogliono costruire 10 indici sintetici per altrettante macrodimensioni della qualità della vita, rappresentate a loro volta da 99 indicatori².

Gli indici compositi che si ricavano con il metodo TOPSIS sono calcolati tenendo conto che esistono

conflitti tra gli indicatori di diverse dimensioni, ad esempio quelli economici e quelli ambientali, e che è necessario, di conseguenza, impiegare una metodologia in grado di tener conto di tali situazioni di conflitto. Non esiste una regione che eccelle rispetto alle altre relativamente a tutti gli indicatori della qualità della vita (anche soltanto per una dimensione) e, pertanto, la misura della qualità della vita e l'ordinamento delle regioni che da essa si può dedurre sono ricavati mediante il concetto di soluzione di compromesso ed il metodo TOPSIS (Zeleny, 1982; Hwang e Yoon, rispettivamente). Questo ultimo individua, infatti, una graduatoria sulla base della soluzione di compromesso.

Di recente il metodo TOPSIS è stato modificato per tenere conto della situazione più realistica di interdipendenza tra i diversi criteri di ciascuna dimensione (Antucheviciene, J. et al. Zavadskas, 2010).

A tale fine l'originaria misura euclidea della distanza è stata sostituita con quella di Mahalanobis. Infine l'approccio entropico scelto per ricavare i pesi da attribuire agli indicatori permette di interpretare in modo differente i pesi svincolando l'interpretazione dei risultati ottenuti dal problema della compensabilità.

3. Il benessere, le sue dimensioni e gli indicatori che le rappresentano

Dalla vastissima letteratura sulla qualità della vita e sul benessere (fra tutti Clarke, 2005; Des Gasper 2002 e 2004; Veenhohoven, 2004), risulta che non esiste ancora oggi una definizione di tale concetto universalmente accettata³.

Al contrario, esiste ormai un pieno consenso sulla natura multidimensionale del benessere Mc Gillivray (2005); Osgberg e Shaarpe (2005); Alkire (2002), in quanto è riconosciuto che il benessere è un concetto che non si limita ai mezzi necessari alla sopravvivenza, ma comprende un insieme di diritti che devono essere garantiti a tutte le persone (Summer, 2004; Mina Balamoune-Lutz, Wider, 2004; Quizilbash 1996, per citarne solo alcuni).

Di fronte ai problemi che ancora sussistono circa la definizione della qualità della vita, si preferirà, di seguito, riferirsi a tale concetto come ad un'astrazione da impiegare quando si vogliono considerare congiuntamente molti aspetti della vita ed assumendo che il benessere sia determinato da un complesso di fattori che interagiscono tra di loro.

Anche le questioni inerenti alle dimensioni che caratterizzano la qualità della vita (e, conse-

guentemente, la scelta delle variabili-indicatori che intendono rappresentarle) e, ancora di più, quelle concernenti i metodi di misura, risultano temi di discussione nella letteratura. L'evoluzione delle impostazioni metodologiche ricalca quella del concetto e, pertanto, nel corso degli ultimi cinquanta anni, si è passati da una misura del benessere incentrata sul tasso di crescita del Prodotto interno pro-capite (essendo la determinante economica l'unica rilevante) a metodi di misura in grado di sintetizzare informazioni elementari eterogenee (e rappresentative dei diversi aspetti che devono essere considerati nel definire il benessere).

Seguendo l'accezione con la quale è generalmente usato il termine dimensione (fra tutti Alkire, 2002), una dimensione è un aspetto o componente di un fenomeno oggetto di analisi⁴. La caratteristica principale di una componente si ricava dalla stessa etimologia del termine che sta a significare mettere insieme diversi elementi e, dunque, rende l'idea che coesistono diverse dimensioni e che ciascuna è parte del tutto. Nel caso della qualità della vita, che è un concetto non definito, appare tuttavia più appropriato immaginare che le dimensioni non entrino a far parte di un complesso quantitativamente determinabile, ma siano piuttosto componenti di un miscuglio (utilizzando, cioè il significato di componente adottato nelle scienze chimiche).

Circa la scelta delle dimensioni (o componenti o domini) del benessere, la letteratura (ad esempio, Sharpe e Smith, 2005) offre moltissime possibilità, comunque riconducibili alle quattro macro dimensioni – ambientale, economica, sociale e della salute – dove la dimensione sociale è sicuramente quella che può essere rappresentata con maggior dettaglio (ad esempio sicurezza, partecipazione, cultura, etc). È da notare che la misura del benessere sulla scala regionale implica considerare anche alcune dimensioni, quali ad esempio taluni aspetti territoriali, che usualmente non sono inserite nella costruzione della misura a livello nazionale. Su scale territoriali ridotte, alcuni fattori strutturali, così come alcune determinanti dello sviluppo locale, appaiono poi di particolare rilievo, in quanto possono determinare livelli di benessere significativamente diversi da regione a regione. Nel caso della qualità della vita le dimensioni scelte sono 10: popolazione; ambiente; protezione sociale; economia; scienza, tecnologia ed innovazione; giustizia e sicurezza; cultura; coesione sociale; energia e territorio.

Una volta determinati la natura e il numero delle componenti, il dibattito si focalizza sulla scelta degli indicatori (Boysen, 2002) e tra le principali questioni sono solitamente considerate la necessità di collegare la scelta all'obiettivo della misurazione,

l'importanza di affidarsi a criteri di selezione, quali validità, affidabilità, comparabilità, semplicità e disponibilità dei dati, tenendo altresì presente che la selezione implica un compromesso tra semplificazione e complicazione.

A ciascuna dimensione del benessere sono stati associati i relativi indicatori. La scelta di un numero di indicatori pari a 10 per le diverse dimensioni (ad eccezione dell'energia che ha solo 9 indicatori) serve ad evitare la distorsione introdotta dalla diversa numerosità degli indicatori nella struttura dei pesi. La fonte dei dati è l'Istat ed in particolare i sistemi informativi territoriali. Altra fonte dei dati è la pubblicazione, sempre a cura dell'Istat "Noi Italia (100 statistiche per l'Italia)". Gli anni di riferimento sono principalmente il 2007 ed il 2008. Gli indicatori possono essere qualificati in due categorie: *benefit* e *cost*: nel primo caso sono preferibili valori maggiori dell'indicatore, nel secondo valori minori. Esigenze di sintesi non permettono di introdurre la lista degli indicatori che sono tuttavia quelli maggiormente utilizzati nella letteratura relativamente alle dimensioni scelte (ad esempio, tra gli altri, i tassi di natalità e mortalità per 1000 abitanti per la dimensione Popolazione; i consumi di energia elettrica da fonti rinnovabili in % dei consumi interni lordi, la superficie forestale percorsa dal fuoco sul totale della superficie forestale (%), per l'Ambiente; il Pil pro capite per regione, il tasso di occupazione della popolazione femminile in età 15-64 anni per l'Economia, e così via).

Gli indicatori e le loro definizioni sono tuttavia rintracciabili sul sito dell'ISTAT, sulla base dei sistemi informativi citati.

4. La metodologia

Con i metodi MCDM, è consuetudine presentare le alternative e gli attributi (o criteri di valutazione) considerati mediante una matrice, indicata come *matrice di decisione*. Rispetto al problema MCDM che si affronta, che è quello di misurare la qualità della vita delle regioni italiane, le alternative prese in esame sono le regioni italiane e gli attributi gli indicatori rappresentativi di ciascuna dimensione della qualità della vita. Siano n il numero delle prime (indicate con R) ed m il numero degli attributi (X).

La matrice di decisione è data da:

$$X = \begin{bmatrix} X_1 & \dots & X_j & \dots & X_m \end{bmatrix} = \begin{matrix} R^1 \\ R^i \\ R^n \end{matrix} \begin{bmatrix} x_1^1 & \dots & x_j^1 & \dots & x_m^1 \\ x_1^i & \dots & x_j^i & \dots & x_m^i \\ x_1^n & \dots & x_j^n & \dots & x_m^n \end{bmatrix} \quad (1)$$

dove:



x_j^i il valore dell'attributo j ($i=1, \dots, n$; $j=1, \dots, m$) relativamente all'alternativa ($i=1, \dots, n$; $j=1, \dots, m$), ossia il valore che assume l'indicatore di benessere nella i -esima regione. Per gli attributi, inoltre, si può porre che essi siano di due tipi: il primo è tale che a valori maggiori dell'attributo è associato un livello di benessere più elevato; al contrario il secondo tipo collega valori minori dell'attributo a livelli superiori di benessere⁵;

$$\mathbf{X}_j = (x_j^1, x_j^2, \dots, x_j^n), j=1, \dots, m \quad (2)$$

rappresenta il vettore dei punteggi attribuiti alle regioni rispetto al j -esimo attributo;

$$\mathbf{R}^i = (x_1^i, x_2^i, \dots, x_m^i), i=1, \dots, n \quad (3)$$

è il vettore dei punteggi assegnati alla regione i con riferimento all'insieme degli indicatori considerati.

Tra le diverse proposte MCDM, si prende in esame la tecnica di costruzione di misure aggregate nota con l'acronimo TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution*), (Hwang e Yoon, 1981).

Il metodo produce come risultato una graduatoria delle alternative (regioni).

La tecnica TOPSIS (da qui in poi solo TOPSIS), con riferimento allo specifico caso di studio, si fonda sul principio che la migliore regione è quella che confrontata con due ipotetiche regioni, antitetiche per la qualità della vita (la migliore e la peggiore) presenta la minore distanza dalla prima e la maggiore dalla seconda⁶. La regione ideale R^+ e R^- la sua antitesi sono definite rispettivamente mediante i valori più alti e più bassi attribuiti alle regioni con riferimento a ciascun indicatore:

$$R^+ = (x_1^+, x_2^+, \dots, x_m^+) = (\max_i \{x_1^i\}, \max_i \{x_2^i\}, \dots, \max_i \{x_m^i\}) \quad (4)$$

$$R^- = (x_1^-, x_2^-, \dots, x_m^-) = (\min_i \{x_1^i\}, \min_i \{x_2^i\}, \dots, \min_i \{x_m^i\}) \quad (5)$$

L'applicazione si articola in diverse fasi che sono sintetizzate di seguito. Preliminarmente si classificano gli indicatori nelle due categorie *benefit* e *cost*.

Fase 1. Si normalizzano i valori del j -esimo indicatore e si ottiene il vettore \mathbf{P}_j^7

La scelta del criterio di normalizzazione è strettamente collegata alle decisioni sul metodo di calcolo dei pesi e della metrica per la definizione

delle distanze. Il calcolo dei pesi con la formula dell'entropia impone che la somma dei valori normalizzati sia unitaria, così come l'impiego della distanza di Mahalanobis richiede che gli stessi abbiano varianza unitaria. Per il calcolo dei pesi l'unica normalizzazione possibile tra quelle frequentemente impiegate è la seguente:

$$\mathbf{P}_j = (p_j^1, p_j^2, \dots, p_j^n), \mathbf{P}^i = (p_1^i, p_2^i, \dots, p_m^i), \quad (6)$$

dove

$$p_j^i = \frac{x_j^i}{\sum_{i=1}^n x_j^i}$$

Tale normalizzazione ha il pregio di non uniformare la variabilità di ciascuno indicatore rispetto alle regioni, scalandola unicamente rispetto alla somma dei valori

Fase 2. Si calcolano i pesi da attribuire a ciascun indicatore

Nella letteratura MCDM-TOPSIS generalmente i pesi sono determinati a partire sempre dalla diversità dei punteggi, ma in connessione con il significato che essa assume secondo l'approccio entropico di Shannon (1947).

L'entropia (in simboli (p)), è definita come informazione attesa di un messaggio nel caso che un evento E , con probabilità p , si dovesse realizzare. (Theil, 1977). Utilizzata relativamente ai punteggi relativi degli m_g indicatori j che rappresentano la dimensione g , al fine di ricavarne i pesi in relazione all'informazione in essi contenuta, l'entropia si può scrivere come:

$$e(\mathbf{P}_j)_{rel} = - \frac{\sum_{i=1}^n p_j^i \log p_j^i}{\ln(n)} \quad (7)$$

e la si considera in rapporto al suo valore massimo.

Come si è detto l'entropia si ricollega ai concetti di incertezza e di informazione ricavabili, in questo caso, dai valori normalizzati di ciascun indicatore per le regioni italiane. In caso di $n-1$ valori i relativi nulli ed uno pari a 1 in corrispondenza di ogni colonna della matrice dei dati (e ovviamente non sulla stessa riga, altrimenti il problema di ordinare le regioni in termini di qualità della vita non sussisterebbe, almeno per il primo posto) è, infatti, anche minima l'incertezza nella decisione ed è massima l'informazione che si può desumere dai dati. Nel

caso opposto, ossia tutti i punteggi relativi uguali nelle colonne e pari ad $1/n$ per ogni colonna, dove n è il numero di regioni) si hanno invece massima incertezza e minima informazione.

Il peso è assegnato, di conseguenza, sulla base del complemento all'unità del valore relativo dell'entropia:

$$d(\mathbf{P}_j) = 1 - e(P_j)_{rel} \quad (8)$$

Poiché il peso trae origine dal confronto del valore normalizzato riferito a ciascun indicatore con la situazione che verifica la massima incertezza (o la minima informazione), esso assume il significato di grado di divergenza dell'informazione disponibile per ogni indicatore dalla situazione limite di assenza informativa o, in altre parole, di misura del grado di capacità informativa dei dati.

Normalizzando sul totale degli indicatori riferibili alla dimensione g , si ha:

$$w_j(d_j rel) = \frac{d(\mathbf{P}_j)}{\sum_{j \in g} d(\mathbf{P}_j)} \text{ con } g=1, \dots, G \quad (9)$$

$$e \sum_{j \in g} w_j(d_j rel) = 1$$

Fase 3. Si standardizzano le variabili per impiegare successivamente la distanza di Mahalanobis e si ottiene la matrice \mathbf{Z} :

$$\mathbf{Z}_j = (z_j^1, z_j^2, \dots, z_j^n)', \mathbf{Z}^i = (z_1^i, z_2^i, \dots, z_m^i), \quad (10)$$

dove il valore standardizzato per ciascun indicatore relativamente alle n regioni si ottiene come consuetudine sottraendo al valore dell'indicatore la sua media e dividendo lo scarto per la deviazione standard. Occorre infatti procedere ad una seconda normalizzazione che permetta di utilizzare indifferentemente la matrice di varianza e covarianza o la matrice di correlazione ed in questo caso la normalizzazione consiste nella standardizzazione.

Fase 4. Si moltiplica la matrice dei valori standardizzati (\mathbf{Z}) per il vettore dei pesi ricavato secondo il criterio precedentemente indicato e si ottiene la matrice pesata \mathbf{V} :

$$\mathbf{V}_j = w_j(d_j rel) * \mathbf{Z} \quad (11)$$

Fase 5. Si definiscono i vettori \mathbf{V}^+ , \mathbf{V}^- si identificano la regione ideale R^+ e la sua antitesi R^- che saranno confrontate con il vettore \mathbf{V}^i . Esse sono definite rispettivamente mediante i valori (standardizzati e pesati) più alti (più bassi) e più bassi (più alti)

attribuiti alle regioni con riferimento a ciascun indicatore *benefit* e *cost*. In altre parole

$$\mathbf{V}^i = (v_1^i, v_2^i, \dots, v_m^i)'; \mathbf{V}^+ = (v_1^+, v_2^+, \dots, v_m^+); \quad (12)$$

$$\mathbf{V}^- = (v_1^-, v_2^-, \dots, v_m^-); i=1, \dots, n \quad (12)$$

Fase 6. Si calcolano le distanze di Mahalanobis tra R^i e R^+ e tra R^i e R^- sulla base di quelle tra \mathbf{V}^i e \mathbf{V}^+ e tra \mathbf{V}^i e \mathbf{V}^- :

$$D^{i+} = d(\mathbf{V}^i, \mathbf{V}^+) = \sqrt{(v_j^i - v_j^+)^T R^{-1} (v_j^i - v_j^+)};$$

$$D^{i-} = d(\mathbf{V}^i, \mathbf{V}^-) = \sqrt{(v_j^i - v_j^-)^T R^{-1} (v_j^i - v_j^-)} \quad (13)$$

$i=1, 2, \dots, n.$

dove

R^{-1} è l'inversa della matrice di correlazione (14)

Fase 7. Si calcola una misura relativa che permette di attribuire un rango alle regioni rispetto alla qualità della vita e che costituisce la soluzione del problema di ordinamento:

$$IQ_g^i = \frac{\sqrt{(v_j^i - v_j^-)^T R^{-1} (v_j^i - v_j^-)}}{\sqrt{(v_j^i - v_j^-)^T R^{-1} (v_j^i - v_j^-) + \sqrt{(v_j^i - v_j^+)^T R^{-1} (v_j^i - v_j^+)}}} \quad (15)$$

$i=1, 2, \dots, n$

$$IQ_g^i = \frac{D^{i-}}{D^{i-} + D^{i+}} \quad (16)$$

Data la definizione dell'indice (al numeratore v_i è la distanza dalla soluzione peggiore, antitetica a quella ideale) la graduatoria che ne risulta è decrescente in termini di qualità della vita, in quanto assegna ranghi minori alle regioni con valori maggiori dell'indice. Ponendo al numeratore \mathbf{C}^+ si otterrebbe una graduatoria opposta rispetto alla precedente. È da notare, inoltre, che l'indice relativo è ricavato attribuendo la stessa importanza alle distanze positive e a quelle negative, scelta che non è esente da critiche (per tutti, vedi Opricovic e Tzeng, op.cit).

5. Risultati e discussione

La Tab. 1 riporta i ranghi assegnati a ciascuna regione mediante l'indice (16) con riferimento a ciascuna dimensione del benessere. Per ragioni di spazio si riportano unicamente i risultati relativi a sei dimensioni: ambiente, economia, scienza inno-



Tab.1. La graduatoria delle regioni italiane con riferimento ad alcune dimensioni del benessere.

Regioni	D2 (Ambiente)	Regioni	D4 (Economia)	Regioni	D5 (Scienza, tecnologia ed innovazione)	Regioni	D6 (Giustizia e sicurezza)	Regioni	D8 (Coesione sociale)	Regioni	D10 (Territorio)
Valle d'Aosta	1	Veneto	1	Piemonte	1	Trento	1	Lombardia	1	Bolzano	1
Trento	2	Bolzano	2	Emilia-Romagna	2	Basilicata	2	Veneto	2	Trento	2
Bolzano	3	Trento	3	Friuli-Venezia G.	3	Bolzano	3	Trento	3	Valle d'Aosta	3
Toscana	4	Marche	4	Lombardia	4	Friuli-Venezia G.	4	Toscana	4	Veneto	4
Umbria	5	Piemonte	5	Veneto	5	Valle d'Aosta	5	Emilia-Romagna	5	Toscana	5
Molise	6	Friuli-Venezia G.	6	Liguria	6	Marche	6	Marche	6	Emilia-Romagna	6
Piemonte	7	Lombardia	7	Campania	7	Puglia	7	Lazio	7	Friuli-Venezia G.	7
Friuli-Venezia G.	8	Emilia-Romagna	8	Toscana	8	Molise	8	Umbria	8	Lombardia	8
Lombardia	9	Abruzzo	9	Abruzzo	9	Abruzzo	9	Piemonte	9	Marche	9
Veneto	10	Umbria	10	Marche	10	Sardegna	10	Friuli-Venezia G.	10	Abruzzo	10
Emilia-Romagna	11	Toscana	11	Lazio	11	Toscana	11	Liguria	11	Piemonte	11
Basilicata	12	Valle d'Aosta	12	Umbria	12	Sicilia	12	Bolzano	12	Sardegna	12
Liguria	13	Liguria	13	Bolzano	13	Piemonte	13	Abruzzo	13	Liguria	13
Marche	14	Molise	14	Trento	14	Veneto	14	Puglia	14	Umbria	14
Lazio	15	Lazio	15	Sicilia	15	Lombardia	15	Valle d'Aosta	15	Lazio	15
Sardegna	16	Basilicata	16	Puglia	16	Umbria	16	Sardegna	16	Molise	16
Abruzzo	17	Puglia	17	Valle d'Aosta	17	Lazio	17	Campania	17	Sicilia	17
Calabria	18	Sardegna	18	Basilicata	18	Emilia-Romagna	18	Calabria	18	Basilicata	18
Campania	19	Campania	19	Calabria	19	Liguria	19	Basilicata	19	Campania	19
Sicilia	20	Calabria	20	Sardegna	20	Calabria	20	Molise	20	Puglia	20
Puglia	21	Sicilia	21	Molise	21	Campania	21	Sicilia	21	Calabria	21

vazione e tecnologia, giustizia e sicurezza, coesione territoriale e territorio.

L'indice presentato nella formula 16 permette di porre in graduatoria discendente le 19 regioni e le due province autonome relativamente a ciascuna dimensione del benessere considerata. Le differenze sono notevoli, anche se in generale la posizione delle regioni del nord è, in generale migliore. Non mancano tuttavia eccezioni (ad esempio la Toscana e l'Umbria per l'Ambiente; le Marche e l'Abruzzo per l'economia ; la Campania per la dimensione Scienza ,tecnologia ed innovazione, ancora la Toscana e le Marche per la Coesione sociale e per il Territorio. Si riconferma purtroppo la posizione prevalente delle regioni del sud nella parte più bassa della graduatoria.

La tecnica TOPSIS presenta l'indubbio pregio della semplicità di comprensione e di applicazione e ciò giustifica il suo larghissimo impiego nella letteratura MCDM. In particolare, essa permette di seguire tutte le fasi mediante le quali si perviene all'indice composito e, in definitiva, al giudizio sulla qualità della vita nelle regioni italiane. L'indice TOPSIS, inoltre, per quanto riguarda i pesi evidenzia, meglio di altre, le eccellenze o carenze di qualità e dal lato della metodologia di calcolo non si limita a mediare per ciascuna regione i valori standardizzati e ponderati degli indicatori, ma utilizza questi ultimi per il calcolo delle distanze, cosicché la graduatoria delle regioni rispetto alla qualità della vita risulta dalla vicinanza del rispettivo valore dal valore più alto e dalla lontananza da quello più basso.

Per converso le ipotesi su cui poggia il metodo TOPSIS sono stringenti, per quanto attiene alla

relazione tra preferenze ed utilità ed alla linearità della funzione di aggregazione. I limiti posti dalla ristrettezza delle ipotesi a priori sono noti (per tutti, Munda e Nardo, 2003). Tuttavia esiste sempre un *trade-off*, tra semplicità, quindi comunicabilità dei risultati, e complessità di approcci meno restrittivi; infine le scelte dell'approccio entropico per il calcolo dei pesi e della distanza di Mahalanobis per ricavare gli indici compositi permettono, la prima di interpretare i pesi sulla base del contenuto di informazione offerto da ciascun indicatore minimizzando l'incertezza nelle decisioni da prendere, la seconda di tenere conto della correlazione esistente tra gli indicatori. In tale modo si intende provare a trovare una soluzione ai problemi della possibilità di una compensazione tra gli indicatori e della dipendenza tra gli stessi all'interno di ciascuna dimensione.

Bibliografia

- Alkire S., «Dimensions of Human Development», *World Development*, 30, 2002, pp. 181-205.
- Antucheviciene J., Zavadskas E. K., Zakarevicius A., «Multiple criteria construction management decisions considering relations between criteria», *Baltic Journal on Sustainability*, 16(1), 2010, pp. 109-125.
- Deng H., Yeh C.-H., Willis R. J., «Inter-company comparison using modified TOPSIS with objective weights», *Computers & Operations Research* 27, 2001, pp. 963-973.
- Diakoulaki D., Mavrotas G., Papayannakis L., «Determining objective weights in multiple criteria problems: the CRITIC method», *Computers & Operations Research* 22, 1995, pp. 763-770.
- Ebert U., Welsch H., «Meaningful environmental indices: a social choice approach», *Journal of Environmental Economics and Management*, 22, 2004, pp. 763-770.



- Hwang C.L., Yoon K., *Multiple Attribute Decision Making: Methods and Applications, A State of the Art Survey*, Springer-Verlag, New York, 1981.
- Isiklar G. e Buyukozkan G., «Using a multi-criteria decision making approach to evaluate mobile phone alternatives», *Computer Standards & Interfaces* 29, 2007, pp. 265-274.
- Jeon D.-H., Kang K.-J., «A method for optimal material selection aided with decision making theory», *Materials and Design* 21, 2000, pp. 199-206.
- Jeffreys I., «The Use of Compensatory and Non-compensatory Multi-Criteria Analysis for Small-scale Forestry» *Small-scale Forest Economics, Management and Policy*, 3(1), pp. 99-117, 2004.
- Keeney R., Raiffa H., *Decision with multiple objectives: preferences and value trade-offs*, Wiley, New York, 1976.
- Keeney R.L. «Decision analysis: an overview», *Operations Research*, 30, 1982, pp. 803-37.
- Kim G., Park C.S., Yoon P. K.C., «Identifying investment opportunities for advanced manufacturing systems with comparative-integrated performance measurement», *Int. J. Production Economics*. 50, 1997, pp. 23-33.
- Lai Y.J., Liu T.Y., Hwang C.L., TOPSIS for MODM., *European Journal of Operational Research* 76 (3), 1994, 486-500.
- Munda G., Nardo M., «On the methodological foundations of composite indicators used for ranking countries», *Proceeding of the First OECD/JRC Workshop on Composite Indicators of Country Performance*, JRC, Ispra, 2003.
- Opricovic S., Tzeng G.-H., «Compromise solution by MCDM methods: A comparative analysis of VIKOR and TOPSIS», *European Journal of Operational Research* 156, 2004, pp. 445-455.
- Parkan C., Wu M.-L., «Decision-making and performance measurement models with applications to robot selection», *Computers & Industrial Engineering*, 36, 1999, pp. 503-523.
- Shannon C.E., Weaver W., *The mathematical theory of communication*, The University of Illinois Press, 1947.
- Sharpe A. e Smith J., *Measuring the Impact of Research on Well-being: A Survey of Indicators of Well-being*, Centre for the Study of Living Standards CSLS Research Report Number 2005-02, February, 2005.
- Theil H., *Principi di econometria*, Torino, UTET, 1977.
- Tzeng G.-H., Lin C.-W., Opricovic S., «Multi-criteria analysis of alternative-fuel buses for public transportation», *Energy Policy*, 33, 2005, pp. 1373-1383.
- Wang T.-C., Hsu J.-C., «Evaluation of the Business Operation Performance of the -Listing Companies by Applying TOPSIS Method», *IEEE International Conference on Systems, Man and Cybernetics*, 2004, pp. 1286-1291.
- Yeh C.-H., «A problem-based selection of multi-attribute decision-making methods», *Intl. Trans. in Op. Res.* 9, pp. 168-181.
- Yoon K., «A reconciliation among discrete compromise solutions», *Journal of Operational Research Society*, Vol. 38 (3), pp. 1987, 272-286.
- Yoon K.P. and Hwang C.L., *Multiple Attribute Decision Making*, Beverly Hills, Sage, 1995.
- Yoon K.P., Hwang C.L., *Multiple Attribute Decision Making: an Introduction*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA., 1995.
- Zanakis Stelios H., Solomon A., Wishart N., Dublish S., «Multi-attribute decision making: A simulation comparison of select methods», *European Journal of Operational Research*, n. 107, 1998, pp. 507-529.
- Zeleny M., *Multiple Criteria Decision Making*, New York, Mc-Graw-Hill, 1982.
- Zhou P., Ang B.W., Poh K.L., «Comparing Methods for constructing the composite environmental index: An objective measure», *Ecological economics*, 59, 2006, pp. 305-311.

Note

¹ *Multicriteria decision making* nella terminologia anglosassone, da cui l'acronimo MCDM che verrà utilizzato in seguito. Questi metodi sono specificatamente dedicati a fornire una soluzione ad un problema di scelta tra diverse alternative o di ordinamento delle stesse. In entrambi i casi la soluzione si ricava sulla base di un ordine di preferenza determinato dai valori che le alternative presentano rispetto ad un insieme di attributi o criteri. La letteratura su questi metodi è vastissima, ma le principali informazioni su questa categoria di metodi, soprattutto in relazione a quanto presentato di seguito, si possono trovare nei testi citati in bibliografia.

² L'applicazione della metodologia TOPSIS per valutare la qualità della vita delle regioni italiane è stata discussa anche al Convegno "Qualità della vita: riflessioni, studi e ricerche in Italia", Firenze 9-10 settembre 2010 ed al Workshop dell'Istat "La misurazione di fenomeni multidimensionali: indici sintetici ed esperienze a confronto", Roma 3 marzo 2011.

³ I termini utilizzati nella letteratura sono infatti moltissimi: nella lingua anglosassone si incontrano *quality of life*, *standards of living*, *human well-being*, *welfare* ed ancora *well-living*, *utility*, *life satisfaction*, *prosperity*, *needs fulfilment*, *development* o *human development*, *empowerment*, *capability expansion*, *poverty*, *human poverty* and, più recentemente, *happiness*. Alcuni sono impiegati con significato diverso, ma esistono ampie aree di sovrapposizione, fino ad un loro utilizzo come sinonimi. Nel presente lavoro i termini benessere e qualità della vita saranno usati come sinonimi.

⁴ L'articolo di Alkire è specificatamente dedicato all'analisi critica delle dimensioni prevalentemente considerate negli studi in senso lato riguardanti il benessere e fornisce indicazioni operative in un approccio che chiarisce la relazione che dovrebbe sussistere tra dimensioni universali dello sviluppo e dati empirici, sistemi di valore culturalmente diversi e propositi normativi.

⁵ Nella terminologia MCDM si usa dire che gli attributi sono di tipo *output* o *benefit* nel primo caso e *input* o *cost* nel secondo.

⁶ Questo concetto è ripreso da quello specificato da Zeleny (1982) che introdusse la terminologia di soluzione ideale e anti-ideale a rappresentare le due soluzioni antitetiche e ripreso anche nella TOPSIS.

⁷ La trasformazione originariamente impiegata nella TOPSIS

era $\left(\sqrt{\sum_{i=1}^n x_{ij}^2} \right)^{-1}$, ma di recente ne sono state introdotte altre

(si veda ad esempio Lai e Hwang, 1994 in Opricovic e Tzeng, 2004).



La dimensione europea nell’elaborazione di Strategie Integrate di Sviluppo Territoriale

Keywords: *Regional Policy, Europeanization, Integrated Territorial Development Strategies.*

JEL codes: *R58 Regional Development Planning and Policy; R11 Regional Economic Activity: Growth, Development, and Changes; H7 State and Local Government; Intergovernmental Relations; O21 Planning Models; Planning Policy.*

Settori ERC: *SH1_11 International trade, Economic Geography; SH3_5 Human and Social Geography; SH3_6 Spatial and Regional Planning; SH3_8 Urbanization and Urban Planning, Cities.*

Sommario: *Il termine europeizzazione descrive tutte le trasformazioni che hanno un legame con l’integrazione europea. Radaelli (2000: 2) definisce il termine come “un insieme di processi attraverso cui le dinamiche politiche, sociali ed economiche dell’UE diventano parte della logica del discorso delle identità, della struttura politica e delle politiche pubbliche interne”. Nella costruzione di Strategie Integrate di Sviluppo Territoriale le regioni europee sono sempre più spinte a collocarsi in Europa come su una scena internazionale che permette il loro riconoscimento, secondo una nuova legittimità politica. La possibilità di integrazione dentro a reti orizzontali e verticali, dentro e fuori gli assetti istituzionali tradizionali, l’accesso a nuove risorse, connota l’Europa come il nuovo spazio politico moderno. Il contributo, prendendo come riferimento principale le esperienze e i risultati dello ‘European Spatial Planning Observatory Network’, esplora le attuali modalità di integrazione della dimensione europea (base di conoscenza e indirizzi di orientamento per le politiche) nei documenti di pianificazione con particolare riferimento allo sviluppo regionale (Piani Territoriali Regionali).*

Abstract: *The word Europeanisation describes all the transformations related to European integration process. Radaelli (2000: 2) refers to: “Processes of construction diffusion and institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidate in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies”. In building of Integrated Territorial Development Strategies the European regions are more and more invited to consider Europe the international stage where to raise public recognition with new political legitimacy. Integration potential within horizontal and verticals networks, inside and outside the traditional institutional orders, the availability of new resources denotes Europe the new modern political space. The paper, considering main reference the experience and findings provided by European Spatial Planning Observatory Network, explores the ways to include and integrate the European dimension (knowledge-base and policy recommendations) in the present planning documents, with particular reference to regional development (Regional Territorial Plans).*

1. Introduzione

“La nuova politica territoriale si concentra meno sulla gestione territoriale e sull’integrazione nazionale e più sulla competizione territoriale, in arene nazionali ma anche in Europa e nel mercato più ampio” (Keating, 1998: 185).

L’idea che i luoghi siano in competizione tanto quanto le imprese è alla base della generalizzata convinzione che le regioni, e le città in particolare, debbano misurarsi alla scala globale (Scott and Storper, 2003). Alcuni parlano di ‘territorial competition’, che riguarderebbe le città in particolare, e che consiste nella formazione di politiche finalizzate allo sviluppo economico locale, implicitamente ma spesso esplicitamente, in competizione con altri territori (Cheshire, Gordon, 1998).

“Possiamo vedere la regione urbana come una sorta di unità collettiva inserita nella concorrenza e nella dinamica globali del capitalismo [...] ogni regione urbana è autonoma e libera di scegliere la strada che preferisce ma alla fine è vincolata alle leggi esterne e coercitive del capitalismo” (Harvey, 1998: 188).

L’attuale fase del sistema capitalistico, una transizione (forse ormai compiuta) dal fordismo a ciò che David Harvey (2010) chiama il regime di accumulazione flessibile, implica una serie di cambiamenti sia negli elementi costitutivi del sistema sia nelle loro reciproche relazioni.

Il ruolo dello Stato si è strutturalmente modificato in relazione a: ambiti e pesi di regolazione delle attività; schemi di intervento; stile nelle relazioni fra parti sociali; equilibrio della posizione geopolitica;

Ruoli dello Stato fra fordismo e accumulazione flessibile secondo Swyngedouw	
Produzione fordista (basata su economie di scala)	Produzione <i>just in time</i> (basata su economie di scopo)
Regolamentazione	<i>Deregulation</i> ri-regolamentazione
Rigidità	Flessibilità
Contrattazione collettiva	Divisione/individualizzazione negoziati locali o per azienda
Socializzazione del benessere (<i>welfare state</i>)	Privatizzazione dei bisogni collettivi e della sicurezza sociale
Stabilità internazionale attraverso accordi multilaterali	Destabilizzazione internazionale: maggiori tensioni geopolitiche
Centralizzazione	Decentramento e più acuta competizione fra regioni e fra città
Stato/città sovvenzionati	stato/città "imprenditoriali"
Interventi indiretti nei mercati per mezzo di politiche dei redditi e dei prezzi	Interventi diretti nei mercati attraverso l'approvvigionamento
Politiche regionali nazionali	Politiche regionali "territoriali"
Ricerca e sviluppo finanziati dalle aziende	Ricerca e sviluppo finanziati dallo stato
Innovazione guidata dall'industria	Innovazione guidata dallo stato
<i>Fonte:</i> estratto da Swyngedouw, 1986 citato in Harvey 2010 p. 225.	

rapporti centro/periferia in termini di potere e in termini finanziari; politiche economiche; politiche regionali; politiche per la ricerca e l'innovazione (Swyngedouw, 1986).

Ma "Il capitalismo non cancella le caratteristiche che rendono unica una regione urbana. [...] Tutte le combinazioni sono possibili. E l'unicità deve essere interpretata come qualcosa di storicamente e geograficamente contingente". I diversi assetti che ogni regione presenta "devono essere analizzati in rapporto ai processi di accumulazione del capitale e della circolazione spazio temporale dei redditi che vi si connette" (Harvey, 1998: 189).

Tuttavia "the definition and significance of a region as a significant scale for intervention is also subject to ongoing debate. Notwithstanding these reservations, what remains from the policy-led practice and theory of regional economic development is the idea that any territory has some unique combination of assets which carry some potential in furthering development" (Hague *et al.*, 2011: 60).

Se consideriamo d'altra parte la regione come entità geopolitica nel quadro dello sviluppo geografico ineguale vediamo che "la concorrenza non è mai tra uguali". In particolare la disponibilità di leve politiche e di capacità di dialogo rispetto alla gerarchia dei poteri nazionali e sovranazionali diventa un elemento strategico.

L'esempio della politica dei fondi strutturali europei mostra chiaramente l'importanza di questo fattore.

Inizialmente si trattava di un accompagnamento

ad integrarsi nel mercato unico per quelle regioni che mostravano un ritardo economico o che apparivano non attrezzate per la concorrenza poi, con gli anni '80 del 1990 si avvia una dinamica di riconoscimento delle autorità locali e regionali come attori della governance europea e nasce una politica regionale propriamente detta¹, con la creazione del Comitato delle Regioni come organo consultivo della Commissione e il dispiegarsi di consultazioni, mobilitazioni, reti tematiche, coalizioni transnazionali.

La governance europea, allora, si caratterizza come un sistema che poggia su tre fattori: l'interpenetrazione dei diversi livelli di governo; la moltiplicazione degli attori e degli interessi organizzati non governativi/istituzionali; l'esistenza di reti di azione pubblica più o meno organizzate, di sottosistemi politici e sociali dalle interdipendenze multiple.

Il termine europeizzazione descrive tutte le trasformazioni che hanno un legame con l'integrazione europea. Radaelli (2000: 2) definisce il termine come "un insieme di processi attraverso cui le dinamiche politiche, sociali ed economiche dell'UE diventano parte della logica del discorso delle identità, della struttura politica e delle politiche pubbliche interne".

2. Elementi di conoscenza per l'elaborazione di strategie integrate di sviluppo territoriale

I policymakers al livello regionale hanno oggi maggiore consapevolezza dell'appartenenza delle loro regioni ad un più ampio territorio europeo.



Nella pratica quotidiana si devono confrontare con sempre più numerose interazioni di natura transfrontaliera in conseguenza del processo di integrazione Europea. Nonostante le tendenze macro appaiano molto distanti, gli effetti che le regioni devono affrontare sono molto concreti: per esempio la competitività di lungo termine della regione può essere compromessa dalla fuoriuscita di cittadini con educazione superiore che emigrano per trovare lavoro in un'altra regione europea; l'accoglienza di nuovi cittadini può squilibrare il mercato della casa e alcuni servizi di interesse generale possono divenire inadeguati; la rete infrastrutturale non è in grado di adattarsi all'incremento di mobilità richiesto da dinamiche inedite; le imprese rilocalizzano la loro produzione in altre regioni europee.

I responsabili dello sviluppo di politiche e piani si rendono conto che eventi di natura politica come l'istituzione del Mercato Unico Europeo o l'introduzione dell'Euro o le scelte riguardo ai criteri di allocazione dei fondi strutturali, hanno un importantissimo impatto sullo sviluppo territoriale nella loro regione e cercano risposte alle nuove sfide che questi impatti pongono.

Tuttavia un aspetto dei processi di europeizzazione è quello di avere effetti parzialmente destabilizzanti. Se in una prima fase l'Europa è stata considerata dai governi locali regionali e sub regionali "come una scena internazionale che permetteva un riconoscimento, una nuova legittimità politica, per rappresentare i cittadini al di là delle frontiere dello Stato. Offriva possibilità di integrazione dentro a reti orizzontali e verticali che contornavano lo Stato, l'accesso a nuove risorse, in altri termini nuovi margini di manovra, nuove opportunità, per gli imprenditori politici [...]. In seguito sono venuti alla luce gli aspetti costrittivi e le complessità di questa governance europea. I criteri da rispettare appaiono spesso più rigidi e severi di quelli dei programmi nazionali. Dietro la flessibilità delle reti e le interdipendenze si scoprono regole complesse, la difficoltà a pesare sulle scelte, i vincoli di coalizione e di rete" (Le Galès, 2006: 86).

I policy-makers regionali devono confrontarsi con strategie europee globali come Europe 2020 (Commissione delle Comunità Europee, 2010) o la Territorial Agenda (Informal Ministerial Meeting 2007, 2011) i cui contenuti e prescrizioni, più o meno mediati da documenti di programmazione nazionali, devono essere inclusi nelle strategie regionali; inoltre è necessario comprendere come sia possibile monitorare queste strategie a livello regionale. Infatti, nonostante l'obbiettivo generale sia di integrare la prospettiva europea nelle poli-

tiche territoriali regionali, ogni regione esprime domande differenti che richiedono un'analisi più approfondita.

3. ESPON e i processi di europeizzazione

Dall'osservatorio di ESPON (2010) sembra emergere da parte dei policy-makers regionali una chiara domanda di integrazione della prospettiva europea nelle loro strategie di sviluppo territoriale e nelle conseguenti azioni di policy. Sarebbe quindi opportuna una migliore comprensione delle interazioni che si osservano nelle differenti regioni tra sviluppi europei e tendenze locali (Prezioso, 2006) per utilizzare al meglio il capitale territoriale (Camagni, 2009) e meglio adattarsi ad alcune sfide.

Questo nodo costituisce il punto di partenza delle iniziative di capitalizzazione del programma ESPON che riveste un ruolo centrale nel processo di europeizzazione delle strategie integrate di sviluppo territoriale.

ESPON, acronimo di European Spatial Planning Observatory Network, è un programma di cooperazione territoriale che ha lo scopo di sostenere lo sviluppo di politiche di coesione territoriale e di sviluppo armonioso del territorio europeo.

ESPON è stato creato per fornire una base analitica ampia, utile a supportare l'agenda prevista nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (CEC, 1999). Tuttavia i suoi primi risultati non hanno trovato spazio in quel documento e il programma è stato istituzionalizzato solo nel 2002 sotto INTERREG. Gli studi oggi coprono i 27 paesi dell'Unione più Norvegia e Svizzera.

Dal 2007 il programma si è trasformato in *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*, pur mantenendo l'acronimo.

Oggi ESPON "is an important element in the 'learning machine' of European spatial planning" (Faludi, 2009: 21).

Il Programma, gestito dal Ministero per lo Sviluppo Sostenibile e le Infrastrutture del Lussemburgo, ha l'obiettivo fondamentale di aumentare la conoscenza e la coesione delle strutture territoriali europee e di rilevare gli impatti che le politiche adottate hanno ai vari livelli dell'Unione Europea allargata.

A partire dai risultati ottenuti nel 2000-2006, ESPON rileva la domanda politica europea e determina i focus delle ricerche, evidenziando le tematiche da studiare e mirando ad ottenere:

- una diagnosi delle principali linee di sviluppo territoriale alla scala dell'Unione e, allo stesso tempo, un quadro completo delle difficoltà e

- delle potenzialità inespresse proprie dell'intero territorio europeo;
- mappe delle principali disparità territoriali ed una loro quantificazione;
- una serie di indicatori territoriali funzionale alla compilazione di una lista di priorità per lo sviluppo del territorio europeo all'insegna dell'equilibrio policentrico;
- alcuni strumenti mirati ed integrati (come ad esempio data base, indicatori, metodologie per l'analisi degli impatti territoriali e analisi spaziali sistematiche) funzionali al miglioramento del coordinamento territoriale delle politiche di settore;
- analisi territoriali di regioni europee mirate a impostare e sostenere azioni di sviluppo;
- mappatura degli indicatori.

Amministrazioni Centrali, Regioni e Città possono promuovere azioni nell'ambito del Programma.

Gli studi sono condotti da partenariati multidisciplinari, appartenenti a Stati diversi, formati da Università e Centri di ricerca.

Sono previsti differenti tipi di azione: progetti di ricerca applicata sullo sviluppo territoriale, competitività e coesione (*Priority 1 - Applied research for territorial development, competitiveness and cohesion*); ricerche mirate in base alla domanda degli stakeholders (*Priority 2 - Targeted analysis based on user demand*); progetti per la costruzione di una base di dati e di indicatori condivisi alla scala europea (*Priority 3 - Scientific platform and tools*); azioni di capitalizzazione per la diffusione dei risultati e il dialogo interattivo con i destinatari (*Priority 4 - Capitalisation, ownership and participation*); azione di coordinamento e comunicazione.

L'attuale programma ESPON 2013 è particolarmente attento al tema della capitalizzazione dei risultati intesa come incremento della conoscenza e appropriazione di tali risultati presso specifici gruppi target, nonché del coinvolgimento di tali gruppi nel processo.

Nella elaborazione delle politiche territoriali viene considerato fondamentale un approccio partecipativo – che includa tutti i target groups: policy makers, practitioners, scientists e il pubblico in generale – per assicurarne la rilevanza, l'efficacia e la sostenibilità.

Capitalizzazione, appropriazione e partecipazione sono l'elemento centrale nella produzione della base di conoscenza operativa di ESPON usata in pratica e finalizzata a politiche territoriali efficaci.

ESPON - INTERSTRAT (ESPON IN INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGIES) è un progetto finanziato dal Programma ESPON 2013 nell'ambito della Priorità 4: *Ca-*

pitalisation, Ownership and Participation: Capacity Building, Dialogue and Networking. Si tratta di una *Transnational Networking Activity* riservata a gruppi di ESPON Contact Point nazionali (ECP). Il progetto si avvale di una partnership proveniente da nove paesi dell'UE con differenti capacità istituzionali, approcci alle politiche territoriali, linguaggi: Gran Bretagna (capofila), Grecia, Polonia, Belgio, Bulgaria, Irlanda, Italia², Romania, Slovenia.

La posizione degli ECP nei singoli contesti è da considerare privilegiata rispetto alla capacità di cogliere i cambiamenti nelle pratiche e il modificarsi degli atteggiamenti degli stakeholders rispetto alla dialettica Europa-territori.

Lo scopo del progetto INTERSTRAT è quello di incoraggiare e facilitare l'uso dei risultati del programma ESPON nella creazione e nel monitoraggio di strategie integrate di sviluppo territoriale (Integrated Territorial Development Strategies - ITDS) ma anche di favorire una comprensione transnazionale del reale e potenziale contributo di ESPON all'elaborazione di politiche integrate.

La natura e la scala territoriale di una ITDS appare variabile da paese a paese. Esempi possono essere un Quadro Strategico Nazionale, un piano di sviluppo regionale, una strategia transfrontaliera elaborata sotto un progetto INTERREG o anche una proposta di sviluppo per una specifica area supportata da un consorzio di soggetti diversificati. Inoltre non necessariamente dovrebbe trattarsi di un documento formale previsto da norme, né di una realtà consolidata.

Uno Sviluppo Territoriale Integrato è quel processo che informa un cambiamento economico sociale e ambientale per mezzo di politiche e programmi accordati alla dimensione territoriale (no *space-blind* per intenderci).

Pur trattandosi di un progetto di disseminazione, il confronto tra contesti nazionali differenti e la necessità di identificare esempi di ITDS nei diversi paesi ha consentito di approfondire alcuni aspetti centrali per la questione della integrazione della dimensione europea nella pianificazione regionale. Un aspetto del lavoro di ricerca-azione³ ha riguardato il confronto e la discussione in merito alla selezione di ITDS che potessero essere rappresentative dei contesti nazionali.

Nel caso dell'Italia è stato valutato che i documenti di pianificazione alla scala regionale potessero costituire il riferimento d'elezione. Tali piani devono infatti essere necessariamente messi in relazione oggi con i programmi operativi regionali che costituiscono il principale momento di integrazione della politica comunitaria alla scala regionale.



4. Il contesto di riferimento

Le regioni italiane attraverso indirizzi e misure di policy affidati ai Documenti Operativi e di Programmazione, tra il 2000 ed il 2006, in conformità con quanto indicato dall'Unione Europea, hanno seguito i tradizionali indirizzi strutturali affiancandoli con strategie integrate da realizzare nei settori che tradizionalmente aprono alla competitività (di contrasto alla disoccupazione e al crescente divario nel commercio globale, nell'istruzione, nella ricerca e sviluppo). I finanziamenti concentrano gli investimenti nazionali e regionali in tre ambiti: le reti e la conoscenza di qualità, la competitività industriale e dei servizi attraverso le tecnologie ambientali, il contrasto all'invecchiamento della popolazione attiva per consentirne la permanenza nel mondo del lavoro diminuendo il costo del welfare (Prezioso, 2011).

Per il successivo periodo di programmazione (2007-2013) la riforma della politica comunitaria di coesione (2004) rafforza sia l'indirizzo strategico alla competitività e agli obiettivi di Lisbona sia gli strumenti a sostegno di tale strategia – (Commissione delle Comunità Europee, 2004).

Con l'Intesa⁴ sancita in sede di Conferenza Unificata il 3 febbraio 2005, Stato centrale e Regioni hanno deciso di unificare la programmazione della politica regionale comunitaria con quella della politica regionale nazionale (il vecchio Fondo per le aree sottoutilizzate). Gli obiettivi, le priorità, le regole della politica regionale di sviluppo sono quindi stabilite in modo unitario nel Quadro Strategico Nazionale (QSN), la cui coerenza temporale e finanziaria dovrebbe essere assicurata dall'assunzione, come per la politica comunitaria, di un impegno programmatico settennale anche per la politica regionale nazionale. Alla formazione del QSN contribuiscono i Documenti Strategici Regionali preliminari. Tutte le priorità del QSN trovano poi corrispondenza nella declinazione degli Assi prioritari dei Programmi Operativi Regionali.

La relazione tra programmazione economica e pianificazione territoriale in Italia vede una lunga storia che si intreccia con quella relativa alle modifiche progressive dell'ordinamento degli assetti istituzionali del Paese in attuazione della Costituzione (a partire dalla prima legge di trasferimento alle Regioni delle competenze in materia urbanistica, il DPR 15 gennaio 1972 n. 8).

I riferimenti legislativi di livello nazionale strettamente relativi alla pianificazione territoriale non sono particolarmente numerosi e possono ricondursi sostanzialmente alla legge urbanistica nazionale (L. 1150/1942) e le sue successive modi-

ficazioni e integrazioni avvenute prevalentemente in due stagioni: gli anni '60 e gli anni '70 del 1900. La logica originale è di tipo gerarchico e prescrittivo e vede, come strumenti prevalenti di azione sul territorio, piani a cascata che devono essere sviluppati a scale diverse, con sempre maggior dettaglio al diminuire della scala, ed elaborati da livelli di governo incastonati gli uni negli altri, ma approvati sempre dal livello superiore.

Con gli anni '90, in particolare con la legge 142/1990 sull'Ordinamento delle Autonomie Locali, si avvia una nuova stagione per la pianificazione che vede la concorrenza operativa dell'azione di tutti i soggetti titolari di poteri di governo sull'assetto e le trasformazioni del territorio, secondo modalità sussidiarie.

A sancire questo passaggio la riforma nazionale dell'ordinamento degli Enti Locali (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, D. Lgs. 267/2000) che conclude il decennio di riforma, ha quindi imposto una revisione dei principi fondamentali che orientano l'azione pubblica e privata sul territorio. Il testo unico ha ridefinito integralmente l'ordinamento degli Enti Locali intervenendo in particolare sul tema della pianificazione territoriale di Regioni e Province.

All'art. 5 si attribuisce alle Regioni il compito di indicare gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale, e di ripartire su questi le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali.

5. La dimensione europea nelle Strategie Integrate di Sviluppo Territoriale italiane

È in questo contesto che devono essere inquadrati i Piani Territoriali Regionali che sono stati selezionati nell'ambito del Progetto INTERSTRAT (cfr. tabella).

“The recent trend (from 2007 to present financial economic crisis) shows a more urgent attempt to reconcile development tools with territorial planning recognizing as common denominator sustainability dimension. Moreover the push effect of European Union structural policies [...] determines a convergence between financial regional programmes and territorial planning integrated tools. Some examples of Integrated Territorial Development Strategies have been selected choosing from recent and in progress Italian regions formal planning tools” (D'Orazio and Prezioso, 2011: 1).

Questi piani, prodotto ormai in buona parte delle nuove leggi regionali di governo del territorio⁵, possono riconoscersi come appartenenti alla

Regione	Riferimento	Documento	Link
Regione Toscana	Consiglio regionale	Programma sviluppo regionale 2006-2010 (2006)	http://www.regione.toscana.it/ambienteeterritorio/svilupposostenibile/index.html_1607311939.html
	Consiglio regionale	Piano di indirizzo territoriale 2005-2010 (2007)	http://www.regione.toscana.it/ambienteeterritorio/svilupposostenibile/index.html_1607311939.html
Regione Valle d'Aosta/ Valaise Svizzera	Republique et Canton du Valais Region Autonome Vallee D'aoste Conseil Valais - Vallée D'aoste du Grand-Saint-Bernard	Plan de Coordination Territoriale – Valle d'Aosta (Italia) – Valaise (Suisse) transfronatiere	http://www.regione.vda.it/territorio/urbanistica/pct/documentprincipal/default_i.asp
Regione Valle d'Aosta	Giunta regionale	Documento Unitario di Programmazione 2007-2013 (2008)	http://www.regione.vda.it/europa/nuova_programmazione_2007_2013/default_i.asp
Regione Emilia Romagna	Consiglio regionale	Piano Territoriale Regionale	http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ptr/
	Consiglio regionale	Documento Unitario di Programmazione 2007-2013	http://www.fondieuropei2007-2013.it/sezioni/scheda.asp?id=211
Regione Veneto Regione Veneto	Consiglio regionale	Piano territoriale regionale di coordinamento	http://www.ptrc.it/
	Giunta/ Consiglio regionale	Programma Regionale di Sviluppo	http://www.regione.veneto.it/NR/rdonlyres/83541FD2-3285-4CD5-B498-3792604A95FE/0/PRSlr52007.pdf
Regione Umbria	Giunta regionale	Disegno Strategico Territoriale (DST) per lo sviluppo sostenibile della Regione Umbria (2008)	http://www.entra.regione.umbria.it/canale.asp?id=943
	Consiglio regionale	Piano Urbanistico territoriale (2000)	http://www.umbriaterritorio.org/umbria/home/put.htm
Regione Lombardia	Consiglio regionale	Piano Territoriale Regionale (2010)	http://www.territorio.regione.lombardia.it/
Regione Puglia	Giunta regionale	Documento Regionale di Assetto Generale (DRAG) (2007)	http://www.regione.puglia.it/drag/

famiglia della pianificazione regionale⁶ che integra la dimensione programmatica e quella fisica (European Commission, 1997).

Gli strumenti elaborati dalle regioni italiane nel periodo 2000-2006 e più ancora per il periodo successivo 2007-2013 appaiono risentire in modo evidente del sostrato valoriale, cognitivo e soprattutto politico (nel senso ampio della European policy) di quanto elaborato in parallelo a livello europeo: sia come portato di documenti eminentemente politici sanciti dalla Commissione, oppure concordati per esempio in sede di Informal Ministerial Committee⁷ (come l'ESDP o la Territorial Agenda), sia

come ricaduta diffusa di quanto prodotto in sede di approfondimenti tematici quali sono i risultati di ricerca applicata del programma ESPON.

Se confrontiamo i momenti di elaborazione dei documenti si ravvisa un passaggio da una, a volte mera, elencazione di documenti ufficiali, all'adozione di approcci metodologici, ad una lettura critica di griglie interpretative proposte alla scala europea e giudicate troppo rigide o inadeguate se 'viste dal basso' delle auto-rappresentazioni regionali.

È significativo per esempio nel caso del Veneto il richiamo alla sua caratteristica di 'regione d'Europa', come ad affermare un'interlocuzione



privilegiata nel predisporre la propria strategia di integrazione territoriale (D’Orazio, 2011). Vengono richiamati ‘principi europei’ (coesione economica e sociale; sviluppo sostenibile; competitività equilibrata per il territorio) da assumere nel governo del territorio così come obiettivi inclusi nella Territorial Agenda ma ben presenti già ai tempi dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo⁸.

Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento si pone esplicitamente l’obiettivo di collegare il Veneto al nuovo spazio di sviluppo nazionale ed europeo (Prezioso, 2007). Infatti le relazioni tra pianificazione territoriale regionale e politiche europee sono previste dalla Legislazione regionale (LR n. 11/2004 - art. 2); la legge regionale sul governo del territorio veneto prevede il “coordinamento delle dinamiche del territorio regionale con le politiche di sviluppo nazionali ed europee”; il PTRC rappresenta il quadro di riferimento strategico per l’integrazione delle politiche di sviluppo, condotte a livello regionale, nazionale ed europeo, che presentano un impatto sul territorio.

L’Umbria nella relazione al Piano Urbanistico Territoriale (del 2000) cita “documenti ufficiali” che rivestono valore di “conclamazioni istituzionali delle modalità concrete per [...] lo sviluppo del territorio”: Europa 2000+, lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, la Carta di Aalborg...

Inoltre assume il riferimento al quadro europeo come validante la scelta di “acquisire uno strumento di pianificazione territoriale regionale che permetta l’acquisizione di quelle conoscenze di base concernenti il valore ambientale e quello antropico-territoriale”⁹.

D’altra parte più recentemente nel Disegno Strategico Territoriale per lo sviluppo sostenibile della Regione Umbria (2008) si richiama il “binomio europeo competizione/coesione” con esplicito riferimento alla Territorial Agenda (2007). il DST assume in sé diversi ruoli: strumento che contribuisce all’articolazione e territorializzazione delle politiche regionali di sviluppo e dei contenuti programmatici del Piano Operativo Regionale (POR); strumento di contenuto programmatico-progettuale delle politiche paesistiche regionali, articolate ed approfondite all’interno del Piano Paesaggistico Regionale (PPR); strumento di governance, quale riferimento per l’integrazione di temi e di competenze settoriali.

Il Disegno Strategico Territoriale si presenta come una novità per programmare lo sviluppo territoriale della regione. In prospettiva si propone di sostituire il Piano Urbanistico Territoriale approvato nel 2000 (considerato un rigido “piano quadro”) con uno strumento strategico più funzionale, con

un approccio aperto a favorire un raccordo più stretto, con la programmazione economica e con la progettazione sviluppata a livello locale. Le politiche territoriali e di sviluppo servono a conseguire una “visione strategica ed integrata” del territorio umbro, che prevede “la coesistenza di un’azione centrifuga, verso il contesto nazionale ed europeo tramite la valorizzazione competitiva delle risorse territoriali, e di una capacità di dare risposte ottimali alla domanda endogena di trasformazione e valorizzazione del tessuto produttivo e dei valori identitari, favorendo la coesione e l’integrazione territoriale” (Disegno Strategico Territoriale, 2008).

La Toscana con un lungo percorso di riforma recepisce sostanzialmente l’idea che la gestione della risorsa territorio secondo i principi della sostenibilità ambientale sia strategica per uno sviluppo basato sulla qualità e costituisca parte integrante della programmazione generale e settoriale.

Per fare questo rivede la legge sulla programmazione (L.R.49/1999, rivista dalla 61/2004) e quella sul governo del territorio (L.R.1/2005) e decide che gli indirizzi territoriali delineati nella prima parte del Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) informano in maniera vincolante la strategia territoriale del Piano Regionale di Sviluppo (PRS). La parte statutaria del PIT è il quadro complessivo programmatico nel quale si colloca il PRS. Le scelte territoriali strategiche indicate dal PIT sono invece parte dei Programmi Strategici e seguono il percorso di formazione del PRS e dei programmi settoriali pluriennali, ai cui strumenti di attuazione fanno capo.

“Questo rapporto fra programmazione generale dello sviluppo e governo del territorio è nuovo per l’Italia, e originale. Si fonda sulla convinzione che sia necessario indirizzare lo sviluppo di medio-lungo periodo di un ambiente antropizzato, di una comunità localizzata, attraverso la valorizzazione delle risorse endogene, in primo luogo del territorio, come parte costitutiva della programmazione dello sviluppo” (Regione Toscana, 2006: 28)

Nello stesso tempo la Toscana si colloca nella dimensione europea leggendosi come insieme di città ‘fra le città europee’, sistema urbano policentrico letto come insieme unitario, come ‘città policentrica della Toscana’. E questa lettura viene presentata come supportata dalla visione europea (Progetto ESPON 1.2.1) di una rete urbana di prossimità (IRPET, 2007, p. 25).

È questo il soggetto attivo che la Regione intende collocare nella competitività globale adeguandosi agli obiettivi dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo e partecipando attivamente alle scelte strategiche di livello europeo (IRPET, 2007).

Il caso più interessante¹⁰ emerso nella selezione di ITDS che evidenziassero un'integrazione della dimensione europea al loro interno è stato quello del Tavolo Interregionale per lo Sviluppo Territoriale Sostenibile della Macro-Regione Padano-Alpino-Marittima (2010).

Il tavolo si è insediato a seguito della sottoscrizione, nel 2007, della "Carta di Venezia" e degli "Impegni di Milano", da parte degli Assessori delle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta e Veneto, e delle Province Autonome di Bolzano e di Trento.

Si tratta di uno spazio di confronto che mira a¹¹:

- rappresentare le esigenze della macro-regione padano-alpina, un territorio con 27 milioni di abitanti, che contribuisce in maniera rilevante alla ricchezza, alla ricerca e all'innovazione in ambito nazionale e rappresenta la porta dell'Europa verso il Mediterraneo;
- condividere esperienze e riflessioni su temi comuni, legati soprattutto alle dimensioni territoriali, paesaggistiche e ambientali per arrivare ad una visione territoriale coordinata e condivisa, sia per gli aspetti macrostrutturali e strategici, sia per gli aspetti relativi alla tutela del paesaggio e delle risorse primarie del territorio.

Il tavolo si configura come un'aggregazione spontanea di regioni che trova nel suo essere nell'Unione Europea, la sponda per 'promuovere l'area padano-alpina, come la macro regione più importante che l'Europa ha sul bacino del Mediterraneo'.

L'identificazione di una macro regione è vista come strategica per dare vita ad azioni che "conjugano la diversità dei territori con l'unità degli intenti, cogliendo il nesso fondamentale tra sviluppo sostenibile e identità sovragregionale".

La regione che coopera e compete diventa qui macro cercando di cogliere uno spostamento recente per la European policy che vede nell'identificazione di macro-regioni integrate (ma transnazionali) (Duhr, 2011) la strada per una migliore allocazione delle risorse per lo sviluppo in un mondo globalizzato.

"In this respect, a significant paradigm shift away from a cohesion-based, redistributive philosophy towards a focus on competitiveness and endogenous development potential (territorial capital) is clearly discernible" (Eskelinen and Fritsch, 2010, p. 201).

L'aspetto centrale di interesse è che l'operatività del Tavolo si basa sul confronto degli strumenti di pianificazione e sulla condivisione delle buone pra-

tiche. Ciò avviene mediante un sistema di dialogo permanente tra le Regioni e le Province autonome coinvolte, in merito a diversi temi di rilievo per la pianificazione dei territori

Sono state prodotte mappe condivise, inserite poi in tutti i Piani Territoriali delle Regioni partecipanti¹², che hanno il valore di piattaforma comune.

Uno dei campi di attività della fase attuale è la condivisione delle politiche regionali per il territorio e per il paesaggio. I promotori vedono come sostanziale la costruzione di una "visione condivisa del territorio" come base di partenza per la definizione di strategie e obiettivi comuni per il riconoscimento della rilevanza della macro regione padano-alpina nel contesto europeo e nazionale.

È ancora una volta un 'discorso sul territorio' nelle sue caratteristiche strutturali, nelle sue dinamiche di sviluppo che si cerca di riproporre ad una scala diversa, ad un livello inedito per spargliare le carte, contrattare a livello nazionale¹³ e inserirsi in modo nuovo nel gioco geopolitico.

Bibliografia

- Camagni R., *Territorial capital and regional development*. In: Capello R., Nijkamp P. *Handbook of regional growth and development theories*, Edward Elgar, 2009, p. 118-132.
- CEC-European Commission, *ESDP - European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1999.
- Cheshire P.C. e Gordon I.R., "Territorial Competition: Some Lessons For Policy", *Annals of Regional Science*, 32, 1998, pp. 321-346.
- Commissione delle Comunità Europee - Comunicazione della Commissione, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* 3.3.2010 COM (2010) 2020, Bruxelles, 2010a.
- Commissione delle Comunità Europee, *III Rapporto di coesione 2004. Convergenza, competitività e cooperazione*, Bruxelles, 2004, s.e.
- D'Orazio A., *Veneto: a polycentric region facing the sustainability challenge* in Prezioso (ed) *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*, Patron Editore, Bologna, 2011, pp. 109-135.
- D'Orazio A., Prezioso M., *Espon-Interstrat. Espon in Integrated Territorial Strategies. ITDS Work In Italy At Regional Level*, research document, nell'ambito dell'attività dell'ECP Italia per il progetto INTERSTRAT finanziato dal programma ESPON 2013; published in website www.espon-interstrat.eu/library, 2011.
- Dühr S., "Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?", in *Notre Europe*, n. 86 Study and Research September 2011, available on www.notre-europe.eu.
- Eskelinen H., Fritsch M., "Repositioning the EU's Northernmost Regions in a European Territorial Context" Proceedings of 24th AESOP Annual Conference, Finland, 7-10 July 2010.
- ESPON Programme Coordination UNIT, *Regional Use of ESPON Knowledge*, Working paper from the internal ESPON Seminar



- on 3-4 December 2009 in Malmo-Espon 2013, Programme, 2010.
- European Commission, *The EU Compendium of spatial planning systems and policies*, Regional Development Studies, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.
- Faludi A., "A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme'", *Progress in Planning* 71, 2009, pp. 1-42.
- Hague C., Hague E., Breitbatch C., *Regional and Local Economic Development*, Palgrave Macmillan, 2011.
- Harvey D., *L'esperienza urbana*, Milano, Il Saggiatore ed. originale (1989), Oxford, The Urban Experience, 1998.
- Harvey D., *La crisi della modernità*, Milano, Il Saggiatore, ed. originale (1990) *the Condition of Postmodernity*, Basil Blackwell, 2010.
- Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Gödöllő, Hungary on 19th May 2011.
- Informal Ministerial Meeting on urban Development and Territorial Cohesion, *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Leipzig on 24/25 May 2007.
- IRPET, *La Toscana nel Quadro Strategico Nazionale*, Regione Toscana, Direzione Regionale Politiche Territoriali e Ambientali, 2007.
- Keating M., *The New Regionalism in Western Europe*, Aldershot, Edward Elgar, 1998.
- Le Galès P., *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*. Il Mulino, Bologna, 2006.
- Prezioso M., *The reasons and structure of the research*, in Prezioso M. (ed.), *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*, Bologna, Pàtron Editore, 2011, p. 15-18.
- Prezioso M., "La dimensione territoriale della strategia Lisbona-Göteborg: l'approccio concettuale e metodologico", in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, n. 1, 2006, pp. 9-34.
- Prezioso M., *Il futuro dello sviluppo policentrico*, in Quaglia T. (a cura di), *Sviluppo policentrico sostenibile nel Veneto*, Regione Veneto, Venezia, 2007, pp. 97-102.
- Radaelli C.M., "Whether Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change", in *European Integration online Papers* (EIoP), vol. 4, n. 8, 2000, available on <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-00a.htm>.
- Regione Toscana, *Programma Regionale di Sviluppo*, 2006, disponibile su http://www.regione.toscana.it/ambienteeterritorio/svilupposostenibile/index.html_1607311939.html.
- Regione Umbria, *Relazione del Piano Urbanistico territoriale - PUT*, 2000, Legge Regionale 24 marzo 2000, n. 27 disponibile su <http://www.umbriaterritorio.org/umbria/home/pianieprogetti.htm>.
- Regione Umbria, *Disegno Strategico Territoriale per lo sviluppo sostenibile della Regione Umbria*, 2008, disponibile su <http://www.entra.regione.umbria.it/canale.asp?id=943>.
- Regione Umbria, *Relazione del Piano Urbanistico territoriale PUT*, Legge Regionale 24 marzo 2000 n. 27 (studi del 1998), disponibile su <http://www.umbriaterritorio.org/umbria/home/pianieprogetti.htm>.
- Regione Veneto, *Verso il nuovo PTRC. Relazione al documento preliminare*, Dgr n. 2587 del 7 agosto 2007 Allegato A1, 2007, disponibile su www.regione.veneto.it.
- Scott A.J. and Storper M., "Regions, Globalization, Development", in *Regional Studies*, 37, 6-7, 2003, pp. 579-593.
- Swyngedouw E., "The socio-spatial implications of innovations in industrial organisations", Lille, Working Paper n. 20, Johns Hopkins European Center For Regional Planning And Research, 1986.
- Tavolo Interregionale per lo Sviluppo Territoriale Sostenibile della Macro-Regione Padano-Alpino-Marittima, *Genova 12 ottobre 2010*, Carta di Intenti firmata dalle Regioni e Province Autonome: Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta e Veneto, e delle Province Autonome di Bolzano e di Trento, 2010.

Note

¹ "Regional policy (sometimes describes as national-regional planning) attempts to influence the distribution of economic activity and social welfare between regions in order to address 'uneven development' and is usually undertaken by national governments. Regional policy measures may include direct investment in physical and social infrastructure, fiscal incentives to influence the locational decisions of firms, and relaxation of regulations in areas of decline together with stricter controls in areas of 'excessive demand'. At European level the EU Structural Funds have played a considerable role in regional policy (European Commission, 1997: 24).

² In Italia il servizio ECP è svolto presso l'Università di 'Tor Vergata' dalla Prof.ssa Maria Prezioso. Supporta a livello nazionale il coordinamento scientifico delle attività previste dal programma e svolge un'azione trasversale di raccordo e d'informazione, sostenendo il ruolo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella sua qualità di ente di gestione nazionale. Tutte le informazioni sull'attività di ESPON in Italia sono disponibili sul sito: <http://www.ecpitalia.uniroma2.it/>.

³ Il progetto è svolto sotto la responsabilità scientifica della Prof.ssa Maria Prezioso e ha coinvolto la Prof.ssa Isabella Carbonaro, la Dott.ssa Maria Coronato nonché l'Ing. Angela D'Orazio per quanto concerne in particolare individuazione di ITDS Integrated Territorial Development Strategies nazionali da inserire nella prevista piattaforma web per la Transnational network Activity; identificazione di stakeholders attuali e potenziali e costruzione di un database di contatti nazionale; definizione della Strategia nazionale di Engagement; elaborazione di materiali dimostrativi.

⁴ Ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della L. 131/2003.

⁵ Si tratta di materia oggetto di competenza legislativa concorrente (fra principi statali e norme di esercizio e di dettaglio regionali) e in base al novellato articolo 117 della Costituzione il "governo del territorio" ricade nella potestà legislativa ripartita regionale da esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali determinati in apposite leggi statali nuove (o comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore). Le leggi regionali di governo del territorio, muovendosi sulla falsa riga della logica della prima legge regionale Toscana del 1995 e poi di quella dell'Emilia Romagna del 2000, prevedono un piano territoriale regionale che contiene indirizzi relativi alla pianificazione di settore, ai piani territoriali provinciali e gli strumenti della programmazione negoziata.

⁶ "Regional planning attempts to shape development patterns within a 'region' usually through a strategy which links physical change with economic and social policy. Regional planning operates at a level below the national level but above the local municipal level. It can be undertaken for administrative areas such as the territories of regional and provincial governments and administrations, or for functional planning areas such as 'city-regions'. Regional planning integrates the spatial implications and objectives of national policy with conditions in particular localities. It can operate at different level within the



same area such that sub-regional planning takes place within a regional planning area. Regional planning instruments are expressed in plan form but are strategic and only rare site specific" (European Commission, 1997: 24).

⁷ Informal Ministerial Meetings on Urban Development and Territorial Cohesion: incontri della CEMAT *Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire* istituita dal Consiglio Europeo.

⁸ Il PTRC rappresenta un quadro di riferimento strategico per l'integrazione territoriale del Veneto a scala europea. Il Veneto, del resto, è l'unica regione in Italia che confina internazionalmente con aree in continuo movimento del quadrante est-danubiano, con le comunità molto sviluppate dell'Europa centrale e con quell'area del Mediterraneo, che è percepita come ambito di elevata problematicità. La Comunità Europea definisce la propria strategia territoriale come sinergica rispetto a quella delle Regioni, che esprimono il livello ottimale di governance e di mediazione tra una visione strategica globale e locale. In questa prospettiva, la Regione modella le azioni di governo del territorio attorno ai principi europei generali di: coesione economica e sociale; sviluppo sostenibile; competitività equilibrata per il territorio; e si prefigge di realizzare attraverso il disegno pianificatorio i seguenti obiettivi: la creazione di un sistema urbano equilibrato e policentrico, nonché nuove forme di relazione città-campagna; la pari accessibilità alle infrastrutture e alle conoscenze; una gestione oculata e uno sviluppo del patrimonio naturale e culturale; in linea con quanto stabilito dalla Territorial Agenda of European Union (Lipsia, 2007).

Il PTRC, inoltre, intende inserirsi nel quadro delle politiche comunitarie attuate dagli strumenti finanziari (Fondi strutturali) messi in atto per il periodo di programmazione 2007-2013 al fine di supportare il raccordo tra la dimensione territoriale delle politiche comunitarie e la loro concreta realizzazione sul territorio. Veneto Regione d'Europa, Par. 6 (Regione Veneto, 2007).

⁹ Alcuni documenti ufficiali hanno assunto un valore di riferimento maggiore, di più forte connotato per l'elaborazione delle proposte di piano, in quanto rappresentano delle conclamazioni istituzionali delle modalità concrete per la tutela dell'ambiente naturale e per lo sviluppo del territorio. Essi sono:

- "Europa 2000+" documento base per lo sviluppo delle politiche del territorio Europeo, adottato dalla Commissione Europea nell'Ottobre 1994, e pubblicato nel Gennaio 1995;
- "S.S.S.E." (Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo) documento di sintesi delle prime applicazioni concordate delle proposte di Europa 2000+, approvato nell'incontro tenutosi a Noordwijk il 9 giugno 1997 dai Ministri degli Stati Membri responsabili della Pianificazione del Territorio e finalizzato a rendere concreto un approccio territoriale alla dimensione Europea;

- Agenda 21, a cui ha aderito la Giunta Regionale con atto n. 4267 del 30.6.1997, che costituisce il "programma di azione" della comunità internazionale (ONU, Stati, Governi, NGO, settori privati) in materia di ambiente e sviluppo per il XXI secolo;

- "Carta di Aalborg" approvata dai partecipanti alla Conferenza Europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg (Danimarca) il 27 maggio 1994, come documento di indirizzi, desunti dal "Libro Verde sull'Ambiente Urbano", quali principi per la realizzazione di una maggiore qualità dell'ambiente nelle città Europee, attraverso: lo sviluppo dei sistemi di mobilità non inquinanti e di piste ciclopedonali; la diminuzione dell'uso del mezzo privato; una maggiore vivibilità della città da parte dei cittadini-abitanti; un miglior livello dei servizi; minore inquinamento da rumore, dell'aria e luminoso oltre a una migliore qualità degli spazi verdi pubblici da mettere in comunicazione;

- Agenda 2000. Presentata nel luglio 1997 dalla Commissione Europea in risposta ai quesiti ed alle problematiche formulate a Madrid nel 1995 dal Consiglio Europeo -, l'Agenda 2000 rappresenta il documento quadro più aggiornato per individuare le linee di sviluppo dell'Europa comunitaria, verso una società coesa e solidale, le cui caratteristiche dominanti sono individuate nella qualità della vita, in quella dell'ambiente e nella piena occupazione.

In particolare, la riforma dei fondi strutturali decisa nelle sue grandi linee nel Trattato di Amsterdam del giugno 1997, che troverà applicazione nel periodo 2000-2006, impongono all'Umbria ed altri territori con analoghe caratteristiche di biotopia regionale, la cura attenta del proprio territorio, dei suoi alti valori ambientali come base di riserva per utilizzare l'obiettivo 3, rivolto verso lo sviluppo delle risorse umane in termini di istruzione finalizzata, la formazione ed il perfezionamento permanenti (Regione Umbria, 2000).

¹⁰ Il caso non è stato inserito in tabella.

¹¹ Tavolo Interregionale per lo Sviluppo Territoriale Sostenibile della Macro-Regione Padano-Alpino-Marittima, 2010, p. 2.

¹² Nel caso del Veneto per esempio il tavolo è "finalizzato ad individuare un sistema di coerenza e a promuovere la competitività delle regioni interessate nel nuovo contesto di sviluppo europeo in una visione di scala multi regionale".

¹³ Oltre alla condivisione delle iniziative promosse in ambito comunitario, promuovendo un'azione di lobbying più efficace, appare necessario ricercare convergenze in relazione alle politiche nazionali per il governo del territorio e del paesaggio sia nell'ambito della Conferenza Stato - Regioni, sia nei rapporti con i singoli Ministri interessati. (Tavolo Interregionale per lo Sviluppo Territoriale Sostenibile della Macro-Regione Padano-Alpino-Marittima, (2010) p. 4.



Le ragioni geografiche della pianificazione territoriale. Didattica e strumenti operativi

Keywords: *Geografia, Applicazione, Integrazione Sistemica.*

JEL codes: *021 Planning Models; Planning Policy.*

Settori ERC: *SH3_5 Human and Social Geography.*

Sommario: *Le ragioni geografiche all'interno della pianificazione sono motivate dalla sua essenza. Basti pensare ai principi della geografia, applicabili al piano, dalla prima fase di costruzione, nelle fasi e nei momenti che lo contraddistinguono, sino al documento che ne rappresenta la sintesi. Nella pianificazione si realizza la geografia applicata, sia nella formazione tecnica del piano (elaborazione) che nella formazione politica (concertazione). La riflessione si soffermerà su alcuni aspetti riguardanti la pianificazione e il valore della geografia nella progettualità e nella formazione. Per decenni sono stati proposti piani e progetti di sviluppo con scarse logiche territoriali, mentre essenziale risulta utilizzare anche le categorie geografiche, partecipare attivamente ai processi decisionali, fornire chiavi di lettura innovative. La ricerca resta essenziale, ma sono fondamentali la consapevolezza e la maggiore visibilità e presenza dei geografi, attraverso la collaborazione con le diverse categorie di studiosi e di tecnici, che già il Toschi negli anni Sessanta evidenziava come condizione fondamentale per lo studio del fenomeno territoriale e urbano.*

Abstract: *The geographical reasons of the planning are justified by its own essence. Think of the the principles of geography that can be applied to the plan, from the first period of construction, in every stage and moment that characterized it, to the document that represents its essentials. During the planning the Applied Geography is carried out, both in the technical formation (formulation) and in the political formation (concertation).*

We will focus on some aspects regarding the planning and the value of the geography in the planning and in the formation. For decades there have been suggested plans and projects for the development, which were characterized by few territorial logics, whereas it is important to use also the geographical categories, to take part in the decisional making processes actively and to provide innovative interpretations. The research remains essential, but also the awareness and a wider visibility and presence of the geographers are fundamental, through the cooperation with different categories of scholars and technicians. This thing has been already underlined in the Sixties by Toschi as an essential requisite to study the territorial and urban phenomenon.

1. Introduzione

Attraverso lo studio della pianificazione vengono alla mente le parole dei maestri “la pianificazione si apprende praticandola concretamente”. Ciò è stato evidente dall’approccio metodologico, dalla verifica delle esperienze italiane e internazionali e anche dalla possibilità di trasferire informazioni geografiche nelle realtà territoriali, lì dove si è presentata la possibilità di intervenire per sostenere lo sviluppo locale.

La riflessione si soffermerà su alcuni aspetti riguardanti la pianificazione e il valore della geografia nella progettualità e nella formazione. È opportuno parlare di “ragioni” e di “valore” della geografia, in quanto per decenni sono stati proposti piani e progetti di sviluppo con scarse logiche territoriali, mentre risulta essenziale utilizzare anche le categorie geografiche, partecipare attivamente ai

processi decisionali, fornire chiavi di lettura innovative, tutti fattori che necessitano di un alimento e di una presenza attiva sul territorio. La ricerca resta essenziale, ma risultano fondamentali la consapevolezza e la maggiore visibilità e presenza dei geografi, attraverso la collaborazione con le diverse categorie di studiosi e tecnici, che già il Toschi negli anni Sessanta evidenziava come condizione fondamentale per lo studio del fenomeno urbano (Toschi, 1966).

2. Gli obiettivi della pianificazione

La pianificazione è una disciplina complessa, con fasi e momenti molto articolati riguardanti la formazione tecnica, politica e la gestione, che si collega ai contesti territoriali, alle variabili, e alla molteplicità degli approcci disciplinari. Tale complessità, pre-

sente nello sviluppo alle differenti scale geografiche e nei diversi ambiti territoriali, è contraddistinta da aggettivazioni (urbana, rurale, regionale etc.), e da distinzioni semantiche e concettuali, mutate nel tempo. Si parla, infatti, di pianificazione territoriale e di programmazione economica, di dinamiche evolutive espresse nei programmi complessi e nei piani strategici, e della proposizione di modelli sempre più legati alle vocazioni territoriali. Tutto ciò induce a sottolineare che i diversi approcci, pur nell'analisi particolare, necessitano di una dimensione integrata degli interventi. La pianificazione urbana, ad esempio, deve inserirsi nel processo multilivello e multidimensione dell'organizzazione degli insediamenti umani e riguardare il territorio in tutti i suoi elementi.

La presenza di un disagio urbano, nelle fase della modernità, fa scaturire la visione di una città che possa rispondere meglio alle esigenze della collettività, ai bisogni e al miglioramento della qualità della vita, obiettivi fondamentali della pianificazione, che si presenta come un processo continuo nello spazio e nel tempo, caratterizzato da decisioni e azioni conseguenti da realizzare nel futuro, attraverso la scelta di mezzi preferibili per il conseguimento di obiettivi prefissati. Si tratta di un processo flessibile che segue l'evoluzione dei gruppi organizzati, pronto ad adeguarsi ai cambiamenti della società (Archibugi, 1980).

Nell'esperienza italiana i piani cosiddetti di "prima generazione", degli anni Cinquanta, successivi alla Legge Urbanistica del 1942, non risolvono i fenomeni dell'inurbamento, il crescente peso della rendita che produce periferie sempre più estese e prive di servizi, l'espansione disordinata. Tale esperienza lascia il posto ai piani di "seconda generazione", di matrice razionalista, che prevede interventi conservativi, e riformista che modifica il modello di crescita attraverso lo sviluppo delle problematiche immobiliari e sociali, e ai conseguenti piani di "terza generazione", di natura geopolitica in cui vi è apertura ad altri "saperi", sia nel processo di pianificazione che nella gestione (Campos Venuti, 1987).

Negli anni Settanta si assegna alla pianificazione un ruolo ancora più rilevante. Il pianificatore assume una funzione sociale, in quanto non propone solo un'attività più partecipata, ma promuove processi interattivi, trasformazioni sociali, guida e orienta lo sviluppo, è animatore, ascolta le esigenze e i bisogni della popolazione, per la realizzazione di una crescita territoriale complessiva che proviene dall'alto, ma che è alimentata dal basso. Sino ad arrivare ad oggi in cui è necessario individuare le risorse, anticipare i temi che caratterizzano l'at-

tuazione dei piani, valutarne gli effetti, studiare la fattibilità, realizzare una politica efficace e dunque lavorare con tutti gli attori dello sviluppo, anche con coloro che possono apparire in contrasto rispetto agli obiettivi proposti, sostenendo il confronto con i "valori" territoriali, le opportunità, i rischi e le strategie di sviluppo per il raggiungimento dell'interesse collettivo.

In definitiva nella fase attuale si evidenzia sempre più l'importanza della comunicazione e della partecipazione popolare, del "fare rete", e della sostenibilità degli interventi (Friedman, 1993). Fin qui si sono evidenziati sinteticamente alcuni passaggi evolutivi che possono contribuire a far comprendere la complessità del pianificare, i tanti approcci messi in campo, le innovazioni riguardanti il metodo, gli obiettivi, la valutazione nell'attuazione dei piani.

3. Le esperienze tra pianificazione urbana e territoriale

Appare difficile esprimere sinteticamente quali segni di sviluppo la pianificazione abbia prodotto nel territorio. Molta influenza è da attribuire senza dubbio alla cultura o meglio alle "culture" che hanno favorito o ostacolato i processi di apprendimento e l'elaborazione dei piani. È noto come la pianificazione in Italia sia stata oggetto di dibattito più per registrarne i fallimenti che per evidenziare le pratiche positive. Il processo di industrializzazione, dagli anni Settanta-Ottanta, ha creato un effetto di decentramento verso le città piccole e medie. La conseguente terziarizzazione delle grandi città ha prodotto conseguenze sulle condizioni ambientali, realizzando una separazione dei piccoli centri dalle funzioni qualificate delle aree metropolitane. Inoltre, si è registrato un arretramento sempre più strutturale delle condizioni sociali ed economiche del Mezzogiorno. Anche se proprio nel Sud dell'Italia, a titolo semplificato, si sviluppò negli anni Sessanta un movimento culturale, guidato da Manlio Rossi-Doria e Nello Mazzocchi Alemanni, tendente a realizzare un nuovo tipo di insediamento urbano, partendo dalla trasformazione del territorio agricolo (Carta, 2003). Le trasformazioni urbane e territoriali, a causa della saturazione del mercato residenziale, hanno promosso d'altro canto la riqualificazione di aree periferiche o dismesse, verso sistemi di riequilibrio urbano e ambientale (Cremaschi, 1988).

Riguardo alla pianificazione urbana, la Legge Urbanistica n. 1150 del 1942, costituì un punto di riferimento organico, anche se dopo diciotto



anni dalla sua approvazione solo ottantuno città si erano dotate di un Piano regolatore generale, uno strumento di pianificazione comunale. Nelle grandi città quest'ultimo ha prodotto un'espansione edilizia aggressiva in aree di altissimo valore culturale e paesaggistico, dimostrando la subalternità dei piani alle esigenze della rendita fondiaria.

Seguendo poi l'evoluzione dei contesti territoriali, sono stati proposti nel tempo piani e programmi, sino ad arrivare a forme più integrate dei programmi complessi come il Programma di Recupero Urbano (PRU), o il Piano Integrato di Intervento (PII) e il Programma di Riqualificazione Urbana (PRIU) o i Programmi di Riqualificazione Urbana per lo Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST), in cui si confrontano competenze e interessi pubblici e privati (Spaziante, 2001).

Alla posizione razionalista si è affiancata una visione riformista, al piano e alla sua rigidità formale, ma anche sostanziale, si è preferito il progetto urbano, considerato più creativo ed efficace, capace di creare un dialogo tra l'identità della città e il territorio. Ma l'esperienza è stata caratterizzata spesso dalla scarsa presenza di regole e di tutela. È indubbio che la pianificazione urbana si inquadri in una concezione di organizzazione territoriale complessiva e che la riflessione debba sottolineare alcuni elementi peculiari, sia sul piano della struttura che su quello delle competenze e della formazione. A tal proposito non si può trascurare il grande impulso dei piani dell'Unione Europea o di quelli nazionali e locali, o la funzione sempre più importante della Regione e dei suoi organi competenti e della pianificazione regionale, che hanno messo in rete i territori attraverso una maggiore comunicazione, imponendo controlli e cercando di superare steccati e ostacoli culturali che frenavano il processo di sviluppo locale.

Tuttavia il carattere di integrazione e di interdisciplinarietà che dovrebbe contraddistinguere la pianificazione non sempre ha trovato attuazione. Lo dimostra l'evoluzione della pianificazione italiana, arrivata in ritardo, rispetto ad altre esperienze europee, ormai consolidate nel territorio, come in Francia, in Gran Bretagna e in Spagna (Mattogno, 1994).

L'impulso verso la pianificazione territoriale è recente e risulta strettamente connesso ai piani europei e regionali. Fu W. Isard, negli anni Sessanta, a condurre la pianificazione regionale nelle Scienze regionali. Essa fertilizzava il territorio, ma era quest'ultimo ad offrire la base ideale per creare, costruire, crescere e realizzare sviluppo. A tal proposito nascono a livello europeo organismi come le Agenzie per lo sviluppo territoriale: la DATAR

(Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régional) in Francia, il Regional Economic Development Council and Boards in Gran Bretagna, solo per citare alcuni esempi.

Senza volersi soffermare sui progetti specifici, e sulla loro attuazione, il fallimento della programmazione in Italia è stato spesso causato dall'eccessiva presenza di modelli esogeni e dalla mancata congruenza e aderenza alle differenti realtà territoriali. Inoltre, l'esperienza relativa allo studio e all'analisi della pianificazione regionale, ha dimostrato spesso l'estrema difficoltà nel reperire dati negli organismi preposti, la grande approssimazione con cui si realizzavano i progetti, il ritardo nell'attuazione, la mancanza di informazione e formazione.

Solo da pochi decenni l'idea di un territorio organizzato, rappresentato da aree problema da pianificare, con soluzioni da proporre, laboratori territoriali, sistemi di riferimento è divenuta una realtà più concreta.

Da qui il tentativo di collegare i Progetti Pilota Urbani (PPU) e delle Città Sostenibili, i Piani Urban, l'Agenda 21, alle Iniziative Comunitarie come Interreg, Leader, Regis, Occupazione, ai Programmi Operativi Nazionali e Regionali, e alla programmazione negoziata (Patti territoriali, Contratti di programma, Contratti di area), in cui sempre più importante è risultata la visione integrata del territorio e delle azioni, ma anche la concezione di uno sviluppo più coerente e sostenibile.

Gli elementi centrali della moderna pianificazione sono così caratterizzati da una convergenza economica e territoriale, legata alla coerenza, al rispetto delle identità, alla trasparenza istituzionale e alla sostenibilità etica. E nel perseguimento delle politiche complessive di sviluppo regionale l'attenzione si indirizza ai *milieux*, ai distretti produttivi, alle città, ai porti, alle periferie (Dematteis, 1995, Camagni, 2001, Carta, 2003). Mentre la pianificazione territoriale si indirizza verso l'organizzazione di Area Vasta e i piani strategici.

4. Geografia e pianificazione. Confronto e riflessioni conclusive

Le ragioni geografiche all'interno della pianificazione sono motivate dalla sua essenza. Basti pensare ai principi della geografia, applicabili al piano, dalla prima fase di costruzione, nelle fasi e nei momenti che lo contraddistinguono, sino al documento che rappresenta la sintesi (Toschi, 1972). Nella pianificazione si realizza la geografia applicata, sia nella formazione tecnica del piano (elaborazione) che nella formazione politica (concertazione).



Nella prima fase il territorio è il campo di analisi, in cui i gruppi umani esercitano le loro funzioni elementari ed essenziali (abitare, approvvigionarsi, comunicare, lavorare, istruirsi, partecipare alla circolazione, vivere in comunità, ricrearsi), lo spazio organizzato in cui si realizzano le azioni, il vissuto. La chiave di lettura e di interpretazione geografica insieme a quella sociale ed economica risulta essenziale, a cominciare dall'analisi del paesaggio, in componenti e determinanti, e dalla valutazione delle risorse territoriali e dei beni, che costituiscono il primo passo per l'organizzazione del sistema territoriale (Bissanti, 1991). Infatti solo la conoscenza e la corretta valutazione delle risorse può condurre all'ipotesi di modelli che tendono a valorizzare le reali vocazioni del territorio.

Ma l'importanza dell'approccio geografico è presente anche nella formazione politica, nella cosiddetta fase della concertazione o negoziale, in cui si definiscono gli obiettivi e le preferenze, si stabiliscono i valori, i sistemi di riferimento, gli stili di vita o generi di vita, un concetto caro a Paul Vidal de la Blache, e uno degli argomenti centrali della geografia antropica (Novelli G., d'Amato M., 2002). In tale fase la geografia non è solo descrizione del territorio e delle relazioni, ma diviene azione.

Tutto ciò avrebbe potuto contribuire a scongiurare la presenza di piani che hanno scarsamente centrato l'obiettivo, in quanto lontani dalle realtà territoriali ed esogeni, realizzati a tavolino, strumentalizzati a livello politico, che facevano intravedere possibilità di sviluppo nei fatti inattuati. Soprattutto nelle aree del sottosviluppo gli spazi della pianificazione risultano spesso luoghi in cui si constata l'impossibilità di realizzare logiche di cambiamento e la negoziazione esprime un modo per conservare aree di consenso consolidate (Campione, 2007).

L'intervento nella sua proposizione è inoltre un'attività oltre che di valorizzazione anche di promozione del territorio, che parte dall'individuare gli elementi che lo caratterizzano e lo esprimono, i punti di forza e quelli critici, offrendo un'immagine coerente con le identità, e ipotizzando un progetto di sviluppo in linea con la tradizione, anche attraverso la presenza di elementi innovativi. Il passaggio dai piani di tipo ingegneristico a quelli di tipo negoziale e partecipativo, l'elaborazione di programmi complessi sino alla pianificazione strategica, hanno evidenziato l'importanza del lavorare in équipe.

I piani della terza generazione che sono piani geopolitici e di azione sul territorio, necessitano di una lettura e un'interpretazione attenta dei sistemi territoriali e invocano il ricorso multidisciplinare, riconoscendo alla geografia la sua visione ad ampio spettro. Un discorso a parte va fatto circa il modo

in cui il geografo ha seguito il percorso della pianificazione, sia sul piano didattico che operativo. La geografia ha mantenuto per numerosi anni un approccio descrittivo, spostandosi su una geografia relazionale ma mantenendo il primo approccio sui principali modelli di localizzazione (Christaller, Lösch, von Thünen, Weber etc.).

Oggi è necessario offrire anche strumenti operativi che formino e orientino verso professioni centrate sul territorio, sull'organizzazione e lo sviluppo e per le quali la geografia fornisce le basi, la struttura, le categorie. In Italia l'inizio del declino dell'attività dei geografi nella pianificazione fisica si può attribuire alla Legge Urbanistica del 1942, in quanto il pianificatore razionalista, riducendo l'attività a fatto meramente tecnico, pensava di poter agire prescindendo dai destinatari a cui si rivolgevano gli strumenti. Il fallimento di molti piani, anche a causa del mancato controllo pubblico nel tempo e nello spazio, ha dimostrato la fallibilità di tale approccio e ha evidenziato la necessità di aprire i processi di pianificazione ad esperienze partecipative.

Tale consapevolezza inizia da un lato a produrre risultati efficaci, mentre tuttavia si assiste ad esempio a modelli di programmazione negoziata, ancora improvvisati, in cui tutti si dichiarano "esperti", che spesso hanno provocato uno svuotamento del significato originale di tale programmazione, il contenuto innovativo che ne costituiva il fondamento. E cioè l'attenzione agli "ambienti", l'ascolto dei soggetti, la partecipazione, il potenziamento dei sistemi territoriali e delle reti, attraverso la conservazione delle identità locali. Inoltre, sul piano della formazione, la moderna pianificazione si rivolge alle funzioni di preferenza sociale, ambiti nati e sviluppati nelle scuole di geoeconomia di tutto il mondo, in cui si utilizzano tecniche quantitative, geostatistiche ed econometriche per descrivere, valutare e prevedere. Soprattutto per la pianificazione strategica, una formazione disciplinare anche su questi metodi potrebbe sostenere ulteriormente il ruolo della geografia nella pianificazione, divenendo braccio operativo della geografia applicata, e fornire ulteriori opportunità professionali ai giovani che si formano nelle Facoltà universitarie e nelle Scuole di dottorato. C'è già una rilevante domanda in tal senso. Non più dunque solo riflettere sul ruolo, ma confrontarsi anche sul piano operativo, "praticare la pianificazione" e trasferire conoscenza geografica.

Bibliografia

Archibugi F., *Principi di pianificazione regionale, Metodi e obiettivi*, vol. I, F. Angeli, Milano, 1980, pp. 21-28.



- Id. "La cultura geografica e la cultura della pianificazione. Un abbozzo di visione meta-disciplinare", *Bollettino della Società Geografica*, Serie XII, vol. XII, Roma, 2007, p. 203.
- Bissanti A., *Puglia geografia attiva*, Bari, Adda, 1991, pp. 85-94.
- Camagni R., "I fondamenti delle politiche di sviluppo regionale e di pianificazione urbana", in Mazzola F., Maggioni M.A., *Crescita regionale ed urbana nel mercato globale. Modelli, politiche, processi di valutazione*, Milano, F. Angeli, 2001, pp. 177-199.
- Campione G., *Narrazioni di geografia politica*, Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2007.
- Campos Venuti G., *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, F. Angeli, 1987, pp. 42-43.
- Carta M., *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palermo, Dedalo, 2003, pp. 139-140, 193.
- Cremaschi M., "Sul disagio urbano", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 63, Milano, F. Angeli, 1988, pp. 4-30.
- Dematteis G., *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, F. Angeli, 1995.
- Friedman J., *Pianificazione e dominio pubblico: dalla conoscenza all'azione*, Bari, Dedalo, 1993.
- Novelli G., D'Amato M., *Per una città probabile*, Bari, Progedit, 2002, p. 13.
- Mattogno C., "Il sistema della pianificazione territoriale e urbanistica in alcuni paesi europei", in Palustri S., *La città complessa dall'approccio radicale a quello riformista*, Milano, F. Angeli, 1994, pp. 77-87.
- Spaziantè A., "Governare il territorio dell'industria nella transizione", in Mazzola F., Maggioni M. A. (2001), *Crescita regionale e urbana nel mercato globale*, Milano, F. Angeli, 2001, pp. 256-279.
- Toschi U., *La Città*, Torino, UTET, 1966, p. 48.
- Id., *Corso di geografia regionale*, Bologna, Zanichelli, 1972, pp. 7-15.

Pianificazione strategica e Identità territoriale. Un'applicazione alle Aree Vaste pugliesi

Keywords: *Pianificazione Strategica, Identità Territoriale.*

JEL codes: *O21 Planning Models; Planning Policy.*

Settori ERC: *SH3_5 Human and Social Geography.*

Sommario: *Negli ultimi venti anni, nel settore pubblico, la pianificazione strategica è diventata uno strumento sempre più importante per il miglioramento dei metodi di gestione fondati sui risultati. Essa permetterebbe di superare i limiti della pianificazione tradizionale e soprattutto di rafforzare il capitale sociale locale e il senso di identità territoriale. L'innovativo approccio adottato nella programmazione regionale pugliese dalle dieci Aree Vaste, auspicando "un nuovo modello di sviluppo" del territorio, ha sancito la rilevanza e il pieno riconoscimento dei valori identitari che caratterizzano e differenziano tali Aree. Mediante la lettura della documentazione strategica regionale, cercheremo di verificare come l'errata o ambigua interpretazione del concetto d'identità territoriale, possa comportare l'inefficacia o la ridotta efficacia del progetto di sviluppo locale.*

Abstract: *In the last twenty years in the public sector, strategic planning has become an increasingly important tool for improving management methods based on the results. It would help to overcome the limitations of traditional planning and especially to strengthen local social capital and sense of territorial identity. The innovative approach in the Apulian regional programming from ten large areas, hoping for a "new development model" of the territory, has established the relevance and the full recognition of identity values that characterize and differentiate these areas. Through reading of the regional strategy documents, we will see how the erroneous or ambiguous interpretation of the concept of territorial identity, can lead to ineffectiveness or reduce effectiveness of local development projects.*

1. Introduzione

Negli ultimi venti anni, diversi fattori, operando congiuntamente, hanno favorito il diffondersi dello strumento della Pianificazione Strategica e della *multilevel governance*. Nel contempo i recenti programmi di sviluppo comunitari e soprattutto regionali, seguendo un approccio di tipo endogeno, hanno progressivamente riconosciuto un ruolo strategico alle identità locali e alla partecipazione democratica. In tale contesto cambia radicalmente il ruolo degli attori locali i quali diventano protagonisti attivi nella costruzione di un progetto di sviluppo condiviso, partendo dalle potenzialità e le risorse locali (Gastaldi, 2007).

La letteratura afferma che l'identità territoriale sia un importante strumento per l'azione politica e la pianificazione (Raagmaa, 2001; Keating, 1998; Paasi, 2002; 2003; Gisevius, 1993) e che esista un rapporto dialettico con lo sviluppo regionale (Paasi, 2003, p. 478; Raagmaa, 2001; Fiori 2003; Dematteis, 1997, p. 141; Conti, 1996, pp. 189-190). Tuttavia tale rapporto non è né semplice né scontato. La programmazione regionale per il periodo 2007-13 ha

adottato un innovativo approccio in cui, auspicando "un nuovo modello di sviluppo del territorio" ha sancito la rilevanza e il pieno riconoscimento dei valori identitari che caratterizzano e differenziano le 10 Aree Vaste pugliesi. Mediante lettura della documentazione strategica regionale ci proponiamo di comprendere come l'errata o ambigua interpretazione del concetto di identità territoriale, da parte dei redattori, possa pregiudicare o ridurre l'efficacia del progetto di sviluppo locale. L'interpretazione del concetto assume, dunque, particolare rilevanza. Tra i rischi vi è la possibilità di costruire modelli identitari non condivisi dalla comunità locale, di imporre uno stesso schema progettuale a una comunità complessa costituita da identità differenziate.

2. Pianificazione e identità territoriale

La pianificazione strategica affonda le sue radici nella pianificazione territoriale ma se ne differenzia per la sistematicità e i nuovi contesti operativi in cui opera. La tradizione della pianificazione è



piuttosto curiosa, essa sarebbe il frutto di un “misto di cultura evangelica, pratica istituzionale formale, conoscenza scientifica e, sempre più sviluppo accademico; rappresenta uno sforzo continuo per l’interrelazione di concezioni delle qualità e dinamiche sociali degli spazi con nozioni dei processi sociali del formare luoghi attraverso l’articolazione e implementazione di politiche”. L’attuale cultura della “pianificazione spaziale” è stata contraddistinta da tre filoni di pensiero (pianificazione economica, gestione dello sviluppo fisico delle città, gestione della pubblica amministrazione e analisi politica in termini di efficacia ed efficienza) (Healey, 2003, p. 44).

Di fronte alla crisi del modello di regolazione locale, alla perdita di autonomia finanziaria-politica, alle difficoltà di gestione in situazioni complesse e caratterizzate da forte incertezza, la pianificazione strategica permetterebbe di superare i limiti della pianificazione tradizionale (Bach e Ravaioli, 2007; Archibugi, 2005; Balducci 1999; Margheri, 2005) e consentirebbe il rafforzamento del capitale sociale locale, del senso di fiducia nell’intervento pubblico e di identità territoriale. Per conseguire i migliori risultati la pianificazione strategica richiede la disponibilità di informazioni efficaci e diversificate, la capacità di prevedere e sviluppare alternative strategiche. Può facilitare la comunicazione e la partecipazione, può conciliare interessi e valori divergenti, razionalità e prudenza nelle decisioni, promuoverne l’implementazione e il successo, ma anche l’impegno e la responsabilità da parte dei decisori (Bryson, 1995). Le reti locali assumono un ruolo fondamentale: la costruzione del consenso, la condivisione del progetto di sviluppo facilitano “l’allineamento” di obiettivi espressi dall’esterno ma soprattutto verso i progetti proposti dal basso, dall’interno (Lazzeroni, 2004, p. 216).

La condivisione del progetto di sviluppo sostenibile riduce l’insorgere di conflittualità favorendo il “potenziamento delle sinergie che risiedono nella cooperazione” (Tinacci Mossello, 1997, p. 55) riguarda sia i “frutti dello sviluppo, ma prima ancora la sua progettazione”, in modo che la società locale potrà realmente divenirne protagonista (Zanfrini, 2001, p. 34). La pianificazione strategica è quindi “azione collettiva, discussione, ascolto, messa in rete e interazione” le cui “condizioni facilitatrici” sono rappresentate da “attitudini alla cooperazione e al partenariato”, presenza di capitale sociale e relazionale (Camagni e Gibelli, 2005). Proprio perché il piano strategico non ha coerenza normativa “è efficace solo se è profondamente interiorizzato” da coloro che lo sottoscrivono, “se la strategia concordata diventa elemento essenziale del piano d’azione

dei singoli attori” in un “contesto dinamico” e di puntuale verifica di obiettivi e mezzi.

Tale interiorizzazione comporta inevitabilmente una sua costruzione mediante procedure partecipative in tutte le fasi del processo, purché la partecipazione sia intesa come “un’opportunità significativa sulla quale vale la pena di investire energie e risorse” (Mela, 2009).

L’identità territoriale, quindi può diventare una vera e propria “strategia amministrativa” che aiuta i poteri locali per indirizzare lo sviluppo del territorio (Gisevius, 1993), assumendo in tale senso un ruolo determinante per la formazione della cittadinanza multilivello (Paasi, 2003). Diverse e non sempre concordi sono le definizioni attribuite al concetto poiché differenti discipline se ne sono occupate (Paasi 2002; 2003; Fiori 2003). Tuttavia analizzando e riportando le espressioni più significative, è possibile riscontrare una certa ricorrenza definitoria. Diversi autori (Paasi 2003; Castells 2004; Fiori, 2003; Massey e Jess, 2001; Conti, 1996) riconoscono negli elementi fisici, materiali, immateriali il supporto fondamentale nella costruzione dell’identità, si tratta di condizioni sufficienti ma non necessarie essendo invece fondamentale la successiva rielaborazione da parte degli individui e da qui l’emergere di un sentimento profondo di appartenenza indipendentemente dalla “scala di questo dove” (Fiori, 2003). Dunque, specifici elementi o condizioni ricorrono con particolare sistematicità quasi a costituire la *base* dell’identità territoriale ed inoltre tra questi elementi e i luoghi si instaurerebbe un legame indissolubile, definito da Paasi “coscienza regionale” o senso di appartenenza della comunità (Paasi, 2003 p. 478; Fiori, 2003 pp. 57-58).

3. Il caso delle Aree Vaste pugliesi

In questi anni in Italia, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno si sono diffuse pratiche di pianificazione strategica, tra le ragioni principali: le recenti riforme nella Pubblica Amministrazione, le politiche di sviluppo promosse dall’Unione Europea. In tale contesto s’inserisce il percorso di Pianificazione strategica avviato nel 2005 in Puglia. Sfruttando l’opportunità di una delibera CIPE 20/2004 per l’assegnazione di fondi a favore della “diffusione di processi di pianificazione strategica nel Mezzogiorno” la Regione Puglia ha sollecitato la costituzione di “aggregazioni di comuni”, accompagnando “il territorio in un percorso di auto-organizzazione in dieci aree vaste”. L’esperienza pugliese, dunque, presenta particolare interesse sia per “l’innovazione di metodo adottata e per la

qualità dei risultati che ci si attende” (De Rubertis, 2010, pp. 12-13).

A conferma di ciò, nel Documento Strategico della Regione Puglia si preannuncia una “forte inversione” di tendenza rispetto al passato, ovvero l’adozione di un nuovo modello di gestione, le cui basi sono rappresentate dalla Pianificazione Strategica e dalla Partecipazione Democratica, quest’ultima intesa non come mera pratica di consultazione, ma come “occasione di nuova cooperazione sociale tra cittadini e istituzioni trasparente e produttiva di futuro, come nuovo rapporto morale tra la politica e la società” (Regione Puglia, 2006, p. 14947). Si auspica e prospetta un “nuovo modello di sviluppo” in cui abbandonata la neutralità di genere, occorrerà puntare sulle risorse, potenzialità del territorio, intervenendo attraverso sistematiche e integrate politiche capaci di risolvere problematiche e criticità dei diversi settori. Da qui, le politiche di contesto potranno favorire il rafforzamento dei fattori di attrattività e di competitività del territorio, sia per la costruzione di una società più aperta ed inclusiva con livelli più elevati di vivibilità e di qualità della vita che attraverso il miglioramento dell’accessibilità e dell’offerta di servizi collettivi (Regione Puglia, 2006, pp. 14915- 45).

Leggendo i documenti strategici regionali (Documento Strategico della Regione Puglia 2007-2013, Linee Guida per la Pianificazione Strategica e i Piani Strategici delle 10 Aree Vaste) emerge un aspetto peculiare. In essi è possibile riscontrare una interessante frequenza nell’utilizzo di concetti geografici come: territorio, regione, sviluppo, identità. Si tratta di concetti chiave della Geografia e senza dubbio possiamo affermare che intorno ad essi graviti l’intero *corpus* dei documenti regionali sia funzionalmente che sostanzialmente. Analizzandone il significato attribuito, emerge come spesso siano utilizzati impropriamente, o non sia possibile ricostruirne l’interpretazione per palesi incongruenze o intercambiabilità nel loro utilizzo. Un’analisi più accurata, ci ha permesso di comprendere come i concetti di sviluppo e di identità presentassero non solo un’interessante frequenza ma soprattutto fossero interdipendenti e fortemente correlati tra loro. L’identità territoriale ricorre sistematicamente in tutti i 10 Piani di Area Vasta come asse strategico per il perseguimento di un nuovo modello di sviluppo, come auspicato nella programmazione regionale. Da qui discende la necessità di ricostruirne la relativa interpretazione e di comprendere le possibili conseguenze derivanti da un’erronea (o strumentalizzata) accezione.

Partendo dunque dalla consapevolezza che non esiste una definizione univoca e dunque assoluta

di identità territoriale, l’interessante ricorrenza definitoria (emersa nelle ricerca bibliografica) ci ha permesso di elaborare e dedurre il metodo di ricerca. Quest’ultimo consentendo un’analisi più accurata dei documenti regionali ha permesso di ricostruire l’interpretazione del concetto (considerando come osservatore “privilegiato” il redattore strategico) mediante scomposizione in due livelli. Al primo livello l’identità territoriale sarebbe rappresentata da un complesso di risorse materiali e immateriali connotanti un dato luogo, mentre al secondo livello sarebbe fondamentale la presa di coscienza, il sentimento di appartenenza territoriale. I due livelli di identità territoriale sono stati individuati analizzando tutti i documenti regionali. Dalla lettura delle Linee Guida per la Pianificazione strategica di Area Vasta non sono emersi spunti di riflessione significativi. Dall’analisi del DSR è emersa un’interpretazione riduttivista e vincolante del concetto, un forte squilibrio fra i due livelli (il secondo livello è trascurato o confuso con una generica partecipazione democratica o assume connotazione negativa).

L’analisi dei Piani Strategici ha presentato risultati interessanti a fronte di maggiori difficoltà attribuibili alla loro complessità ed elevata eterogeneità. Tuttavia, sfruttando la differenza sostanziale delle tre sezioni (di cui si compongono) è stato possibile individuare i due livelli dell’identità. Il primo livello è stato rilevato nell’Analisi di Contesto e Swot (descrizione più “oggettiva” del territorio), mentre il secondo nella prima parte del Piano (parte propositiva, intenzionale). Operata tale distinzione e fissati i criteri guida, un confronto tra i due livelli ci ha permesso non soltanto di ricostruire l’interpretazione del concetto, ma anche di verificare eventuali incoerenze interne tra quanto idealmente posto e quanto invece descritto nelle sezioni più operative.

Nel confronto tra i Piani delle 10 Aree Vaste, è stata rilevata una particolare e sospetta comunanza di certi tratti o interpretazioni del concetto, nonché di obiettivi generali, priorità e linee d’intervento. L’identità assume connotazione negativa sia quando è utilizzata per giustificare fenomeni di degrado o emarginazione sociale, sia quando è superficialmente associata a manifestazioni esterne o folkloristiche (intese come minacce anziché come punti di forza). In tutti i Piani emerge un forte squilibrio tra le diverse sezioni: nella prima parte più propositiva l’identità è comunemente considerata un asse strategico per la realizzazione del progetto di sviluppo, mentre nelle sezioni più operative, l’identità viene ridotta ad aspetti meramente materialistici (patrimonio naturalistico,



storico, architettonico..) con ben precise (ed in molti casi esclusive) finalità economiche.

Il primo livello di tipo “classificatorio” prevarrebbe rispetto all’identità di secondo livello, il che ci induce a ritenere che i redattori abbiano inteso parlare più che di “identità territoriale” di “identità di una regione” (Paasi, 2002) con le conseguenze e i limiti che ciò comporta sul piano programmatico ma soprattutto progettuale. A conferma di ciò basti leggere le linee di intervento specifiche, in cui, la capacità di garantire la “costruzione”, “ricostruzione” dell’identità è legata ad un generico recupero, valorizzazione di specifici elementi del territorio. Una possibile conseguenza potrebbe essere la realizzazione di interventi progettuali inefficaci o di cui non ne sarà riconosciuta la valenza/valore, a causa della non condivisione, identificazione da parte della comunità locale.

In tutti i Piani la Partecipazione è considerata principio guida dell’intero processo, legata da un rapporto circolare biunivoco proprio con il senso di appartenenza. Ogni Area Vasta ha adottato tecniche partecipative innovative o addirittura originali non controbilanciate però da risultati soddisfacenti. Le ragioni sono state diverse: limiti di carattere comunicativo, reale coinvolgimento della comunità locale, avvio di una reale cultura del cambiamento. In alcuni Piani poi, si rileva un’interpretazione dell’identità coincidente con un generico “brand” simbolico o commerciale, lungi invece dal rappresentare la fase conclusiva di una complessa e coordinata strategia di base, di cambiamento culturale di lungo termine in cui condizione essenziale è “la valorizzazione della percezione, attaccamento della comunità ai propri luoghi” (Anholt, 2007, p. 22). Infine un ulteriore aspetto: le 10 Aree Vaste si autopercepiscono come territori in competizione e non in cooperazione costruttiva tra loro.

4. Conclusioni

L’esperienza pugliese, pur tra limiti e problematiche, è certamente coraggiosa e innovativa. Gli errori commessi sono stati diversi, pur essendo ben chiari in via programmatica i principi innovatori che avrebbero guidato l’intero percorso.

Dall’analisi dei documenti regionali è emersa una comune interpretazione del concetto di identità territoriale fortemente riduttivista, di tipo classificatorio in cui la componente soggettiva, ovvero il senso di appartenenza della comunità si limita alla mera idealizzazione, risultando assente o sottovalutata nelle sezioni più operative. Ne è confermata la superficiale ed episodica adozione

degli strumenti di partecipazione democratica da parte delle 10 Aree Vaste. Da qui è derivata una forte standardizzazione e piattezza degli schemi progettuali elaborati dai diversi territori, questi ultimi caratterizzati invece da valori identitari fortemente differenziati (anche al loro interno). È fondamentale il riconoscimento delle potenzialità, risorse di ogni luogo, ma esse vanno necessariamente integrate con “l’individuazione delle esigenze, attese, dei progetti espressi” dalla comunità locale. La “interazione milieu/rete locale” (Governa, 1997, p. 87) è essenziale per l’efficacia del progetto di sviluppo, al contrario vi saranno insoddisfazioni e fallimento. Riteniamo che l’interazione costruttiva tra creatività, innovazione, conoscenza multidisciplinare e multilivello possa rappresentare il reale punto di svolta per l’esperienza pugliese.

Bibliografia

- Anholt S., *Competitive Identity. The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- Archibugi F., *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze, Alinea, 2005.
- Bach V. e Ravaoli P., *Pianificazione strategica e balance score-card negli enti locali. Verso la democrazia partecipata*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- Balducci A., “Pianificazione strategica e politiche di sviluppo locale. Una relazione necessaria?”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 64 (1999), pp. 181-189.
- Bryson J.M., *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1995.
- Camagni R. e Gibelli M.C., “La pianificazione strategica in Italia: i rischi di un modello neo-corporativo”, *Sviluppo & Organizzazione*, 208 (2005).
- Castells E., *Il potere delle identità*, Milano, Bocconi, 2004.
- Conti S., *Geografia Economica*, Torino, Utet, 1996.
- Dematteis G., “Retibus regiones regere, Il territorio e le sue regionalizzazioni”, *geotema*, 3 (1997), pp. 37-43.
- De Rubertis S. (a cura di), *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*, Università del Salento, SIBA, 2010.
- Fiori M., *Identità territoriale per lo sviluppo e l’imprenditorialità. Applicazioni geoeconomiche d’una metodologia quali-quantitativa*. Dip. Sc. Geogr. e Merc., Università degli Studi di Bari, n. 31, Bari, WIP, 2003.
- Gastaldi F. (a cura di), “I piani strategici in Italia”, *Urbanistica*, 26 (2007), pp. 112-118.
- Gibelli M.C., “Piano strategico e pianificazione strategica: un’integrazione necessaria”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 89 (2007), pp. 211-221.
- Gisevius W., *Kohaliku omavalitsuse poliitika Saksamaa Liitvabariigis*, ESDP, Kirjastus, 1993.
- Governa F., *Il milieu urbano. L’identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 1997.
- Healey P., *Città e istituzioni. Piani collaborativi in società frammentate*, Bari, Dedalo, 2003.
- Keating M., *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Elgar, 1998.
- Lazzeroni M., *Geografia della conoscenza e dell’innovazione techno-*

- logica. *Un'interpretazione dei cambiamenti territoriali*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Margheri A., "La pianificazione strategica per lo sviluppo delle città e dei territori", *Studi economici e sociali*, 7 (2005), pp. 99-106.
- Massey D. e Jess P., *Luoghi, culture e globalizzazione*, Torino, Utet, 2001.
- Mela A., "Pianificazione strategica e partecipazione", *Sociologia urbana e rurale*, 89 (2009), pp. 147-169.
- Mintzberg H., "The Rise and Fall of Strategic Planning", *Harvard Business Review*, January (1994).
- Paasi A., "Bounded spaces in the mobile world: deconstructing 'regional identity'", *Tijdschrift*, 93 (2002), pp. 137-148.
- Paasi A., "Region and place: regional identity in question", *Progress in Human Geography*, 27 (2003), pp. 475-485.
- Raagmaa G., *Regional identity and social capital in regional economic development and planning*, <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa01>, visita del: 14/06/2011.
- Ray C., "Endogenous Development in the Era of reflexive Modernity", *Journal of Rural Studies*, 15 (1999), pp. 257-267.
- Regione Puglia, "Approvazione Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di area vasta", Bari, BURP n. 104 del 20/07/2007, pp. 12459-12517.
- Regione Puglia, *Documento Strategico della Regione Puglia 2007-2013*, Bari, BURP n. 102, 9 agosto 2006.
- Tinacci Mossello M., "Relazioni globali e identità locali", *geotema*, 3 (1997), pp. 50-55.
- Zanfrini L., *Lo sviluppo condiviso: un progetto per le società locali*, Milano, V&P Università, 2001.



ICTs, spatial analysis and socio technical systems: some evidence from regional case studies

Keywords: *Information and Communication Technologies; Socio-technical Systems; Territorial Organisations.*

JEL codes: *033 Technological Change: Choices and Consequences.*

Settori ERC: *SH2_13 Social Studies of Science and Technology, S&T Policies, Science and Society; SH3_4 Geographical Information Systems, Cartography; SH3_6 Spatial and Regional Planning.*

Sommario: *Le tecnologie di comunicazione e di informazione (le ICT) stanno creando un nuovo spazio per gli insediamenti e le organizzazioni umane, caratterizzato dal fatto essere costituito da un'infrastrutturazione informativa capillarmente diffusa. Tale spazio genera (favorisce) le condizioni di innovazione nelle funzionalità sistemiche, delle organizzazioni e dei territori. Queste infatti derivano dalle componenti intrinseche di innovazione associate alle ICT: quella hard, costituita dalle infrastrutture e dagli artefatti tecnologici veri e proprie e quella soft, che rispecchia la parte intangibile, associata alle conoscenze ed ai processi di apprendimento.*

Da oltre tre decenni, le modificazioni indotte dalle ICT sono oggetto di riflessione (anche) nel campo della geografia e nelle scienze regionali, anche se i cambiamenti in corso sollevano interrogativi inediti. Da un lato, gli impatti delle ICT che si osservano nelle organizzazioni ai diversi livelli territoriali, sono molteplici, diversi, e producono ricadute anche inattese sulle pratiche sociali. Dall'altro, gli utilizzi delle ICT modificano i modi attraverso i quali gli individui (e le attività) percepiscono, interpretano e si muovono nel loro ambiente, ciò che stimola una revisione critica dei presupposti stessi che stanno alla base degli approcci convenzionalmente usati nel concepire e analizzare le relazioni/interazioni con l'ambiente. Sulla base dei risultati delle attività di ricerca condotte dall'Ires negli ultimi cinque anni, questo testo argomenta l'opportunità di affrontare questa revisione. E lo fa da due diversi punti di vista, quello dell'analisi della diffusione delle ICT, condotta nell'ambito delle attività dell'Osservatorio delle ICT del Piemonte e quella del monitoraggio dell'incidentalità stradale, realizzato dal centro regionale competente. Un risultato generale, ed in parte inaspettato, della riflessione condotta è che l'approfondimento analitico delle ricadute delle ICT richiede di considerare, in modo non disgiunto, due esigenze apparentemente contrastanti: (ri) concettualizzare gli spazi geografici nell'era dell'informazione, apprezzare meglio l'importanza dell'ancoraggio territoriale dei fenomeni.

Abstract: *Today Information and Communication Technologies (ICTs) make it available a novel superimposing environment, i.e. an information wired environment, which concocts innovative system functionalities. These stem from the components of innovativeness underlying ICTs, and notably, the hard component associated with its tangible part, notably the technological artifacts and infrastructure and the soft component reflecting the intangible part, notably the knowledge asset and learning processes.*

Over the last three decades, the topics have challenged (also) geographical analysis and regional studies although today they appear even more challenging. On the one hand, the changes ICTs produce in human organizations at different spatial levels are diversified, manifold and increasingly affect social practices in unanticipated ways. On the other one, ICT usages modify the ways individuals and activities perceive, understand and move in their environment, thus prompting a need to rethink the premises on which they are conceptualized and studied.

This note is a contribution in this respect. Building upon the ICT research activities carried out at Ires over the last five years it aims to provide some arguments about the opportunity to undertake this thinking. As they involve different perspectives of analysis, - the regional ICT observatory and road safety monitoring - these activities provide interesting vantage points from which addressing the issues.

A main, and to some extent unexpected, implication exposed by the discussion is that ICT usages call for deeper insights into apparently opposite research directions. While they stimulate novel thinking about how to conceptualize geographical spaces in the information era, they also urge to reinforce the appreciation local geographic based phenomena.

1. Introduction

In everyday life, Information and Communication Technologies (ICTs) and Internet access are progressively transforming the ways people gather

information about their surrounding environment and interact with it (Horrigan and Rainie, 2002, Dodge and Kitchen, 2004, Welmann and Haythornthwaite eds., 2002, Wilson and Corey eds., 2000).

As "urbanization is the very embodiment of



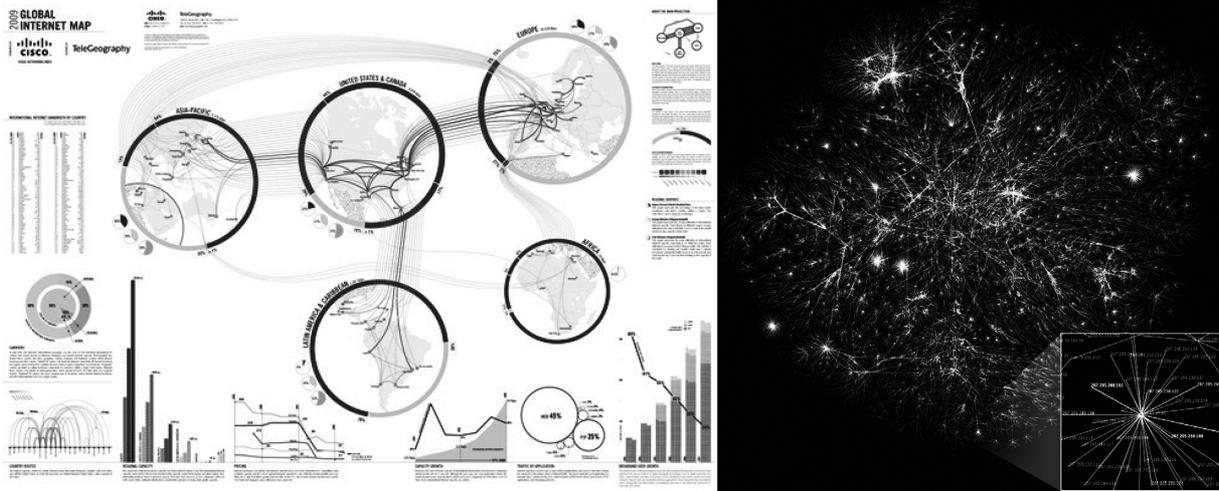


Fig. 1. Internet maps. *Source:* www.teleogeography.com.
Source: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/d2/Internet_map_1024.jpg.

communication” (Janelle, 1995, p. 408), cities as directly exposed to the impact of ICTs. They alter the distance limits prescribed by social practices, thus allowing for higher degree of accessibility. They are also time-adjusting as the time used in an activity can be freed for alternative ones. These features have also an impact on activities which can be more easily segmented in tasks and spread out across space and in time (Couclelis, 2009), although their effects are not easily accountable.

The maps shown in Fig. 1 give an overview of the spatial deployment of the Internet. They offer only descriptive clues of a phenomenon, the transmission of information which so far has no fully satisfactory reference dimension of analysis.

Notwithstanding the difficulty to grasp the phenomena, in the late nineties, the idea to have a digital space which would combine which the existing geographic, spatial, and environmental spaces raised a lot of expectations (see Kwan, 2001, Townsend, 2001, Warf, 2001), although its consequences in the analysis of cities and regions, were only partially acknowledged (Graham and Marvin, 2001).

The speculative bubble of the dot.com in the early 2000, abated much of the earlier enthusiasm. Lately, however, the new generation of ICTs, and notably mobile communications and web 2.0 Internet based services, are producing, again, an upsurge of interest in the digital space as it is realized that it can be an extraordinary source of innovation for organizations and their environment.

ICTs, in fact, create the opportunity for an increasingly information rich environment capable of nurturing and growing new types of Socio

Technical Systems (STS). A STS is a comprehensive entity encompassing human and technological elements, communicating and interacting (sometimes in a non-linear ways) by means of manifold social and technical networks. Although no supremacy is alleged by one type of network in shaping the resulting socio-technical system, each one plays a role as, ultimately, they must close the gap between social needs and technical performance, between what communities want and what the technology does (Withworth 2009b)¹.

Indeed, cities can be viewed as particular forms of STSs, or, at least, as main components of such systems, providing, furthermore, one of the environments where these systems would develop.

Being anchored to the spatial distribution of population and activities, the geography of the Internet actually overlaps, to a large extent, that of cities and places. As the spread of Internet and backbone networks primarily depend on their acceptance among regions, data about their diffusion provide information about new attributes of places. Many of the current empirical analyses of the Internet for regions and countries make wide use of this type of approach².

However, being something different from the physical, cultural and functional dimensions we are accustomed with, addressing the digital dimension of spatial phenomena requires, conceptually, to consider a supplementary descriptive stratum, which, ideally, would add to the already existing multi-strata analytic compound we conventionally use (Occelli, 2011). By making reference to a multi-level investigation perspective such as that suggested by Mesarovic, Macko and Takahara (1970), for



Tab. 1. Perspectives in dealing with system multi-level analysis (adapted from Mesarovic, Macko and Takahara, 1970).

Type of levels	Issues involved
A) level of description (description by strata)	selection of strata depends on the observer
B) level of decision-making (description by layers)	it deals with the functional hierarchy entailed in the choice process (search, selection/adaptation, evaluation)
C) level of organization (description by echelons)	it identifies how an organization is structured (elementary units and their arrangements)

example, this would entail to consider an additional descriptive stratum to those conventionally used in describing a spatial phenomenon, see what in Tab. 1. is indicated as A), level of description.

The point worth emphasizing here is that web information about places and online services affect both the capability of individuals' decision making and the ways activities organize themselves across space and time. For example, getting information about products on the Internet, for example, is likely to change the functional hierarchy of the choice process, (see, level B, in Tab. 1), thus giving priority to their evaluation before physically undertaking a search³.

As the virtual becomes increasingly intermingled with the physical (see Calabrese, Kloeckl and Ratti, 2007), real-time mapping of dynamics of places, furthermore, becomes an instrument for their inhabitants to "instantly adjust" their actions, thus altering the context in which they act (see, level C in Tab. 1).

As was the case for the earlier generation of ICTs, the implications of these changes are far from being fully understood. Acknowledging the lack of data is only a partial answer to the fact that there is a fundamental need to develop more satisfactory approaches for understanding how the relationships between virtual and physical spaces will shape the spatial organizations of human settlements, make our socio technical systems more resilient, and ultimately more sustainable (see Couclelis, 2009, Janelle and Gillespie, 2004, Crang, 2010).

Whether this need calls for an overall encompassing perspective, such as that stemming from a combination of the various perspectives shown in Tab. 1, or for a novel type of approach is an open question which raises challenging research issues (see Occelli and Staricco 2001, 2002, Occelli and Lanza, 2002, Occelli, 2008).

This note is a contribution to the discussion.

It builds upon ICT-oriented researches undertaken at Ires in the last five years. As they were undertaken within different research strategies, - the regional ICT observatory and road safety monitoring - the results of these researches provide

interesting vantage points for discussion.

In the remainder of the text discussion develops as follows. First, an empirical investigation is presented which analyses a set of virtualised geographical places, at different spatial levels (regions and cities). Web-based data and a claim is made that their analysis can be valuable for providing new insights into the description of places.

Then attention is turned to the establishment of a STS for delivering a more reliable information system about road crashes. The case study carried out in Piedmont is an example of how social agents and technology can co-evolve and mutually adapt thus reinforcing the regional system functionality to cope with road safety.

The final section presents some tentative conclusions. A main, and to some extent unexpected, implication exposed by the discussion is that ICT usages call for deeper insights into apparently opposite research directions. While they stimulate novel thinking about how to conceptualize geographical spaces in the information era, they also urge to reinforce the appreciation of local geographical based phenomena.

3. Cities and the Internet: an investigation of the positioning on the web

As widely accredited in geography, cities have an important role as centers for information exchange (Janelle, 1995). Not unexpectedly, proficiency with communications technology and access to global Internet backbone networks are main determinants for enhancing that role, as they can also have a relevant impact on the overall urban structure, reinforcing and/or altering the networks of cities (Townsend, 2001).

Building upon the stimuli provided by the researches undertaken as a part of the Piedmont ICT Observatory activities (Osservatorio ICT del Piemonte), here the idea is given additional insights and an attempt is made to investigate the *location of places* on the web. To carry out the analysis the data

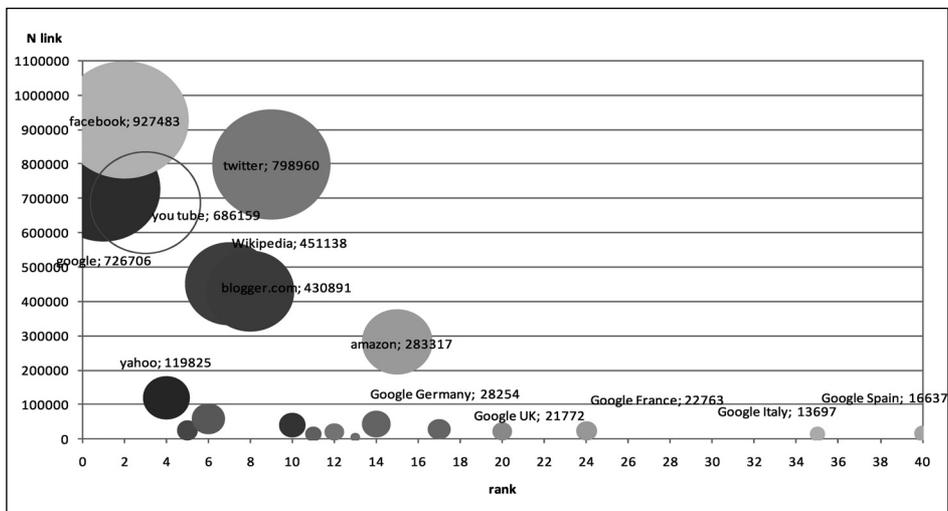


Fig. 2. The top 40 web sites in the world ranking, 2010 (Bubble size is proportional to the value of the reputation index). Source: www.alexa.com.

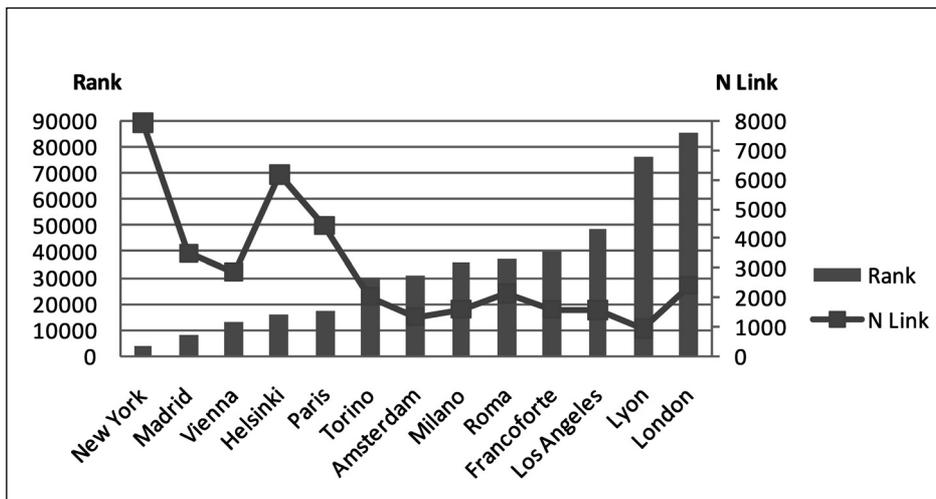


Fig. 3. Position of a sample of cities in the world ranking (Rank) and value of their reputation index (N Link), 2010 (The lower the rank the better the position is). Source: www.alexa.com.

obtained from a web information company (*alexa.com*) which provides statistics about the rankings and popularity of websites (Occelli, 2011).

More specifically we analyse a set of virtualised geographical places, represented by the institutional websites of Italian governmental bodies, at different spatial levels and compare their ordering with that obtained by using the conventional population indicator.

The ranking of a website is calculated using a combination of average daily visitors and page-views over the past 3 months. The website with the highest combination of visitors and page-views is ranked #1⁴. Two rankings are provided, one at a

global level thus making it possible to position a website in an overall worldwide ranking and one at the level of the country which the website belongs to. Popularity, considered by *alexa* as a reputation index of a website, is expressed as the number of its inbound links⁵.

Not unexpectedly, the most popular websites are by far those dealing with the Internet and concern web search and communication. As shown in Fig. 2, in fact, the top website, as for access and visited page is Google.

The most popular is Facebook, with a reputation index as high as 927423. YouTube is third and Wikipedia ranks in the seventh position.



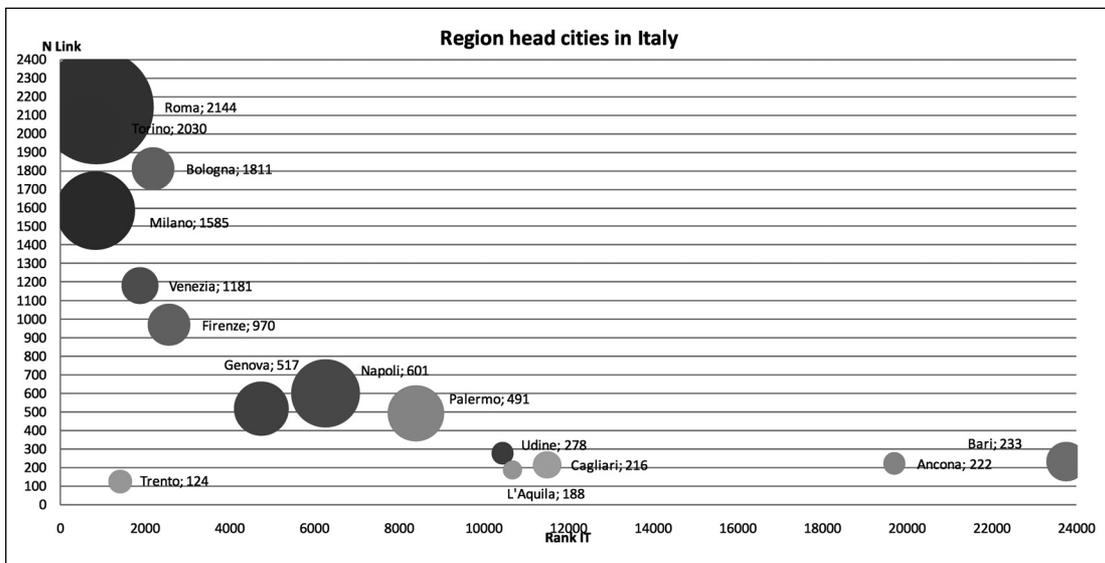


Fig. 4a. Website ranking (Rank IT) of regional head cities in Italy and value of their reputation index (N Link), 2010 (Bubble size is proportional to the city population. The 4 cities at the bottom of the ranking are not shown). *Source:* www.alexa.com.

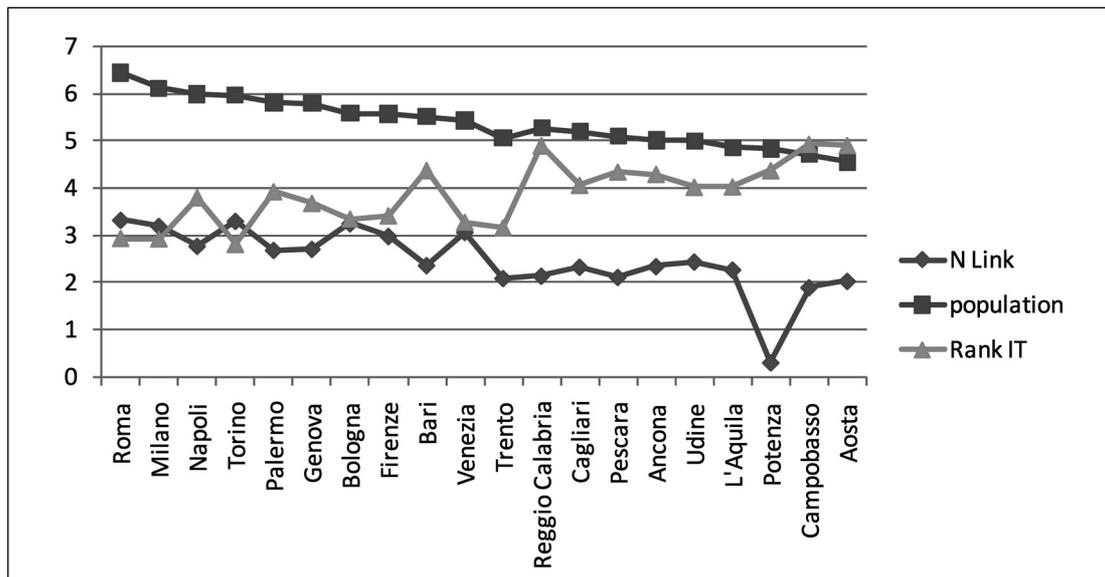


Fig. 4b. Standing of the Italian regional head city by population size, website rank (Rank IT) and reputation (N link), 2010 (Cities ordered by decreasing value of the population. All the indicator values have been log transformed).

The results of the investigation of the *alexa* information base for a sample of city governmental websites in Europe and United States are summarized in Fig. 3. They clearly show how far these virtualized cities are from the most popular Internet sites.

New York has the top position, followed by Madrid, Vienna, Helsinki and Paris. London ranks the lowest while the selected Italian cities (Turin, Milan and Rome) are situated in an intermediate position.

The value of city reputation index, however,

does not parallel closely that of the city ranking. For example, although it ranks fourth, the city of Helsinki has the second best value of the city reputation index.

The graph in Fig. 4a shows the position of the Italian regional capital cities by their ranking value in Italy and value of the reputation index. Not unexpectedly, Rome, Turin and Milan, the most populated Italian cities are at the top: they all rank below the 2000th position. Rome and Turin have also the highest value of the reputation index. Milan how-

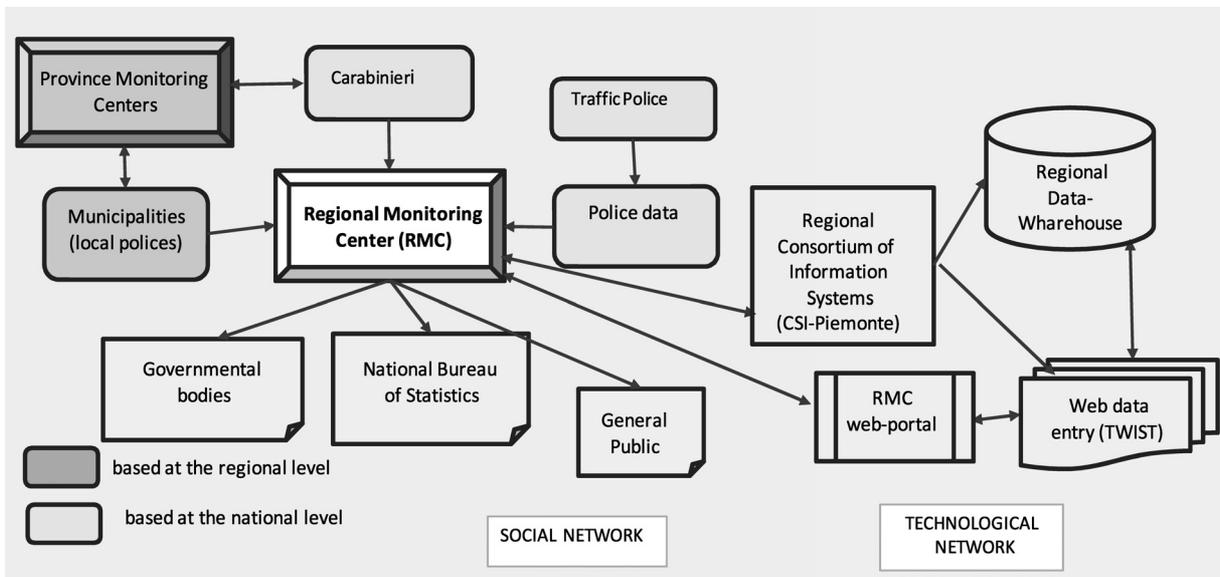


Fig. 5. The social and technological networks forming the STS for road safety monitoring in Piedmont.

ever is over classed by Bologna a city with less than half its population. Only five cities out of 20 have a value of the reputation index higher than 1000.

An overall overview of the city standing by population size, web ranking in Italy and reputation is shown in Fig. 4b.

As could be expected, there is a negative relationship between population size and web ranking: the more populated a city is, the better is its position in the web ranking.

A negative relationship also exists between ranking and reputation: a higher ranking is associated with a lower the reputation.

What is even more apparent, however, is that larger and more populated cities which also rank higher in the urban hierarchy of the physical world, are not necessarily those that are at the top position or have a better reputation index in the virtual world.

3. Developing a socio technical system for road safety monitoring in Piedmont

Because of the ICT increasing pervasiveness, designing and developing STSs are raising challenging research and policy issues as it is realized that some of their properties, and notably openness, learning and resilience, allow them to better cope with environmental complexity, innovative behaviour, new technology, and organizational transformations.

Today STSs networks, in fact, reveal unique features which distinguish them from previously

existing ones (Berra and Occelli, 2009). This distinctiveness stems not only from the progress of ITCs and the many transformations occurring in social systems, but mainly from the knowledge flux instantiated by the interactions of ICT enabled nodes.

This concept is at the basis of a project undertaken by the Piedmont regional Transport Department to improve the information basis for the management of policy actions to contrast road crashes (Boero *et al.*, 2010). Its main purpose is to reinforce the capability/synergy of the agents' network involved in collecting road accident data.

The scheme in Fig. 5 shows the main agents involved in the social and technological networks making up the STS for road safety information. More specifically, the social network consists of:

- police departments, operating at municipal and national levels, who have the responsibility to gather the data of road crashes occurring on the Piedmont roads;
- the local monitoring centres supervising the data gathering activities at the sub-regional levels;
- the regional consortium of information systems (CSI-Piemonte) who sees to the development of the web software for entering road crash data (TWIST), manages the regional data-base and provides IT user assistance;
- the Regional Monitoring Centre (RMC) whose main assignment is to develop the STS and support its activities.

Although not directly involved in the data gather-



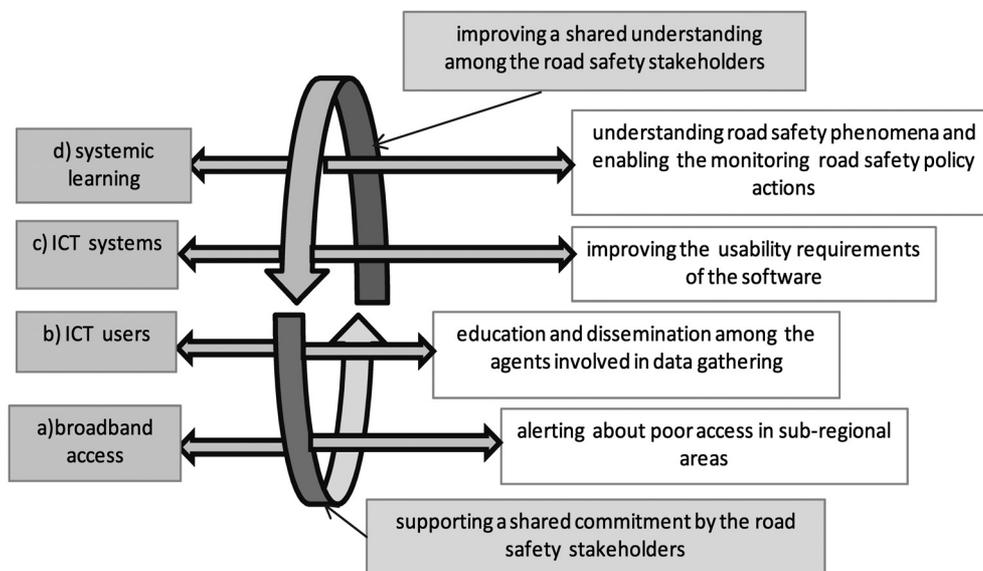


Fig. 6. Activities carried out by the RMC to support the STS developmental path.

ing, three additional classes have a role in the STS activities, as they can benefit from having reliable and timely information about road crashes, and notably: a) governmental bodies who have a direct responsibility in road safety initiatives and law enforcement. Among them, the regional Transport Department who provides financial support to the STS activities, the Health and the Regional Departments are main agents involved in the STS; b) the National Bureau of Statistics and c) the general public, as according to the e-government principles endorsed by the Piedmont e-government Plan, access to public information, should be provided to all citizens.

The STS technological network exploits the broadband infrastructure, recently deployed by the Piedmont regional government to boost regional competitiveness (see Wi-Pie.org). Actually, the whole design of the STS would not have been possible without that infrastructure.

Among the main nodes of the technological network, there are the web-data entry, the regional data warehouse and the regional web-site on road safety, managed by the Regional Monitoring Centre (RMC), providing access to statistical data, regional documents and best practices concerning road safety.

The development of the STS for road safety monitoring, takes inspiration from an conceptual framework which posits that an information wired environment results from the deployment of an innovation kernel (i.e. a systemic entity made up of ICTs, information and functionalities), operated

upon by agents with reflexive and reflective capabilities (Ocellli 2008).

The over-layered constructs making up the framework have identified as broadband access, ICT users, ICT application, and systemic learning (Ocellli, 2011b).

As shown in Fig. 5, in the current organization of the STS for managing road safety in Piedmont, RMC plays a pivotal role. Its activities can be distinguished in two classes, see Fig. 6a) activities informed by the requirements associated with the different layers of the STS; and b) activities, which are transversal to the layers, as they are meant to favor a shared understanding of road safety issue, and stimulate a trustworthy engagement by the different road safety stakeholders.

Started in the late 2007, the STS has become fully operational in January 2009, when the software for data entering was. Currently, about 2200 users (more than 600 police departments) have subscribed to TWIST.

The Piedmont case study provides evidence of how a regional system or, at least, that part consisting of those agents concerned with road safety, was able to get hold of technology and use it to improve the system functionality of delivering more reliable information about road crashes.

It gives a signal, albeit a weak one, that by means of a STS an evolution in the conventional policy making is taking place. It shows that, eventually, information and, more specifically, a shared knowledge base are foundational for backing the policy activity over time.

4. Concluding remarks

ICTs are deeply affecting the environments where we live, although the transformations we observe are manifold, have no clearly defined patterns and since they are mostly qualitative they are also difficult to grasp.

In this paper two aspects of these transformations have been addressed.

The first deals with the possibility to investigate the position that places have on the web, as increasingly this is becoming the main communication platform for a multiplicity of diverse human and artificial agents.

Although by no means exhaustive, the analysis shows that the position on the web of a sample of cities, as represented by their institutional websites, does not necessarily match the one observed in the physical world. In this respect, one might argue, that the digital space is but another environment, where places and cities can compete as much as in the physical space. In fact “cities are located in this digital terrain as much as a physical one – one where flows of data and information have their own specific geographies produced through key cities and which in turn positions some (parts of) cities differentially in a global environment” (Crane, 2010, 327).

To investigate how cities situate themselves in the geography of the web and how the digital location can affect their position in the economic space and order is therefore worth being pursued in future research.

But it the second aspect, that related to how the digital and the physical dimensions of space mutually articulate themselves to produce new forms of human organizations (STSs) which turns out to be most challenging. They involve a purposeful and context meaningful co-evolution of both human and technological systems, both of which are geographically anchored (although the anchorage may occur at different scales, and over different time horizons) (Occelli, 2008).

The point is that this co-evolution is not a simple cause-effect process, but it is filtered, mediated and informed by the knowledge and learning capabilities individual agents and communities can leverage to support. In fact, “Humans try to marshal the agency of machines to serve their own purposes, but cannot always anticipate or control the consequences. Outcomes are emergent from the interaction of both forms of agency, not from one alone” (Rose, Jones, Trex, 2005, p. 147).

The Piedmont case study about the creation of a STS for road safety monitoring, offered an example

of how favoring a shared understanding of road safety issue, and stimulating a trustworthy engagement by the different road safety stakeholders can provide such a leverage.

It shows that the operations of the STSs require to consider both the endo and exo-centric perspectives agents could embrace in engaging into the network relationships. Understanding the kind of knowledge and technological resources agents are endowed with and how these can be used for interacting and playing different roles is therefore worthwhile. Depending on how agents, as participants (the endo perspective) and/or observers (the exo perspective), would interpret the network's operations, different views of the STS can emerge (see the introductory arguments in sec. 1) and be instantiated as the STS progressively develops, and learns how to better develop.

Eventually, the arguments underlying the above aspects emphasize the mediation role of digital space for sharing knowledge, to be used for communicating and acting in physical space. But then, the challenges become how that role can help, in situated contexts, to imagine, manage and construct more sustainable physical systems.

References

- Berra M., *Sociologia delle reti telematiche*, Bari, Laterza, 2007.
- Berra M., Occelli S., *Governing Socio-Technical Networks. The Case of the Road Safety Regional Plan in Piedmont*, Paper presented at the AISRE Conference, Bari, and September 22-24, 2009.
- Boero R., Grieco A., Montaldo C., Occelli S., Tarditi S., Un sistema informativo in azione: il caso di TWIST, in: Las Casas G., Pontrandolfi P., Murgante B (eds.), *Informatica e Pianificazione Urbana e Territoriale*, Atti della Sesta Conferenza Nazionale INPUT 2010, Vol. 1 Libria, Melfi, 2010, 15-36.
- Calabrese F., Kloeckl K., Ratti C., *Wikicity: Connecting the Tangible and the Virtual Realm of a City*, *GeoInformatics*, 10, 2007, 8: 42-45.
- Castells M., *Internet Galaxy*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Castells M., Informationalism, networks, and the network society: a theoretical blueprint, in: Castells M. (ed.), *The Network Society. A cross cultural perspective*, Northampton, Edward Elgar, 2004, 3-43.
- Couclelis H., Rethinking time geography in the information age, *Environment and Planning A*, 41, 2009, 1556-1575.
- Crang M., Cyberspace as the new public domain. In: Wanjiku Kihato C., Massoumi M., Ruble B.A., Garland A.M.(eds.), *Urban Diversity: Space, Culture, and Inclusive Pluralism in Cities Worldwide*, Baltimore, Johns Hopkins University. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010, pp. 99-122.
- Dodge M., Kitchen R.Code, *Space and everyday life*, London, WP 81, CASA,2004.
- Ducatel K., Bogdanowicz M., Scapolo F., Leijten J., Burgelman J.-C., *Scenarios for ambient intelligence in 2010*, ISTAG, IPTS-Seville, 2001.
- Fuchs C., *Transnational space and the 'network society'*, 21st Century Society, Vol. 2, No. 1, 2007, 49-78.



- Graham S., Marvin S., *Splintering Urbanism*, London, Routledge, 2001.
- Horrigan J.B., Rainie L., The Broadband Difference How on-line Americans' behavior changes with high-speed Internet connections at home, 2002, <http://www.pewinternet.org/>.
- Janelle D.G., Metropolitan Expansion, Commuting, and Transportation, in: Hanson S.(ed.), *The Geography of Urban Transportation*, London, Guilford, 1995, 407-434.
- Janelle D.G., Gillespie A., Space-Time Constructs for Linking Information and Communication Technologies with Issues, in Sustainable Transportation, *Transport Reviews*, 24, 6, 2004, 665-677.
- Kwan M.-P., Cyberspatial cognition and individual access to information: the behavioural foundation of cybergeography, *Environment and Planning*, 28, 2001, 21-37.
- Mesarovic M.D., Macko D., Takahara Y., *Theory of Hierarchical, Multilevel Systems*, New York, Academic Press, 1970.
- Occelli S., New Information Technologies and the City: Rediscovering people and places, *Netcom*, 15, 3-4, 2001, 207-230.
- Occelli S., Digital communities as collective agents of urban systems. Some evidence for the Turin Metropolitan Area, *NETCOM*, vol. 19, n. 3, 2005, 79-100.
- Occelli S., Probing an Information Wired Environment in Italy's Piedmont Region, *Journal of Urban Technology*, 15, 2, 2008, 95-114.
- Occelli S., Internet diffusion in Piedmont in the mid 2000, Paper presented at the XXX AISRE Conference, Firenze, September 8-10, 2009.
- Occelli S., An analysis of cities and regions on the web: beyond multilevel approach? 17ième journées de Rochebrune: Rencontres interdisciplinaires sur les systèmes complexes, naturels et artificiels, Mégève, 17-22 Janvier, 2011a.
- Occelli S., Monitoring road safety in an information wired environment: the case of Piedmont, Paper presented at the International Geographical Union Commission on the Geography of Global Information Society Heritage, Planning and eParticipation: The Evolving Forms of Information Society, Athens, July 3-6, 2011b.
- Occelli S., Lanza C., Tra Cyber-spazio e cyber-luoghi: verso una nuova organizzazione del sistema urbano. Il caso del sistema urbano di Torino, Atti della XXIII Conferenza AISRE, Reggio Calabria, 9-12 ottobre, 2002.
- Occelli S., Sciuillo A., Un'analisi del posizionamento dei territori sul web, Relazione presentata alla XXXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Torino, 15-17 Settembre, 2011.
- Occelli S., Staricco L., *Nuove tecnologie di informazione e di comunicazione e la città. Elementi di riflessione*, Milano, Angeli, 2001.
- Occelli S., Staricco L., Prospettive aperte dalle nuove tecnologie di informazione e di comunicazione per una città diramata, in Bertuglia C.S., Stanghellini A., Staricco L. (a cura di) *La diffusione urbana: tendenze attuali, scenari futuri*, Milano, Angeli, 2002, 257-275.
- Osservatorio ICT del Piemonte, Le ICT nella costruzione della Società del Piemonte, Ires, 2009, www.sistemapiemonte/innovazionetecnologia/osservatorioICT.
- Rose J., Jones M., Trex D., Socio-Theoretic Accounts of IS: The problem of Agency, *Scandinavian Journal of Information System*, 17, 1, 2005, 133-152.
- SCF Associated Ltd, A Green Knowledge Society. An ICT policy agenda to 2015 for Europe's future knowledge society, Bucks, UK, 2009.
- Townsend A.M., Network Cities and the Global Structure of the Internet, *American Behavioral Scientist*, 44, 10, 2001, 1697-1716.
- Warf B., Segueways into cyberspace: multiplr geographies of the digital divide, *Environment and Planning*, 28, 2001, 3-19.
- Welmann B., Haythornthwaite C. (eds.), *The Internet in Everyday Life*, Oxford, Blackwell, 2002.
- Wilson M.I., Corey K.E. (eds.), *Information Tectonics*, New York, Wiley, 2000.
- Wi-Pie, www.wi-pie.org.
- Whitworth B., A brief introduction to socio-technical systems, Encyclopedia of Information Science and Technology, Second ed, Ed Claude Ghaoui, Idea Group Publishing, Hershey, 2009a, 394-400.
- Whitworth B., The Social Requirements of Technical Systems, in: Whitworth B and De Moor A (eds.), *Handbook of Research on Socio-Technical Design and Social Networking Systems*, PA, Hershey, 2009b, 3-22.

Notes

¹ Originally introduced in the fifties, the concept of Socio-Technical System (STS) has been progressively refined since then as computing and human requirements evolved. Today several definitions exist in the literature (see Berra 2007, Castells, 2001, 2004, Withworth 2009a), although they all share the general idea mentioned in the text.

² Data about Internet take up and on-line services, in fact, are generally translated into indicators and aligned with other socio-economic, environmental or spatial attributes for measuring the relative importance of places (cities, regions and countries). They are also used as proxies to probe the diffusion processes of technological innovation in large human organizations, such as local areas (see, Occelli, 2009, Osservatorio ICT del Piemonte, 2009).

³ The decision complexity is an important issue in the organization of the STS. Agents' intentionality is probably the main property motivating agents to join a network. For human agents, in particular, the properties of reflexivity, i.e. self-awareness, evaluative capabilities and the attribution of agency to others, are at the basis of their decision making process. The communication possibilities enabled by and within a socio-technical network enhance the reflexivity process. They permit in fact to better link the decision making functional steps (selection of the most satisfying alternative, learning and adaptation, and setting the performances and evaluation functions). A related question, which eventually calls for taking into account the C) level in Tab. 1, is how to establish and operate these relationships in order to improve the coordination among the various agents, while strengthening the co-ordinability (the governance) of the whole network. This has several implications both social, such as those dealing with the issues of deliberative democracy, and economic, such as those raised by the need to improve the network efficiency, and mainly to reduce the costs of the network functional interactions (i.e. the administrative costs).

⁴ Website rankings are updated daily. The data presented here have been collected in the first week of October 2010.

⁵ The reputation index is updated quarterly. A more detailed explanation of this source of data is in Occelli and Sciuillo (2011).



Innovazione e competitività nelle strategie di posizionamento del sistema territoriale marchigiano

Keywords: *Innovazione, Accessibilità, Competitività, Sostenibilità.*

JEL codes: *R11 Regional Economic Activity; R58 Regional Development Planning and Policy.*

Settori ERC: *SH1 Individuals, Institutions and Markets: Economics, Finance and Management; SH1_5 Competitiveness, Innovation, Research and Development.*

Sommario: *Dagli inizi del XXI secolo, anche la programmazione regionale marchigiana ha assunto a riferimento gli obiettivi della strategia comunitaria di Lisbona (società della conoscenza, coesione sociale e pari opportunità, sviluppo innovativo) ed il criterio direttivo di Göteborg (garantire la sostenibilità ambientale, sociale ed economica allo sviluppo regionale). Ciò premesso, nel presente lavoro, dopo l'analisi della situazione di sistema ex-ante, che ha costituito, peraltro, il punto di riferimento dell'azione della Regione Marche per il periodo 2007-2013 e l'individuazione delle principali criticità, che nonostante i precedenti periodi di programmazione, sembrano essere ancora piuttosto accentuate nelle tematiche dell'innovazione, dell'accessibilità e dell'ambiente, si cercherà, anche attraverso i risultati di una precedente ricerca (Prezioso, STeMA, 2009) di valutare la congruità dell'azione politica/territoriale, confrontando le scelte politiche adottate dai policy maker e quelle suggerite dall'applicazione di STeMA alla realtà territoriale marchigiana.*

Abstract: *Since the beginning of the twenty-first century, regional planning in the Marche Region took as reference the objectives of the Lisbon strategy (knowledge society, social cohesion and equal opportunities, innovative development) and the guiding principle of Gothenburg (ensure environmental, social and regional sustainability to economic development). In this paper, after the previous analysis of the system - which was the reference point of the Marche Region for 2007-2013 period - and the identification of the main problems, that despite earlier programming periods, seemed to be prominent in the innovation, accessibility and environment sectors, we will try, through the results of previous research (Prezioso, STeMA, 2009) to assess the adequacy of the political/territorial action, comparing policy options adopted by policy makers and those suggested by the application of STeMA to the territorial context of Marche.*

1. Competitività, innovazione e strategie di sviluppo locale

La letteratura più recente è concorde nell'affermare che la competitività di un Sistema Innovativo Locale dipende da due ordini di fattori: gli attori che compongono l'offerta d'innovazione e la capacità di questi di trasferire conoscenza e tecnologia alle imprese che insistono sul quel territorio.

Ma anche quando tutto ciò avviene è necessario che le nuove iniziative tecnologiche, gli spin-off e gli start-up siano indirizzati verso quei mercati che possono generare effetti verticali e orizzontali tali da creare quegli aggregati e quei sistemi territoriali in grado di esprimere validi strumenti competitivi per affermarsi anche a livello internazionale.

Secondo Castells (2000), infatti, "l'innovazione tecnologica e la diffusione delle nuove tecnolo-

gie non si verificano in modo casuale, ma sono influenzate in maniera decisiva dal combinarsi di fattori socio-economici quali il contesto istituzionale e industriale, le competenze tecniche disponibili, la mentalità economica della classe dirigente, la propensione di produttori e consumatori a sperimentare e condividere conoscenze e competenze".

Ecco perché nella rinnovata cornice competitiva globale, caratterizzata da relazioni sempre più complesse, l'innovazione tecnologica si ascrive come il fattore strategico necessario per garantire ai sistemi territoriali uno sviluppo sempre più equilibrato e competitivo. Essa rappresenta, oggi, l'elemento infrastrutturale chiave per assicurare alle imprese (soprattutto le PMI) e ai territori di cui esse sono parte una crescita competitiva e sostenibile.

Come ampiamente testimoniato dalle Strategie



di Lisbona (2000) “rivisitato” (2003 e 2005) e di Gothenburg (2001), che hanno individuato nel tasso di utilizzo delle ICT (società virtuale), nel livello di istruzione e aggiornamento del capitale umano (creazione di conoscenza potenziale) e nella dotazione infrastrutturale i macrosettori (tipologie) più appropriati per rappresentare la capacità di generare innovazione in un determinato territorio (Mundula, 2006), l’Europa ha ormai da tempo condiviso nelle sue politiche di sviluppo questo indirizzo, che è stato ampiamente rimarcato negli obiettivi di “Europa 2020”, la nuova strategia dell’Unione Europea per arginare la crisi e porre le basi per un nuovo percorso di crescita¹.

Non è un caso se “l’innovazione” è il tassello centrale intorno a cui è stata costruita tutta la strategia di sviluppo contenuta in “Europa 2020”; le iniziative in essa contenute sono, infatti, tutte rivolte a migliorare le *performances* dei territori dell’Unione attraverso l’implementazione di modelli di sviluppo capaci di generare ricchezza attraverso la conoscenza².

Competitività territoriale e competitività d’impresa rappresentano le due facce della stessa medaglia; infatti, se è vero che a livello territoriale le imprese assumono un ruolo determinante nell’innescare meccanismi di sviluppo endogeno, è altrettanto vero che le imprese senza il supporto delle Università e degli Enti di Ricerca, anche in presenza di massicci investimenti, non sono in grado di determinare gli stessi effetti positivi perché nella propria *mission* e quindi nelle scelte strategiche che ne derivano, non rientra l’incertezza intrinseca della ricerca di base (Varaldo, 1999; Sicca, 2000).

Occorre considerare, inoltre, che molte aree territoriali del nostro “sistema Paese” sono caratterizzate da un tessuto imprenditoriale di PMI che per dimensione e organizzazione non sono in grado di fare ricerca di base (o ne fanno ben poca), per cui spetta ai governi e alle istituzioni sostenere a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale) lo sforzo per intraprendere progetti d’investimento a lungo termine in grado di potenziare tutti i fattori e le risorse territoriali (partendo dalle istituzioni formative e dai centri di ricerca scientifica e tecnologica). Inoltre, spesso, a differenza delle imprese medio-grandi che perseguono il loro vantaggio competitivo attraverso il “trasferimento di tecnica emergente, le PMI sono alla ricerca di “trasferimento di tecnica matura” insieme a competenze complementari di tipo organizzativo, gestionale ed economico (Corti, 2002).

In altre parole, per innescare e/o perpetuare un processo di sviluppo locale, nell’era globale, è

necessario, anche tenendo conto della nuova divisione internazionale del lavoro, che i territori riescano a conquistare e/o garantire ai propri sistemi produttivi un vantaggio competitivo derivante dalla superiorità di sviluppo endogeno, di conoscenze e competenze di natura tecnologica, e non solo. Nel caso italiano, per alcuni sistemi distrettuali, come quelli della area NEC o nei numerosi micro-distretti presenti nelle regioni meridionali del Paese, si tratta, di adottare “buone pratiche” mirate a favorire il dialogo.

2. Le Marche, verso una competitività in sostenibilità: il ruolo dell’innovazione

Dagli inizi del XXI secolo, anche la programmazione regionale marchigiana ha assunto a riferimento gli obiettivi della strategia comunitaria di Lisbona (società della conoscenza, coesione sociale e pari opportunità, sviluppo innovativo) ed il criterio direttivo di Göteborg (garantire la sostenibilità ambientale, sociale ed economica allo sviluppo regionale). L’obiettivo indicato dal Consiglio di Lisbona di orientare l’economia europea, entro il 2010, verso una visione più competitiva e dinamica che sia in grado di realizzare una crescita economica sostenibile basata sulla crescita occupazionale e sulla coesione sociale rappresenta, pertanto, il punto di riferimento dell’azione della Regione Marche³ per il periodo 2007-2013.

D’altra parte, i ventisette Paesi facenti parte dell’Unione Europea, sulla base di questi orientamenti generali, hanno redatto un piano nazionale di riordino, in cui indicare le riforme e le altre misure di competenza nazionale necessarie ad avvicinarsi agli obiettivi sopraindicati. In Italia è stato approvato il Piano per l’Innovazione, la Crescita e l’Occupazione (PICO)⁴, che specifica le riforme, le misure e gli interventi nazionali programmabili per perseguire gli obiettivi di Lisbona e rinnovarne la potenzialità.

Gli assi fondamentali del rilancio della strategia di Lisbona si configurano, quindi, quali orientamenti strategici decisivi per le politiche di sviluppo e competitività anche per le Marche e questo risulta abbastanza chiaro dall’analisi dei contenuti del POR FESR 2007-2013 che fa proprie le linee strategiche di sviluppo regionale delineate nel Documento Strategico Regionale (DSR) che possono essere sintetizzate nel *rilancio della competitività del sistema produttivo regionale*.

Tale obiettivo verrà perseguito attraverso la riqualificazione e la riconversione dei sistemi produttivi; la diminuzione dei fattori potenziali

di rischio, naturali e tecnologici; la promozione del risparmio energetico; il potenziamento delle dotazioni infrastrutturali e dell'accessibilità; incentivare le opportunità offerte dalla tecnologia dell'informazione e la valorizzazione dei territori.

Tale strategia è volta, inoltre, a sostenere processi di sviluppo quantitativo e qualitativo dell'occupazione con particolare riguardo al principio delle pari opportunità e della sostenibilità ambientale degli interventi; essa infatti, è stata costruita, oltre che in base all'esperienza maturata nei precedenti cicli di programmazione, sulla base dei risultati emersi dall'analisi di contesto, dalle indicazioni riportate nel Reg. (UE) 1080/2006 e dalle priorità di intervento individuate nel QSN e può sintetizzarsi in due principi guida: "fare sistema" e "promuovere la diffusione dell'innovazione".

Per ottenere l'obiettivo di "fare sistema", verranno privilegiate le politiche che rafforzano la capacità dei soggetti coinvolti di operare in modo integrato, attraverso, quando possibile, la costruzione di progetti che facciano ricorso sia a più linee di intervento del POR sia anche ad altri Fondi europei, anche al fine di rafforzare le relazioni tra i sistemi locali e i diversi settori produttivi.

Per contro l'attuazione del principio di "promuovere la diffusione dell'innovazione" avrà l'obiettivo di incrementare la competitività delle produzioni regionali. Si tratta di perseguire un'innovazione di sistema, che presuppone, anzitutto, uno sforzo di coerenza nella progettazione e nella messa in atto di politiche in grado di garantire elevati livelli di efficacia ed efficienza.

Questa strategia, chiaramente esplicitata nel POR-FESR 2007-2013 e certamente vincente per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona (2000) e Göteborg (2001), rappresenta la punta di un iceberg dalla base larga e compatta che contiene la stratificazione delle politiche e degli strumenti di programmazione regionale che hanno caratterizzato le scelte programmatiche degli ultimi due decenni.

Quanto detto si palesa nell'analisi della coerenza del POR-FESR 2007-2013 della Regione Marche con le politiche di sviluppo nazionali e regionali avviate sul territorio nell'ultimo ventennio e che si estrinseca nella forte integrazione programmatica tra obiettivi comunitari, nazionali e regionali da realizzarsi mediante l'individuazione di comuni principi di sviluppo.

In particolare, le linee di intervento programmate sono esplicitamente strumentali al raggiungimento di alcune priorità dichiarate nelle seguenti politiche nazionali e regionali di settore:

Box 1. - Politiche nazionali di settore:

- Interventi per l'Innovazione Industriale (D.Lgs 488/2006 - Industria 2015);
- TLC e trasporti (Piano nazionale della logistica - DPR 14 marzo 2001 e Legge 443/2001 "Legge obiettivo");
- Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese;
- Ambiente e Sviluppo Sostenibile (Strategia di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia);
- Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia;
- Turismo (Legge 135/2001 - Riforma della legislazione nazionale del turismo).

Fonte: Ns. adattamento da POR FESR 2007-2013.

Box 2. - Politiche regionali di settore:

- L.R. 20 / 2003 "Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione";
- Il Piano regionale per le attività produttive 2005/2010;
- Il Piano regionale per la ricerca e innovazione;
- STRASS: Strategia Regionale di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile;
- PEAR: Piano Energetico Ambientale Regionale;
- PAI: Piano d'Assetto Idrogeologico;
- T.U. delle norme Regionali in materia di turismo (delibera n. 35 del 4/07/2006);
- Piano Regionale per i Beni e le Attività Culturali (BUR 13 gennaio 2005 dn. 160).

Fonte: Ns. adattamento da POR FESR 2007-2013.

Il POR FESR è, inoltre, coerente con le politiche di sviluppo regionale definite attraverso l'Intesa Istituzionale di Programma (siglata il 7 maggio 1999), in corso di attuazione mediante 15 Accordi di Programma Quadro di seguito riportati (con data di approvazione e di eventuali integrazioni):

- *Studio di fattibilità di un piano degli interventi prioritari di difesa del suolo nelle aree a maggior rischio ambientale (febbraio 2000).*
- *Sviluppo locale - infrastrutture dei patti territoriali (luglio 2005).*
- *Ricerca e innovazione (dicembre 2004 - novembre 2005).*
- *Società dell'informazione (maggio 2004).*
- *Trasporto ferroviario (novembre 1999).*
- *Interventi con profili di alta rilevanza strategica ricostruzione post sisma (maggio 2004 - maggio 2005).*
- *Viabilità stradale (maggio 1999 - marzo 2003 - febbraio 2005).*
- *Gestione dei rifiuti (ottobre 2004 - dicembre 2004).*
- *Inquinamento atmosferico (luglio 2004).*



- *Sistemi portuali (giugno 2004 - novembre 2005).*
- *Difesa del suolo (novembre 2005).*
- *Beni culturali (luglio 2004).*
- *Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche (luglio 2004).*
- *Interventi di recupero della funzionalità delle strutture socio-sanitarie (dicembre 2005).*

La coerenza con la strategia complessiva di sviluppo territoriale, risultato, come detto, della stratificazione delle politiche e degli strumenti di programmazione regionale avviate ormai da oltre un decennio, non sarebbe stata sufficiente a garantire la bontà delle scelte e degli indirizzi di pianificazione dello sviluppo territoriale contenute nel PO senza un'accurata analisi di contesto che mettesse in luce i risultati delle precedenti politiche e la reale situazione *ex-ante*.

Da tale analisi di contesto, peraltro, è emersa, a tutt'oggi, la presenza di diverse criticità, accentuate, soprattutto, nelle tematiche dell'*innovazione*, dell'*accessibilità* e dell'*ambiente*, elementi sui cui si fonda la nuova politica europea di coesione regionale.

La sintesi della situazione *ex-ante* della realtà territoriale marchigiana contenuta nel POR mette chiaramente in evidenza tali problematiche. La situazione di contesto della variabile *innovazione* sottolinea che i ritardi registrati dalle Marche sono legati principalmente alle peculiarità della composizione/specializzazione produttiva regionale, fortemente soggetta alla concorrenza dei Paesi emergenti. A questo elemento va aggiunto il ritardo accumulato nella ricerca, per effetto dello scarso livello di spesa registrato negli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico⁵.

Sul miglioramento della capacità competitiva del "sistema Marche" influisce negativamente anche l'inadeguatezza delle infrastrutture rispetto alle esigenze di una migliore accessibilità del territorio, sia relativamente alle potenzialità offerte dall'ITC sia come supporto essenziale alla circolazione delle merci e delle persone.

Gli indicatori di contesto mettono in evidenza una asimmetria tra capacità produttiva e opportunità di connessione alle infrastrutture di trasporto. All'alta concentrazione di sistemi locali specializzati nell'industria manifatturiera corrisponde un livello di accesso ai nodi di trasporto normalmente al di sotto della media nazionale. Questa scarsa accessibilità del territorio, in particolare nelle aree marginali, influisce negativamente anche sulla capacità competitiva del sistema turistico che, si ricorda, nelle Marche è ancora prevalentemente di tipo balneare, anche perché i centri della costa sono anche quelli più accessibili per effetto della

loro localizzazione sulla direttrice adriatica, mentre restano quasi totalmente esclusi dai principali circuiti turistici nazionali e internazionali i centri minori dell'area interna collinare e appenninica, nonostante le forti potenzialità che in termini di risorse culturali questi esprimano.

Il miglioramento di tali criticità sistemiche trovano chiaramente attuazione nelle attività del POR FESR 2007-2013 "Competitività regionale ed occupazione" e troveranno elementi di specificazione e coerenza nelle indicazioni strategiche ed operative del Documento Strategico Territoriale (DST) di prossima definizione.

Così come l'innovazione e l'accessibilità anche la variabile ambientale mostra diversi elementi di criticità. Dall'analisi dello stato dell'ambiente emerge un situazione di crescente pressione ambientale a livello territoriale, soprattutto sulla costa dove si concentrano i maggiori insediamenti urbani e produttivi. Sono particolarmente significative le problematiche legate all'efficienza energetica, la produzione ed il consumo di energie da fonti rinnovabili nonché la promozione di politiche indirizzate ad una gestione più sostenibile del territorio.

Alla luce delle criticità evidenziate, gli aspetti che possono contribuire efficacemente allo sviluppo competitivo marchigiano e su cui basare l'azione regionale sono l'esistenza di risorse naturali e culturali di particolare pregio, la presenza di una rete infrastrutturale intermodale (anche se da potenziare), alcuni poli industriali d'eccellenza, la presenza di casi di successo di imprese *spin-off* in settori fortemente innovativi. Ecco perché le priorità d'intervento dichiarate nel POR vertono sull'innovazione e l'economia della conoscenza; sulla società dell'innovazione; sull'energia; sull'accessibilità; sulla valorizzazione dei territori (POR-FESR 2007-2013).

In particolare, sulla base di tali priorità la strategia regionale contenuta nel PO ha individuato cinque obiettivi prioritari che possono essere sintetizzati nell'incremento della *competitività del sistema produttivo ed economico*; nel miglioramento dell'*accessibilità agli strumenti della società dell'informazione*; nel perseguimento di uno *sviluppo energetico equilibrato e sostenibile* della regione; nel miglioramento dell'*accessibilità territoriale* attraverso il potenziamento e l'integrazione delle diverse modalità di trasporto per costruire un sistema integrato e sostenibile in grado di abbassare il livello di marginalità delle realtà territoriali più interne; infine, ma questo è strettamente legato all'obiettivo precedente, nel rafforzare i fattori di *attrattività del territorio attraverso il recupero e la valorizzazione delle risorse locali*.

Dall'analisi del documento di programmazione regionale emerge, inoltre, che nel perseguire gli obiettivi suddetti si farà riferimento in modo trasversale ad alcuni principi di base quali: il concetto di "innovazione" assunto in un significato ampio che va oltre l'innovazione tecnologica per abbracciare anche i profili dell'innovazione istituzionale, organizzativa, territoriale, di mercato e il paradigma della sostenibilità dello sviluppo, che verrà attuato attraverso l'integrazione di obiettivi ambientali in tutte le linee di intervento previste (raccordo tra le politiche di sviluppo socio-economico e la riduzione delle pressioni sul sistema ambientale).

Per una valutazione completa della capacità e dell' incisività delle politiche di sviluppo contenute nel POR, si può fare riferimento ad una recente ricerca del Gruppo di lavoro A.Ge.I. "Competitività in sostenibilità: la dimensione territoriale nell'attuazione dei processi di Lisbona/Gothenburg nelle regioni italiane" (2009) sulla capacità dei territori di essere competitivi in sostenibilità, condotta su tutte le regioni e le provincie italiane, con il supporto di STeMa, metodologia costruita su quattro determinati, *Innovazione e Ricerca, Interazione Globale/Locale, Qualità e Uso di Risorse e Fondi*.

In questa sede, circoscrivendo l'osservazione solo alla determinante *Innovazione e Ricerca*, attraverso l'analisi a livello NUTS III degli indicatori che la compongono, si cercherà di comprendere le dinamiche evolutive delle politiche volte a promuovere il processo di sviluppo attraverso l'uso delle ICT. Infatti, tale determinante ricopre un ruolo preponderante per il raggiungimento dell'obiettivo della competitività territoriale in sostenibilità; soprattutto in un sistema economico mondiale, come quello attuale, che tende sempre di più verso il *glo-cale* garantire la competitività territoriale anche e soprattutto ai livelli NUTS 2 (regionale) e NUTS 3 (provinciale) diventa quanto mai necessario per assicurare ad alcune comunità locali almeno quel livello di sviluppo raggiunto, come nel caso dell'Italia del centro-nord e delle Marche in particolare.

Dall'osservazione dei dati contenuti nel POR Marche (2007/2013), riguardanti la determinante *Innovazione e Ricerca* emerge un quadro ex-ante della Regione variegato. Sappiamo che il grado di utilizzo delle Information and Communication Technology (ICT), il livello di istruzione raggiunto da una società, la dotazione infrastrutturale indicano in modo inconfutabile per un territorio la capacità di generare innovazione.

Il dato di sintesi evidenzia il buon livello della provincia di Ancona (B), mentre le restanti provincie, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro-Urbino (C)

accusano dei ritardi di tipo strutturale nel processo di innovazione tecnologica. Dei nove indicatori presi in considerazione, i dati che risultano più significativi sono quelli relativi all'*Innovative Dependency Index*, alla *Presenza di Studenti Universitari*, alle *Strutture Educative* (ad eccezione di Ascoli Piceno che si attesta ad un livello D), al *Livello di sviluppo delle Telecomunicazioni*, dove tutte le Provincie si attestano su livelli ottimali (A), mentre gli indicatori che definiscono la tipologia *Società Virtuale*, cioè il numero di imprese e, in generale, di individui che utilizzano Internet e il livello di informatizzazione della Pubblica Amministrazione (e-government), si attestano ad un livello oscillante tra quello B e quello C. Ovviamente, per il miglioramento della competitività territoriale, sarebbe auspicabile che le istituzioni locali e le imprese private intraprendessero un cammino comune nella ricerca di strategie e soluzioni rivolte al potenziamento dell'attrattività territoriale in termini di *Società Virtuale*.

Per quanto riguarda il *Knowledge Innovative Structures (KIS)*, le Marche, presentano un livello di sviluppo più che buono in particolar modo ad Ancona, per gli indicatori relativi all'*Innovative Dependency Index* e al *Population with tertiary education* e a Macerata per la *Presenza di Studenti Universitari* e per l'*Innovative Dependency Index*, che raggiunge livelli ottimali (A).

Ovviamente, per quanto riguarda la formazione universitaria, bisogna sottolineare la presenza nel territorio dei quattro Atenei (Ancona, Camerino, Macerata e Urbino) che comporta una disomogeneità della distribuzione degli studenti universitari nelle diverse provincie marchigiane. Nonostante ciò le Università presenti nelle Marche possiedono un buon livello di competenze scientifiche, in quanto in specifiche aree di ricerca sono in atto numerosi rapporti di cooperazione nazionale ed internazionale. La regione Marche mostra un atteggiamento di propensione all'innovazione, registrando un'incidenza di laureati in discipline tecnico-scientifiche in crescita, e con un valore più alto della media nazionale.

Di contro, la spesa per la ricerca e sviluppo rispetto al PIL è a livelli bassi, sia nel settore privato sia nel settore pubblico e universitario. Infatti se l'obiettivo di Lisbona punta ad una quota del 3% del PIL, nelle Marche per la ricerca si spende appena lo 0,68%; è pur vero che l'impresa marchigiana è concentrata su settori tradizionali, come quello calzaturiero, e artigianali e che a livello pubblico la regione non è sede istituzionale di centri di ricerca.

La Categoria che indica il livello di sviluppo delle telecomunicazioni risulta essere di valore ottimale.



Essa è data dagli indicatori “vecchie tecnologie” e “nuove tecnologie”. Si tratta di un risultato estremamente positivo soprattutto se pensiamo che le nuove tecnologie dell’ICT, basate soprattutto sull’utilizzo di Internet, rappresentano al giorno d’oggi lo strumento principale per la diffusione della conoscenza. Nello stesso tempo, per quanto riguarda l’indicatore delle *Infrastrutture per la Ricerca e Sviluppo*, occorrerebbe l’attuazione di politiche rivolte al loro potenziamento, per rendere più omogenea la situazione attuale, dato che emerge la posizione predominante di Ancona (A), seguita da Macerata e Ascoli Piceno (B) con Pesaro-Urbino fanalino di coda (C).

Investire nel potenziamento delle *Infrastrutture per la Ricerca e Sviluppo* e nel capitale umano deve essere uno dei principali obiettivi che l’Amministrazione dovrebbe porsi per innescare un processo di sviluppo competitivo che partendo dalla scala locale può arrivare a quella europea. Inoltre per potenziare il sistema regionale della Ricerca e dell’Innovazione tecnologica, sarebbe necessario incrementare il numero dei ricercatori, potenziandone le competenze in ambiti internazionali, cosa che, in base alla determinante dell’Interazione Globale/Locale, potrebbe promuovere l’apertura e l’integrazione dei centri di ricerca regionali con le strutture di eccellenza internazionali. Solo, infatti, attraverso un’attività di cooperazione scientifica internazionale è possibile migliorare la qualità e le performance dei centri di ricerca locali.

Se i dati di sintesi evidenziano una situazione non del tutto negativa (C), a parte Ancona (B), dopo la territorializzazione si evidenzia un miglioramento generalizzato per Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro-Urbino (C→B). Nel complesso, le scelte

di governance attuabili sono quelle riferite (ved. Tab. 1) all’innovazione, alla ricerca e sviluppo, al capitale umano, alla struttura per età e allo sviluppo economico.

Le politiche riguardanti la *Società Virtuale* evidenziano, dopo la territorializzazione, dei miglioramenti per Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro-Urbino (C→B) per l’indicatore *Virtual Population*, per Ascoli Piceno e Pesaro-Urbino (C→B) per l’indicatore *Virtual Firms*, per Ancona Macerata e Pesaro-Urbino (C→B) per l’indicatore *Virtual Institutions*.

Minimi investimenti in politiche per il capitale umano possono influire anche sugli indicatori dello stesso settore ed in particolare su *Population in life long learning*, in quanto possiamo notare un miglioramento per Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro-Urbino (C→B). Infine bisogna sottolineare che si registra un peggioramento riguardo il livello di sviluppo dell’ICT per tutte e quattro le province (A→B).

Queste politiche, incrociate fra loro, migliorano le performances degli indicatori ed evidenziano come interventi di politica integrata a volte possono apportare miglioramenti ai sistemi territoriali.

Il quadro emerso da queste brevi considerazioni, peraltro limitate ad una sola delle determinanti analizzate nella ricerca, è tutto sommato confortante, anche se può essere ancora migliorato attraverso scelte politiche mirate alle necessità espresse dai diversi contesti provinciali, soprattutto per le province più meridionali di Macerata e Ascoli Piceno, che si presentano come i sistemi urbani e territoriali più deboli.

Complessivamente, comunque, dall’analisi condotta, le scelte politiche contenute nel POR FESR 2007-2013, dimostrano un’ampia coerenza con gli

Tab. 1. Le scelte politiche consigliabili per la competitività territoriale di *Innovation and Research* a livello di NUTS3 nelle Marche.

Innovation	Bridging digital divided
	Technological innovative dissemination for the enterprises and institutions
	Support to transregional cooperative projects
	Use/development of environmental friendly technologies
	Quality certification and assessment tools
R&D	R&D infrastructures
	Support to BAT
	Development of recycling technologies of waste
Human Capital	Supply of education
Age	Reinvolvement of aging people
	Social integration
	Cultural integration
Economic development	Promotion of a global enterprise culture

obiettivi di Lisbona e Göteborg, anche se la possibilità di raggiungere le performances previste è strettamente legata alla capacità della classe politica locale di raggiungere, attraverso coerenti linee di indirizzo politico, elevate prestazioni nell'utilizzo delle risorse e dei fondi in termini di efficienza ed efficacia; a tal proposito per esempio, alla luce dell'analisi condotta sarebbe stato auspicabile, a nostro avviso, una maggiore concentrazione di risorse sulla *Priorità 4* del POR: *Accessibilità dei servizi di trasporto*, a cui è stato destinato appena il 14% del finanziamento totale.

Bibliografia

- Anselmi S., *Dalla mezzadria all'industria: una conversione completa nelle Marche d'oggi*, in Touring Club Italiano, *Marche*, collana "Attraverso l'Italia", Milano, TCI, 1985, pp. 9-11.
- Balloni V., *Riflessioni sulle politiche industriali per la crescita della piccola impresa*, in "L'industria" (n. 1), 1980.
- Balloni V. e Cucculelli M., *Strategie di internazionalizzazione dei sistemi di media e piccola impresa: il caso Marche*, in "Economia Marche", (n. 1), 1998.
- Balloni V. e Iacobucci D., *Cambiamenti in atto nell'organizzazione dell'industria marchigiana*, in "Economia Marche" (n. 1), 1997.
- Barbetta G.P., *L'evoluzione della struttura dimensionale dell'industria italiana*, in Barbetta G.P. e Silva F., *Trasformazioni strutturali delle imprese italiane*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- Bartaletti F., *La rete urbana dell'Italia*, in "Boll. Soc. Geogr. Ital." Roma, 2006, pp. 1027-1064.
- Becattini G., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di un'idea*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.
- Betti S., *L'uomo modificatore della superficie terrestre nella provincia di Pesaro e Urbino (1951-2001)*, in "Studi e Ricerche di Geografia", anno XXV fasc. unico, 2002, pp. 111-225.
- Castells M., *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell, 2000.
- Corti E., *La gestione dell'innovazione: la piccola impresa innovativa*, Napoli, ESI, 2002.
- ESPON 2006 Programme, Project 3.3, *Territorial dimension of the Lisbon-Gothenburg strategy*, First interim report, October 2004.
- Fuà G., *L'industrializzazione del Nord Est e nel Centro*, in Fuà G. e Zaccchia C., *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- Imparato G., Spagnoli C., "Qualità e utilizzo delle risorse e dei fondi per la competitività in sostenibilità", in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, serie XII, vol. XI, 2006, pp. 145-166.
- Mundula L., "Innovazione e rapporto globale-locale. Due elementi chiave per il raggiungimento della competitività territoriale in sostenibilità", in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, serie XII, vol. XI, 2006, pp. 107-120.
- Orazi F. (a cura di), *Dai distretti ai post-distretti: il caso Medio Adriatico*, collana I Quaderni di "Economia Marche", Fondazione Merloni, Conerografica, 2008.
- Persi P., *Le strutture insediative marchigiane: evoluzione e problemi*, in "Atti del II convegno sulla Evoluzione delle strutture insediative nel Centro Sud" (Roma, 1982), supplemento al "Boll. Soc. Geogr. Ital." Roma, 1982, pp. 175-182.
- Pongetti C., *Nuovi livelli di aggregazione transfrontaliera: il ruolo del ganglio dorico*, in "Vecchi territori, nuovi mondi: la geografia nelle emergenze del 2000" Atti del XXVIII Congresso Geografico Italiano, Roma, Edigeo, 2003, pp. 3212-3222.
- Prezioso M., *I nuovi strumenti della pianificazione urbana e territoriale*

- per un governo sostenibile e integrato* in «Bollettino della Società Geografica Italiana», serie XII, vol. IX, 2004, pp. 175-190.
- Prezioso M., "Cohesion and sustainable planning in territorial policies for European integration", in Cardinale B. (a cura di), *Proceedings of Conference Glocal Development and Society in the Adriatic countries*, Roma, Memorie della SGI, 2005, pp. 483-492.
- Prezioso M., "Policentrismo nelle regioni d'Europa; e Il futuro dello sviluppo policentrico", in QUAGLIA T. (a cura di), *Sviluppo policentrico sostenibile nel Veneto*, Regione Veneto, Venezia, 2007, pp. 17-28; pp. 97-102.
- Regione Marche, *Le Marche in Cifre 2008*, Ancona, Regione Marche - Sistema Informativo Statistico, 2008.
- Regione Marche, *Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013*, 2007.
- Sicca L., *Alcune considerazioni sul marketing territoriale*, in N. Bellini (a cura di), *Il marketing territoriale. Sfide per l'Italia nella nuova economia*, Milano, Franco Angeli, 2000.
- Varaldo R., *Dal marketing aziendale al marketing dei sistemi locali: ipotesi di un percorso di ricerca*, relazione al Convegno di Studi *Il marketing per lo sviluppo locale* (Roma, 5 marzo 1999).

Note

¹ Aumentare il tasso di occupazione, innalzare i livelli di investimento nella R&S, conseguire gli obiettivi in materia di energia e cambiamento climatico, migliorare i livelli di istruzione terziaria o equivalente e ridurre l'abbandono scolastico, promuovendo l'inclusione sociale mediante la riduzione della povertà.

² Numerose sono le iniziative intraprese dall'Unione per raggiungere gli obiettivi prefissati, tra queste si ricordano:

- "Unione dell'innovazione", per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione;
- *Youth on the move* per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro;
- "Agenda europea del digitale", per accelerare la diffusione di internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese;
- "Europa efficiente" sotto il profilo delle risorse, per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.

³ "La programmazione dell'intervento comunitario è effettuata da ciascuna regione sulla base delle linee guida fissate dalla Commissione Europea e attraverso specifici documenti e programmi di natura tematica riguardanti ciascuno l'utilizzo di un Fondo strutturale (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale FESR, Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia FEOGA, Fondo Sociale Europeo FSE e Fondo per Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca SFOP) o di una delle quattro Iniziative Comunitarie (URBAN per la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle periferie urbane in crisi, INTERREG per la cooperazione allo sviluppo transfrontaliera, transnazionale ed interregionale, LEADER+ per lo sviluppo delle aree rurali dell'Unione Europea e EQUAL per la lotta alle discriminazioni ed alle disuguaglianze sul mercato del lavoro). L'attuazione delle strategie previste dai Programmi Operativi (nazionali o regionali) viene affidata in parte a Progetti Integrati Territoriali (PIT), programmi elaborati da partenariati locali che comprendono enti pubblici, rappresentanti di interessi diffusi



(associazioni di categoria, culturali e del volontariato), nonché rappresentanze di associazioni locali (GAL del Leader, comitati di distretto industriale, rappresentanze dei patti territoriali), singole imprese” (Cirelli et alii, 2009).

⁴ In particolare, il Programma Operativo contribuirà specificatamente al raggiungimento dei seguenti obiettivi prioritari del PICO relativi a: l’ampliamento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese; l’incentivazione della ricerca scientifica e dell’innovazione tecnologica (il rafforzamento delle capacità di ricerca e sviluppo del sistema regionale specialmente quello produttivo costituisce, ambito prioritario di intervento per le politiche di sviluppo regionale); l’adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali, in continuità con la programmazione 2000-2006 e con i principali risultati ottenuti dalle politiche nazionali, specialmente sul

sistema dei trasporti; la tutela ambientale, in attuazione delle direttive del Consiglio Europeo di Göteborg del 2001.

⁵ Come è noto, la Regione risente di limiti strutturali legati al tessuto produttivo regionale che è rappresentato da imprese con una dimensione tale da condizionare la propensione all’innovazione e alla ricerca applicata. Tale caratteristica strutturale rende difficile anche il verificarsi di dinamiche spontanee di trasferimento tecnologico. Sistemi produttivi caratterizzati dalla presenza di piccole imprese, come quello marchigiano, evidenziano, a fronte della dinamicità del tessuto imprenditoriale, significative difficoltà in termini di capacità concorrenziali delle unità produttive, causate oltre che dalla loro ridotta dimensione aziendale, anche dalla loro fragilità finanziaria prodotta prevalentemente da situazioni di sottocapitalizzazione.

Fondi Strutturali: una concettualizzazione geografica possibile

Keywords: *Regional Policy, Cohesion Policy, European Funds.*

JEL codes: *H81 Governmental Loans, Loan Guarantees, Credits, and Grants; F59 International Relations and International Political Economy; Other K33 International Law; R1 General Regional Economics; R10 General; R58 Regional Development Planning and Policy, R59 Other; Y30 Book Reviews (unclassified).*

Settori ERC: *SH1_11 International Trade, Economic Geography; SH3_5 Human and Social Geography; SH3_6 Spatial and Regional Planning.*

Sommario: *Verrà operata una revisione della letteratura sui Fondi Strutturali (FS), gli strumenti attraverso i quali l'Unione Europea realizza la Politica di Coesione economica e sociale europea. Lo scopo dei FS è livellare gli squilibri di sviluppo tra le 271 Regioni degli Stati Membri (SM) dell'Unione Europea (UE) attraverso progetti e azioni pianificate in collaborazione tra le Regioni, gli SM e l'UE; azioni decise a livello comunitario ma realizzate a livello locale. Si intende approfondire la relazione tra l'utilizzo dei FS e lo sviluppo socioeconomico del territorio utilizzando gli strumenti quantitativi del territorial assessment. Si analizzeranno i canali di gestione dei fondi e i meccanismi di controllo locale. Si cercherà, infine, di ricondurre al quadro generale due casi studio (Andalusia e Calabria), identificando le ragioni alla base dei processi virtuosi innescati da alcune Regioni europee che hanno utilizzato efficacemente i FS e le ragioni dei fallimenti nei casi meno virtuosi.*

Abstract: *The contribution will start from a literature review on the Structural Funds (SF) and will examine how these instruments realize the economic and social Cohesion Policy of the European Union. The purpose of the SF is "reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions or islands, including rural areas" (EU Treaty, Article 158) through projects and actions planned in collaboration between the Regions, Member States and the EU; those actions are agreed at EU level but implemented at local level. The aim is to deepen the relationship between the use of SF and the socioeconomic development of the territory using the quantitative tools of territorial assessment. The contribution will analyze the channels of funding management and the mechanisms of local control. It will eventually lead back two case studies (Andalusia and Calabria) to the general picture, identifying the reasons behind the virtuous processes triggered by some European regions that have used effectively the SF and the reasons behind failures in less virtuous cases.*

Il Trattato sull'Unione Europea (UE), Art. 158 definisce la politica di coesione in favore delle 271 regioni degli Stati Membri (SM) come l'insieme delle misure per "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali". L'art. 159 prevede che tale azione sia appoggiata attraverso i Fondi strutturali, la Banca europea degli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari esistenti.

Per attuare la politica di coesione l'UE si serve dei Fondi Strutturali. I Fondi strutturali sono strumenti di intervento creati e gestiti dall'Unione Europea per finanziare vari progetti di sviluppo all'interno dell'UE. Gli obiettivi principali dei fondi sono tre: riduzione delle disparità regionali in termini di ricchezza e benessere, aumento della competitività e dell'occupazione, sostegno alla

cooperazione transfrontaliera. I fondi strutturali impegnano attualmente più di un terzo del bilancio complessivo dell'Unione Europea.

1. I Fondi Strutturali come motore dello sviluppo territoriale

1.1. Aspetti finanziari

L'UE attua la politica di coesione attraverso i Fondi Strutturali (FS), un insieme di strumenti finanziari che assorbe il 34% dell'intero bilancio UE¹. Oltre ai FS, il Fondo di Coesione (FdC) dedica finanziamenti e programmi agli investimenti infrastrutturali per l'ambiente, i trasporti e l'energia².

L'UE misura lo sviluppo socioeconomico di un



La politique de cohésion en un coup d'œil

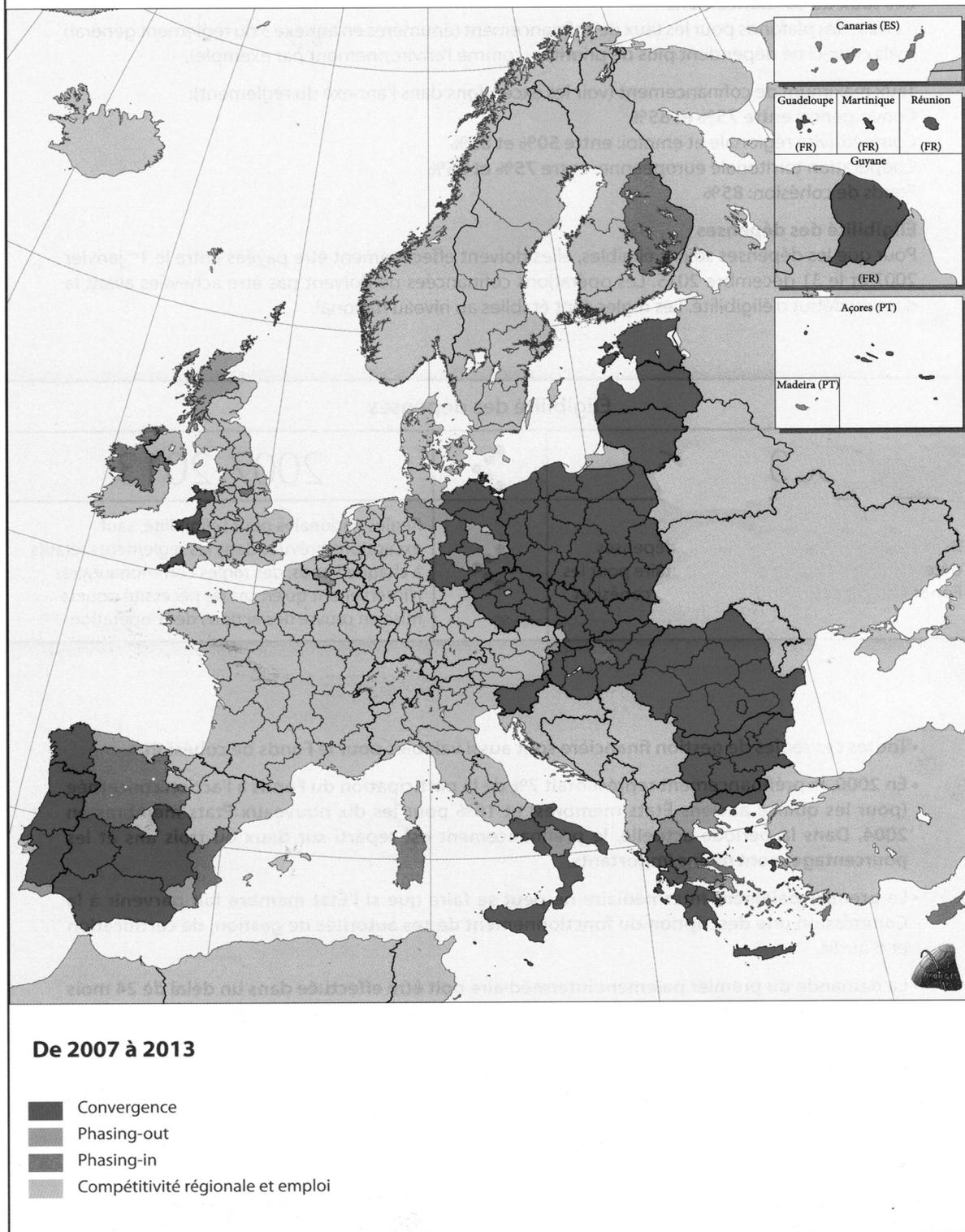


Fig. 1. La politica di coesione in un'occhiata (Fonte: European Union - Regional Policy, La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels, 2007).

Répartition par État membre

La Commission procède à des ventilations indicatives annuelles par État membre, en fonction notamment des critères suivants: population éligible, prospérité nationale, régionale et taux de chômage.

Allocation indicative par État membre 2007-2013 (prix courants, en millions d'euros)

	Convergence		Compétitivité régionale et emploi		Coopération territoriale européenne	Total	
	Fonds de cohésion	Convergence	Phasing-out	Phasing-in			Compétitivité régionale et emploi
Belgique			638		1 425	194	2 258
Bulgarie	2 283	4 391				179	6 853
République tchèque	8 819	17 064			419	389	26 692
Danemark					510	103	613
Allemagne		11 864	4 215		9 409	851	26 340
Estonie	1 152	2 252				52	3 456
Éire-Irlande				458	293	151	901
Grèce	3 697	9 420	6 458	635		210	20 420
Espagne	3 543	21 054	1 583	4 955	3 522	559	35 217
France		3 191			10 257	872	14 319
Italie		21 211	430	972	5 353	846	28 812
Chypre	213			399		28	640
Lettonie	1 540	2 991				90	4 620
Lituanie	2 305	4 470				109	6 885
Luxembourg					50	15	65
Hongrie	8 642	14 248		2 031		386	25 307
Malte	284	556				15	855
Pays-Bas					1 660	247	1 907
Autriche			177		1 027	257	1 461
Pologne	22 176	44 377				731	67 284
Portugal	3 060	17 133	280	448	490	99	21 511
Roumanie	6 552	12 661				455	19 668
Slovénie	1 412	2 689				104	4 205
Slovaquie	3 899	7 013			449	227	11 588
Finlande				545	1 051	120	1 716
Suède					1 626	265	1 891
Royaume-Uni		2 738	174	965	6 014	722	10 613
Coopération interrégionale/réseaux						445	445
Assistance technique							868
Total	69 578	199 322	13 955	11 409	43 556	8 723	347 410

NB: Les chiffres ayant été arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre.

Fig. 2. Ripartizione finanziaria per Stato Membro (Fonte: European Union - Regional Policy, La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels, 2007).

territorio attraverso un indicatore: il Prodotto interno lordo procapite medio (PILpm)³ e, in qualche caso (Unione Europea, Commissione Europea, Terzo Rapporto sulla coesione, COM(2004) 107 final, Brussels 2004), attraverso il Prodotto Interno Lordo per potere reale d'acquisto (PILppa).

Il rapporto tra il PILpm di una determinata

regione e il PILpm dell'UE (a 25) colloca una regione in uno tra i tre Obiettivi in cui si articolano i FS: Convergenza, Competitività regionale e Occupazione e Cooperazione territoriale europea⁴. A ciascuno dei tre obiettivi corrispondono dotazioni finanziarie e programmi decisi a livello UE in virtù del principio di "sussidiarietà"⁵ ma concordati tra



regioni, stati e UE con un meccanismo chiamato “concertazione”⁶ e in alcuni casi (PON - Programma Operativo Nazionale) tramite il “metodo di coordinamento aperto”⁷. Inoltre, “*Additionality – that EU resources should add to rather than replace national resources - would remain a key principle of cohesion policy*” (EC 2004 p. 32).

“*Much research on regional economic growth takes a standard and simple focus on economic growth and standard accounting indicators. The commonly used classical growth indicators, however, may not capture all phenomena which affect growth and there is a growing concern about the adequacy of current measures of economic performance, in particular those based on GDP figures and the relevance of these figures as measures of societal well-being, as well as measures of economic, environmental, and social sustainability (Stiglitz, Sen, Fitoussi 2009)*”. (ESPON SURE final Report 2011 p. 28).

Il PILpm è un indicatore oggi fortemente discusso come affidabile in un contesto geografico, poiché non tiene conto delle specificità del territorio né di fattori storici, politici, sociali e culturali.

Un esempio di fattori storici: il 9 novembre del 1989 venne abbattuto il muro di Berlino, evento che favorì la riunificazione della Germania. Nel 1990 cinque regioni (Länder) della ex DDR, meno progredite dal punto di vista infrastrutturale e socio-economico, si aggiunsero a quelle della Germania Ovest modificando il PILpm tedesco in maniera significativa e rendendo necessario un riorientamento delle politiche di coesione europee.

Un esempio di fattori politici: il 1 maggio del 2004 aderirono all’UE dieci nuovi SM e nel 2007 altri due. Si trattò del più grande allargamento della storia UE. Tale allargamento ebbe un impatto significativo dal punto di vista socio-economico ma anche politico e culturale sull’UE. Sette paesi dell’ex-patto di Varsavia entrarono nell’UE. Ciò provocò un riassetto politico continentale e una ridiscussione dei rapporti politici e istituzionali con i paesi occidentali ed asiatici, in particolar modo con USA, Russia e Cina. L’impatto di tale evento sul PILpm appare importante, ma è forse una “*minor issue*” rispetto a quello politico e culturale dell’ultimo allargamento.

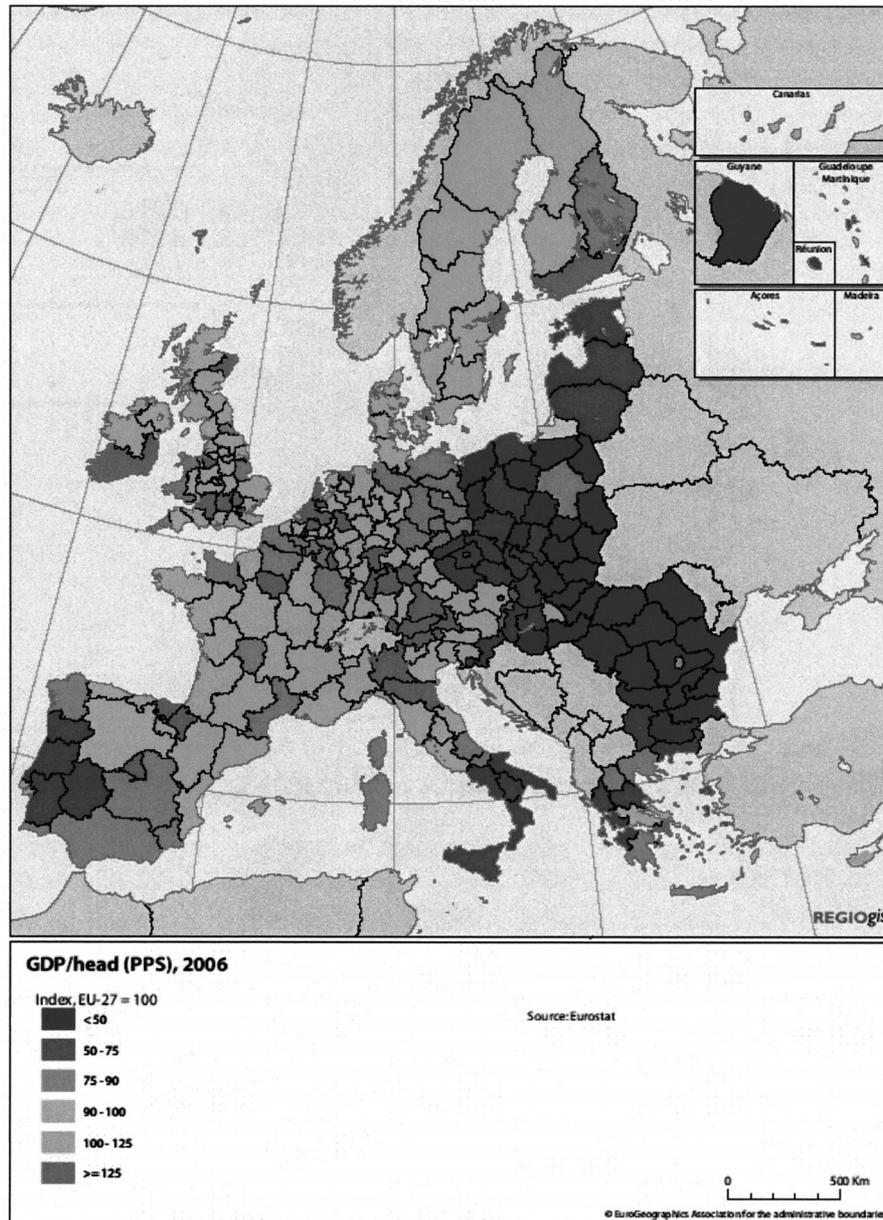
Un esempio di fattori sociali: la ’ndrangheta in Calabria e in generale la criminalità organizzata come fenomeno sociale non viene presa in considerazione dai documenti UE. Il Trattato sull’UE, Art. 30, 1, d) auspica *the common evaluation of particular investigative techniques in relation to the detection of serious forms of organised crime*. Nel 5° Rapporto di Coesione, pubblicato dalla CE nel novembre 2010 in 304 pagine le parole “mafia” e “’ndrangheta” non sono menzionate, mentre la parola “crimi-

nalità” è menzionata 5 volte: 1 volta in relazione ai disagi delle aree densamente popolate; 1 volta nell’ambito dell’“Indice regionale del benessere economico sostenibile” elaborato dalla East Midlands Development Agency (EMDA) britannica, come una delle variabili negative della funzione stessa unitamente ai divorzi, al pendolarismo e alla distribuzione iniqua del reddito; 1 volta in riferimento al tasso di omicidi ogni 100.000 abitanti, evidenziando una situazione critica in Lituania (>10), Estonia, Lettonia e Corsica (>10), seguite da Calabria, Campania e tante altre (>5), ma senza alcun riferimento alla natura dell’omicidio né alla criminalità organizzata. In realtà, “*i dati disponibili indicano che nel periodo compreso tra il 1999 e il 2008, in Calabria, si sono verificati 202 omicidi per motivi di ’ndrangheta con un incremento nel periodo considerato del 677%*”. “*...nel periodo considerato oltre un omicidio su tre è ascrivibile ai tentacoli della ’ndrangheta*” (Eurispes 2008, pp. 4 e 5). La questione è vista dall’UE come un problema nazionale di sicurezza, legalità e controllo del territorio. Nel POR Calabria c’è un cenno a “*ensure security for both citizens and business*” ma non c’è sensibilità politica o almeno non c’è menzione del fenomeno ’ndrangheta come freno allo sviluppo. La ’ndrangheta non è nominata in nessun documento ufficiale: è come se non esistesse. L’impatto sul PILpm di tale fenomeno è invece determinante. La ’ndrangheta ha nel controllo del territorio la sua priorità e gestisce ogni livello di scambio in maniera capillare, filtrando il libero svolgimento della sana competizione di mercato, del commercio e dello sviluppo.

Un esempio di fattori culturali: nel 1986 la Spagna entrò in quella che allora si chiamava Comunità Economica Europea. Negli anni precedenti all’86 le autorità di gestione utilizzarono i fondi europei e nazionali per la formazione professionale alla presentazione e gestione dei fondi europei dei funzionari della pubblica amministrazione, degli enti locali e degli *stakeholders* in genere. Ciò gettò le basi di una “cultura della progettazione” che permette oggi ai soggetti menzionati di partecipare ai bandi, aggiudicarsi i progetti e gestire le risorse in maniera efficace e secondo i criteri comunitari. Regioni come la Junta de Andalucía hanno investito sulle risorse umane, creando unità di formazione e gestione delle risorse UE che diffondono informazione ed offrono assistenza tecnica in maniera efficace per l’efficienza finanziaria, la capacità di gestione, la cooperazione stato/regione, il partenariato economico e sociale. È questo uno dei fattori chiave che facilita la percentuale di utilizzo dei FS.

Il PILpm, inoltre, possiede i limiti degli indicatori medi, cioè livella le differenze tra la ricchezza e il

Map II.4: Disparities in GDP per capita among NUTS 2 Regions in 2006



Source: Eurostat

Fig. 3. Disparità di PIL pro capite tra le regioni a livello NUTS 2 nel 2006 (Fonte: Barca, F., An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report, Bruxelles 2009).

potenziale di sviluppo di una popolazione, talvolta estesa, che insiste su un determinato territorio⁸. Per i motivi sopra esposti il PILpm appare un indicatore datato. Esso fotografa il territorio con un filtro soltanto economico e in termini esclusivamente “spaziali”. L’immagine che ne risulta non tiene conto degli altri fattori sopra menzionati, fornendo dunque un’immagine distorta, o quantomeno

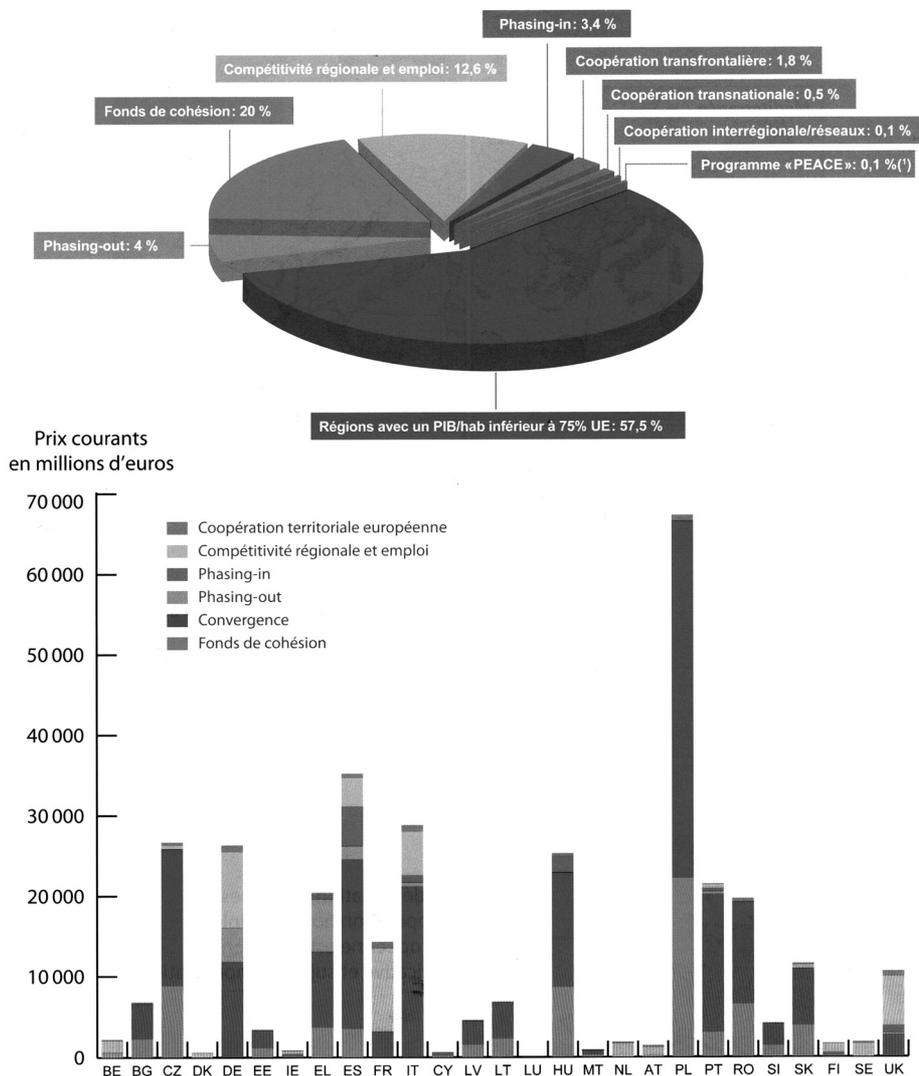
parziale del reale livello (o dei livelli) di sviluppo socioeconomico di una regione. E tale immagine può avere una risposta solo finanziaria. Il successo o il fallimento della risposta finanziaria (cioè dei programmi operativi e dei fondi ad essi associati) viene valutato dall’UE in termini quantitativi come l’incremento del numero di progetti, delle attività commerciali, delle PMI, del PIL ecc. Su tali basi



Répartition par objectif

Les ressources disponibles s'élèvent à 308,041 milliards d'euros (en prix 2004) ou 347,410 milliards d'euros (en prix courants):

- 81,5% pour l'objectif convergence;
- 16% pour l'objectif compétitivité régionale et emploi;
- 2,5% pour l'objectif coopération territoriale européenne.



(¹) Le programme «PEACE» vise à la consolidation du processus de paix en Irlande du Nord.

Fig. 4. Risorse finanziarie, ripartizione per Obiettivo (Fonte: European Union - Regional Policy, La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels, 2007).

vengono poi presentati i dati nei documenti che trattano la politica regionale UE (UE, Regional Policy, *Cohesion Policy in the European Union*).

1.2. Evidenza empirica in Calabria e Andalusia

I risultati orientano la collocazione di una regio-

ne all'interno degli Obiettivi dei FS e il budget ad essa destinato. I budget raggiungono cifre considerevoli (Andalusia 2007-2013: 9,84 miliardi di euro, Calabria 2007-2013: 3 miliardi di euro). I risultati si prestano ad un utilizzo "politico" da parte dei *policy makers*, nel senso più deteriore del termine, cioè per ottenere fondi, alimentando un approccio solo quantitativo alla questione.

In soccorso al limite che tale indicatore mostra (il PILpm) interviene da un lato il programma ESPON⁹ e dall'altro l'ampio dibattito avviato sul PIQ (Prodotto Interno Qualità)¹⁰. I rapporti e le informazioni di ESPON, esposte anche in maniera aggregata grazie ad una continua mappatura (ormai disponibile anche in forma di serie storiche, DATABASE 2011), sono stati analizzati dalla geografia europea, avviando un dialogo con i *policy makers*, fornendo chiavi interpretative, idee, progetti. Alcuni contesti restano tuttavia esclusi da questa dinamica, relegando le decisioni ad un ambito tutto politico, economico e finanziario che non comunica con il mondo della ricerca. La geografia economica, utilizzando strumenti concettuali e metodologie avanzate, ha avviato, più di altre discipline, il confronto tra studiosi europei nel contesto ESPON, o comunque della progettazione europea, e favorisce per sua natura lo scambio multidisciplinare. Non solo geografi propriamente detti ma anche economisti, politologi, antropologi, sociologi, urbanisti, architetti, ingegneri, ecologisti e *stakeholders* di varia natura si confrontano sui temi del *territorial assessment* e delle *policies*, ciò che favorisce l'elaborazione e la valutazione critica di indicatori sempre più complessi, servendosi per questo di tool-GIS. Ma l'intelligibilità delle mappe presuppone una cultura geografico-economica non sempre diffusa.

All'interno della geografia economica europea è in corso un dibattito epistemologico tra chi spinge verso questi nuovi approcci e chi è legato ad un approccio più tradizionale. Le *"riflessioni, a volte molto critiche che la geografia economica italiana e internazionale ha condotto su se stessa nell'ultimo decennio, sui suoi approcci, metodi, programmi, strumenti; alla ricerca di continui modi, sempre diversi, con cui trasmettere un sapere antico e complesso, e allo stesso modo attuale tanto da essere capace, oggi, di sostenere le nuove professionalità che il mercato dell'occupazione domanda"* (Bencardino-Prezioso, 2006 Prefazione p. IX). La nuova geografia economica supera i paradigmi teorici del determinismo, del possibilismo e della metodologia quantitativa e decodifica le diverse forme di organizzazione territoriale analizzando anche i rapporti economici e sociali, le relazioni politico-istituzionali ricercando categorie adeguate. Del territorio è analizzata ogni sezione, in ogni direzione, valorizzandone la spazialità differenziata, aperta e dinamica, tenendo presente come obiettivo la pianificazione territoriale. L'osservazione dei luoghi, l'individuazione delle relazioni in cui si articola l'organizzazione del territorio l'analisi dei processi

di sviluppo e lo studio delle interconnessioni tra i fenomeni a scale diverse spingono la geografia economica a confrontarsi con altre materie, ad attrarre nel dibattito epistemologico studiosi provenienti da altri settori culturali e scientifici. *"Tutto questo perché la geografia economica ci accompagna su un terreno che non tutti sono in grado di possedere: la realtà dell'agire territoriale, indispensabile alla politica come all'economia, all'urbanistica come alla sociologia, alla programmazione come alla progettazione, (...) l'analisi e la pianificazione territoriale, il controllo delle scale geografiche, il governo delle relazioni tra globale e locale e della coesione sussidiaria, con modelli e soluzioni sostenibili e competitivi che consentono il permanere di identità economiche, sociali, culturali."* (Bencardino-Prezioso, *Geografia Economica*, 2006, Prefazione p. X). La geografia economica opera dunque una sintesi delle informazioni e delle metodologie, "personalizzando" la finanzia di progetto ed operando vicina al territorio sulla base di processi standardizzati a livello europeo dal punto di vista della qualità.

L'allineamento metodologico e operativo che i FS richiedono ha prodotto un effetto omologante su tutte le politiche e gli indirizzi europei in tema di coesione. I modelli quantitativi insiti nell'organizzazione dei FS hanno avuto un'estensione tale da diventare il modello globale per tutta l'UE. L'origine nordeuropea e anglofona degli strumenti impiegati che formano la "metodologia" dei FS ha prodotto effetti di omologazione (globalizzazione finanziaria) difficili da leggere e da rapportare alla geografia economica.

Già in materia di globalizzazione, vi è chi la identifica come una forma di neocolonialismo "mascherato" (Stiglitz, Sen, Rifkin, Chomsky¹¹), laddove impone modelli economici e poi sociali tipicamente occidentali, in particolare anglosassoni, approfittando della manodopera a basso costo e creando bisogni indotti in contesti locali impropri. Vi è invece chi la vede come un'opportunità di sviluppo e di entrata in un network più ampio (globale) di un contesto locale altrimenti isolato.

Una certa forma di globalizzazione è visibile anche nell'UE. L'organizzazione istituzionale, le dinamiche decisionali, la programmazione, ma soprattutto la misurazione dei risultati e la conseguente allocazione finanziaria appaiono d'impostazione tipicamente "nord-europea". I criteri di attribuzione dei fondi, di gestione e rendicontazione, di valutazione dei risultati sono (solo) quantitativi e ciò talvolta mal si concilia con la natura dell'intervento.

Si pensi, ad esempio, al dibattito in corso sul nuovo programma di ricerca "Horizon 2013-2020". Una parte della comunità scientifica spinge per l'alleggerimento delle procedure di gestione e



rendicontazione dei fondi europei, passando ad un approccio “*result-based*” e la stessa Corte dei Conti propone un margine di tolleranza sugli errori ampiamente inferiore al “*time-consuming*” delle ore/uomo dedicate dai funzionari UE al controllo. Alcune discipline di tipo umanistico (filosofia, storia, lettere antiche ecc.) ma anche alcune discipline teoriche (matematica, fisica teorica ecc.) si oppongono a tale approccio poiché una valutazione solo quantitativa dei risultati della ricerca appare impropria.

In tali contesti, soprattutto in alcune regioni dell'Europa del sud, vi è una resistenza concettuale all'approccio (solo) deterministico e quantitativo della programmazione. I fondi e i programmi europei non vengono visti come un'occasione di sviluppo, diretta espressione delle esigenze di un territorio in quanto generati da un processo “*bottom-up*”, ma vissuti come un corpo estraneo che arriva da Bruxelles. Tale visione è utile a chi invece ne vede solo il lato finanziario, e lo vede come un'occasione di arricchimento. Pertanto, non ha alcun interesse alla creazione del consenso attorno a questi strumenti.

In questo contesto la geografia economica può essere di aiuto realizzando una concettualizzazione geografica dei FS. Ripartendo dal territorio, la geografia economica può dialogare con “la domanda” che del territorio è protagonista, ne può individuare i bisogni ma può spingersi fino alle esigenze ed oltre, fino ai potenziali. La geografia economica può studiare i luoghi, le relazioni tra gli individui, tra i gruppi e tra i gruppi e la *governance*, e proporre un modello di sviluppo “partecipato”, per sua stessa natura sostenibile (chi proporrebbe soluzioni devastanti per i propri figli?).

In questa proposta già dall'inizio non ci sarebbero vuoti (relazionali, istituzionali, infrastrutturali ecc.). È dunque una proposta con una notevole implicazione politica, in cui la programmazione si identifica con le *policies* e le influenze, le condizioni, poiché il geografo può rimettere in contatto i cittadini della *πόλις* con il livello “macro”, quello della politica ai massimi livelli, quello della programmazione europea.

Qui si propone dunque un modello diverso, una concettualizzazione dei Fondi Strutturali innanzitutto geografica, un approccio olistico e multidisciplinare con radici nello studio del territorio. Un approccio critico¹².

Bibliografia

Applica, Iseri Europa, Wiiw (The Vienna Institute for Instrumental Economic Studies), *Financial implementation of Structu-*

- ralFunds, Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006, 2008, WP1: Coordination Analysis and Synthesis*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1report.pdf
- Barca F., *An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Bruxelles, Independent Report, 2009.
- Bencardino F., Prezioso M., *Geografia Economica*, Milano, 2006.
- Chomsky N., *Egemonia o sopravvivenza. I rischi del dominio globale americano*, Tropea Editore, Milano, 2005.
- Comunità Economica Europea, *Trattati di Roma*, Roma, 1957.
- Dematteis G., Janin Rivolin U., *Per una prospettiva sud-europea e italiana nel “prossimo SSSE - Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo”*, Torino, 2005.
- Eurispes, *Ndrangheta Holding Dossier*, 2008.
- European Commission, *Third Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels, 2004.
- European Union, Regional Policy, *Cohesion policy in the European Union*, Brussels, Spring 2009.
- European Union, Regional Policy, *Cohesion Policy in the European Union, 27 Factsheets, one per Member State*, Brussels, Spring 2009.
- European Union, Regional Policy, *Cohesion Policy 2007-2013, National Strategic Reference Frameworks*, Belgium, 2007.
- European Union, Regional Policy, *La politique de cohésion 2007-2013, Commentaires et textes officiels*, 2007.
- European Union, Regional policy, *Spain Andalusia, operational Programme Andalusia* http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm.
- European Union, European Commission, Web Politica Regionale Inforegio http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_it.htm.
- Espon website: http://www.espon.eu/main/Menu_Programme.
- Hague C., *Lo sviluppo spaziale policentrico*, in “Presente e futuro dello schema di sviluppo dello spazio europeo”, Città di Castello (PG), 2005.
- Fontaine P., *L'Europa in 12 lezioni*, Comunità europea, Lussemburgo, 2003.
- Forgione F., *Ndrangheta: boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo: la relazione della Commissione parlamentare antimafia*, La Zisa, 2008.
- Gratteri N., Nicaso A., *Fratelli di Sangue*, Cosenza, Pellegrini, 2006.
- Rifkin J., *Economia all'idrogeno. La creazione del Worldwide Energy Web e la redistribuzione del potere sulla terra*, Mondadori, 2002.
- Sen A., *Etica ed economia*, Laterza, Bari, 2003.
- Stiglitz J., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, Einaudi, 2002.
- Unione Europea, *Al servizio de las regiones. Política regional de la Unión Europea 2007-2011*, prefazione di Danuta Hübner, Commissaria europea per la Politica Regionale, Lussemburgo, 2008.
- Unione Europea, *Come funziona l'Unione Europea*, Comunità europea, Lussemburgo, 2003.
- Unione Europea, *Dichiarazione finale del Consiglio UE di Goteborg*, 2001.
- Unione Europea, *Dichiarazione finale del Consiglio UE di Lisbona*, 2009.
- Unione Europea, *Fatti e cifre chiave sull'Europa e gli europei*, 2011.
- Unione Europea, *Relazione della Commissione Europea, Investire nel futuro dell'Europa - Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, Novembre 2010.
- Unione Europea, *Regolamento CE 1080/2006 del 5 luglio 2006 (relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale)*, Bruxelles, 2006.
- Unione Europea, *Regolamento CE 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di Coesione, “Regolamento Generale”*, Bruxelles, 2006.



Unione Europea, *Regolamento CE 1084/2006 del 11 luglio 2006 (relativo al Fondo di Coesione)*, Bruxelles, 2006.

Unione Europea, *Regolamento CE 1085/2006 del 17 luglio 2006 (relativo allo strumento di aiuto alla preadesione (IAP))*, Bruxelles, 2006.

Unione Europea, *Regolamento CE 1263/99 del 21 giugno 1999*.

Unione Europea, *Regolamento CE n. 1783/1999 del Parlamento europeo, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale [Gazzetta ufficiale L 213 del 13.08.1999]*.

Unione Europea, *Sintesi della Legislazione dell'UE*, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/160015_it.htm, 2011.

Unione Europea, *Strategia di Lisbona (Atti del Consiglio Europeo di Lisbona)*, marzo 2000.

Unione Europea, Commissione Europea, Web CE, *Riformare il bilancio, cambiare l'Europa*, http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5959_it.html, 2011.

Unione Europea, Commissione Europea, *Terzo Rapporto sulla coesione, COM(2004) 107 final*, Bruxelles, 2004.

Unioncamere, *Utilizzo dei fondi strutturali nella programmazione 2000-2006 e preparazione del nuovo periodo 2007-2013*.

Note

¹ Nel periodo di programmazione attuale (2007-2013) l'UE realizza il maggior investimento della sua storia nella politica di coesione: 347.410 milioni di euro, circa 50.000 milioni all'anno. (UE, *Al servizio de las regiones*, 2008).

² Nel 1993 ai FS viene abbinato il Fondo di Coesione (FdC), uno strumento finanziario dedicato ai grandi progetti per l'ambiente e per i trasporti, quali la costruzione di reti transeuropee (infrastrutture stradali e ferroviarie), e ai grandi progetti per l'efficienza energetica, le rinnovabili, l'intermodalità e la mobilità urbana. L'UE ha stanziato per il periodo 2000-2006 del FdC una dotazione globale di oltre 28.212 milioni di euro (prezzi 2004), così ripartita in funzione degli Stati membri beneficiari: Grecia 3.388, Spagna 12.357 (43,8% del totale FdC), Irlanda (fino al 2003) 584, Portogallo 3.388. Il FdC per i 10 SM di recente adesione per il periodo 2004-06 è così articolato: Rep. Ceca 936, Estonia 309, Cipro 54, Lituania 515, Lettonia 608, Ungheria 1.113, Malta 22, Polonia 4.178, Slovenia 188, Slovacchia 570. Impegni in milioni di euro – Prezzi 2004. (UE, Web Politica Regionale - Inforegio).

Il FdC dal 2007 non ha più un funzionamento indipendente ma opera nell'ambito dell'obiettivo "Convergenza". Gli SM che possono accedere al FdC nel periodo 2007 - 2013 sono: Bulgaria, Romania, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia. La Spagna, con un RNL pro capite inferiore alla media dell'UE a 15 SM, fruisce di un regime di sostegno transitorio dal FdC.

³ Il Prodotto Interno Lordo (*Gross Domestic Product - GDP*) è una grandezza aggregata macroeconomica che esprime il valore complessivo dei beni e servizi prodotti all'interno di un Paese in un certo intervallo di tempo (solitamente l'anno) e destinati ad usi finali (consumi finali, investimenti, esportazioni nette); non viene quindi conteggiata la produzione destinata ai consumi intermedi, che rappresentano il valore dei beni e servizi consumati e trasformati nel processo produttivo per ottenere nuovi beni e servizi.

⁴ Obiettivo "Convergenza": vi accedono le regioni con PILpm inferiore al 75% della media UE a 25. Interesse 84 regioni UE con una popolazione di 154 milioni di persone (30,8% del totale UE), nonché – su una base di esclusione progressiva (*phasing-out*) – altre 16 regioni con 16,4 milioni di abitanti che starebbero

in questo Obiettivo se l'indicatore fosse il PILpm dell'UE a 15 SM. "Convergenza" dispone di 282,8 miliardi, pari all'81,5% del budget dei FS: 199,3 miliardi per le 84 regioni di cui sopra, mentre 14 miliardi sono riservati alle regioni "phasing-out" e 69,5 miliardi al FdC, al quale accedono 14 SM (vedi nota 2) più la Spagna in regime di sostegno transitorio. Sono interessate all'Obiettivo Convergenza regioni situate in 18 SM. In Italia tali regioni sono: Campania, Puglia, Sicilia e Calabria. In Spagna sono: Galizia, Castilla-La Mancha, Extremadura e Andalusia.

Obiettivo "Competitività regionale e Occupazione": vi accedono le regioni non coperte dall'Obiettivo "Convergenza". Sono ammesse 168 regioni, con 314 milioni di abitanti (62,8% della popolazione UE). Tra di esse, 13 regioni, in cui vivono 19 milioni di abitanti, rappresentano le cosiddette aree di "phasing-in", oggetto di stanziamenti speciali in virtù del loro precedente status di regioni "Obiettivo 1" nella programmazione FS 2000-2006, ma che attualmente hanno un PILpm superiore al 75% del PILpm dell'UE a 15 (per l'Italia: la Sardegna). Il budget è 55 miliardi – dei quali 11,4 miliardi destinati alle regioni "phasing-in". Esso corrisponde a poco meno del 16% dello stanziamento totale. Appartengono a questo obiettivo regioni site in 19 SM. Obiettivo "Cooperazione territoriale europea". L'Obiettivo si suddivide in Cooperazione transfrontaliera, Cooperazione transnazionale volta a uno sviluppo territoriale integrato (Programma ESPON) e Cooperazione e scambio di esperienze a livello interregionale. Vi accedono le regioni europee a seconda della loro posizione geografica e della natura dell'intervento. La popolazione che vive nelle zone interessate corrisponde a 181,7 milioni (36,3% della popolazione UE), mentre tutte le regioni e tutti i cittadini dell'UE rientrano in uno dei 13 ambiti attuali di cooperazione transnazionale. 8,7 miliardi (2,5% del totale FS) sono disponibili per questo obiettivo, ripartiti come segue: 6,44 miliardi per la cooperazione transfrontaliera, 1,83 miliardi per l'elemento transnazionale e 445 milioni per la cooperazione interregionale. Interreg, Interact, Urbact e Orate sono programmi cofinanziati tramite l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea".

⁵ "L'UE e le sue istituzioni intervengono soltanto se e nella misura in cui l'azione europea è più efficace di quella nazionale o locale" (Fontaine, 2003, p. 6).

⁶ Lo SM collabora con l'UE alla pianificazione politica dell'azione di sviluppo regionale ma conserva a livello locale la realizzazione dei progetti e la gestione dei fondi. "Nella pratica mettere insieme le sovranità significa che gli SM delegano alcuni dei loro poteri decisionali alle istituzioni europee da loro stessi create in modo che le decisioni su questioni specifiche di interesse comune possano essere prese democraticamente al livello europeo" (UE, Come funziona l'UE, 2003).

⁷ Il metodo di coordinamento aperto è stato definito quale strumento della strategia di Lisbona (2000). Esso fornisce un nuovo quadro di cooperazione tra gli SM per far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare certi obiettivi comuni. Contestualmente a questo metodo intergovernativo gli SM sono valutati da altri SM («peer pressure») e la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Tale metodo funziona in ambiti che rientrano nella competenza degli SM quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione e si basa essenzialmente su: identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio); strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida); *benchmarking* vale a dire l'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali (sorveglianza effettuata dalla Commissione). (UE, web EurLex, Glossario, 2011)

⁸ Nei momenti di crisi finanziaria ed economica come quello attuale emerge la distribuzione disomogenea della ricchezza. Si pensi alla crisi del mercato immobiliare spagnolo, a sua volta



sorgente della crisi del credito e dei mutui in USA, all'insolvenza diffusa, alla regolamentazione insufficiente e al fallimento delle grandi imprese finanziarie. I piccoli risparmiatori, talvolta fortemente indebitati con mutui a forte rischio insolvenza (*subprime*) non riescono a far fronte alle rate. Le banche e gli enti finanziatori cartolarizzano il debito e lo distribuiscono sui correntisti. I grandi investitori speculano sulla necessità di liquidità delle banche e degli enti finanziatori. Gli Stati abbassano il tasso di interesse e immettono denaro fresco nel mercato. In tali casi il PILpm appare del tutto inadeguato a identificare il livello di sviluppo socioeconomico di una regione o addirittura di un paese.

⁹ Nell'ambito dell'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea", Cooperazione transnazionale volta a uno sviluppo territoriale integrato, Interreg IV finanzia il Programma ESPON 2013 – *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*. ESPON è un programma di ricerca europea finalizzato a fornire ai *policy makers* dell'UE, dei governi e degli enti locali europei dati, strumenti, metodologie sullo sviluppo socioeconomico dei territori europei (*territorial assessment*) al fine di elaborare politiche orientate alla coesione territoriale. Il budget del programma ESPON nel settennato 2007-2013 è di 47 miliardi di €, co-finanziato al 75% dal FESR, mentre il resto è finanziato dai 31 paesi partecipanti, di cui 27 sono SM dell'UE e 4 non lo sono (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera). La mission di ESPON 2013 è di "*Support policy development in relation to the aim of territorial cohesion and a harmonious development of the European territory by (1) providing comparable information, evidence, analyses and scenarios on territorial dynamics and (2) revealing territorial capital and potentials for development of regions and larger territories contributing to European competitiveness, territorial cooperation and*

a sustainable and balanced development". (ESPON web 2011).

¹⁰ Il PIQ, promosso da Symbola e Unioncamere, si inserisce nel dibattito internazionale sui nuovi indicatori di performance, dibattito (...) orientato alla ricerca di nuovi strumenti complementari o alternativi al PIL in grado di valutare aspetti non direttamente collegabili alla produzione. Il PIQ non segue i filoni di analisi legati ai temi della felicità e del benessere, quindi non ha come obiettivo quello di produrre un indicatore in grado di misurare il benessere o la felicità di un sistema economico ma piuttosto di evidenziare i progressi nella produzione di un valore aggiunto di qualità, ingrediente indispensabile per assicurare non solo il benessere attuale, ma anche quello delle generazioni future.

Obiettivo del PIQ è (...) misurare il posizionamento e (...) le performance di un Paese o di un settore di attività rispetto al parametro della qualità. Il PIQ è (...) la risultante della sommatoria delle quote percentuali di qualità, in ciascun settore di attività previsto dalla contabilità nazionale, moltiplicate per il rispettivo valore aggiunto. Questa quota di qualità non si traduce in un sintetico numero puro, ma in un valore monetario, in euro correnti, delle produzioni di beni e servizi di qualità. (Symbola web 2011).

¹¹ Joseph Stiglitz, Premio Nobel statunitense per l'economia: *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino, 2002; Amartya Sen, Premio Nobel indiano per l'economia nel 1998: *Etica ed economia*, Bari, Laterza, 2003; Jeremy Rifkin, politologo: *Economia all'idrogeno. La creazione del Worldwide Energy Web e la redistribuzione del potere sulla terra*, Mondadori, 2002; Noam Chomsky, professore emerito al MIT: *Egemonia o sopravvivenza. I rischi del dominio globale americano*, Milano, Tropea Editore, 2005.

¹² Da κρίνω: distinguo, valuto, scelgo.

Rigenerazione territoriale e innovazione sociale della *governance* urbana

Keywords: *Governance Urbana; Rigenerazione, Partecipazione.*

JEL codes: *O2 Development Planning and Policy.*

Settori ERC: *SH3 Environment and Society, Environmental Studies, Demography, Social Geography, Urban and Regional Studies; SH2_5 Democratization, Social Movements.*

Sommario: *Il governo degli spazi urbani rimane al centro del dibattito riguardante l'innovazione sociale, lo sviluppo locale, le relazioni che s'instaurano tra pubbliche amministrazioni e cittadini e come queste condizionano l'urbanità, intesa come qualità della coesione spaziale e sociale delle città.*

Le critiche rivolte al modello neoliberista s'inseriscono entro un più generale ripensamento del decision making urbano e dell'esercizio del potere all'interno delle pubbliche amministrazioni, coinvolgendo aspetti sia di government sia di governance (Indovina, 1993; Papadopoulus, 2000; Bagnasco, Le Galès, 2001).

L'imperativo della sostenibilità dello sviluppo urbano implica soprattutto una trasformazione delle relazioni sociali in senso democratico (Mouleart, Vicari Haddock, 2009), una diversa concezione del valore della partecipazione civica nelle politiche territoriali e l'individuazione delle condizioni economiche, simboliche e spaziali che favoriscono la piena cittadinanza dei diversi gruppi e strati sociali. I processi innovativi dovrebbero superare le interpretazioni riduttive della partecipazione come "insieme di tecniche" (Crosta, 2003; Fareri, 2009), valorizzandola piuttosto come strumento utile a considerare i cittadini non come semplici destinatari dei servizi ma come soggetti attivi nel trattamento dei problemi collettivi.

È richiesta una creatività socio-istituzionale in grado di trasformare le modalità di produzione dei beni e/o servizi pubblici e collettivi nella città (Balducci, 2004), massimizzando le sinergie tra le risorse disponibili, sfruttando l'intelligenza diffusa nella società locale e sperimentando nuove e più adeguate configurazioni della sfera pubblica (Cottino, Zeppetella, 2009).

La semplice previsione di spazi di dialogo tra istituzioni e cittadini non sembra più sufficiente rispetto all'innovazione sostanziale del trattamento delle sfide urbane, se l'amministrazione pubblica non li accompagna all'esercizio del ruolo di facilitatore della creatività di quelle componenti della società civile che, con forme di auto-organizzazione, intercettano bisogni rimasti insoddisfatti.

In una prima parte del contributo si descrivono alcune esperienze particolarmente indicative di cittadinanza attiva presenti a Catania, che connettono pratiche di riuso sociale di spazi urbani, erogazione di servizi territoriali e rivendicazione di specifiche domande di città. Ne fanno parte le appropriazioni sociali di spazi degradati da parte dei giovani dei centri sociali, comitati cittadini che utilizzano spazi pubblici per creare laboratori di cittadinanza attiva, le reti associative che si adoperano nelle periferie sociali, gruppi impegnati nel community work.

In una seconda parte si vuol individuare le condizioni che possono far derivare da queste esperienze d'impegno civico e azione collettiva nuove interazioni, negoziali e cooperative, tra istituzioni e società civile, in modo da innovare le pratiche di governance urbana, creando percorsi di apprendimento reciproco, beni collettivi, ampliamento della sfera pubblica e rigenerazione sostenibile del territorio.

Abstract: *The management of urban spaces remains central to the debate regarding social innovation, local development, the relations established between public administration and citizens, and how these condition urbanity, understood as the quality of spatial and social cohesion of the city.*

The criticisms directed at the neo-liberal model are part of a more general rethinking of urban decision making and of the exercise of power within public administrations, involving aspects of both government and governance (Indovina, 1993; Papadopoulus, 2000; Bagnasco, Le Galès, 2001).

The imperative that urban development should be sustainable implies, above all, a transformation of social relations in a democratic sense (Mouleart, Vicari Haddock, 2009), a different conception of the value of civic participation in territorial policies and the identification of the economic, symbolic and spatial conditions which favour the full citizenship of different groups and social strata. The innovative processes should overcome the reductive interpretations of participation as "a set of techniques" (Crosta, 2003; Fareri, 2009), rather giving it value as a useful tool allowing citizens to be considered not as simple receivers of services but as subjects active in the treatment of territorial problems.

We require a socio-institutional creativity able to transform the production modalities of goods and/or services, public and collective, in the city (Balducci, 2004), maximising the synergy between the available resources, exploiting the intelligence dispersed throughout local society and experimenting new and more appropriate configurations of the public sphere (Cottino, Zeppetella, 2009).



The simple anticipation of spaces for dialogue between institutions and citizens no longer seems sufficient with respect to substantial innovation in the treatment of urban challenges, if the public administration does not accompany them, operating in the role of enabler and promoting the creativity of those components of civil society which, having forms of self-organisation, tackle needs remaining unsatisfied.

The first part of our contribution describes some experiences particularly indicative of the active citizenry present in Catania, who unite practices of the social reuse of urban spaces and the supply of territorial services, and take responsibility for specific problems of the city. These include the social appropriation of degraded spaces by young people of the social centers, citizen committees which use public spaces to create laboratories of active citizenship, associative networks which operate on the social peripheries, and groups engaged in community work.

The second part aims at identifying the conditions which can make these experiences of civic commitment lead to new interactions, contractual and cooperative, between institutions and civil society in order to innovate the practices of urban governance, creating paths of reciprocal learning, collective goods, extension of the public sphere and sustainable regeneration of the territory.

1. Premessa

Il governo degli spazi urbani rimane al centro del dibattito riguardante l'innovazione sociale, lo sviluppo locale, le relazioni che s'instaurano tra pubbliche amministrazioni e cittadini e come queste condizionano l'urbanità.

Le critiche rivolte al modello neoliberista s'inseriscono entro un più generale sforzo, teorico e pratico, di ripensamento del *decision making* urbano (Bagnasco, Le Gales, 2001). L'obiettivo di combinare coesione spaziale e sociale delle città richiede una creatività socio-istituzionale in grado di trasformare le modalità di produzione dei beni e/o servizi pubblici e collettivi nella città, massimizzando le sinergie tra le risorse disponibili, sfruttando l'intelligenza diffusa nella società locale e sperimentando nuove e più adeguate configurazioni della sfera pubblica (Cottino, Zeppetella, 2009).

In una prima parte del contributo si offre un parziale resoconto dell'attuale dibattito sull'innovazione sociale della *governance* locale. Successivamente si indagano i caratteri più significativi di alcune esperienze di cittadinanza attiva presenti a Catania, che connettono pratiche di riuso sociale di spazi urbani, erogazione di servizi territoriali e rivendicazione di specifici diritti di città. Nella parte finale si vuol individuare le condizioni che possono far derivare da queste esperienze d'impegno civico e azione collettiva nuove interazioni, negoziali e cooperative, tra istituzioni e società civile, in modo da innovare le pratiche di *governance* urbana, creando percorsi di apprendimento reciproco, beni collettivi, ampliamento della sfera pubblica e rigenerazione sostenibile del territorio.

2. Nuovi modelli di *governance* locale

Il termine *governance* è comunemente utilizzato per indicare una varietà di modi di operare della

pubblica amministrazione e lo si riferisce sia a modelli analitici e prescrittivi, sia a concrete esperienze di tipo post-burocratico realizzate a partire dagli anni '80. Si tratta di un concetto che intende definire un nuovo stile di governo che emerge da una ridefinizione in termini democratici delle forme di istituzionalizzazione dei rapporti tra stato, mercato e società civile (Mayntz, 1999). In ambito urbano, la connessione tra rigenerazione territoriale e politiche pubbliche ha dato origine a sistemi formali di *governance* che, interessati per lo più allo sfruttamento economico del territorio urbano, hanno concepito la democratizzazione dei processi decisionali da un punto di vista neocorporativo, invece che pluralista, creando spazi di partecipazione fortemente selettivi.

Rispetto ai limiti e alle contraddizioni della *governance* sistemica, nel corso degli ultimi anni studiosi di diverse discipline hanno avanzato proposte alternative, più o meno radicali, di democrazia decisionale, che si sono tradotte, non senza tensioni e contraddizioni (Shirlow, Murtagh, 2004; Swyngedouw, 2005), in nuovi assetti di *governance* territoriale. La *participatory governance* (Grote, Gbikpi, 2002), la *governance* collaborativa (Newman, Barnes, Sullivan, Knops, 2004), la *community governance* (Bowles, Gintis, 2002), la *governance* elettronica (Tocci, 2006), fino alle versioni di *governance* radicale (Bevir, 2007) e di *insurgent planning* (Sandercock, 2004), pur mantenendo una forte specificità, condividono un'accezione più complessa di innovazione sociale, di sviluppo e di pianificazione territoriale.

I modelli più "alternativi" di *governance* sottolineano, in particolare, il valore positivo della partecipazione non come bene in sé, ma soltanto se funzionale ad un effettiva redistribuzione dei poteri sociali urbani e alla legittimazione delle pratiche di autogoverno dei cittadini, tanto nel valorizzare stili di vita, esperienze collettive, pratiche quotidiane di reciprocità, di mutuo-aiuto, di economia sociale e di auto-pianificazione, quanto nel definire un nuovo

ordine istituzionale. Tali approcci incoraggiano la diretta valorizzazione della *self-governance*, come processo in grado di accrescere le capacità degli abitanti di valutazione, in azione, dei propri limiti e delle proprie potenzialità, di difesa dei propri interessi e di miglioramento delle proprie condizioni esistenziali e di quelle degli ambienti di vita, dove si definiscono quotidianamente le dimensioni spaziali della cittadinanza (Kearns, 1995).

3. Gli spazi, i valori e le attività di *citinzery*

Questa parte del contributo è dedicata ad alcune esperienze di *citinzery* presenti a Catania, che connettono pratiche di riuso sociale di spazi urbani, erogazione di servizi territoriali non convenzionali e produzione di beni collettivi. Ne fanno parte le appropriazioni sociali di spazi degradati da parte dei giovani dei centri sociali, comitati cittadini che utilizzano spazi pubblici per creare laboratori di cittadinanza attiva, associazioni che si adoperano nelle periferie sociali, comunità epistemiche che connettono senso d'appartenenza, espressività artistica e denuncia sociale. Tra le tante iniziative che ho avuto modo di indagare, si è deciso di puntare l'attenzione sulle quelle intraprese dai militanti del centro sociale Experia, dai volontari dell'associazione Giovani assolutamente per agire (GAPA) e da due comitati di cittadini, Amici della Villa Bellini e Gruppo Azione Risveglio (GAR).

In primo luogo queste esperienze palesano la stretta relazione esistente tra percorsi di innovazione sociale intrapresi e perimetrazione dei contesti territoriali di riferimento. Tali delimitazioni non servono a descrivere specifici territori a partire da categorie di bisogni già definiti, così come avviene in quegli interventi pubblici che condividono un orientamento alla territorializzazione dei problemi, ma ad individuare ambienti in cui problematizzare il sistema di relazioni, a discernere quelle leve d'azione, fisiche e simboliche, che vi risiedono e grazie alle quali una comunità locale può riconoscersi come tale e a definire spazialmente la convergenza delle azioni utili al conseguimento di obiettivi di sviluppo alternativo (Bifulco, 2009).

Il CPO Experia e il centro di aggregazione popolare GAPA condividono, già dalla fine degli anni '80, l'impegno sociale in uno dei quartieri più difficili di Catania: San Cristoforo. Si tratta di un quartiere in crisi del centro storico etneo che ha subito nel corso del tempo una progressiva periferizzazione, alimentata dal degrado urbanistico e dal crescente disagio sociale. A fronte di grandi quantità di aree e di contenitori dismessi o poco utilizzati, il quartiere

rimane privo di spazi di socialità e con una scarsa dotazione di centri erogatori di servizi sociali. Il sostegno alle popolazioni più deboli pertanto viene preso in carico dal mondo associativo e volontario, che si adopera in un incessante lavoro di comunità orientato a ridurre le disuguaglianze e ad attivare dal basso percorsi di assistenza e di *empowerment*, autonomi rispetto ai meccanismi formali della *welfare city*.

Il comitato "Amici della Villa Bellini" è una comunità epistemica che ha iniziato ad aggregarsi all'indomani della riapertura della Villa Bellini, il più importante parco urbano. Il comitato ha qui individuato lo spazio ideale per attivare un percorso di innovazione sociale della *governance* e della cittadinanza in grado di ragionare sul significato più ampio di spazio pubblico nella città di Catania. I limiti e le mancanze progettuali della riqualificazione, insieme alla prospettiva di un suo rapido degrado a causa delle gravi difficoltà economiche del Comune, divengono per gli Amici della Villa non già un pretesto per ulteriori critiche da rivolgere all'amministrazione, ma una occasione per la creazione di un laboratorio permanente di cittadinanza attiva.

Il GAR agisce a cavallo tra piazza virtuale e reale, organizzando, attraverso *performance* artistiche, creative e sovversive, pratiche di arte e denuncia sociale connesse a progetti di rigenerazione urbana incompiuti e a dinamiche di degrado che investono più in generale gli spazi e i servizi urbani. Gli ambienti toccati dalla creatività del GAR sono i più disparati: luoghi simboli dell'indignazione civica, come piazza Europa, sventrata per l'inizio di un progetto di riqualificazione in *project financing* bloccato dall'intervento della magistratura; interi quartieri degradati e in attesa di riqualificazione, come San Berillo; singoli edifici, come il Palazzo della Musica, praticamente completato, ma mai consegnato alla città a causa di diatribe legali tra impresa costruttrice e comune; specifiche tipologie monumentali, come le tante fontane storiche rimaste asciutte.

Le perimetrazioni degli ambiti territoriali sono connesse all'iscrizione delle strategie d'azione entro diverse prospettive di *governance*: da quelle maggiormente radicali, che condividono un orientamento esclusivo alle pratiche sociali, all'autodeterminazione e all'auto-organizzazione, chiaramente riscontrabili nell'esperienze dell'Experia e del GAPA; a quelle collaborative, orientate tanto alla cittadinanza quanto alle istituzioni e al cambiamento delle modalità del governo urbano, come nel caso del GAR e degli Amici della Villa Bellini.

A loro volta dalle diverse prospettive di *governance* discendono i *frames* attorno ai quali si definiscono le



issues in gioco nella rigenerazione urbana, i processi conflittuali da cui deriva l'offerta di innovazione e i relativi repertori d'azione, tra cui le specifiche modalità di riappropriazione dal basso dello spazio urbano.

Nelle pratiche di cittadinanza attiva indagate tali rivendicazioni ruotano attorno ai *frames* dell'ingiustizia, della democrazia e dell'espressività. Gli attivisti dell'Experia e quelli del GAPA pongono il riscatto sociale come valore centrale del proprio impegno nel quartiere. Questo si lega alle questioni della giustizia sociale, dell'equità nella distribuzione delle risorse urbane, dell'inclusione e del riconoscimento di tutti gli abitanti, dai giovani dei centri sociali agli emarginati dei quartieri più degradati, quali agenti in grado di attivare percorsi di sviluppo sostenibile del territorio. Le azioni degli Amici della Villa si definiscono soprattutto attorno ai valori della democrazia urbana. Si denuncia la distanza tra governanti e governati, sottolineando tanto i limiti della gestione istituzionale ordinaria e straordinaria del parco, poco trasparente e poco sensibile alla sua completa accessibilità e fruibilità, quanto l'esigenza di una riappropriazione consapevole dal basso da parte dei cittadini, riluttanti a sentire fino in fondo come propria la responsabilità della vivibilità degli spazi comuni. La specificità del GAR è quella di elaborare un *frame* incentrato sull'espressività, entro cui le pratiche culturali, artistiche e creative vengono elaborate ed agite come dispositivi che consentono di attivare risorse, individui e processi di innovazione.

I repertori d'azione sono anch'essi molteplici. Le mobilitazioni degli attivisti del GAPA e dell'Experia producono un insieme composito di attività che è possibile distinguere in quelle di produzione, contestazione e rivendicazione. La produzione attiene prevalentemente all'erogazione di servizi al quartiere, attraverso attività auto-finanziate di *community work* che coinvolgono i minori, le loro famiglie e il quartiere (sostegno scolastico, spettacoli teatrali, animazione di strada, laboratori artistici e artigianali, partecipazione a coordinamenti cittadini, sperimentazione di pratiche di micro-credito e di economia sociale). Nelle tante iniziative culturali realizzate, l'arte non si connota in termini morali, ma viene concepita come spazio di lotta sociale e politica e usata come strumento di auto-finanziamento delle attività, combinando obiettivi sociali ed economici, funzione celebrativa e funzione critica (Vitale, 2009). A queste attività si aggiunge una continua opera di denuncia delle condizioni di degrado del quartiere, dei diritti negati, del ruolo della mafia e del disinteresse delle istituzioni. Questa attività si avvale di un più consapevole utilizzo delle nuove

tecnologie della comunicazione, della redazione di giornali di quartiere, come "I cordai" per il GAPA, e di attività di lotta e rivendicazione del "diritto alla città" (Lefebvre, 1976). È questo il caso del piano di riqualificazione portato avanti nel quartiere Antico Corso dal Polo Universitario. Appena compreso che questo progetto avrebbe innescato processi di *studentification* (Smith, 2005) prima e di *gentrification* dopo, gli attivisti del CPO Experia lo hanno trasformato in occasione per sperimentare la collaborazione degli abitanti del quartiere come strumento di mobilitazione contro gli interessi del mercato immobiliare (Mayer, 2007), mettendo in moto una serie di strategie per impedirne la realizzazione. L'influenza esercitata dal centro sociale nella formazione del comitato residenti dell'Antico Corso risulterà infatti determinante per l'allargamento del *policy network* decisionale e la successiva sospensione del progetto (Piazza, 2004). Malgrado l'impegno sociale profuso il CPO, che già nel corso degli anni aveva subito diverse repressioni da parte delle forze dell'ordine, viene definitivamente sgomberato nell'ottobre del 2010.

Gli attivisti del comitato Amici della Villa Bellini avviano un percorso di azione partecipata con l'intento di trasformare il cittadino da spettatore passivo ad attore consapevole, informato ed attivo. Partono un insieme di attività di comunicazione e consultazione, funzionali alla costruzione di una biografia della Villa e alla valorizzazione della sua memoria. Stabilendo le connessioni tra esperienze passate e percezioni diffuse si incoraggia una lettura partecipata e creativa delle aspirazioni, che palesa le contraddizioni della riqualificazione. Il patrimonio di conoscenze e di *skills* viene successivamente attivato entro progetti di animazione ed *empowerment*, che prevedono l'organizzazione di diversi eventi alla Villa centrati sulle tematiche della democrazia, della sicurezza e del decoro, dello sport, dell'infanzia, dell'identità e dell'interculturalità. Oltre a sviluppare un intenso dibattito sulla gestione degli spazi pubblici e delle aree verdi della città, nel tentativo di "praticare l'utopia" l'obiettivo ultimo del comitato è di creare un piano di auto-gestione, che preveda l'ingresso di capitali privati e di competenze diffuse, in grado di garantire servizi sostenibili, ricchezza culturale, coerenza territoriale e partecipazione democratica, definendo un *open-space system* sostenibile (Conzen, 2010), che possa tramutarsi in fattore di competizione urban.

Il GAR agisce prevalentemente organizzando, attraverso *performance* creative, pratiche di arte sociale. Le azioni sono ideate come esercizi di immaginazione collettiva rivolte al futuro delle aree bersaglio. L'arte è rielaborata come strumento di

riappropriazione sociale, simbolica e fisica dello spazio urbano, gli eventi culturali consentono di mettere in rete una serie eterogenea di attori che si riconoscono come comunità che condivide il medesimo obiettivo di risveglio. Mentre la bacheca virtuale diventa la prima occasione di incontro tra artisti, attivisti e cittadini, l'espressività artistica si riappropria dello spazio materiale della città, crea azioni improntate alla provocazione, teatralizza i conflitti urbani, sposta l'attenzione sulle responsabilità pubbliche e sui temi della qualità della vita, facendo leva sulle emozioni, sul gusto estetico e sulla bellezza.

L'innovazione sostanziale di tutte queste esperienze di *civiness* è vincolata alla loro capacità di affermare all'interno di un più ampio pubblico problematiche che fino a quel momento avevano goduto di scarsa legittimità. Tale lavoro, che si avvale tanto dei nuovi spazi d'interazione telematici quanto del riuso sociale degli spazi della città, parte da una decostruzione del vocabolario che definisce i luoghi investiti dalle iniziative, prosegue con lo sfidare il senso comune e le pratiche routinizzate, elabora le contraddizioni che caratterizzano i processi di rigenerazione urbana e va alla ricerca di legittimazione delle proprie pratiche, costruendo nuovi ambiti di azione e nuovi criteri di valutazione.

4. Conclusioni

L'obiettivo della società civile di esercitare una concreta influenza negli spazi decisionali è stata limitata dal consolidarsi di modelli neo-corporativi di *governance*, mentre l'apparente apertura a nuove forme di inclusione tende a strumentalizzare la partecipazione e mascherare nuove forme di controllo statale. Ciò non di meno il "governo oltre lo stato" (Swyngedouw, 2005) rappresenta un processo fluido in cui gli attori sociali maggiormente dotati di competenze, risorse e creatività hanno la possibilità di aprire nuovi circuiti di potere e di rendere quelli tradizionali più trasparenti. Ai nuovi movimenti urbani è richiesto di scegliere tra delimitare il proprio impegno soltanto entro pratiche di resistenza o provare ad interagire con le istituzioni, rischiando forme di cooptazione. I cittadini necessitano dei propri spazi di autonomia, quelli che Cornwall chiama "*popular spaces*" (Cornwall, 2004, *cit.* in Taylor, 2007), per mettersi in gioco, acquisire consapevolezza delle proprie potenzialità e per sviluppare le proprie indipendenti narrazioni. Soltanto successivamente saranno in grado di offrire la propria voce e di dar forza alla propria esperienza anche negli "*invited spaces*",

cioè negli spazi formali della *governance* urbana. Le iniziative di innovazione sociale indagate, nella loro unicità, appaiono riferirsi ad alcune cornici valoriali comuni. Ogni gruppo propone, infatti, un insieme di interessi e orientamenti comuni che possono essere mobilitati per la definizione di un nuovo progetto condiviso di città futura, che accantoni le contrapposizioni ideologiche e dove la decostruzione delle tradizionali relazioni di potere si accompagna ad una diretta valorizzazione delle competenze messe in azione dalla società civile. Non più dipendenti dalla politica ma al servizio delle politiche, queste forme di innovazione sociale e di cittadinanza attiva consentono la realizzazione di esigenze espressive, la valorizzazione di giacimenti di competenze, la creazione di progetti condivisi e di domande sociali sempre più forti e organizzate. A tal proposito, si deve osservare come queste nuove soggettività politiche, che impattano direttamente sull'organizzazione dello spazio urbano, malgrado spesso non cerchino la legittimazione nella sfera pubblica ufficiale, ciò non di meno sviluppano attività che si aprono a orizzonti più generali di azione pubblica. Agli enti istituzionali ci si rivolge esplicitamente reclamando una profonda revisione delle modalità del governo urbano, anche in contrasto con gli interessi del mercato immobiliare e degli altri poteri forti che agiscono nel territorio. È opportuno avvalorare i processi già esistenti e, a partire da questi, definire nuove riconfigurazioni flessibili della *governance* urbana in grado di codificare i differenti riusi sociali degli spazi e le energie creative che da questi sprigionano, dando legittimità e risposte concrete a forme virtuose di appartenenza e partecipazione, di innovazione sociale e di rigenerazione territoriale. La futura valutazione del governo urbano non può prescindere dalla qualità dei processi partecipativi attivati e dalla loro capacità di codificare la complessa miscela di forme di riproduzione sociale e di partecipazione democratica nella vita quotidiana (Atkinson, 2008) e di includerle coerentemente e creativamente entro strategie locali e integrate di rigenerazione territoriale.

Bibliografia

- Atkinson R., *The Renaissance of urban areas: democracy, community and everyday life*, paper presentato alla Conferenza: "Right to the city: new challenges, new issues", Vadstena Klosterhotel, Svezia, 11-14 ottobre 2008 (<http://www.chaire-urbademo.com/download/down/atkinson.pdf>).
- Bagnasco A., Le Galés P., *Le città nell'Europa contemporanea*, Napoli, Liguori, 2001.
- Bevir M., "Governance e democrazia: approcci sistemici e



- prospettive radicali: in A Palumbo, S. Vaccaro (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'Era globale*, Milano, Mimesis, 2007, pp. 95-120.
- Bifulco L., "Pratiche organizzative per l'innovazione sociale", in S. Vicari Haddock, F. Molaert (a cura di), *Op. cit.*, 2009, pp. 75-122.
- Bowles S., Gintis H., "Social capital and community governance", in *The Economic Journal*, 112, 2002, pp. 419-436.
- Conzen M.P., "World-class urban park. Il Millennium Park di Chicago e il significato di spazio pubblico nella città globale", in S. Gaddoni (a cura di), *Spazi pubblici e parchi urbani nella città contemporanea*, Bologna, Pàtron, 2010, pp. 327-354.
- Cornwall A., "New democratic Spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation", in *IDS Bulletin*, 35 (2) (2004), 2010, pp. 1-10.
- Cottino P., Zeppetella P., "Creatività, sfera pubblica e riuso sociale degli spazi", in *Cittalia*, n. 4, 2009.
- Grote J., Gbikpi B., *Participatory governance*, Opladen, Leske & Budrich, 2002.
- Kearns A., "Active citizenship and local governance: political and geographical dimensions", in *Political Geography*, 14 (2), 1995, pp. 155-175.
- Lefebvre H., *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, Milano, Moizzi Editore, 1976.
- Mayer M., "I movimenti urbani nell'era neoliberista", in T. Vitale (a cura di), *Op. cit.*, 2007, pp. 41-72.
- Mayntz R., "La teoria della *governance*: sfide e prospettive", in *Rivista italiana di scienza politica*, XXIX, 1, 1999, pp. 3-21.
- Newman J., Barnes M., Sullivan H., Knops A., "Public participation and collaborative governance", in *Journal of Social Policy*, 33 (2), 2004, pp. 203-223.
- Piazza G., "Comitati spontanei di cittadini e politiche locali: il caso di Catania e la campagna di protesta dell'Antico Corso", in Id., Lanza O., Vacante C. (a cura di), *Politiche e partecipazione. Sindaci, gruppi, cittadini nel nuovo governo locale*, Bonanno, Acireale-Roma, 2004.
- Sandercock L., *Verso Cosmopolis. Città multiculturali e pianificazione urbana*, Bari, Dedalo, 2004.
- Shirlow P., Murtagh B., "Capacity Building, Representation and Intra-community Conflict", in *Urban Studies*, 41 (1), 2004, pp. 57-70.
- Smith D.P., "Studentification: the Gentrification Factory?", in Atkinson R., Bridge G. (eds), *The New Urban Colonialism: Gentrification in a Global Context*, London, Routledge, 2007, pp. 72-89.
- Swyngedouw E., "Governance innovation and the Citizen: The Janus face of Governance beyond-the-State", in *Urban Studies*, 42 (11), 2005, pp. 1991-2006.
- Taylor M., "Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces", in *Urban Studies*, 44 (2), 2007, pp. 297-317.
- Tocci G., *Governance urbana e democrazia elettronica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.
- Vicari Haddock S., Molaert F. (a cura di), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Vicari Haddock S., Molaert F., *Innovazione sociale e sviluppo integrato del territorio*, in Id. (a cura di), *Op. cit.*, 2009, pp. 51-74.
- Vitale T. (a cura di), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- Vitale T., "Discorso pubblico e legittimazione dell'innovazione sociale", in Vicari Haddock S., Molaert F. (a cura di), *Op. cit.*, 2009, pp. 123-162.

Disparità regionali e *territorial governance*: un nuovo modo di pensare. Il caso italiano

Keywords: *Regional disparities, Territorial Governance.*

JEL codes: *R11 Regional Economic Activity; R58 Regional Development Planning and Policy.*

Settori ERC: *SH3_6 Spatial and Regional Planning; SH1_11 International Trade, Economic Geography.*

Sommario: *L'obiettivo del paper è quello di esaminare un nuovo approccio per colmare le disparità regionali. La letteratura, durante gli ultimi venti anni, ha fatto ricorso ai concetti di crescita, utilizzando un approccio di tipo neoclassico; produttività totale dei fattori e mercato del lavoro per spiegare le disparità regionali ed i processi di convergenza. Questo approccio si limita a prendere in considerazione soltanto i fattori di tipo economico (Strategia di Lisbona) senza tenere in debita considerazione elementi di tipo ambientale (Strategia di Gothenburg), fattori demografici, la dimensione sociale ed il capitale umano. Questi elementi, nella loro complessità, costituiscono la dotazione di un dato territorio. Dopo aver esaminato la letteratura che ha spiegato le disparità regionali attraverso i modelli di crescita, la produttività totale dei fattori ed il mercato del lavoro si cercherà di approfondire la letteratura sulla territorial governance. L'obiettivo del paper è quello di ripensare le politiche economiche proponendo un nuovo approccio che si basi sull'utilizzo della governance territoriale proponendo un'agenda di ricerca.*

Abstract: *The aim of the paper is to analyze a new approach to study territorial disparities. During last twenty years, the scientific literature had focalized the attention both on the concept of growth, using a neoclassical approach; and Total Factor Productivity and labor market, concluding that the convergence process was driven by these factors. This approach takes in to account only economic factors (Lisbon Strategy) without including in the analysis the environmental dimension (Gothenburg Strategy), demographic and social dimensions and the human capital that represent the endowment and the specify of a given territory. Starting from the literature review of growth theory, Total Factor Productivity and labor market will be reviewed the literature on territorial governance. The aim of the paper is a rethinking of the economic policies using a new approach based on the territorial governance approach and propose a research agenda.*

Per un lungo periodo di tempo la teoria economica ha cercato di spiegare il problema delle disparità regionali, focalizzando la propria attenzione sulle determinanti della crescita (Solow, 1956; Aschauer, 1989; Lucas, 1988; Romer, 1986; Barro Sala-i-Martin, 1992).

Questi approcci, per quanto rilevanti dal punto di vista della teoria economica, non riescono a catturare e spiegare il fenomeno nella sua interezza e nella sua complessità. Le analisi si basano sul concetto di crescita, utilizzando come principale indicatore il Prodotto Interno Lordo (PIL). Le politiche saranno quindi orientate verso l'incremento del PIL che, pur essendo stato riconosciuto per un lungo periodo di tempo dalla letteratura come l'indicatore sintetico più rappresentativo, presenta notevoli limiti se si supera il concetto di crescita e ci si pone in un contesto di sviluppo che

implica un incremento dimensionale delle variabili oggetto di analisi. Le principali variabili utilizzate per controllare le caratteristiche specifiche di ciascun sistema economico in questo caso diventano: la composizione strutturale dell'economia, il capitale umano, il livello tecnologico, l'ambiente istituzionale e sociale, le infrastrutture avendo come base di osservazione il territorio e gli impatti che le Istituzioni e le Politiche possono avere su esso nel compiere le proprie scelte. In questo caso l'elemento geografico diviene uno degli elementi strutturanti, anche se non l'unico. È evidente che questo secondo approccio apre ampie prospettive ad un intervento pubblico che si ponga l'obiettivo di incidere sui fattori "condizionanti" sopra elencati ed assume un significato sostanziale perché, da un lato implica la necessità di riconoscere il territorio come unità di osservazione e di riferimento, men-



tre dall'altro costringe i *policy maker* a considerare in modo sistemico tutti gli elementi che, in modo olistico, concorrono alla sua definizione.

Il *territorio* (Sack 1986) è un insieme composito di valori e risorse di tipo politico, economico, sociale e naturale. L'ambiente, le Istituzioni, le strutture sociali, la cultura regionale, le strutture governative ed il capitale umano sono tutti elementi che concorrono alla sua caratterizzazione e ne definiscono l'identità. Il concetto di territorio non è scindibile da quello di *territorializzazione*: le stesse azioni (ad esempio politiche) hanno impatti diversi in relazione al territorio su cui vengono poste in essere. Il *capitale territoriale* rappresenta invece l'insieme di tutte le dotazioni – storiche, umane, relazionali ed infrastrutturali – che lo caratterizzano (Camagni, 2008). Accanto ad esso è necessario includere il capitale umano, gli elementi culturali, le imprese presenti sul territorio, gli elementi morfologici, paesistici ed i rapporti relazionali che si sono sviluppati tra tutti i diversi attori, istituzionali e non.

Queste considerazioni implicano la necessità di mutare il punto di vista dell'analisi. La spiegazione e l'origine dei differenziali di sviluppo nei diversi territori è, da ricercarsi, in una diversità culturale, sociale e relazionale che rende i territori unici. Sono quindi necessarie politiche *ad hoc* che siano in grado di valorizzare le potenzialità e le peculiarità dei territori stessi. Ne consegue che, particolare attenzione dovrà essere prestata alle possibili discrepanze tra la fase di definizione delle politiche, ad esempio a livello europeo, e la fase di recepimento, attuazione ed implementazione delle stesse. La fase definitoria avviene a livello centrale mentre le altre fasi, per il principio di sussidiarietà, si compiono a livello statale, regionale o provinciale. In questo caso il ruolo delle Istituzioni presenti sul territorio emerge come dirimente. La capacità di recepire e di implementare politiche che siano in grado di generare sviluppo valorizzando le peculiarità territoriali e la capacità del territorio di recepirle o di generare resilienza può divenire elemento di successo di un territorio. I *policy makers* operanti sul territorio diventano quindi attori determinanti del processo e concorrono attivamente alla implementazione delle politiche e quindi al successo del territorio stesso. In questo contesto la *governance* territoriale, la capacità

dei diversi attori presenti sul territorio ed aventi a vario titolo interesse sullo stesso – stakeholders – di costruire un consenso per il raggiungimento di determinati obiettivi comunemente condivisi, emerge come il meccanismo attraverso il quale i *policy makers* possono implementare le politiche per raggiungere gli obiettivi di sviluppo, coesione competitività e sostenibilità di un determinato territorio.

L'analisi svolta ha evidenziato i limiti delle politiche fino ad ora applicate per cercare di colmare i divari di crescita regionale. È emersa la necessità di focalizzare l'attenzione sul concetto di territorio, come unità di base dell'analisi, al fine di potenziarne ed esaltarne le specificità in un'ottica non più di crescita ma di sviluppo coeso e sostenibile. In questo contesto il ruolo svolto dai *policy makers* nel recepimento, applicazione ed implementazione delle politiche appare dirimente. Infine i tavoli di *governance* appaiono come il meccanismo più indicato per guidare il processo.

Bibliografia

- Amin A., "An Institutional Perspective on Regional Development", *International Journal of Urban and Regional Research*, 23: 365-378, 1999.
- Aschauer D., "Is Government Spending Productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23: 177-200, 1989.
- Barro Robert J. e Xavier Sala-I-Martin, "Convergence" *The Journal of Political Economy*, 100: 223-51, 1992.
- Camagni R., "Per un concetto di Capitale Territoriale" in *Crescita e Sviluppo Regionale: Strumenti, Sistemi, Azioni* a cura di Borri D. e Ferlaino F., Franco Angeli Editore, 2008.
- DG Regio, Territorial Agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions, 2007 (revision 2011).
- Lucas R.E., "On the Mechanics of Economic Development" *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42, 1988.
- Martini B., "The Lazio region: Transformation Capability and Resistance to Change in a Regional Centralism Model in Competitiveness in Sustainability: the Territorial Dimension Putting into effects Lisbon/Gothenburg Processes in Italian Regions and Provinces", Bologna, Pàtron, 2011 (in printing).
- Prezioso M., *Geografia Economica*, Mc. Graw Hill, 2006.
- Romer P.M., "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, 94: 1002-37, 1986.
- Sack R.D., *Human Territoriality its Theory and History*, Cambridge University Press, 1986.
- Solow R.M., "A Contribution to the Theory of Economic Growth" *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65-94, 1956.
- Woolcock M., "Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis of Policy Framework", *Theory and Society*, 27: 151-208, 1998.



Geografia “2.0”? Sfide e nuove opportunità

Keywords: *Geografia, Neogeography, Web 2.0.*

JEL codes: *C31 Cross sectional models, Spatial models, Treatment Effect Models, Quantile Regressions, Social Interaction Models; R12 Size and Spatial Distribution of Regional Economic Activity.*

Settori ERC: *SH3_11 Infrastructure, Human and Political Geography, Settlements; SH3_12 Geo-Information and Spatial Data Analysis; SH2_5 Democratization, Social Movements.*

Sommario: *La geografia oggi non è immune al fenomeno noto come Web 2.0, a indicare contenuti multimediali realizzati per la rete internet non più ‘calati dall’alto’, da figure professionali ad hoc e contenuti in scatole nere inaccessibili alla maggior parte degli utenti non professionisti, ma al contrario costruiti proprio da e a beneficio della comunità di quei medesimi fruitori. Scopo del presente quesito è quello di interrogarsi e di riflettere sul ruolo della geografia di fronte a questi fenomeni, che rimandano a una creazione e a un accesso diffusi e ‘democratici’ di un certo tipo di informazione geografica, che da una parte consente a sempre più persone di creare dei contenuti informativi geograficamente referenziati (grazie alla sempre più ampia disponibilità di dispositivi ‘geografici’: telefoni cellulari, ricevitori GPS, immagini satellitari), dall’altra rende disponibili a tutti, e quindi anche a quegli studiosi, quei pianificatori, quei decision makers che ‘normalmente’ hanno a che fare con il dato territoriale. Da un altro lato ancora, il quesito è posto nei confronti della geografia, chiamata in causa nel termine ‘neogeografia’ e in quello di ‘nuovi geografi’, per comprendere quale sia il suo ruolo nei confronti di questa sorta di ‘rivoluzione dal basso’ e come da questa possa trarre occasioni per nuovi spunti di ricerca e di applicazione.*

Abstract: *Geography today, as well as other disciplines, is affected by the so called ‘2.0’ phenomenon, typically concerning the Web and the applications there available. In particular the Web 2.0 concept recalls multimedia contents created for the Internet by users, indicating therefore something ‘alive’, not created in a top-down approach but following a bottom down one, and as a creation performed by the same community of users and creators of information. Information is not therefore managed by skilled professionals and available through a ‘black box’ as an Internet website or as a piece of software, but single users are capable and willing to participate to the process of contents’ creation. The widespread availability of ‘geographically informed devices’ (cell phones, GPS devices, virtual globes, etc.) allow unskilled users to create their own geographical contents and broadcast them. Such ‘neogeographers’ produce wide sets of data that can be accessed by everybody through the web. Here we ask how geography deals with such issues related to the presence of ‘unskilled’ neogeographers and to the concept of ‘neogeography’. Other than that, a question is on how from such phenomenon and data production geography can gain elements for new lines of research and applications.*

1. Introduzione

Gli anni più recenti sono testimoni di un fenomeno nuovo che riguarda soprattutto l’affermarsi di nuovi modi di interagire e comunicare, aiutati in questo dalla diffusione ampia e ‘democratica’ delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT), internet e comunicazione mobile in particolare. Tale fenomeno riguarda soprattutto i modi in cui gli utilizzatori di internet e dei servizi a questa connessa si confrontano e accedono ai contenuti resi disponibili attraverso di essa. In particolare si parla oggi di *web 2.0*, a indicare contenuti multimediali realizzati per la rete internet non più ‘calati dall’alto’, realizzati da figure professionali ad hoc e contenuti in scatole nere inaccessibili alla maggior parte degli utenti non professionisti, ma al contrario costruiti proprio da e a beneficio della

comunità di quei medesimi fruitori. In ciò quindi l’utente della rete si trova a poter svolgere il doppio ruolo di fruitore di contenuti e realizzatore dei medesimi. Esempi tipici possono essere i siti internet o blog creati da comunità di turisti, vere versioni del XXI secolo delle ‘foto delle vacanze’, dove però chi guarda può farsi un’idea più realistica dei luoghi effettivamente visitati da altri turisti, nonché usufruire delle esperienze altrui relative ad un determinato soggiorno, siano queste positive o negative. In altre declinazioni al fenomeno viene associato il termine ‘*wiki*’ che ha in wikipedia la sua manifestazione più nota ed eclatante: un’enciclopedia gratuita, disponibile a chiunque abbia accesso alla rete, creata ‘dal basso’ dalla comunità dei frequentatori della rete, ovvero da chiunque abbia interesse a dire qualcosa su qualche argomento, e da chiunque abbia la volontà di integrarlo



e correggerlo. Al di là degli errori reperibili nelle voci, è notevole pensare che le imprecisioni sono generalmente in percentuale pari a quelle reperite in fonti più autorevoli, quali ad esempio la ben nota Enciclopedia Britannica. Di fatto quindi nel *wiki* opera una sorta di ‘circolo virtuoso’ in cui la maggior parte degli utenti è interessata a far transitare dei messaggi corretti piuttosto che inattivare e distribuire una comunicazione errata.

La geografia oggi non è immune a tale fenomeno. Contenuti geografici ‘creati dagli utenti’ rappresentano, infatti, un fenomeno in crescita. Se da una parte sono molteplici gli utenti che contribuiscono con elementi ‘semplici’ a una diffusione e condivisione geografica digitale, (es. tracciati derivanti da GPS per percorsi ciclabili, turistici, ma anche punti di interesse (POIs) per navigatori satellitari), è da ricordare altresì la presenza di fenomeni di produzione cartografica più ampia: pensiamo ad esempio a realtà come il progetto OpenStreetMap, dove una cartografia ‘globale’ viene costruita e aggiornata esclusivamente dagli utenti con una logica presa in prestito da strutture quali Wikipedia, e che si presenta come un ambiente multiforme dove il prodotto cartografico può essere visualizzato, stampato, scaricato per l’utilizzo in navigatori satellitari ma anche in sistemi informativi geografici. Ritorna il concetto di una ‘nuova geografia’ (*neogeography*) e dei ‘nuovi geografi’ (*neogeographers*), individuati, in maniera semplificata, come coloro che producono contenuti geografici con le nuove tecnologie informatiche, e non più (o non necessariamente soltanto) studiosi nell’ambito della geografia (e quindi all’interno della comunità scientifica). Autori come Goodchild (2007) parlano di democratizzazione dell’Informazione Geografica, in quanto è implicito il riferimento al fatto che la gestione di questa non diventa più soltanto appannaggio di studiosi esperti, ma piuttosto di un pubblico vasto e potenzialmente formato da chiunque abbia accesso alla rete e a dispositivi mobili che consentano la geolocalizzazione, oltre naturalmente alla volontà di agire come ‘volontario’ e creare e condividere con altri i contenuti geografici realizzati. Per dirla in termini più netti è in atto una sorta di ‘banalizzazione’, dato che i creatori di contenuti non sono più soltanto persone inserite nell’ambito della comunità scientifica dedicata allo studio del territorio.

2. Nuova geografia e nuovi geografi?

Nuovi geografi nell’accezione odierna e ‘banalizzata’ del termine *neogeographers* si riferisce quindi a chi usufruisce e crea contenuti informatici loca-

lizzati’, riconducibili a un sistema di coordinate (geografiche o piane). Sembra essere il non ultimo utilizzo dell’attributo ‘nuovo’ davanti alla parola “geografia”. Si parla di una “nuova geografia” infatti sia nel corso del XX secolo che nel nuovo, a partire dalla *new geography* (nel mondo anglosassone) o *nouvelle géographie* e *neo-geographie* (in quello francofono), caratterizzata, a partire dagli anni ’60 del ’900, soprattutto per la componente quantitativa, derivata dalle scienze economiche e dalla statistica, volta a far emergere delle ‘leggi generali’ cui rispondono i processi spaziali (Claval 1976, Celant 1984, Vallega 1984), legando di fatto la scienza geografica con quella pianificatoria ed economica. Recentemente si parla poi di ‘nuova geografia economica’ (*new economic geography*), che però richiama soprattutto un filone di ricerca (Krugman, 1991; Sachs, 1993), in cui il ragionamento spaziale viene inserito nell’ambito dell’economia del commercio internazionale. Da più parti tale ambito di ricerca viene però visto maggiormente inserito nel novero delle discipline economiche più che di quelle geografiche in senso stretto, essendo il punto di partenza del ragionamento soprattutto di carattere economico, piuttosto che spaziale.

I sistemi informativi geografici o, più ambiziosamente, la scienza dell’informazione geografica rappresenta l’ultimo – in termini temporali – caso in cui l’aggettivo ‘nuovo’ viene unito concettualmente alla geografia, così come una ‘nuova geografia quantitativa’ sembra porsi quale ambito di ricerca, dopo gli errori semplicistici, e grazie a una maggiore e integrata contaminazione con le altre scienze, nonché tramite l’utilizzo ragionato dell’analisi spaziale e dei sistemi informativi geografici.

Passando al concetto più recente di *neogeography* questo risale al 2006 e si basa sulla diffusione e ampio utilizzo dei *locative media*, o ‘mezzi di comunicazione localizzati’, che, grazie a tecnologie ‘geografiche’, collegano alle posizioni nello spazio le espressioni individuali e della società. Eisnor (2006) è tra i primi a parlare di *neogeography* quale un “diverso insieme di pratiche che operano al di fuori, o parallelamente o similmente a quelle dei geografi professionisti”, sottolineando altresì come i suoi metodi siano più basati sull’intuizione, l’espressione, l’esperienza personale, artistica, oltre che su reali applicazioni delle tecniche geografiche. “Ciò non significa che tali pratiche non siano anche in uso alle scienze geografiche e cartografiche, ma che di solito non si conformano ai protocolli della pratica professionale”.

I ‘neogeografi’ quindi esprimo le proprie applicazioni e manifestazioni geografiche soprattutto grazie agli strumenti tecnologici che al giorno d’og-



gi consentono di raccogliere dati e contenuti riferiti a luoghi sul territorio. Turner in particolare (2006) ha evidenziato gli aspetti più orientati alla componente tecnologica del campo della *neogeography*, ma il dibattito sul reale obiettivo e sulle applicazioni della *neogeography* in campi quali geografia, GIS e *web mapping* è ampio.

Parlando di *neogeography* non si intende comunque una singola tecnologia e non strettamente concentrata sul web e quindi su Internet, e numerosi studiosi non ne apprezzano il termine, soprattutto in ambito accademico. Goodchild in particolare, introducendo il concetto di Informazione Geografica Volontaria (*Volunteered Geographic Information - VGI*), ovvero l'utilizzo di un insieme di strumenti per creare, assemblare e disseminare dati geografici forniti volontariamente dagli individui (2007), la fa rientrare nell'ambito della *neogeography*, in questo differenziandola dalla geografia, che, al contrario, si presenta come una disciplina scientifica ben consolidata.

Centrale nell'accezione e definizione della *neogeography* in questo solco è, infatti, la filosofia del Web 2.0, ovvero la realizzazione di contenuti per la rete non più soltanto 'calati dall'alto' da parte di chi costruisce e gestisce siti Internet, ma realizzati dagli stessi utenti, che diventano contemporaneamente, oltre che fruitori, produttori di contenuti connessi in una struttura a rete.

Si fa riferimento con il Web 2.0 a una seconda generazione di sviluppo dei contenuti distribuiti via web che facilita comunicazione, scambio sicuro di informazioni, interoperabilità e collaborazione sulla rete Internet. Si basa sostanzialmente sullo sviluppo e sull'evoluzione di comunità, servizi e applicazioni basati sul web, quali siti di *social networking*, condivisione di video, *wiki*, blogs, ecc.

Più che una nuova tecnologia, il Web 2.0 riguarda un nuovo utilizzo di Internet, in modo più cooperativo (da "uno a molti" a "molti a molti"). Il web diventa pertanto collaborativo, o 'wiki' ('veloce' in Hawaiano). Il fenomeno *neogeography* non è altro quindi che un'applicazione 'geografica' al più ampio fenomeno del web collaborativo. Vi è pertanto la possibilità per utenti con dispositivi mobili di creare propri dati e contenuti geografici, complementari, in certi casi alternativi, a quelli realizzati da produttori tradizionali (Borruso, 2010).

3. Le sfide alla geografia

La definizione di *neogeography* e dei *neogeographers* quali nuovi geografi sembrerebbe rappresentare l'occasione per una semplificazione delle

problematiche e delle applicazioni geografiche, ridotta all'utilizzo di nuovi strumenti, alla portata del vasto pubblico, svilendo quindi il ruolo delle scienze geografiche e dei geografi quali studiosi del territorio, rendendo potenzialmente chiunque in grado di realizzare una geografia 'nuova'. Senz'altro il rischio di uno svilimento della geografia e delle altre discipline del territorio sembra esistere. Tuttavia non va negato come tale fenomeno, che per comodità continuiamo a chiamare *neogeography* o 'geografia 2.0', costituisca soprattutto un'occasione notevole da non mancare per un rinnovato e più forte peso delle discipline geografiche nell'attuale momento storico.

Ricordando ancora con Goodchild il processo di 'democratizzazione' dell'Informazione Geografica in corso, grazie alle nuove tecnologie dell'*Information and Communication Technology* potenziate dalla componente localizzativa, è da sottolineare nuovamente come gli aspetti tecnici e quantitativi che caratterizzavano la 'nuova geografia' (quantitativa) nonché i più recenti Sistemi Informativi Geografici non siano più soltanto il campo di applicazione di un ridotto numero di studiosi o di tecnici, ma che viceversa consentano l'accesso e la comprensione da parte di un pubblico più vasto e informato. In tal senso si possono notare tre ambiti strategici in cui nuovi ruoli possono essere giocati dalla geografia e dai geografi.

Innanzitutto l'ambito formativo ed educativo. La democratizzazione e apparente banalizzazione dei concetti geografici può essere giocata a vantaggio della divulgazione di concetti e contenuti geografici, senz'altro più alti e articolati della semplice visualizzazione (a titolo esemplificativo) della fotografia di un monumento in una città, georeferenziata e visualizzata su di un mappamondo virtuale. Il potenziale pubblico e uditorio attuale infatti risulta predisposto a ragionare in termini spaziali, se non altro partendo dalle coordinate geografiche e da un'immagine satellitare: i 'nativi digitali', quali sono le giovani generazioni che sono abituate a un mondo permeato dalla tecnologia e dall'informatica, sono caratterizzati dall'essere *multitasking* e dalla continua interazione e comunicazione con la propria comunità di riferimento (tramite apparati mobili, internet, *social networks*, ecc.). Concetti geografici pertanto non dovrebbero essere difficili da trasmettere, proprio facendo leva su quegli aspetti più interessanti e 'geografici' del processo di comunicazione, interazione e visualizzazione che caratterizza tale generazione.

Un secondo aspetto è legato alla ricerca. In questo ambito la realizzazione di contenuti a carattere geografico da parte di 'non esperti' e la loro



diffusione rappresenta di per sé un interessante argomento per analisi relative alla trasformazione della società e ai rapporti degli individui e dei gruppi nello spazio e con lo spazio che li circonda. Oltre a ciò, non va dimenticato il potenziale offerto allo studioso in termini di nuovi elementi su cui poter svolgere le proprie indagini, in termini di dati dal contenuto geografico, programmi disponibili e quant'altro. Agli inizi dello sviluppo dei sistemi informativi geografici uno dei problemi posti all'analista era costituito dalla disponibilità di dati geograficamente riferiti, difficili da reperire e da gestire, oltre che spesso costosi o non accessibili. Oggi ciò è fortemente limitato, in quanto dati geograficamente riferiti diventano facilmente accessibili tramite portali su internet, realizzati da fonti ufficiali o da diverse comunità di utenti. Inoltre appositi strumenti di gestione di dati geografici, di analisi e di loro rappresentazione diventano disponibili spesso gratuitamente, o come programmi scaricabili o direttamente tramite portali e pagine internet. pertanto anche una 'semplice' lista di indirizzi può facilmente diventare oggi un dato geografico quasi immediatamente visualizzabile e osservabile, grazie alle possibilità di sua georeferenziazione via web e sovrapposizione con cartografie digitali – spesso anche qui create da utenti 'dal basso' nella logica del *wiki*, come nel caso del progetto OpenStreetMap – di fatto consentendo di disporre (senza scomodare i 'tradizionali' sistemi informativi geografici) di quella 'geografia elementare' di elementi del territorio, la cui 'semplice' osservazione per punti costituisce già un'importante base per analisi geografiche più approfondite (De Matteis, 1970).

Un ultimo ambito riguarda il ruolo operativo e professionale del geografo nelle scelte di progettazione e pianificazione del territorio. Anche qui il poter disporre di nuovi – ora sì – strumenti di informazione geografica e di adeguati dati a supporto di tali azioni consente di ampliare la propria "cassetta degli attrezzi" (Haggett, 2001) e il campo di applicazione. Inoltre, la sempre più diffusa alfabetizzazione geografica degli individui (siano essi cittadini, *decision makers*, professionisti ecc.), pur se ottenuta tramite la già citata 'banalizzazione' dell'informazione geografica, e quindi una iniziale identificazione del semplice elemento multimediale georeferenziato su un'immagine satellitare con la più complessa e articolata realtà della geografia, consente di trasmettere più facilmente il sapere

geografico e di dimostrarne l'utilità e applicabilità nelle scelte territoriali che riguardano le nostre città e più in generale lo spazio che ci circonda.

Bibliografia

- Abbot J., Chambers R., Dunn C., Harris T., De Merode E., Porter G., Townsend J. E., Weiner D., "Participatory GIS: opportunity or oxymoron?", *Participatory Learning & Action PLA Notes (IIED, Sustainable Agriculture & Rural Livelihoods)*, PLA 33, 27-34, 1998.
- Borruso G., La 'nuova cartografia' creata dagli utenti. Problemi, prospettive, scenari, *Bollettino dell'Associazione Italiana Cartografia*, 2010, n. 138, p. 243.
- Celant A. e Vallega A., *Il pensiero geografico in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1984.
- Claval P., "La brève histoire de la nouvelle géographie", *Rivista Geografica Italiana*, 83: 395, 1976.
- Claval P., *La nouvelle géographie*, Paris, Puf, 1977.
- De Matteis G., "Rivoluzione quantitativa" e nuova geografia, *Laboratorio di Geografia Economica*, Univ., 5, Torino, 1970.
- Elwood S., "Geographic Information Science: new geovisualization technologies - emerging questions and linkages with GIScience research", *Progress in Human Geography*, 33 (2): 256-263, 2008.
- Favretto A., "Progetti e strumenti a supporto della geografia e della cartografia: la "terra digitale" ed i mappamondi virtuali", *Ambiente Società Territorio (Geografia nelle Scuole)*, 54 (2): 15-20, 2009a.
- Favretto A., *I mappamondi virtuali. Uno strumento per la didattica della geografia e della cartografia*, Bologna, Patron, 2009b.
- Fischer F., "Collaborative Mapping - How Wikinomics is Manifest in the Geo-information Economy", *GeoInformatics*, 11 (2): 28-31, 2008a.
- Giorda C., *Il cammino della cartografia dall'astrazione al paesaggio: la terra vista da Google Earth*, Atti del 48° Convegno Nazionale Associazione Italiana Insegnanti di Geografia, Campobasso, Art Decò, 2006, pp. 247-251.
- Goodchild M., "Citizens as Sensors: The World of Volunteered Geography", *GeoJournal* 69(4): 211-221, 2007.
- Grava A., *Geografia 2.0?* <http://geograficamente.wordpress.com/2011/02/03/geografia-2-0/>, accesso il 21/04/2011, 2011.
- Haggett P. J., *Geography a modern synthesis*, 2001.
- Hudson-Smith A. e Crooks A., "The Renaissance of Geographic Information: Neogeography, Gaming and Second Life", UCL Working Papers Series, 142, 2008.
- Peterson M.P., *Maps and the Internet*, Oxford, Elsevier, 2003.
- Rambaldi G., Chambers R., McCall M. e Fox J., "Practical ethics for PGIS practitioners, facilitators, technology intermediaries and researchers", PLA 54:106-113, IIED, London, UK, 2006.
- Turner A.J., *Introduction to Neogeography*, Sebastopol (USA), O'Reilly Media, 2006.

Siti Internet

OpenStreetMap: <http://www.openstreetmap.org>
 Wikipedia: <http://www.wikipedia.org>



Innovare in geografia e nuovi approcci metodologici

Keywords: *Educazione Geografica; Tecnologie Didattiche.*

JEL codes: *O33 Technological Change: Choices and Consequences.*

Settori ERC: *SH3_4 Geographical Information Systems, Cartography; SH3_5 Human and Social Geography.*

Sommario: *Il presente lavoro è finalizzato a fornire metodi atti a comprendere la Geografia; vuole risultare non solo una trattazione scientifica, ma, anche una utile indicazione ai docenti che, sentendo l'inadeguatezza dei tradizionali programmi della scuola e della loro preparazione generale alle necessità formative ed informative degli studenti, tendano a non rimanere strettamente legati alla propria materia d'insegnamento, ma a stimolare interessi più ampi ed interdisciplinari.*

Indagare un territorio quindi non vuole soltanto dire attuare un'indagine geografica, ma, attraverso questa, ricercare le motivazioni di dinamiche ben più complesse, che sovente non trovano esaurienti risposte in studi di settore. In ciò sta infatti la scientificità della disciplina, che fornisce una visione d'insieme utile ma anche a coloro che, proprio per la loro specializzazione, tendono ad avere una visione incompleta delle complesse relazioni di fatti e fenomeni che concorrono alla formazione di un territorio.

Ecco che le tecnologie didattiche (la cartografia, i SIT-GIS, etc.) sono percepite come catalizzatori di cambiamento, di rivoluzione nei metodi di insegnamento, di influenza nelle teorie dell'apprendimento e, soprattutto, nelle modalità di accesso all'informazione. Lezioni, attività e progetti didattici condotti con l'ausilio delle tecnologie costituiscono il contesto ideale per la sperimentazione e la scoperta di temi, contenuti e strumenti inerenti alla disciplina geografica.

Abstract: *The paper is finalized to provide ways to understand the geography, not only wants to be a treatment scientific, but also a useful guide for teachers, feeling the inadequacy of the traditional school programs and their general preparation and training needs information for students, tend not to remain closely tied to their teaching subject, but to stimulate wider interests and disciplines. Investigate an area so did not want to say only implement geographical survey, but, through it, search for reasons far more complex dynamics, which are often not comprehensive responses in field studies. In fact this is the scientific discipline that provides a useful overview but also to those who, because of their specialization, tend to have an incomplete view of the complex relationships of facts and phenomena that contribute to the formation of a territory.*

So teaching technologies (mapping, the SIT-GIS, etc.) are seen as catalysts of change, of revolution in teaching methods, learning theories of influence and, above all, the means of access to information. Lessons, activities and educational projects conducted with the aid of computer technology provide an ideal framework for experimentation and discovery of topics, content and tools inherent in the region.

Ulteriori considerazioni sull'opportunità di una corretta cartografia

La Geografia, come spiega U. Leone (1987), ha ormai superato la fase descrittiva della superficie terrestre ed è, più opportunamente, passata a quella interpretativa dei fenomeni naturali e umani e delle loro interrelazioni. Il fatto di essere una scienza di sintesi dei fatti fisici e umani fa della geografia una disciplina diversa dalle altre proprio perché potenzialmente in grado di produrre un apprendimento altamente significativo in quanto legato allo spazio e alle persone che lo occupano e lo vivono: essa può contribuire in maniera determinante a formare uomini liberi, in grado di comprendere il mondo, di decodificarne la complessità, di dividerne

le risorse e di agire da protagonisti autentici e responsabili.

Riconoscendo, dunque, l'alto valore attribuito alla Geografia, qualificata con lungimiranza come scienza dell'armonia e della pace (R. Bernardi, 2002), non si può che condividere il punto di vista di N. Graves (1988) quando afferma che nessun abitante della Terra sarà veramente educato, non sarà cioè divenuto un cittadino autonomo e responsabile sino a quando non avrà acquisito un'educazione geografica. Sembra infatti opportuno rilevare il fatto che questa tensione, per certi versi utopica ma connaturale alla geografia, rappresenti la spinta fondamentale al miglioramento dell'esistente, a una progettualità sempre rinnovabile e perfettibile.

Ciò nonostante, non sempre le proposte didatti-



che rispetto a questo ambito disciplinare vengono accolte con entusiasmo dagli alunni e riescono a produrre i risultati che sarebbe lecito attendersi. Questo, in parte, accade perché la geografia viene presentata in maniera poco stimolante, privilegiando gli aspetti teorici a quelli concreti e operativi, dando importanza più alle informazioni da memorizzare (al nozionismo, all'enciclopedismo) che a quelle da scoprire, trascurando la valenza educativa e didattica delle conoscenze degli aspetti geografici e umani del proprio territorio di appartenenza.

La soluzione a una prassi didattica così asfittica potrebbe consistere nel condurre gli alunni a un approccio maggiormente attivo nei confronti della geografia, proponendo attività che, stimolando la riflessione e la partecipazione personale, riescano a motivare gli alunni nei confronti di una disciplina solitamente ostica e caratterizzata, nel pensare comune, da una pesante mole di informazioni da ricordare a memoria.

Un altro aspetto che rende la geografia poco apprezzata è dato dal fatto che esiste una notevole difficoltà nel passaggio dalla presentazione degli argomenti disciplinari alla loro attiva rielaborazione da parte degli studenti, al raggiungimento della piena consapevolezza rispetto alle modalità di riutilizzo dei contenuti trattati e alle possibilità di effettuare collegamenti con le proprie esperienze, all'interno di interessi e desideri personali. Insegnare e apprendere la geografia implica, dunque, la creazione di una serie di situazioni che favoriscano l'apprendimento significativo attraverso un facilitatore molto efficace: la partecipazione attiva.

Se questo tipo di approccio può essere facilmente adottato per affrontare i grandi e stimolanti temi della geografia, dallo sviluppo sostenibile alla globalizzazione, ciò appare assai più complicato rispetto ad un argomento essenziale ma sottovalutato: la cartografia e il linguaggio cartografico.

La carta geografica costituisce, in effetti, il modo migliore per rappresentare i rapporti spaziali fra gli oggetti e i fenomeni geografici e ha, quindi, una grande importanza per lo studio della geografia.

Essa è la forma di rappresentazione dello spazio più conosciuta e utilizzata e anche lo strumento di insegnamento più propriamente disciplinare, ma è anche uno dei protagonisti indiscussi di una visione non problematica della geografia, i cui limiti erano già ben evidenti agli occhi dei pedagogisti illuminati del passato.

Nell'*Emilio*, il Rousseau ritiene che «pensando di insegnargli la descrizione della terra, non gli si insegna a conoscere che delle carte; gli si insegna nomi di città, di paesi, di fiumi che egli non concepisce esistenti in altro luogo che sulla carta dove gli sono

mostrati. Mi ricordo di aver visto da qualche parte un testo di geografia che cominciava così: *Cos'è il mondo? È un globo di cartone*. Tale è precisamente la geografia dei bambini»¹.

Le parole di Rousseau sembrano condurre a un paradosso, ma non dovrebbero poi tanto stupirci se solo prendessimo atto del fatto che attraverso l'artificio dello spazio geografico creato dalla cartografia geometrica, si sono implicitamente trasformate le proprietà geometriche dei segni sulla carta in proprietà degli oggetti rappresentati.

La rappresentazione, come sostiene F. Farinelli (1992), ha un potere ontologico in quanto agisce sulla nostra visione del mondo e fa assumere al mondo i connotati della rappresentazione stessa, capovolgendo il rapporto tra immagine e realtà. Da questo punto di vista si può affermare che la carta geografica è «l'immagine del mondo»: il mondo stesso è concepito come una rappresentazione cartografica. E la modernità appare come una progressiva colonizzazione del discorso da parte dell'immagine cartografica. A essa si riduce l'intero processo conoscitivo.

Nell'approccio didattico alla cartografia è dunque essenziale partire dal presupposto – e mai darlo per scontato – che la carta è il frutto di una razionalizzazione-riduzione, cioè di un insieme di operazioni logiche che la nostra mente compie per dare ordine agli oggetti che percepiamo sulla superficie della Terra e su cui eventualmente operiamo.

La carta, dunque, rappresenta un modello semplificato della realtà visibile: dimenticando questa trasformazione, si confondono i segni e i simboli con le cose reali. Non si tratta solo di una sovrapposizione, di un corto-circuito tra l'immagine e la cosa: viene nascosta e dimenticata l'origine soggettiva, sociale, e tuttavia non arbitraria, del concetto di spazio geografico. Ma la sua oggettivazione come entità reale trasforma un ordine soggettivo di rappresentazione in un ordine naturale di cose rappresentate.

Nell'insegnamento-apprendimento sarebbe, dunque, fondamentale problematizzare e, in un certo senso, smitizzare la presunta oggettività della carta geografica: essa non è una rappresentazione imparziale e scientificamente attendibile di un territorio. Una carta geografica è sempre la raffigurazione di un punto di vista che può essere più o meno esplicitamente quello del committente o dell'autore o, in modo meno dichiarato, il frutto delle relazioni di potere che si muovono intorno alla carta e al territorio che essa raffigura. Ma si tratta in ogni caso di uno tra i tanti infiniti punti di vista o di osservazione possibili, è geograficamente localizzato e storicamente determinato. Ciò signi-

fica che in un luogo dello spazio e in un momento della storia un essere umano o un gruppo di individui ha scelto come rappresentare il territorio, cosa mettere in risalto e cosa omettere. Questo perché innanzitutto una carta è il frutto di una selezione; una selezione implica una scelta, e questa scelta è a sua volta dettata dalle intenzioni che, a monte, hanno generato l'esigenza di redigere, proprio in quel modo, una rappresentazione del territorio.

Tutto ciò non sarebbe un grande problema se fosse cosa dichiarata e nota ai più. Purtroppo invece da sempre si lavora solo per costruire carte che assomiglino sempre più a un'immagine fotografica del territorio, che non generino dubbio o sfiducia. Si alimentano così l'equivoco e l'illusione per chi osservi la carta, la adoperi o la studi, di trovarsi di fronte alla realtà vera e non a una delle sue infinite possibili rappresentazioni.

Quella che oggi è un'acquisizione abbastanza condivisa, sebbene non scontata, è che persone e società diverse possono avere percezioni del mondo differenti; esiste perciò una varietà di modi di rappresentarle sulla carta, la quale non è, dunque, una neutrale rappresentazione della realtà, bensì un prodotto culturale imbevuto di significati, inferenze e pregiudizi più o meno consapevoli di chi la ha prodotta. Da questo punto di vista, anche nella cartografia cosiddetta razionale – a discapito della sua pretesa di essere una rappresentazione oggettiva della realtà – la scelta della scala, del tipo di proiezione, dell'orientamento della carta, della simbologia di riferimento sono sempre funzionali, e perciò soggettivamente determinati, all'intento comunicativo, più o meno implicito, del redattore della carta quale esponente di un determinato sistema storico-culturale.

La pluralità di significati di cui tutte le carte geografiche sono portatrici – da quello immediato e superficiale, attinente alla localizzazione e descrizione morfologica degli elementi territoriali, a quelli più profondi, esprimenti messaggi di natura culturale e politica – rende quindi il loro impiego particolarmente delicato in un contesto didattico.

Grande infatti è la responsabilità del docente nel guidare il processo di apprendimento spaziale, maneggiando consapevolmente il potenziale retorico e persuasivo delle immagini cartografiche e al tempo stesso promuovendo l'acquisizione da parte degli allievi delle capacità di lettura critica necessarie per un loro utilizzo consapevole.

Ciò che si deve avere ben chiaro è, dunque, tale distinzione: la supposta oggettività della rappresentazione non deve essere confusa con la sua efficacia rappresentativa. Caratteristica, quest'ultima, che senz'altro si deve riconoscere alla cartografia

razionale, rilevando anzi che proprio da tale caratteristica deriva la sua straordinaria utilità in ogni ambito disciplinare e non solo per ciò che attiene strettamente la geografia.

Ricorrendo ad un metodo che, parafrasando J. B. Harley (1989), si può definire decostruzionista, quella che abbiamo descritto come una criticità della rappresentazione cartografica può essere volta in positivo e condurre ad un percorso alternativo e altamente significativo di lettura delle carte. Un percorso che, partendo dalla conoscenza delle regole a esse sottese, ne sveli la struttura e le ambiguità. Se si accetta il fatto che la carta rappresenta un formidabile strumento a disposizione della geografia poiché riesce a convogliare sinteticamente un enorme quantitativo di informazioni attraverso l'utilizzo simultaneo di più codici, da quello grafico dei segni, simboli e colori a quello numerico impiegato per rendere distanze o quote altimetriche, a quello verbale dei titoli, delle legende, delle scritte toponomastiche, allora si può affermare che ciò che è veramente importante per capire il processo comunicativo della carta è l'interazione tra i vari segni e codici che si produce nel foglio, evidenziando come ogni segno non sia isolato ma confluisca in sintagmi la cui strutturazione associativa o dissociativa realizza la tenuta percettiva del territorio, la sua intelligibilità come quadro simbolico generalizzato (Turco, 1988).

La carta può essere intesa come un campo semiotico all'interno del quale l'uso di codici di natura differente attiva una vera e propria semiosi cartografica che si struttura su più livelli, quello semantico, sintattico e pragmatico come se si trattasse di una vera e propria grammatica.

L'uso attivo, ma anche creativo, di questa "grammatica cartografica" trova oggi un enorme potenziale nell'uso delle carte digitalizzate, reso possibile dalla grande diffusione dei GIS (*Geographical Information System*)².

È possibile affermare che i GIS hanno costituito il secondo evento rivoluzionario della storia della rappresentazione cartografica, dopo quello dell'avvento della cartografia razionale. Il carattere profondamente innovativo è dovuto alla coesistenza di un complesso di caratteristiche: multimedialità, grazie alla quale il GIS (Fig. 1) consente di gestire contestualmente dati qualitativi e quantitativi, dati da satelliti, da fotografia aerea, e informazioni di qualunque altro genere e da qualunque altra fonte; l'ipertestualità che dà modo di navigare attraverso informazioni secondo itinerari non sequenziali; l'interattività, che permette di dialogare con il computer per ottenere prodotti diversi in rapporto alle proprie esigenze, che possono riguardare il livello



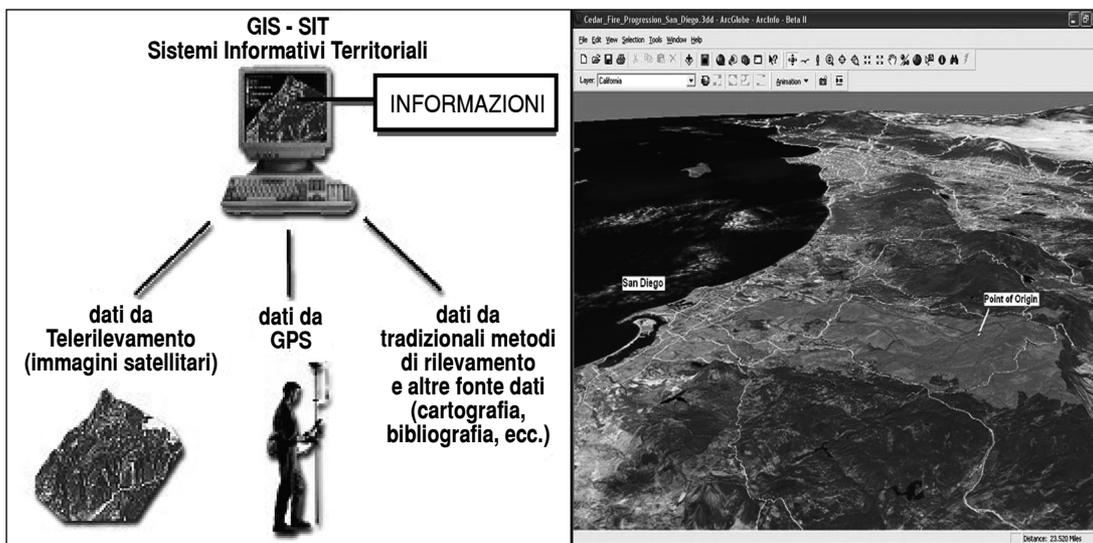


Fig. 1. I SIT-GIS rispetto alla tradizionale cartografia, grazie al computer, possono estrarre numerose informazioni in più mediante operazioni di interrogazione.

Fonte: ESRI ITALIA, La piattaforma GIS Arcview Arcgis.

cognitivo (rappresentazione della realtà esistente), prospettivo (costruzione di scenari, intesi come rappresentazioni di realtà possibili riferite a determinati orizzonti temporali) e propositivo (rappresentazioni di realtà proposte per la pianificazione e la gestione).

Dunque è venuto alla luce uno strumento che non soltanto innova la rappresentazione, ma la integra anche con la comunicazione attraverso ciò che il Gregory (1994) ha chiamato «intervento creativo tecno-culturale». L'espressione vuole mettere in evidenza, prima di tutto, come si possano produrre rappresentazioni di realtà "altre", virtuali, nel senso che le tecniche, esaltando le capacità creative del soggetto, possono costruire realtà ipotetiche, possibili, in cui l'operatore possa interagire per trovare soluzioni a problemi di conoscenza e di intervento sul territorio, o magari soltanto per immaginare varie configurazioni. Infine la natura tecno-culturale dell'apparato è dovuta al fatto che esso dà la possibilità di creare segni che possano condurre a percepire e condividere significati con maggiore efficacia di quanto consenta la rappresentazione cartografica convenzionale (Vallega, 2004).

Siamo dunque di fronte a un vasto processo di democratizzazione della cartografia, non solo nell'accesso ma anche nella produzione, tanto che oggi uno studente può in una settimana produrre una relazione illustrata da cartografia che sarebbe costata mesi di lavoro ai suoi insegnanti all'epoca dei loro studi. Man mano che i programmi si diversificano e diventano più accessibili, tecnicamente

ed economicamente, software di mapping raggiungono milioni di personal computer nelle case di tutto il pianeta. Viene da chiedersi, pertanto quale è l'impatto che ciò potrà avere sul modo di vedere e rappresentare il mondo.

In teoria si potrebbe tornare alla situazione che ha preceduto la cartografia formalizzata, in cui persone differenti in diverse parti del mondo sviluppavano il proprio modo di mappare il territorio. Ma, se la formalizzazione della cartografia a partire dal XVI secolo ha creato una grande uniformità, oggi lo standard è garantito dai supporti informatici, con le loro convenzioni e i loro limiti. In questo senso molto ancora è da fare e tante possibilità risiedono anche nello sviluppo di software più flessibili e aperti a sperimentazioni, che escano dagli standard di conformità largamente diffusi (Spada, 2007).

A prescindere dai possibili risvolti futuri, e prendendo atto che si tratta di tecnologie indubbiamente complicate, ciò che preme mettere in evidenza circa le potenzialità insite nell'uso didattico delle carte digitalizzate, è legato al fatto che non soltanto permetterebbero di adottare un approccio veramente attivo alla cartografia ma si concretizzerebbe la possibilità di realizzare quel passaggio fondamentale che consente il raggiungimento da parte del discente della piena consapevolezza rispetto alle modalità di riutilizzazione dei contenuti disciplinari trattati e alle possibilità di effettuare collegamenti con le proprie esperienze, all'interno di interessi e desideri personali. In particolare, li elaborazione e

la manipolazione diretta dei dati geografici, il loro assemblamento creativo per la realizzazione di carte funzionali ai propri interessi o bisogni personali renderebbe palese, più di qualsiasi altra esemplificazione o lezione teorica, la natura soggettiva di ogni rappresentazione cartografica.

Bibliografia

- Bernardi R., *Voglia di geografia. Conoscere, capire, gestire*, Verona, Libreria Editrice Universitaria, 2002.
- Casti E., *L'ordine del mondo e la sua rappresentazione. Semiosi cartografica e autoreferenza*, Milano, Edizioni Unicopli, 1998.
- Farinelli F., *I segni del mondo. Immagine cartografica e discorso geografico in età moderna*, Firenze, La Nuova Italia Editrice, 1992.
- Gamberoni E. (a cura di), *L'ambiente. Geografia, educazione, formazione*, Bologna, Pàtron Editore, 2001.
- Graves N., *La nuova geografia. Fonti, strutture e tecniche per l'insegnamento*, Roma, Armando Editore, 1988.
- Gregory D., *Geographical imaginations*, Cambridge, Blackwell, 1994.
- Harley J.B., *Deconstructing the Map*, in "Cartographica", vol. 26, n. 2, pp. 1-20.
- Leone U., *Geografia per l'ambiente*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1987.
- Poli E., *La Geografia ed il suo insegnamento: riflessioni ed analisi*, in Ambiente, Società e Territorio - Geografia nelle Scuole, 2011.
- Rousseau J. J., *Emilio*, a cura di A. Visalberghi, Bari, Laterza, 2003.

- Spada A., *Che cos'è una carta geografica*, Carocci, 2007.
- Squarcina E. (a cura di), *Didattica critica della geografia. Libri di testo, mappe, discorso geopolitico*, Milano, Edizioni Unicopli, 2009.
- Sturani M.L. (a cura di), *La didattica della geografia. Obiettivi, strumenti, modelli*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 2004.
- Turco A., *Semiotica del territorio: congetture, esplorazioni, progetti*, in: *Rivista Geografica italiana*, 101, 1994, pp. 365-383.
- Vallega A., *Geografia umana. Teoria e prassi*, Firenze, Le Monnier Università, 2004.

Note

¹ Rousseau J. J., *Emilio*, a cura di A. Visalberghi, Bari, Laterza, 2003, p. 117.

² Una nuova tecnica è sicuramente l'utilizzo dei SIT-GIS. Le applicazioni sono molteplici: un sistema di hardware, software, e tutte quelle procedure che servono per immagazzinare, gestire, personalizzare, analizzare, modellare e mostrare su monitor e/o stampare dei dati spazialmente georeferenziati con il fine di risolvere problemi di gestione e pianificazione. Più semplicemente è un insieme di dati (organizzati in tabelle all'interno del computer) collegati a rappresentazioni cartografiche e geografiche, con un collegamento bidirezionale tra i due, in modo tale da poter essere utilizzato come strumento di supporto alle decisioni. Ci permette di riportare su computer elementi geografici (come ad esempio: regioni, province, particelle catastali, case, strade, pozzi, altane, tubature e qualsiasi oggetto geograficamente definibile e collocabile su di una cartina geografica) e poi stamparli a qualsiasi scala.



Researching in geography, it is possible to match science, theory and practice of the territorial development¹

Keywords: *Research in Geography, Competitiveness, Cohesion, Sustainability.*

JEL codes: *R58 Regional Development Planning and Policy; R11 Regional Economic Activity: Growth, Development, and Changes; O21 Planning Models; Planning Policy.*

Settori ERC: *SH1_11 International Trade, Economic Geography; SH3_5 Human and Social Geography; SH3_6 Spatial and Regional Planning.*

Sommario: *Per contrastare la crisi, le politiche e le direttive europee, nazionali e regionali sono state incrementate, influenzando e modificando i contenuti della pianificazione economico-territoriale, per includere obiettivi prioritari comuni, come coesione, sostenibilità, competitività, policentrismo, ecc.*

Dal 1995 al 2006, la ricerca geografica italiana ha sviluppato un nuovo approccio teorico-metodologico e una strumentazione GIS in grado di valutare ex ante la sensibilità territoriale di politiche e programmi, definita Sustainable Territorial environmental/economic Management Methodological Approach (STeMA).

Dopo un periodo di sperimentazione e di revisione critica, questo approccio teorico è stato discusso per sostenere diverse ricerche europee e applicato ai programmi LIFE, ESPON, CADSIS, e alla Carta di Lipsia e Europa 2020 dal punto di vista geografico, riducendo i rischi di impatto e gli effetti (positivi o negativi) sul capitale iniziale territoriale (capacità o sensibilità).

Il contributo, ripercorre le questioni teoriche alla base di STeMA, si concentra sugli aspetti scientifici relativi alla Valutazione d'Impatto Territoriale (TIA) e alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) della politica regionale e sulle scelte di pianificazione regionale che la rendono coesa, sussidiaria, competitiva in sostenibilità alle diverse scale NUTS 1, 2, 3.

Abstract: *By the access of new countries, European policies and directives are increased as well as national and regional ones, influencing territorial and spatial planning and modifying it for including common priority objective as cohesion, sustainability, competitiveness, polycentrism, etc.*

From 1995 to 2003, the Italian geographical research has developed a new methodological theory able to assess the territorial sensitivity of policies and programmes; and since 2004 it includes the competitiveness and cohesion assessment (Prezioso, 1995; 2003; 2006; 2007; 2008; 2009, 2010).

After an experimental period of testing and critical review, this theoretical approach, called Sustainable Territorial environmental/economic Management Methodological Approach (STeMA), and its tool GIS, were discussed for supporting several European applied researches onto LIFE, ESPON, CADSIS, Cohesion, Leipzig Charter programmes.

The paper goes back over the STeMA theoretical questions, focusing on scientific questions relative to the Territorial Impact Assessment (TIA) and the Strategy Environmental Assessment (SEA) of regional policy making and European policy inclusion in planning choices for obtaining a cohesive and competitive development in sustainability in different target areas individuated at NUTS 1, 2, 3.

In order to define this IV generation methodological protocol and its selected use of common scientific indicators, some words will be spent looking at the territorial diversity and testing it from the territorial point of view. The latter can be considered as the initial territorial capital or capacity building or sensitivity by which assessing impacts and effects (positive or negative) of integrated EU policies, to do endogenous corrections.

Finally, in order to reduce these risks, the paper arranges those rules (governance) and those procedures/laws (compliance) to which the territorial government is due, transferring new geographical address in planning culture, making subsidiary orientations, procedures, standards; they transform interests of investors, enterprise systems, interest-taken, citizen and citizenships on the "best practise" way.

1. General reflections for addressing key research questions

Starting from the inclusion of new countries in 2004, territorial diversity is discovered itself as an important characteristic of 27 European Member States. This seemed to generate more options in

global competitions (ESPON, 2006) and, at the moment, it could discover itself as able to manage impacts and effects of the global crisis (ESPON, 2010).

Before and after 2009, a lot of words were and are spent about the European policy capability to catch these goals; but only recently the idea is

reinforcing to develop them by the territorial and economic planning, for creating a new balanced – sustainable and cohesive - growth, using in planning practice new conceptual terms and phenomena (as polycentrism, urban drives, rural areas, ultra-peripheries, and so on) from applied researches, in opposite to current ones (Territorial Agenda 2007, 2010 in course).

EU cohesion and sustainability objectives orient all new topics. Thus, the theoretical study of geographical phenomena is attended to engage solutions for several policies (Energy, Climate Change, Demography, Global Economic Competition, Accessibility, Health, Social inclusion, Urban habitat, etc.); their integration in a plan is considered a fundamental base of competitiveness.

From a lot of time, academic researches and practical projects are in course to verify how urban strategic planning is able to offer solutions to the reduction of CO₂ during the city's reconstruction after destroying events (earthquakes, wars, etc.). Recent EU documents and applied researches: Europe 2020 Strategy (EC March 2010), Lipzing Chart 2010, V Cohesion Report 2010, Territorial Agenda, 2011, ESPON Programme 2013 are supporting this approach to the urban recovery, with particular regard to the medium-small cities' size and to their positive reaction in front of the economic and financial crisis.

Changing the planning policy paradigm through and towards cohesion and integration, new and more complex theories are needed. They should be able to take in account both specific characteristics of EU member states (social, cultural, economic, technological, and so on); and the heritage and value (territorial capital) for EU in the overall; researching how they have to be harmonise – specially referred to the sustainable development of the cohesion policy – testing them from the territorial point of view.

Different geographical scales and the diversity of national/regional legislations need to be considered, because they produce a substantial gap to make them closer to EU Directives goals.

Three key drivers for growth are able to be implemented through concrete actions at EU and local levels:

- smart growth - fostering knowledge, innovation, education and digital society (continuing effort stated in Lisbon Agenda);
- sustainable growth - making our production more resource efficient while boosting our Competitiveness (following Gothenburg Agenda commitments);
- inclusive growth - raising participation in the

labour market, the acquisition of skills and the fight against poverty (as confirmed by V Cohesion Report).

Through a long theoretical and practical process, founded on geographical and planning backgrounds (Prezioso, 2004, 2007, 2008, 2009, 2010), it was possible to develop a IV generation method, named Sustainable territorial environmental/economic Management Approach (STeMA). It is able to consider socio-economic and territorial diversities as the *initial territorial capital* or *capacity building* of a geographical region (at NUTs 2, 3, 4), by which assessing impacts and effects (positive or negative) of integrated EU policies and planning choices, to do endogenous corrections.

Sustainable development, territorial diversity and disparities, social inclusion are asked to translate into local targets EC reflections to manage the economic crisis and to look beyond, giving endogenous strategic planning solutions to point as younger generation employment, the GDP (urban added value) investment in R&D, the “20/20/20” climate/energy targets, the decrease of the risk of poverty.

2. Sensitivity of different types of territories and regions

The debate in course onto EU highlights different territorial effects generated from EU policies, Directives application, and regional/spatial plans. Differences reflect the socio-economic, cultural diversity of geographical regions and the relative capability of cohesive development, thus requiring a differentiation in the interventions.

In this context, the ex ante assessment of territorial sensitivity is seemed able to sustain policy makers in this hard work.

STeMA provides an accurate overview on the effects of the main EU policies and Directives' application. It takes into consideration different aspects of the selected directives such as their transposition in Member States legislations, the key issues of the procedure, their relationship with other EU legislation and policy issues, their effectiveness and the opportunities for their improvement.

It takes into account the possibility to use all so-called “Consultations” (public and environmental authorities, etc.), on which the Commission (2009) points out. They include a variety of instruments i.e. public announcements, publication in official journals or the press, public meetings, internet surveys and questionnaires to encourage an appropriate management of possible conflicts between Directives.



STeMA considers also the links existing between single/sectoral policies/Directives and other EC law instruments. Connections will be found not only, i.e., with the Habitats and SEA Directives but also with other directives (namely Water, Nitrates, Waste, Noise and Air Quality Directives) which fix requirements for the establishment and assessment of P&P in fields deepening the EU policies.

3. Review of geographical literature and concepts at the base of STeMA

The literature on the plan's assessment, with particular regard to the Environmental and Territorial Impact Assessment (SEA and TIA), is massive, especially after the framework developed by Dir CE/2001/42, European Commission (COM (2002)276) and the more recent publications of guidelines (SEC (2009)92). Also IPPC documents, *Territorial Agenda* (2007) and *Green Paper on Territorial Cohesion* (2008) sustain this point of view, as well as past and present European research programmes (see in particular the ESPON experiences 2006 and 2013).

Particularly, the Territorial Impact Assessment (TIA) use has been already proposed in the European Spatial Development Perspective (ESDP, 1999) also if, in that context, the concept has not been well defined: it could be used as an instrument for spatial assessments of large infrastructure projects (e.g. airport plans, highway plans, etc.) and as basis for integrated spatial development strategies on environmental sensitive areas, too. In the ESDP, this concept is clearly related to assessments of project impacts, rather than plans or programmes. As a spatial planning instrument, TIA is considered applicable to any spatial scale (ESPON 2006 projects 2.1.2 and 2.2.1).

In some EU countries, TIA is considered as an integrated part of regional planning practice, although in several cases it is possible to identify particular studies, which are perhaps comparable in scope and purpose with policy impacts. This may happen, for example, whenever national planning bodies need to evaluate possible national or regional operative plan proposals. TIA is a tool or a procedure for assessing the impact of proposed spatial development in front of spatial policy perspective objectives on a region or on a large territory (INTEGAIRE, 2005; NORDREGIO, 2005; ESPRID, 2007).

From the beginning, TIA included (and still includes) all aspects of spatial planning: environmental, social, economic and cultural; but at the

same time it values impacts of proposed policies on specific sectors like job opportunities, the housing market, the regional economy, the cultural heritage, tourist attractions and accessibility, too.

Some examples of Territorial Impact Assessment models were from EU national, regional and sub-regional planning levels (e.g. expressly and firmly fixed in German planning law). It has included economic, social, and cultural aspects in addition to environmental concerns:

- *Alpe Region project* (by BBR and Alpine Research Institute, Garmisch-Patenkirchen, 1998-2000);
- *Walloon Region of Belgium* (Regional Planning, Housing and Heritage, Ministry of Walloon Region, Belgium, 2001);
- *Slovenia* (Town and Spatial Planning Association of Slovenia, 2001);
- *Greece* (Greek Planners Association, 2001);

Others applications were occasion of matching science, theory and practice of the territorial development:

- *Italian Province of Rome* (Territorial provincial General Plan, 2003);
- *The Territorial Strategy of Lisbon/Gothenburg* (2006);
- *The Italian Cohesion Report* (2006);
- *POLY.DEV project* (by Italy, Slovenia, Slovakia, Greece, Bulgaria, 2007);
- *The "Tor Vergata" Campus: integrated sustainable planning for a better Capital City* (2009).

These last were developed by STeMA and have anticipated the TIA goals:

- European Council 2001, in Gothenburg: within the agreement on applying assessment process to the EU strategy for sustainable development, where social and economic aims agreed upon the Lisbon EC strategy in 2000 (and their subsequent review and actualization, by the Renovated Lisbon Strategy in 2004) including a territorial dimension;
- European Council 2002, on the Laeken Declaration 2001;
- European Commission, 2005: *Within the framework of the Better Regulation package and the European Sustainable Development Strategy*, where the Commission outlined several concrete actions to improve the way it designs policies. One of these tasks is Impact Assessment, on which the Commission introduced the new method in 2005;
- European Communities 2009: *Impact Assessment Guidelines*, SEC (2009) 92;
- Report 5 (14th September 2009) from the Commission to Council, the European Parliament, etc on the application of the Directive on SEA COM/2009/0469 final.

The Commission's attitude towards these pur-



poses is pragmatic (see Table 1), as well as the result of their experimental application in regional plans.

However, both Strategic Environmental Assessment (SEA) and Territorial Impact Assessment (TIA) are processes, aimed at structuring and supporting the development of programmes and policies. They identify and assess the problem and objectives pursued at different geographical scales. They identify *ex ante* the main scenarios and options for achieving the objective and they analyse their likely *ex post* impacts on the economic, environmental, cultural and social fields. They outline advantages and disadvantages of each option and

examine possible synergies and trade-offs on the base of the real territorial context.

The role of SEA and TIA as key tools to help the EU institutions to design better policies and laws has been recently confirmed by SEC(2009)92 and COM/2009/0469. Moreover, TIA is an aid to political decision, not its substitute. It informs decision-makers on the impacts of proposals, but it leaves them up to make their decisions (European Parliament, June 2005).

At the same time, few studies seem to analyse in deep the sensitivity concept and its application to European policies and their impacts to the regional

Tab. 1. European documents and initiatives for the Impact Assessment application to territorial policies.

1987	Brundtland Report (Our Common Future)
1990	Green Paper about Urban Environment
1992	Document from Europe 2000 Committee about European urban structure
1993-97	Indications from European Council, Committee of Regions, Spatial Development Committee
1994	URBAN initiative promoted by European Parliament (not by Commission)
1994	Documents from Europe 2000 Committee about new European urban structure
1994	Leipzig: territorial Ministers' informal meeting under German presidency
1995	European Sustainable Cities document (published 1997)
1996	Venice: territorial Ministers' informal meeting under Italian presidency
1997	Towards an Urban Agenda in European Union
1998	Noordwijk: territorial Ministers' informal meeting and formal presentation of European Spatial Development Perspective (ESDP) draft.
1999	First Structural Funds Reform European Spatial Development Perspective (ESDP) final
2000	Lisbon Council (ten-years strategy)
2000	Nice Treaty
2001	Göteborg Council
2001	White Paper on European Governance
2003	Laeken Declaration
2003	Intergovernmental Conference
2004	III European Cohesion Report
2004	New European Constitution Enlargement (+ 10)
2005	Territorial Impact EC Directive
2006-08	IV European Cohesion Report Enlargement (+ 2)
2007	New Structural Funds
2007	Leipzig Council and Territorial Agenda
2008	French Green Paper on Cohesion
2009	New Leipzig Chart (in progress)
2010	Revisited Territorial Agenda (in progress) Europe 2020 Revisited Green Paper on Cohesion V Cohesion Report



development, overall studying the impact on man and environment of the major accident hazards (i.e. risk assessment of LAS in agricultural soil, 2003; Consequences Assessment by Pipelines, 2008, etc), called “environmental safety”.

In economics terms, the sensitivity analysis studies the ratio between economic dimensions and business variables identifying the equilibrium match point.

In geographical terms, it means to study the ratio between a territorial dimension and a policy/program/project supply identifying the equilibrium match point (capacity building) or sustainable limit.

To tailor potential effects of policy option to a territorial point of view, as to test sensitivity of different territories to receipt that option, consequently become the only opportunity to pursue significant cohesive goals by scientific contributions. It requires an ex ante assessment of policy makers choices.

STeMA proposal is able to measure, through the Strategic Environmental Assessment (SEA) and Territorial Impact Assessment (TIA) procedures, the sensitivity that selected plan actions or EU Directives have on the territorial competitiveness in sustainability and cohesion. These actions and policies should have an high representativeness in main fields of the present European political debate: i.e. Climate change, Energy, Environment, Innovation and Research, Demography, Competitiveness, Entrepreneurship, Labour Market and Employment, social inclusion, etc. And according to STeMA the most relevant of them were already selected producing administrative plans.

4. Indicators, indices, data

In STeMA specific experience and application, SEA and TIA are proposed as support for an integrated vision of the national, regional and sub-regional dimension of the impact of each policy by indicators/indices measures, like:

1. General socio-economic-environmental indicators (such as population, GDP, labour force, employment and CO₂ emission);
2. European strategies as the Lisbon Strategy (indicators on the competitiveness, growth and job creation) and Gothenburg Strategy for Climate Change (impacts on CO₂ emissions and hazard risk) and;
3. Cohesion phenomena (such as balance, polycentrism, accessibility, opportunities for development and territorial cooperation, etc.);
4. Quality indicators (such as Accessibility, R&D, energy, etc.).

At the moment, in Europe, researchers and institutions’ points of view are various (see also the ESPON Seminar about it, 2008):

- a) traditional indicators (like GDP) are not exhaustive to explain how wealth is distributed onto regions and it helps cohesion;
- b) the indicators’ polarization is made without territorialisation;
- c) some territorial indexes, like ETCl, could be manipulated, excluding demographic situations, education, employment and life expectancy, from the cohesion calculation;
- d) territorial indicators for cohesion remind to complex visions, so we should design a territorial base and adopt a systemic approach and a method to impact assessment, to identify territorial indicators;
- e) time dimension is fundamental to measure cohesion status and progress;
- f) it’s wrong to implement only a few and simplified indicators in cohesion measure;
- g) some experiences of Territorial Impact Assessment (TIA) and new methodologies could help cohesion characteristics to be identified.

By these reflections and the comparison with: the ESPON database, the EURASTAT database, the Directive analysis and EU Reports, statistical experts (Carbonaro, 2006) have produced in STeMA a new metadata collection and made able to select an appropriate and synthetic list of indicators and indices oriented to measure the territorial positive or negative sensitivity at the NUTs 2 and 3 level.

STeMA represents an interdisciplinary arena to experiment and to match a Multilevel Governance and a Multiscalar Approach from different scientific fields, as well as the role of territorial indicators to maintain comparable information in particular to territorial diversity.

A support for operational GIS tool for territorial impacts, policies’ implementations and orientations was developed.

Instead policy makers suggest:

1. the use of traditional cohesion indicators included in past ESPON reports;
2. the development of policy composite indicators able to measure regional policies in terms of attractiveness, labour market, accessibility, too;
3. territorial cohesion as the aspect of sustainable development that minimises conflicts. It cross-refers to costs of environmental protection, environmental externalities, environmental performance or economy, policies’ assessment and solidarity. So, it’s necessary to change the approach and to use indicators for policy processes too.



STeMA applies this measuring process of the effects of different options to some selected policies; this choice is supported by the results obtained within the ESPON 2006 and 2013 thematic and cross-thematic projects (applied research) and as well by the results of the study monitoring territorial development based on key indicators (EU documents and Directives).

For example, the sensitivity assessment of some EU Directives has sustained the critical revision of three main and relevant pillars of the European Cohesive Policy in Italy: Environmental, Social and Cultural Quality (including Climate Change, Energy, Nature, ozone, soil, health and safety, social inclusion, confidence, tourism, heritage, landscape, etc); Innovation and Research (including, education, ICT and TEN-T, research, knowledge, Human Capital, etc.); economy (including entrepreneurship and productive systems, labour, employment and market, fiscal pressure, population migration and mobility, use of funds, etc.) (Prezioso, 2007-2009).

5. Methodological issues

Some methodological approaches (Hague, 2001; Prezioso, 2003, 2005, 2006, 2009, 2010; Camagni, 2006, 2009; Radej, 2008) face some issues to contextualize (territorialisation) TIA procedure, measurement and tool, in order to compare different territorial dimensions of EU strategies in policies concerning environment, climate change and innovation and research. ECOTEC Model, Tequila Model and now also TIP TAP Model, STeMA Model had been yet proposed to solve these problems in some ESPON projects 2000-2009²; by obtaining ex ante territorial/spatial values, linking these to regional typologies and building quantitative and qualitative relations matrices to get ex post weighed values of policy impacts, particularly on the cohesion regional level and its potential objective to the EU 2007-2013 framework.

In addition, *Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC*, based in Geneva, Switzerland, establishes the IPCC as able to provide the decision-makers and others interested in climate change with an objective source of information about climate change in according to World Meteorological Organization (WMO) and the United Nations Environment Programme (UNEP).

Other approaches, as AHP (Giangrande, 1990) and more recently MIA (Radej, 2008) and the PBL-TIA strategy (Evers, 2009), have conceptualised and applied this tool, to assess the impact of Cohesion

and Energy policies to the regional development.

Between them, only STeMA can achieve this operation by the control and the knowledge of qualitative-quantitative impact values. These last ones are produced by effects of policies and programmes and built on territorial (economic + social + natural + cultural) indicators. Using correlation matrices it is possible to assess the risk degree of overtaking potential (carrying) capacities (threshold) and the improvement of policy performance.

We believe that this approach is the most efficient, and the most scientifically honest, because any model we would propose for impact analysis could be insufficient to capture all questions, almost by definition and, thus, could be unusable for concrete policy making.

6. Some conceptual references

STeMA includes values and compares the main well known theories, in addition to both theoretical and operational models of Territorial Impact Assessment presented and applied at critical discussion in Geography.

STeMA works using a systemic-qualitative/quantitative approach. By this method heterogeneous components (scientific fields) are put in relation. Each one of them has a specific task and carries out functions in a relatively independent way; the interaction between different territorial components is realised by a system of information in a cyclical, dynamic, continuous process, which transforms quantitative values in qualitative weights.

This approach uses a set of relevant clear and comparable quantitative and qualitative indicators, strongly with chosen European directives.

The aggregation of all territorial parameters is defined through a macro-systemic vision, where different disciplinary corpus like economy, climate, water, natural resources, public health, noise, cultural heritage, and so on, contribute as components and a series of reference subsystems come out of them.

Moreover, STeMA is a bottom up process standardised by a specific methodological approach, namely *Sustainable Territorial Environmental/Economic Management Approach*. It is organised into logical passages (steps), so that it can be applied at regional (meso) and national (macro) scales and to reach different policy objectives (see, e.g., its experimental application at ESPON 1.1.2 project, ESPON Lisbon/Gothenburg project, Interreg - Cadsis projects about polycentrism) as in the case of the Italian national cohesion Report, 2006.



In order to make this procedure clearer and more user friendly, it is useful to list clearly some axioms that explain reasons why STeMA, MIA, PBL-TIA are best approaches to analyse the sensitivity of EU territorial diversity.

Here they are briefly recalled.

In the case of STeMA:

- it is based on a multidisciplinary and interdisciplinary methodological vision, therefore it requires support from a number of disciplines and a knowledge that is larger than that of traditional studies about competitiveness and sustainability;
- it ‘works’ according to a systemic-qualitative and quantitative logic and in a perspective of ‘total quality management’;
- it integrates trans-national competences, knowledge and languages by using tools of complex knowledge;
- it pursues strict adherence to both the objective of sustainability and territorial ‘bottom-up’ development;
- it allows for continuous adaptation and updating of data;
- it is able to calculate sensitivity of policies/directives (impacts and effects, both positive and negative) in territorial systems.

In order to do it simple and operative without renouncing the scientific conceptualisation and theoretical suggestions, STeMA was reduced to 10 simplified hypothesis:

1. *territory* is an artificial system (language agreement) composed of biotic and a-biotic elements (set theory);
2. Territorial system = environmental, economic, social system = human + natural system (see: Geogescu-Roegen close and open cycles; Aristotle syllogisms; von Bertalanffy, 1966; and so on);
3. Territorial system as cycle can be studied into administrative or sectoral boundaries (e.g. the region by van der Velde, 1997) or by interaction between systems (NUTs3 horizontal co-operation or scientific knowledge system as atmosphere, hydrology, economy, etc.);
4. In order to know territorial system, it is needed to understand the *process* that links the elements between them (vulnerability) and *status* (criticity or status quo);
5. System is composed by single elements named *indicators*.
 - the cross between indicators is named category;
 - the cross between categories is named sector;
 - the cross between sectors is named (spatial) typology;
 - the cross between typologies is named determinant or component.

This statistical organization, classified since Linneo, is the base to build the browser of data useful for the STeMA-GIS (Prezioso, 2006; Prezioso, Ottaviani, 2009);

6. Study of territorial system begins at time t_0 (now!); this is considered the STeMA start-up that takes on this as the initial equilibrium situation (historical synthesis of processes). It is named *initial configuration of the territorial system* or *initial sensitivity*. It is measured as *Beginning Territorial Value* (BTV);
7. Each system can be de-composed into sub-systems to be studied by the previous criteria (see *Set General Theory*);
8. Each territorial system receives external inputs (*impacts*) to changing. It changes and reaches a new equilibrium position into the limits of its resources reproducing (sustainability as active conservation of resources). If the changing goes over these limits, the system changes itself in another and different system;
9. The limits of system reproduction represent the territorial sustainability limit. This final position is named *Final Territorial Value* (FTV)
10. $BTV - FTV = \delta$ or territorial carrying capability, it is at the same time the actual planning demand and offer (working in/by Total Quality Management too).

Over this, the development paradox was born: a planning offer that would use more resources than available ones, does not produce development.

Box 1. How STeMA works.

STEP ONE: Definition of Policies/Directives and the relative determinant/indicators.
STEP TWO: Select or calculate of key policy relevant indicators.
STEP THREE: Summarize the information contained in the elementary data (frequency distributions - grouped data into classes for quantitative variables and transform qualitative variables in quantitative too).
STEP FOUR: Indicators proxy.
STEP FIVE: data/indicators territorialisation.
STEP SIX: ex ante assessment.
STEP SEVEN: calculate of direct positive/negative effects.
STEP EIGHT: build up of alternative scenarios.
STEP NINE: Leave policy maker to choose appropriate territorial policy solutions with the help of TIA for Directives acknowledge at regional level and recalculate the scenario.

Slovenian evaluation society (SDE) has been developing new impact assessment method - Mesomatrixal Impact Assessment (MIA) since 2006. This



effort is a response to observed and experienced difficulties of evaluators to provide policy-makers' with useful conclusions from the assessment.

In large part this is a consequence of evaluators' inability to summarise and synthesise their conclusions beyond bare description of the assessment results.

MIA is a generic name for a new family of impact assessment (evaluation) methodologies. It is based on the most conventional impact assessment matrix approach (from Leopold, 1971 to day), that assesses impacts of each policy measuring effects – on the base of declared and objective criteria. In our case: territorial positive/negative effects.

Territorial Impact Assessment is currently a voluntary and proactive choice; STeMA and MIA can assist policy makers to choose appropriate regional policies/programmes/projects (i.e. through Structural Funds at regional and local level), assessing these choices ex-ante and producing simulated scenarios).

STeMA can be included in the family of quantitative econometric models as MIA, because it works at different geographical scales, integrating different issues managing the complexity. In the respect of traditional approach, MIA, as well as STeMA, are transcalar or multilevel (micro-meso-macro or project-programme-policy or -subregional-regional-national, etc.).

So MIA puts forward a procedure that always requires assessing at least three (but for a practical reasons not more than four) scopes and three scales (micro-meso-macro, such as in Dopfer, Potts and Fosters, Prezioso, Radej), called EIA-SEA-TIA (see the relative EU Directives).

B. Radej (2008) confirms what the STeMA experience affirmed (Prezioso in 3.3. ESPON project 2005, Third Interim Report): lesson learned using MIA is that the standard multi-criteria evaluation produces insufficient and misleading results. Standard impact assessments finish their otherwise respectful efforts exactly where the summative evaluation in meso-matrix context really sets off. Assessment of 'specific impacts' (intersection between a particular policy measure and a particular assessment criteria) shall be seen only a preparatory phase for the evaluation of complex phenomenon – it only constructs the micro base that informs evaluation with quantification of causal relations between individual policy measures and individual assessment criteria (Leopold's causal view). Results obtained at this level of assessment do not yet enable evaluative learning and do not inform policy makers holistically.

In the case of PBL-TIA (EVERS, 2009, p. 10), it is organised in steps as well as STeMA:

Box 2. How PBL-TIA works.

Step 1: survey of the situation

- a) Determine the policy phase on the basis of relevant documentation and procedures where the Commission itself formulates policy options.
- b) Determine significance.

Step 2: analyse problem and context

In the second step, the problem to be solved by the proposed EU policy needs to be addressed. How did this problem arise and what are the driving forces behind it? What is expected for the future? Is the proposed policy the only solution or are there others? In this case, there is a variety of problems that have been attached to territorial cohesion, such as balanced economic development, making optimal use of territorial capital and improving the coordination of sector policies.

Step 3: identify alternative policy options

In the case of territorial cohesion this step was performed on two levels because there are still many uncertainties about which problem is being addressed. First, a possible interpretation is identified and then, within this interpretation, potential policy options are elaborated.

Step 4: estimate impact

For this step, a number of questions are posed for each possible interpretation.

Bare facts do not speak for themselves in complexity, until they are inter-related such as in correlation matrix (derived from the Leontief's 'relational' view) where they obtain their meaning through a multi-relations (say, impact of economic measures on environment criteria relative to the opposite impact of environmental measures on the economic criteria).

STeMA, MIA, PBL-TIA were developed in different periods: the first since 1995; the second one since 2006.

Of course these approaches are not perfectly integrated with the AHP (ANALYTIC HIERARCHY PROCESS) or Multicriteria Approach (on which some other Impact Assessment Tools are based), overall for the evaluation of projects at the territorial scale (Giangrande, 1994). Nevertheless they recognise to due a lot at this method.

AHP (Analytic Hierarchy Process) is a helpful method for the multi-criteria method (MCDA, Multi-Criteria Decision Aid), it was developed by Thomas Lorie Saaty at the end of '70 (Saaty 1977 and 1980). Nowadays several applicative examples of this method already exist in different sectors (Golden *et al.* 1989) and influence weights organisation in STeMA.

The AHP method could be used to determine the relationship between project's benefits and costs, when it isn't possible evaluate, exclusively in monetary terms, advantages and disadvantages deriving from its realisation (Saaty 1980 pp. 113-120, Saaty and Kearns 1985 pp. 178-200, Saaty 1990). Giangrande applied it



to the evaluation of big territorial infrastructures in some EIA (Environmental Impact Assessment) studies where all costs and benefits belong to the intangible category of costs, it means to those extra-market goods for which it is impossible or complex to do simulations able to identify the price (Giangrande, 1994). The method, in general, permits to evaluate action priorities which could be, depending on cases: programmes, intervention strategies, plans, projects, but it is based on axioms and theorems' demonstrations, strictly fixed a priori (Saaty 1980 e 1986). It doesn't make flexible to estimate impacts face to territorial diversities in European contexts.

7. Few conclusive words on the STeMA recent and potential application

The most important expected innovative impact of the IV generation plan development would be a major inclusion of the EU cohesion policy through the measure of the main priorities, namely *sustainability, convergence, competitiveness and territorial co-operation*.

Through STeMA and through the innovation that such a participated methodology would bring to the EU debate, we expect to obtain the following detailed results:

1. to review and unify methods of Territorial Impact Assessment in EU countries; to adopt the experimental use of this strategic instrument applied to policies, programmes, plans at different subsidiary level of constitutional country organisations, reinstating Community Initiative Programmes under the Impact Assessment objective to reach a better country/regional/local co-operation;
2. to include the modernisation of public institutions and town-country relations by new forms of co-operation based on Territorial Impact Assessment adapted to an enlarged EU;
3. to extend the same procedure to regions of each country;
4. to maintain synergy between the competitiveness and sustainability's objectives in urban-rural areas by drawing up appropriated strategic guidelines reducing impacts;
5. to apply specific norms to the private sector by setting up programmes in terms of impact assessment procedure and Total Quality;
6. to sustain cross-border co-operation through border, not through countries, in order to encourage innovation and breathe fresh life into co-operation; to study specific strategies about the offer of 'research/education on Territorial Impact Assessment';
7. to reinstate interim evaluations of programmes into regions, in order to monitor the development at a sufficient level;
8. to conditionality increase results of structural interventions instead of macro-economic and micro-economic developments, which do not necessarily bear any relation to programmes including Social Quality and Cohesion;
9. to introduce an innovative and certified way to make planning to build a common model to combat risk impacts, using TIA to build an EU knowledge at regional and sub-regional levels, in order to assess the project offer about climate change, energy, technology and other topics;
10. to research specific, innovation and technological supporters for Territorial Impact Assessment tools, jointly with technical assistance for the creation and the development of SMEs, considering the Access to the Intellectual Property issue posed by research organisations.

The last possible impact regards the European Union, if it will be more than a free-trade zone. In this perspective, cohesion policy could be confined to a redistribution of funds benefiting the least advanced regions or countries in order to offset income differences. As it stands, however, cohesion policy has very different aims; it is both a political and social and economic project. As a result, Territorial Impact Assessment is understood as an instrument geared to needs of a development model where solidarity and co-operation play an active role.

Regarding detailed results, we remind deliveries already identified in the theoretical and applied research:

- a) A consolidated approach on concepts and methodology in the research in support of a territorial dimension added to the Impact Assessment;
- b) Some progress about how a territorial dimension could contribute to the Impact Assessment strategy and what additional indicators could support a territorial cohesion perspective in relation to this strategy.
- c) An analysis about basis of proposed territorial dimension indicators of the Impact Assessment for each 27-EU country including Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland in the European covering too; conclusions at trans-national and European scale included.
- d) A proposal on appropriate typologies of regions leading to a selection of representative samples of regions for a detailed study. This proposal should also include cross-border areas and large trans-national areas similar to INTERREG IIIB co-operation areas.
- e) A proposal on the envisaged approach to region



case studies, region contexts and trans-national co-operation areas;

- f) A production of an integrated procedure/tool (by patent) to make easier and more *user friendly* the Territorial Impact Assessment philosophy in EU;
- g) A first idea on territorial cohesion priorities' implementation in support of the Territorial Impact Assessment strategy in EU policies.

Therefore, at the beginning of this geographical approach, particular attention is given to the development of technical and political agendas as results of this project, in order to be useful to address relevance needed to regional situations, such as further reviews of the Territorial Impact Assessment strategy and further definition and specification of territorial assessment in the 2007-2013 period.

Results, impacts and policy recommendations are always presented using the national, regional and trans-national levels approach of TIA; this project aims at a strong contribution, from the local up to the European level, to present issues of Territorial Impact Assessment and at the coordination of TIA procedures into a common framework.

Moreover the TIA Approach would define a more intense relationship with citizens and citizenships, by designing a suitable scheme of institutional, territorial and metropolitan governance, a goal declared in the EU White Paper 2001. This highlighted the relevance of political actors among citizenships; which is expressed by creating political 'arenas' in a specific geographic scale perspective.

The main work of TIA project focuses on comparative advantages of European regions, for instance in locating 'hot spots' and 'cold spots'. This project also focuses on the assessment of the economic performance of regions and their level of employment, as well as on the location of important development factors, such as R&D, accessibility, ICT, nature and cultural assets. By the Territorial Impact Assessment procedure, innovation capacity is shown to be variable across the EU.

Policy recommendations obtainable by TIA procedure refers to these research fields: Polycentric development, Urban-Rural Relations, Territorial dimension of the Lisbon/Gothenburg Strategy, Territorial cohesion.

References

Brunhes J., Vallaux C., La Géographie de l'Histoire, Paris, Edizioni Alcan, 1921.
Carbonaro I., Un sistema di misura di performance provinciali

mediante indicatori ed indici compositi, in *Geotema* 31-32, Bologna, Patron Editore, 2007.

Carbonaro I., Problemi metodologici per la costruzione di un indice composito di "capacità territoriale di competitività in sostenibilità", *Bollettino della Società Geografica Italiana*, XI(1), 2006, pp. 91-106.

Carbonaro I., A provincial *performance* system of measure through indicators and composite indices in Competitiveness in sustainability: the territorial dimension putting into effects Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces, Bologna, Patron Editore, 2009.

Carbonaro I., Prezioso M., *Contributions on European Industrial Districts and Regional Analysis*, in M. Lennart (ed), *Territorial impacts of EU economic policies and location of economic activities - Espon 3.4.2 project*, Final Report, June, 2006, www.espon.eu/crossthematic/project/3.4.2/.

Commissione Europea, Primo rapporto sulla coesione economica e sociale, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 1997.

Commissione Europea, Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale. COM 34 Bruxelles, 2003.

Commissione Europea, Terza relazione della Commissione sulla Coesione economica e sociale: Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza, competitività, cooperazione, Bruxelles, 2004.

Commissione Europea, Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale, COM 107 final, Bruxelles, 2004.

ESPN, 3.2 Proj: Spatial Scenarios in relation to the ESDP and EU Cohesion Policy, 2006.

European Commission, Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs. Community Strategic Guidelines, 2007-13, European Commission Non paper of Directorates Generals Regional Policy and Employment, Brussels, 2005.

European Commission, *IV Report on Economic and Social Cohesion*. Bruxelles, 2007.

European Commission, *Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength*, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_en.htm, 2008.

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

European Commission, *Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC) /* COM/2009/0469 final */*, 2009.

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

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

Eurostat, *Urban Audit 2002-2005*, Bruxelles, 2000, www.urbanaudit.org.

Eurostat, *Urban Audit Pilot*, Bruxelles, 2000a, www.urbanaudit.org.

Eurostat, *120 sustainable indicators*, Bruxelles, 2005, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/sustainabledevelopment>.

Eurostat, *Living conditions in Europe, Statistical Pocketbook - Data 2002-2005*, European Commission, Bruxelles, 2007.

Eurostat, *Living conditions in Europe, Statistical Pocketbook - Data 2002-2005*, European Commission, Bruxelles, 2007.

Eurostat, 120 sustainable indicators, 2005, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/sustainabledevelopment>.

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



- George P., *Manuale di geografia economica*, Milano, Edizioni Liane, 1967.
- ISTAT, Conti economici regionali, Roma, ISTAT, 2005.
- ISTAT, Indicatori strutturali, Roma, ISTAT, 2008.
- Jaja G., *Lezioni di Geografia*, Genova, GUF, 1938.
- Lo Monaco M., I sistemi economici, in M. Lo Monaco (a cura di), *Appunti di Geografia economica*, Roma, Kappa, 1982, pp. 7-43.
- Prezioso M., Ottaviani V., *STEMA: New Methodological rules in order to measure the sustainable territorial development*, paper in *The 7th International Conference on Politics and Information Systems, Technologies and Applications: PISTA 2009* in the context of The 3rd International Multi-Conference on Society, Cybernetics and Informatics: IMSCI 2009 July 10th - 13th, Orlando, Florida, USA, 2009.
- Prezioso M., STeM approach - towards a common and cohesive European policy, in Proceedings of International Conference Present and future of the European Spatial Development Perspective, Turin, Politecnico di Torino, 2004, <http://www.infrastrutturetrasporti.it/NuovoSito/dicoter/interreg/home.htm>.
- Prezioso M., Cohesion and sustainable planning in territorial policies for European integration, in B. Cardinale (a cura di), *Proceedings of Conference Glocal Development and Society in the Adriatic countries*, Roma, Memorie della SGI, 2005, pp. 483-492.
- Prezioso M. (ed), *Territoriale Dimension of the Lisbon-Gothenburg Strategy - Final Report*, Roma, Aracne, 2006, ISBN 88-548-0504-1, www.espon.eu.
- Prezioso M., (ed) (2006), *Cohesion Indicators to supporting the EU and National strategic programming 2007-2013*, Rome, Italian Ministry of Infrastructures, July.
- Prezioso M., STEMA: New Methodological Rules in order to measure the Sustainable Territorial Development, in 47th Reigonal Science Association Congress, paper n. 24, New methodological approaches session, Cergy (FR), 29 aug-2sept., 2007.
- Prezioso M., Territorial Cohesion and Sustainable Development in Europe, in *Proceedings of International Conference "European Territorial Cohesion and the Sustainable Development: Convergence and Competitiveness"*, session Governance, Milano, F. Angeli, 2007, pp. 243-279.
- Prezioso M., Territorial Cohesion and sustainable development in Europe, in Bencardino F., Prezioso M. (ed), *Proceedings of International Conference European Territorial Cohesion and the Sustainable Development: Convergence and Competitiveness, session Governance*, Milano, F. Angeli, 2007, pp. 243-279.
- Prezioso M., Cohesion policy: methodology and indicators towards common approach, *Romanian Journal of Regional Science*, 2, Winter, 2008, pp. 1-32.
- Prezioso M., Is it possible to give more relevance at territorial dimension onto competitive and sustainable policy choices?, *Transition Studies Review*, XV (1), 2008.
- Prezioso M., Regional Territorial Cohesion: What indicators for an EU Sustainable Perspective?, in *Proceedings of 48th Regional Science Association Congress*, paper n. 172, Sustainable development and regional economic strategies Session, Liverpool, 2008.
- Prezioso M., The Territorial Dimension of a Competitive Governance in Sustainability, *AGE - Spain Geography Bulletin*, 46, 2008, pp. 163-179.
- Prezioso M., et al., *Cohesive Competitiveness and sustainability: an planning application of STeM Aapproach at the italian scale NUTs3*, in ERSA 49th European Congress *Territorial Cohesion of Europe and Integrative Planning*, 25th-29th August 2009, Łódź, Poland, (CD) (2009).
- Prezioso M., *STEMA: Proposal for scientific approach and methodology to TIA of policies*, in J. Farinos Dasi (ed) *Proceedings of International workshop: De la valuacion ambiental estrategica a la evaluacion de impacto territorial*, Valencia, 28-29 January 2010, Univ. de Valencia, Velencia, 2010.
- Prezioso M., *The Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach to manage global policy impacts and effects*, in Riccardo Cancilla and Monte Garganos (eds), *Global Environmental Policies: Impact, Management and Effects*, Nova Science Publishers, Hauppauge (NY), 2010.
- Radej B., *Synthesis of Territorial Impact Assessment for Slovene Energy Programme* (June 8), Delovni Zvenzki SDE WP n. 2, 2008.
- Radej B., *Synthesis in Policy Impact Evaluation*, *Evaluation/Tavistock*, 2010.
- Schumpeter J., *Storia dell'analisi economica*, New York, Oxford University Press, 1954.
- Sombart W., *Il Capitalismo moderno*, Utet, Torino, 1967.
- Weber M., *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Firenze, Sansoni, 1945.

Notes

¹ The content of this paper has been presented and discussed during the International Scientific Conference "Applied Geography in Theory and Practice", organized by Department of Geography, Faculty of Science, University of Zagreb, held in Zagreb, Croatia on 5th and 6th of November 2010.

² Namely, 2.1.2, 2.2.1, 3.1; 3.2; 3.3 and TIP TAP.

³ In addition, other relevant policies could be considered: Agriculture (CAP), Development aids, Economic and monetary affairs, Education, Energy, Enlargement, Enterprise, Environment, Market and Trade (external and internal), Fishery, Institutional affairs, Regional policy, Transport.

Lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia e la Strategia Europa 2020*

Keywords: *Sviluppo, Regione, Coesione.*

JEL codes: *02 Development Planning and Policy.*

Settori ERC: *SH3_6 Spatial and Regional Planning.*

Sommario: *Il Mezzogiorno d'Italia è in grado di contribuire al conseguimento di alcuni obiettivi della Strategia Europa 2020? Quale modello di sviluppo può supportare la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva delle Regioni del Sud? Il livello di sviluppo delle Regioni italiane è storicamente differenziato: alcune aree figurano tra le più ricche ed altre tra le meno avanzate dell'Unione Europea, così da confermare l'esistenza di un forte dualismo territoriale. In particolare, le Regioni del Mezzogiorno d'Italia rientrano ancora nell'Obiettivo "Convergenza", nonostante la Politica di Coesione, da circa vent'anni, si sia posta come finalità la diffusione ed il riequilibrio della crescita dello spazio europeo. Tali considerazioni hanno indotto a riflettere su quale modello di sviluppo delineare per il Mezzogiorno d'Italia, al fine di contribuire al soddisfacimento di alcuni obiettivi della Strategia Europa 2020, tenendo conto dei diversi punti di partenza a livello locale e regionale. Il presente lavoro si articola in quattro paragrafi elaborati alla luce della prospettiva geoeconomica, coniugando l'aspetto conoscitivo a quello politico-progettuale.*

Abstract: *Is the South of Italy capable of achieving any of the objectives delineated in Strategia Europa 2020? What model of development can be envisaged to support intelligent, sustainable and inclusive growth? The level of development in Italian Regions is historically differentiated: some areas are classified among the most wealthy and others among the least advanced of the European Union, thus confirming the existence of a net territorial dualism. In particular, the Regions of Southern Italy are still included in the "Convergence" Objective, despite the Cohesion Policy, which for some twenty years now, has been seeking to spread and balance growth in the European area. Such considerations have induced to reflect on which strategies to put in place in order to reduce the gap in growth and – more recently – which model of development to delineate for the South of Italy, to contribute satisfactorily to achieving Strategia Europa 2020 objectives. Our study is structured in four sections and elaborated in a geo-economic perspective linking the cognitive and politico-planning aspects.*

1. Il contributo dell'Italia alla Strategia Europa 2020

Sono trascorsi undici anni da quando il Consiglio Europeo del 23 e 24 Marzo del 2000 ha approvato la Strategia di Lisbona: fare dell'Europa "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo" entro il 2010, al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale. L'insieme di misure predisposte per raggiungere tale intento, però, non ha fatto ottenere i risultati sperati¹, tanto che nel 2005 la stessa è stata rilanciata, focalizzando l'attenzione soltanto su crescita economica ed occupazione.

La Commissione Europea, ben consapevole delle sfide sempre più cogenti da affrontare², quali il processo di globalizzazione, la pressione sulle risorse, i cambiamenti climatici e l'inarrestabile invecchiamento della popolazione, ha rilanciato la Strategia con il programma Europa 2020 (EU 2020),

articolandolo in tre Priorità (crescita intelligente, crescita sostenibile, crescita inclusiva)³ e cinque obiettivi comunitari⁴, da declinare a cura degli Stati membri in traguardi nazionali, coerenti con sette Iniziative Faro⁵, ognuna legata ad una Priorità. Ogni Paese, considerate le proprie situazioni di partenza⁶, ha presentato, congiuntamente, il Piano Nazionale di Riforma (PNR) e il Programma di Stabilità (PS), contenenti le azioni da intraprendere per la realizzazione degli obiettivi europei.

Con un approccio strategico alla programmazione, il Governo italiano ha scelto di fondare il PNR su quattro pilastri (la questione meridionale, il comparto fiscale, il problema energetico e la legalità)⁷ ed ha sottolineato che la Politica di Coesione deve tenerne conto, già a partire dal 2013, attraverso il Quadro Strategico Nazionale e i programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali europei. D'altronde, la Politica di Coesione⁸



è lo strumento più rilevante per promuovere uno sviluppo socioeconomico armonioso ed equilibrato nella Comunità.

Poiché EU 2020 ha consentito ai singoli paesi di individuare *target* diversi da quelli prospettati dall'Unione, l'Italia ha usufruito di tale possibilità⁹, denunciando la difficoltà a tenere il passo con le altre nazioni, soprattutto, in relazione agli indicatori-chiave della competitività nell'economia della conoscenza. Basti pensare alla spesa complessiva in ricerca e sviluppo (R&S), che si è attestata nel 2008 all'1,2% del PIL, decisamente lontana dalla media europea dell'1,9% (ISTAT, 2009), a causa di una riduzione degli investimenti delle imprese in tale campo, già a partire dal 1992 e confermata per oltre un decennio, con un'inversione di tendenza limitata al biennio 2007-2008 e per una percentuale pari a quella del 1990 in termini reali. Inoltre, così come sottolineato anche dal dibattito internazionale, la nuova Strategia non ha considerato le forti disparità socioeconomiche che avrebbero, di sicuro, indotto a scegliere priorità regionali differenti e non ha previsto la collaborazione con gli Enti periferici, i quali proprio nel rispetto del principio di sussidiarietà, dovevano essere coinvolti, svolgendo un ruolo più attivo in tutte le fasi – a cominciare dalla definizione degli obiettivi nazionali – così da garantire il necessario coordinamento con le politiche nazionali, regionali e locali.

In particolare, il livello di sviluppo delle Regioni italiane è storicamente differenziato: alcune zone figurano tra le più ricche ed altre tra le meno avanzate dell'Unione Europea, così da testimoniare l'esistenza di un forte divario. La rassegna della vasta letteratura scientifica e degli studi di Istituzioni nazionali e internazionali se, da un lato, ha confermato l'entità e la criticità delle cause determinanti il ritardo del Mezzogiorno d'Italia¹⁰, dall'altro, ha svelato la rarità di contributi che consentano di ritrovare – in altre realtà nazionali simili all'Italia per dimensioni e/o livello di ricchezza – le stesse caratteristiche di persistenza di tale dinamica e di forte gravità¹¹. Ciò ha avvalorato la riflessione che il dualismo italiano è un'anomalia nel panorama europeo (Iuzzolino, 2009, pp. 427-476). Numerosi, invece, risultano i lavori che hanno focalizzato l'attenzione sull'ampiezza della frattura territoriale italiana con riferimento ai molteplici indicatori economici-sociali, da quelli più tradizionali a quelli più innovativi¹², nonostante l'elevata entità di risorse pubbliche impiegate nella speranza di attenuare le differenze di sviluppo, nonché le conseguenze sulle condizioni di vita delle popolazioni residenti. In sintesi, quasi tutte le debolezze dell'economia italiana si manifestano soprattutto al Sud, come, tra le

altre, partecipazione al mercato del lavoro, povertà e disuguaglianza, capacità di competere sui mercati internazionali, grado di concorrenza, infrastrutture materiali e immateriali, qualità del capitale umano e sociale, efficienza della pubblica amministrazione, adeguatezza delle politiche nazionali o *place based*.

Nonostante ciò, nell'arco di tempo 1980-2010, è rilevabile un calo di attenzione politica ed intellettuale verso la questione meridionale, forse attribuibile alla consapevolezza delle difficoltà sia di rincorrere un'Europa, che ha l'ambizione di rimanere nel gruppo delle grandi potenze economiche del pianeta, sia di affrontare con impegno strategico e prospettive di successo il percorso di convergenza delle profonde diversità tra le aree del nostro Paese. Eppure, a fronte dell'ambiziosa Strategia Europa 2020, anche il Mezzogiorno d'Italia è chiamato a declinare il suo specifico itinerario in obiettivi differenziati, al fine di contribuire alla costruzione del nuovo modello economico, basato su crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

2. La competitività territoriale del Mezzogiorno

Considerati l'ineludibilità di partecipare alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020 e gli impatti della riforma della Politica di Coesione (Barca, 2009), i dibattiti accademici e politici spingono sempre più verso l'individuazione di una politica per il Mezzogiorno che investa sulla competitività e sullo sviluppo *placed based*, soprattutto dopo la contrazione delle attività economiche determinata dagli effetti reali della crisi finanziaria internazionale. Pertanto, la soluzione è da ricercare tra due temi centrali: 1. la riflessione sulla tendenza della competitività dei paesi industrializzati di fronte alla globalizzazione economica; 2. l'individuazione di una strategia di lungo termine, finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione delle risorse specifiche del Sud Italia.

Il primo aspetto presuppone una chiarezza del concetto di competitività territoriale, che pur non essendo affatto nuovo, continua ad interessare e a far discutere, perché non ha ancora ricevuto una univoca sistemazione, riguardo alla natura dei fattori che determinano il risultato del processo e le relative azioni che possono concretizzare le loro valenze (Gemmiti, 2007). Ciò è giustificato dal fatto che:

- nella letteratura si riscontra una maggiore attenzione per il tema in occasione di segni di rallentamento dello sviluppo¹³, al punto da far registrare, in alcuni casi, un'ossessione per la competitività (Krugman, 1994). Nel definire

l'insieme di capacità e dinamiche messe in atto dal territorio per raggiungere alti livelli di *performance* economica, la scelta delle variabili incluse nelle analisi ha goduto di ampia discrezionalità ed è difficilmente obiettabile dal punto di vista interpretativo;

- gli studi sono stati svolti a scala micro-meso-macro economici, in base all'oggetto di indagine (dalle imprese e dai mercati di riferimento per i loro aggregati alle aree e ai territori che possono ospitarle, con un ritorno al principio dei vantaggi assoluti)¹⁴.

Un recente punto fermo nel dibattito teorico è stato offerto da Camagni (2002), il quale ha affermato con chiarezza che in un'economia sempre più globalizzata, non solo le imprese ma anche i territori si trovano sempre più spesso a competere l'uno con l'altro, in quanto le loro caratteristiche producono esse stesse sinergie ed esternalità utili alla messa in opera di dinamiche di sviluppo (Raffestin, 1981) ed entrano in gioco non come un insieme di risorse passive a disposizione dell'economia ma come matrice di localizzazione di funzioni ed attività¹⁵. In altre parole, il territorio è il luogo dove le interdipendenze di attività industriali, servizi alle imprese, istituzioni sono particolarmente intense e formano un sistema locale che conferisce significativi vantaggi economici per chi ne fa parte. Questi ultimi, essendo innescati dalle componenti geografiche basate sulle specificità locali, sono allocati nel concetto di territorialità, ossia nel processo di identificazione che gli attori locali hanno intessuto con il proprio territorio, con la fase raggiunta dalla organizzazione dei fattori territoriali, dal radicamento dei valori culturali, dalla tutela dei beni paesaggistici ed ambientali ecc. (Celant, 2000). In questo contesto, assumono rilevanza alcuni fattori immateriali, strettamente connessi con il capitale umano, sociale e relazionale, e di sempre maggiore complessità, tra cui l'attrattività, l'equità, la stabilità e la coesione sociale, la sostenibilità ambientale, il buon governo e, ancora, la capacità di attrarre e trattenere imprese con stabile o crescente quota di mercato in un determinato comparto, allo stesso tempo mantenendo o migliorando lo standard di vita di coloro che partecipano a tale attività.

L'ampliamento in tale direzione del concetto di competitività, grazie al contributo di studiosi di diversa cultura disciplinare (economica, urbanistica, sociologica, geografica), avrebbe potuto facilitare l'elaborazione delle politiche di sviluppo sostenibile e *placed-based* del Mezzogiorno d'Italia, ma gli stringenti e limitanti traguardi della Strategia EU 2020, così come precisato nel primo paragrafo, pongono immediatamente il problema di individua-

re quegli aspetti su cui puntare nei prossimi anni, con i relativi livelli degli indicatori da raggiungere, e tradiscono ancora una visione prevalentemente microeconomica, riferita al mondo delle imprese: la prosperità regionale dipende dalla competitività e quest'ultima dalla capacità innovativa delle aziende che vi operano.

Di qui, nell'approfondire il secondo aspetto – in sintonia con l'Agenda Territoriale 2020¹⁶ – un importante riferimento è offerto dall'analisi dell'ISTAT (2011), che ha analizzato il grado di competitività delle regioni italiane anche rispetto alla *crescita intelligente*, ancorandolo sia all'apertura economica, ai tassi di cambio mondiali, agli investimenti internazionali o alle tecnologie provenienti dall'estero, sia alla propensione a rafforzare le capacità tecnologiche, attraverso l'ampliamento e il consolidamento di saperi, competenze e pratiche.

Da una prima lettura dei dati, la *performance* delle imprese italiane in termini di spesa per ricerca e sviluppo (R&S) è di generale inadeguatezza ai *target* europei, ma se si considerano gli indicatori di innovazione, come l'*Innovation Headline Indicator*¹⁷, collegato al concetto di imprenditorialità, nonché al tasso *high-growth* delle imprese, che risulta tra i più importanti per misurare le dinamiche in termini di creazione di occupazione, le regioni del Mezzogiorno registrano la percentuale più alta: la Calabria, il Lazio e la Campania superano il 6,0 per cento, seguiti dalla Sicilia, Basilicata e Puglia, che presentano un tasso del 5,7 per cento, fino alla Sardegna con poco più di 3,5 per cento.

Poiché il sistema produttivo nazionale si contraddistingue per una maggior presenza di microimprese e per specializzazioni che non richiedono un uso intensivo di ricerca formale ma hanno maggiore capacità di accrescere il numero di occupati e sono le più propense all'innovazione, sono proprio le imprese del Sud Italia a poter offrire un rilevante contributo al raggiungimento dei *target* della EU 2020 e la loro competitività dipende da un cambiamento di strategia: puntare sulle economie di rete, con l'inspessimento delle relazioni imprenditoriali.

In questa prospettiva, è possibile programmare lo sviluppo industriale su una logica di filiera volta ad infittire la matrice tecnologica e produttiva, in quanto è la dimensione più flessibile ed appropriata al Sud rispetto a quella distrettuale¹⁸, ancora dominante come modello di riferimento. Ciò implica una ricerca costante di specializzazione per raggiungere livelli di eccellenza e la costruzione continua di relazioni di scambio con altre aziende che operano non solo lungo la filiera (in cui l'impresa è collocata) e nel suo territorio di insediamento, ma anche con altre tipologie di operatori in aree non



contigue. Ampiezza della rete, reciproca specializzazione, divisione del lavoro tra molte intelligenze imprenditoriali autonome mettono in moto un effetto moltiplicativo: si amplia il numero dei soggetti in gioco, si incrementa il grado dei riusi della conoscenza, si generano economie di scala per i diversi specialisti con una consistente riduzione dei costi (Rullani, 2008).

Questo modello di sviluppo, che orienta la nuova organizzazione della geografia industriale del Mezzogiorno, costituisce la base della ricerca del Gruppo di Lavoro del Centro di Ateneo OPSAT, il quale metterà in luce come la competitività nel quadro delle politiche e strategie dell'Unione Europea, viene garantita non dalla produzione del maggior valore economico, secondo le regole del mercato, ma dall'implementazione dell'approccio reticolare allo sviluppo, attraverso cui selezionare e valorizzare il potenziale dei luoghi, con l'imprescindibile supporto collaborativo delle Istituzioni locali.

Bibliografia

- Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, Roma, Banca d'Italia, 2011.
- Barca F., *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*, 2009.
- Camagni R., *On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?*, in «Urban Studies», Vol. 39, n. 13, 2002, pp. 2395-2411.
- Cappellin R., *Il paradigma dei network territoriali e la politica regionale europea nel Mezzogiorno*, Progetto Strategico del CNR, Aprile 2002.
- Celant A., *Caratteri locali, ambiente e sostenibilità come risorse competitive nei percorsi per il riequilibrio produttivo dei sistemi territoriali italiani*, in Celant A. (a cura), *Ecosostenibilità e risorse competitive*, Roma, SGI, 2000.
- Claval P., *L'evoluzione storica della geografia umana*, Milano, Franco Angeli, 1985.
- Comitato delle regioni, *Europa 2020: i vostri punti di vista. Relazione finale*, Giugno 2010.
- Commissione delle Comunità Europee, *Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (un "Small Business Act" per l'Europa)*, Bruxelles, Com(2008) def. 394, 25.06.2008.
- Commissione Europea (a), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 03.03.2010.
- Commissione Europea (b), *Conclusioni della Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione*, Bruxelles, Com(2010) 642/3.
- Commissione Europea, *UE 2020. Una nuova strategia per fare dell'UE un mercato sociale più intelligente e più verde*, Bruxelles, IP/09/1807, 24.11.2009.
- Decaro M. (a cura di), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, 2011.
- Dematteis G., *Possibilità e limiti dello sviluppo locale*, in «Sviluppo locale», n. 1, 1994, pp. 10-30.
- Espoon, *New Evidence on Smart, Sustainable and Inclusive Territories*, Luxembourg, ESPON, 2010.
- Eurostat, *Principal European Economic Indicators*, Luxembourg, European Communities, 2011.
- Gemmiti R., *Competitività territoriale in sostenibilità. L'interpretazione*

alla base della ricerca, in «Geotema», n. 31-32, Bologna, Pàtron Editore, 2007, pp. 19-27.

- Governa F., *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 1997.
- Istat, *Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2009*, Roma, Maggio 2010.
- Istat, *Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2010*, Roma, 23.05.2011.
- Iuzzolino G., *I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale*, in «Mezzogiorno e politiche regionali», n. 2, Banca d'Italia Eurosystem, 2009, pp. 427-476.
- Krugman P., *Competitiveness: A Dangerous Obsession*, in «Foreign Affairs», Vol. 73, n. 2, 1994.
- Oecd, *Economic Outlook*, OECD, Paris, 2011.
- Porter M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press, 1990.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Programma Nazionale di Riforma*, 13.04.2011.
- Raffestin C., *Per una geografia del potere*, Milano, Unicopli, 1981.
- Rullani E., *Reti d'impresa oltre i distretti. Nuove forme di organizzazione produttiva*, Edizioni Il Sole 24 Ore, 2008.
- Storper M., *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York, Guilford Press, 1997.
- Vidal de la Blanche P., *Principes de géographie humaine*, Colin, Paris, 1922.

Note

* Questo saggio riprende il Progetto di Ricerca PRIN "L'economia delle regioni del Mezzogiorno nella programmazione dello sviluppo sostenibile del Bacino del Mediterraneo", coordinato dal Centro di Ateneo OPSAT (Osservatorio per la Programmazione dello Sviluppo Sostenibile e l'Assetto del Territorio dell'Università degli Studi di Salerno). Il lavoro - articolato in due paragrafi (il primo a cura di Germana Citarella ed il secondo di Monica Maglio) - costituisce una prima riflessione sul tema, che verrà approfondito e presentato nei risultati del Gruppo di Lavoro AGEI.

¹ Infatti, il PIL è diminuito del 4% nel 2009, la produzione industriale è ritornata ai livelli degli anni Novanta e ventitré milioni di persone, pari al 10% della popolazione attiva europea, sono attualmente disoccupate (Commissione Europea, 2010a).

² Durante la consultazione del 24 Novembre 2009 proposta dalla Commissione, il Presidente José Manuel Barroso ha dichiarato che "la crescita, la sostenibilità delle finanze pubbliche, la risposta ai cambiamenti climatici, l'inclusione sociale, una base industriale rafforzata e un terziario dinamico non sono alternative, bensì fattori che si rafforzano a vicenda" (Commissione Europea, 2009).

³ Tali priorità rappresentano dimensioni diverse che si integrano vicendevolmente, attraverso lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; nonché con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale (Commissione Europea, 2010a).

⁴ I cinque obiettivi, tra loro interconnessi, sono: il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro; il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S; i traguardi "20/20/20" (riduzione del 20% delle emissioni di gas effetto serra, nonché del consumo di energia e aumento del 20% dell'impiego di fonti rinnovabili) devono essere raggiunti; il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato; 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà (Commissione Europea, 2010a).



⁵ 1. *L'Unione dell'innovazione*, per agevolare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione; 2. *L'Unione Youth on the move*, per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento; 3. *Un'agenda europea del digitale*, per accelerare la diffusione di Internet ad alta velocità; 4. *Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse*, per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse; 5. *Una politica industriale per l'era della globalizzazione*, per favorire lo sviluppo di una base industriale solida, nonostante siano già stati compiuti notevoli progressi nel contesto della Strategia di Lisbona e dello Small Business Act; 6. *Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*, al fine di modernizzare i mercati occupazionali; 7. *Una Piattaforma europea contro la povertà*, per garantire coesione sociale e territoriale (Commissione Europea, 2010; Commissione delle Comunità Europee, 2008).

⁶ Con la nuova Strategia, si cerca, da un lato, di far convergere le *performance* degli Stati membri verso i nuovi obiettivi posti da EU 2020, dall'altro, di adeguare le singole politiche economiche e monetarie alle differenti istanze territoriali. Il successo di EU 2020 è subordinato alla costruzione di una *governance* economica effettiva, che presuppone una maggiore integrazione fra i vari livelli di *government* (Decaro, p. 106, 2011).

⁷ Con la *questione meridionale*, il Governo ha concentrato l'attenzione sulla riduzione del *gap* economico esistente fra il Nord ed il Sud del Paese; con quella *fiscale*, ha inteso elaborare una riforma generale del sistema fiscale; con il problema *energetico*, ha sottolineato la necessità di ridurre lo svantaggio competitivo accumulato dall'Italia in questo campo; con la *questione della legalità*, il Governo, nel PNR 2010, ha manifestato l'urgenza di tracciare un diverso modello legislativo, per ridurre l'eccessivo numero di regole (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2011).

⁸ La Quinta Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione Europea (2010b) sottolinea che i *target* e gli obiettivi stabiliti dalla EU 2020 non potranno essere conseguiti solo con politiche europee e nazionali. È quanto mai necessaria la partecipazione di tutte le amministrazioni territoriali, regionali e locali per elaborare politiche di sviluppo in grado di trasformare le diversità territoriali in punti di forza per contribuire allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione.

⁹ Ad esempio, il tasso di occupazione della popolazione compresa tra i 20 ed i 64 anni è stato fissato al 69,0%; la spesa in R&S al 1,53%; la riduzione delle emissioni di gas serra al -13,0% (ISTAT, 2011).

¹⁰ Il lavoro considera l'aggregato Mezzogiorno composto dalle otto regioni che storicamente lo hanno connotato, anche se non è un'area caratterizzata da dinamiche uniformi, tant'è che l'Unione Europea non le inserisce negli stessi Obiettivi: nell'ultimo ciclo di programmazione 2007-2013, la Puglia, la Calabria, la Sicilia e la Campania rientrano nell'*Obiettivo Convergenza*; la Basilicata è in *phasing out* dello stesso; l'Abruzzo e il Molise sono in quello della *Competitività*; la Sardegna è in *phasing in* di questo ultimo.

¹¹ Basti pensare che il Sud, in cui vive un terzo degli italiani, produce un quarto del prodotto nazionale lordo e rimane il territorio arretrato più esteso e più popoloso dell'area dell'Euro.

¹² Numerose sono le fonti di informazione sugli andamenti degli indicatori economico-sociali che hanno costituito la base di partenza scientifica del presente contributo, tra le quali si ricorda

l'EUROSTAT (2011), l'ISTAT (2011) e la Banca d'Italia (2011). Per quanto riguarda la posizione dei territori europei rispetto agli obiettivi della Strategia Europa 2020 si è fatto riferimento all'ESPO (2010).

¹³ In Europa l'attenzione per i problemi della competitività è cresciuta durante gli anni Ottanta, in relazione all'aggravarsi dei tassi di disoccupazione e alla perdita di attrattività del vecchio continente per gli investimenti esteri. Negli anni Novanta il declino della competitività europea nei confronti degli USA si è accentuato anche sotto il profilo di un progressivo allargamento del divario in termini di PIL pro capite, al punto da spingere la Commissione Europea e i principali paesi membri a cercare di individuarne le cause e a proporre una serie di politiche correttive. Il primo documento a parlare in Europa in modo esplicito di politica per la competitività è il *Libro Bianco Crescita, Competitività, Occupazione*, sul rilancio dello sviluppo dell'Europa, presentato da Delors nel 1993.

¹⁴ In effetti, tentare di definire la competitività di una nazione è molto più problematico rispetto a quella di una impresa: quest'ultima rischia di fallire se non migliora le sue performance; i paesi, invece, non hanno un limite inferiore stabilito, perché non possono uscire dal mercato. L'intervento successivo di Porter (1990) tenterà di accostare questi due punti di vista attraverso la proposta nota come il *Diamante di Porter*. Successivamente, Stopper (1997) ha fornito un passaggio concettuale importante, conferendo alla città e regioni il ruolo di luoghi eletti per la localizzazione di interdipendenze sottostanti allo spazio di efficienza e innovazione, di agglomerazioni ecc. Ad affermare il carattere multidimensionale della competitività, tenendo conto della Strategia di Lisbona, ha contribuito Maria Prezioso appartenente alla letteratura geografica italiana, che – con la rielaborazione del Diamante di Porter – ha coniugato competitività e sostenibilità (Gemmiti, 2007).

¹⁵ È sottinteso il passaggio da una concezione neoclassica di spazio omogeneo ad entità complessa e multidimensionale. Gli studi sul tema sono molto numerosi e lo diventano ancora di più se si considerano quelli volti ad interpretare il territorio in termini di *milieu*. Nella recente letteratura italiana, si ricordano i lavori di Dematteis (1994) e di Governa (1997), in quella francese, che inevitabilmente sfocia in questioni chiave della geografia regionale, si citano Vidal de la Blache (1922) e Claval (1985).

¹⁶ Il 19 maggio 2011 i Ministri per lo sviluppo territoriale degli Stati membri dell'Unione Europea hanno approvato la nuova Agenda Territoriale, che sostituisce quella del 2007 adottata a Lipsia, avente come obiettivo principale lo sviluppo di progetti regionali e settoriali in grado di valorizzare le peculiarità locali o di adattare gli stessi alla caratteristiche specifiche del territorio, così da aumentare le possibilità complessive di successo.

¹⁷ Per la valutazione della Strategia Europa 2020, alla Conferenza EUROSTAT del 10 marzo 2011 è stato presentato l'*Innovation Headline Indicator* (relativo alle *Innovative High-Growth Enterprises - Ihge*), che considera tutte le imprese con almeno dieci dipendenti a inizio periodo che presentano una crescita media annua in termini di dipendenti superiore al 20 per cento per tre anni consecutivi.

¹⁸ "Secondo il modello dei network territoriali i tradizionali distretti industriali ... devono essere interpretati un caso particolare del nuovo paradigma di organizzazione industriale che si basa sullo sviluppo delle relazioni a rete" (Cappellin, 2002).



Cambiamento climatico: uno sguardo d'insieme

Keywords: *Climate Change, Energia, Sostenibilità, Indicatori Territorializzati.*

JEL codes: *D7 Analysis of Collective Decision-Making; O2 Development Planning and Policy.*

Settori ERC: *SH3_1 Environment and Sustainability; PE10_3 Climatology and Climate Change.*

Sommario: *L'impatto delle attività antropiche sull'ambiente naturale, unito ad una regolamentazione non sempre condivisa su questioni quali la misura della sostenibilità – in particolare dell'efficienza energetica e del cambiamento climatico –, spinge, oggi, istituzioni ed organizzazioni internazionali (ONU, World Climate Change, Unione Europea) ad interrogarsi su come mitigare l'impatto dell'economia sullo sviluppo e la crescita dei diversi contesti territoriali. Le politiche europee su energia e cambiamento climatico propongono una graduale e continua evoluzione delle attività produttive e della cultura della competitività, da raggiungere attraverso l'uso di strumenti condivisi capaci di indirizzare i singoli territori verso scelte consapevoli che garantiscono gli stessi livelli di competitività nel rispetto del principio della sostenibilità.*

Partendo dal White Paper sul Cambiamento Climatico, dagli obiettivi che l'Unione Europea si propone di ottenere nel 2020 e dalle azioni suggerite in documenti quali Natura 2000, White Paper on Health (2009), White Paper on Trans-European Network for Transport Program (2009), The EU water initiatives (2009), si stilerà una lista di possibili indicatori, utili ad interpretare le diverse dimensioni del cambiamento climatico.

Abstract: *Climate Change is one of the major themes discussed in political and academic world. The paper introduces the European and international instruments explaining briefly the legal and technical aspects, the opportunities / threats both economic and social, with which States must confront in order to reduce green house emissions.*

1. Introduzione

Il Cambiamento Climatico è oggi uno dei temi maggiormente discussi nel mondo politico ed accademico. L'Unione Europea, infatti, in concerto con le maggiori potenze mondiali, sta affrontando, oramai da tempo, la questione del Cambiamento Climatico sia rendendosi disponibile ad un processo di misurazione e monitoraggio dello stesso (World Meteorological Organization per i World Climate Data and Monitoring Programme - WCDMP) sia contribuendo allo sviluppo di sistemi di gestione delle emissioni di gas ad effetto serra¹ finalizzati ad una loro riduzione complessiva *graduale* che non sia traumatica per i sistemi economici nazionali.

A partire dal Summit di Rio de Janeiro del 1992 e con la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC), entrata in vigore il 21 marzo 1994 a seguito della ratifica di quasi tutti i Paesi delle Nazioni Unite, e con il rinnovato "Protocollo di Kyoto", si ci è posti l'obiettivo di raggiungere la stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra ad un livello tale da prevenire pericolose interferenze antropiche con il sistema climatico discutendo sui possibili strumenti

da applicare (Tab. 1). La Convenzione afferma due principi fondamentali: il principio di equità ed il principio di precauzione, prevedendo con il primo *responsabilità comuni ma differenziate* (Convenzione Quadro delle Nazioni Unite 94/96/CE del 15 dicembre 1993) per ciascun paese a seconda delle condizioni di sviluppo, di intervento e della capacità di perturbazione del clima e diverse, dunque, dovranno essere anche le misure di adattamento a questi impatti²; con il secondo, invece, afferma che l'incertezza delle conoscenze scientifiche non possa essere utilizzata come ragione per posticipare gli interventi necessari ad evitare la possibilità di danni seri ed irreversibili, in linea quindi anche con gli obiettivi del principio di sostenibilità³.

Nel corso della Terza Conferenza delle Parti (COP3) della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici delle Nazioni Unite (1997) è stato avviato il primo strumento di attuazione della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, il Protocollo di Kyoto, prevedendo in esso il vincolo per i *Paesi industrializzati (Annesso I)*⁴, ossia quei paesi che nel 1990 avevano emesso almeno il 55% della CO₂ eq. totale, di ridurre le emissioni dei gas serra del 5,2% nel periodo 2008-2012 rispetto alle emissioni del 1990 (per i Paesi in Via di Sviluppo,

Tab. 1. Momenti e risultati dei Vertici delle Conferenze delle Parti (COP).

1992 - Rio de Janeiro- Conferenza sull' Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED)	United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC): ridurre le emissioni di gas serra nell'atmosfera, sulla base della teoria del riscaldamento globale.
1995 - Berlino - COP (Conferenza delle Parti)-1	Mandato di Berlino: dare avvio ad una fase di ricerca, della durata di due anni, per negoziare Stato per Stato una serie di azioni adeguate. Le nazioni in via di sviluppo furono esentate da obblighi vincolanti addizionali, a causa del principio di equità ("responsabilità comuni, ma differenziate"), stabilito nella Conferenza di Rio de Janeiro.
1996 - Ginevra - COP-2	Esposizione dei risultati della ricerca e una dichiarazione, basata essenzialmente sulla posizione degli Usa, che accettava i rilievi scientifici sui mutamenti climatici contenuti nel secondo rapporto dell'IPCC, auspicava il ricorso a politiche flessibili e stabiliva l'urgenza di "obblighi a medio termine legalmente vincolanti".
1997 - Kyoto - COP-3	Gran parte dei Paesi industrializzati e diversi Stati con economie di transizione accettarono riduzioni legalmente vincolanti delle emissioni di gas serra, comprese mediamente tra il 6 e l'8 per cento rispetto ai livelli del 1990, da realizzare tra il 2008 e il 2012.
2000 - L'Aja - COP-6	Scontri fra la delegazione dell'Unione Europea a quella degli Stati Uniti per le misure da adottare in caso di mancato adempimento agli obblighi e l'assistenza economica verso i Paesi in via di sviluppo per contrastare i mutamenti climatici.
2001 - Bonn - COP-6 Bis	Applicazione dei Meccanismi flessibili: venne stabilito un credito per le attività che contribuiscono all'abbattimento del carbonio presente nell'atmosfera e fu definita una serie di finanziamenti per agevolare le nazioni in via di sviluppo a ridurre le emissioni di CO ₂ .
2001 - Marrakesh - COP-7	Sono state stabilite regole operative per il commercio internazionale delle quote di emissione. I delegati concordarono inoltre che per l'entrata in vigore degli accordi di Kyoto fosse necessaria l'adesione di almeno 55 paesi, responsabili almeno del 55 per cento delle emissioni di CO ₂ nell'atmosfera nel 1990.
2003 - Milano - COP-9	Fattibilità di piani di riduzione delle emissioni tramite attività di riforestazione.
2005 - Montreal - COP-11	Piano di consolidamento dei meccanismi di sviluppo pulito, che avrebbero consentito alle nazioni più sviluppate di eseguire progetti di riduzione delle emissioni nei Paesi in via di Sviluppo (Clean Development Mechanism - CDM).
2006 - Nairobi - COP-12	La conferenza, nata con l'ambizioso proposito di coinvolgere i Paesi africani nei progetti CDM, non riuscì a stabilire ulteriori obiettivi di riduzione delle emissioni alla scadenza del Protocollo di Kyoto.
2007 - Bali - COP-13	Le delegazioni, comprese quelle statunitense, cinese ed indiana, hanno stabilito una "Road map" sul dopo-Kyoto. Nel documento finale viene riconosciuta la necessità di finanziare le nazioni in via di sviluppo per consentire loro di contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici. La "Road Map" prevede meccanismi che agevolino il trasferimento di tecnologie per lo sviluppo di energia pulita dai Paesi più ricchi a quelli emergenti e la concessione di aiuti per la protezione e la conservazione dei boschi e delle foreste nelle nazioni più povere.
2008 - Poznan - COP-14	Accordo per finanziare un fondo da destinare ai Paesi più poveri per fronteggiare gli effetti dei cambiamenti climatici
2009 - Copenhagen - COP-15	La conferenza, a dispetto delle aspettative della vigilia, si è chiusa con un accordo interlocutorio messo a punto da Stati Uniti e Cina, con il contributo di India, Brasile e Sud Africa, sostanzialmente accettato dall'Unione Europea. L'accordo di Copenhagen prevede di contenere di due gradi centigradi l'aumento della temperatura media del Pianeta e un impegno finanziario (30 miliardi di dollari l'anno tra il 2010 e il 2012 e 100 miliardi di dollari a partire dal 2020) da parte dei Paesi industrializzati nei confronti delle nazioni più povere al fine di incrementare l'adozione di tecnologie per la produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione dei gas serra. L'intesa non è però stata adattata dall'assemblea dell'UNFCCC e, di conseguenza, non è vincolante, né operativa.

(Elaborazione dell'autore su documenti della Conferenza delle Parti).



in osservanza del principio di equità, non sono previsti impegni).

2. Unione Europea e Cambiamento Climatico

Il cambiamento climatico, come noto, comporta un aumento delle temperature sia della terra che del mare e altera la quantità delle precipitazioni e la loro composizione, provocando un aumento del livello del mare, dei rischi di erosione costiera e un incremento atteso nella violenza dei disastri naturali provocati dall'acqua. L'aumento del livello dell'acqua, della sua temperatura e il cambiamento dei flussi si ripercuoteranno sull'offerta di cibo, sulla salute, sulle coltivazioni, sull'industria, sui trasporti e dunque sull'integrità dell'intero ecosistema. Gli impatti economici e sociali saranno differenti a seconda delle condizioni iniziali del sistema territoriale nel quale si verificano. Alcuni settori della società (anziani, disabili, famiglie a basso reddito) saranno i più colpiti (White Paper on Climate Change-SEC(2009) 386,387,388).

La legislazione sul cambiamento climatico recentemente concordata a livello europeo mette in atto misure concrete per raggiungere l'impegno condiviso a ridurre le emissioni del 20% sotto il livello del 1990 entro il 2020 e può essere emendata per raggiungere una diminuzione del 30% se stabilita come parte di un accordo internazionale in cui i paesi sviluppati concordano su riduzioni corrispondenti e appropriate.

Una valutazione svolta in tutta l'UE-27 sulle politiche e misure adottate dagli Stati membri ha individuato otto politiche e misure comuni e coordinate che dovrebbero consentire notevoli risparmi di emissioni di gas serra nell'UE:

1. *miglioramento del sistema Emission Trading System comunitario (ETS):* direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio delle quote di emissione di gas a effetto serra;
2. *condivisione degli oneri per la riduzione delle emissioni nei settori non compresi nel sistema ETS comunitario*⁵: decisione n. 406/2009/CE. Al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020, stabilisce impegni nazionali per le emissioni di gas serra che non rientrano nell'ambito del sistema ETS comunitario;
3. *obiettivi vincolanti per le energie rinnovabili:* direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Stabilisce obiettivi giuridicamente vincolanti per ogni

Stato membro al fine di conseguire l'obiettivo dell'Unione di portare al 20% la percentuale di energie rinnovabili rispetto al consumo energetico finale dell'UE entro il 2020;

4. *sistemi di cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica:* direttiva 2009/31/CE relativa allo stoccaggio geologico di CO₂;
5. *CO₂ e autovetture:* regolamento n. 443/2009. Definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri, che assicurerà che le emissioni del nuovo parco di veicoli leggeri siano ridotte a una media di 130 g CO₂/km entro il 2015;
6. *carburanti utilizzati per i trasporti:* direttiva 2009/30/CE. Prescrive ai fornitori di ridurre del 6% le emissioni di gas a effetto serra prodotte nella catena di produzione del carburante entro il 2020;
7. *settore aereo:* direttiva 2008/101/CE. Estende il sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra alle attività di trasporto aereo;
8. *trasporto stradale:* direttiva 2009/33/CE. Promuove veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada.

Secondo le stime dell'Unione Europea, le maggiori riduzioni di emissioni per il 2012 deriveranno dal sistema comunitario di scambio delle quote di emissione (Emission Trading System - ETS) e dalle direttive sull'energia rinnovabile (2009/28/CE). Gli Stati membri prevedono infatti importanti riduzioni indotte dal mercato interno dell'energia, dall'attuazione della direttiva europea sul rendimento energetico degli edifici (2002/91/CE ma anche 2010 / 31 / CE) e dall'impiego dei meccanismi flessibili di Kyoto nonostante l'Unione Europea abbia apportato delle modifiche a questi ultimi sostituendo il tradizionale Sistema Internazionale di scambio di emissioni (IET) con il su menzionato ETS.

I due meccanismi, pur avendo la comune finalità di consentire l'acquisto di quote di emissione, si differenziano nei *soggetti abilitati* allo scambio di quote che, nel sistema internazionale (IET), è possibile per i soli Stati Nazionali dell'Annesso I mentre nel sistema previsto dalla direttiva comunitaria, allo scambio possono partecipare tutte le persone (giuridiche e fisiche) all'interno della Comunità, e le persone dei Paesi Terzi che abbiano sottoscritto un accordo bilaterale (art. 25)⁶. L'ETS, istituito con la direttiva 2003/87/CE ed entrato in vigore già nel 2005 presenta un disciplinare più strutturato (Box 1), con annesso

- Il campo d'applicazione è esteso in particolare alle emissioni di anidride carbonica provenienti da attività di: combustione energetica, produzione e trasformazione dei metalli ferrosi, lavorazione prodotti minerali, produzione di pasta per carta, carta e cartoni;
- La necessità di possedere una autorizzazione all'emissione in atmosfera di gas serra a cui corrisponde un certo numero di quote di emissione; l'obbligo di rendere alla fine dell'anno un numero di quote (permessi) d'emissione pari alle emissioni di gas serra rilasciate durante l'anno. L'autorizzazione all'emissione di gas serra viene rilasciato dalle Autorità competenti previa verifica da parte delle stesse della capacità dell'operatore dell'impianto di monitorare nel tempo le proprie emissioni di gas serra;
- Le quote d'emissione sono rilasciate dalle Autorità competenti all'operatore di ciascun impianto regolato dalla direttiva sulla base di un Piano Nazionale di Allocazione (PNA); ogni quota dà diritto al rilascio di una tonnellata di biossido di carbonio equivalente;
- Il Piano Nazionale di Allocazione include coerenza con gli obiettivi di riduzione nazionale, con le previsioni di crescita delle emissioni, con il potenziale di abbattimento e con i principi di tutela della concorrenza; il PNA prevede l'assegnazione di quote a livello d'impianto per periodi di tempo predeterminati;
- Una volta rilasciate, le quote possono essere vendute o acquistate; tali transazioni possono vedere la partecipazione sia degli operatori degli impianti soggetti alla direttiva, sia di soggetti terzi (imprese, enti locali, organizzazioni non governative, singoli cittadini); il trasferimento di quote viene registrato nell'ambito di un registro nazionale;
- La resa delle quote d'emissione è effettuata annualmente dagli operatori degli impianti in numero pari alle emissioni reali degli impianti stessi;
- Le emissioni reali utilizzate nell'ambito della resa delle quote da parte degli operatori sono il risultato del monitoraggio effettuato dall'operatore stesso e certificato da un soggetto terzo accreditato dalle Autorità competenti;
- La mancata resa di una quota d'emissione prevede una sanzione pecuniaria di 40 Euro nel periodo 2005-2007 e di 100 Euro nei periodi successivi; le emissioni oggetto di sanzione non sono esonerate dall'obbligo di resa di quote.

Il sistema ETS si basa sulla premessa che la fissazione di un prezzo per il carbonio è il mezzo più conveniente per conseguire le drastiche riduzioni di emissioni globali di gas a effetto serra necessarie per impedire che il cambiamento climatico raggiunga proporzioni devastanti.

Il sistema è fondato su quattro principi fondamentali:

- Si tratta di un sistema cap and trade, cioè che fissa un tetto massimo al livello totale delle emissioni, ma consente ai partecipanti di acquistare e vendere quote secondo le loro necessità all'interno di tale limite;
- La partecipazione delle imprese dei settori interessati è obbligatoria;
- Contiene un solido quadro di riferimento per la conformità;
- Il mercato è comunitario, ma attinge a opportunità di riduzione delle emissioni presenti in tutto il mondo, accettando crediti derivanti da progetti di abbattimento delle emissioni svolti nell'ambito del meccanismo di sviluppo pulito (MSP) e dello strumento di attuazione congiunta (JI) del protocollo di Kyoto.

Fonte: Elaborazione dell'Autore su base della Direttiva 2003/87/CE.

un chiaro meccanismo sanzionatorio, rispetto ad una "punibilità" dichiarata, ma scarsamente strutturata nel Protocollo di Kyoto.

La direttiva UE stabilisce inoltre che, per ogni periodo di assegnazione (2005-2007; 2008-2012), ogni Stato membro elabori un Piano Nazionale di Assegnazione (PNA) che determini le quote totali di emissioni che intende assegnare per tale periodo e le modalità di tale assegnazione⁷. Nella stessa direttiva sono contenuti i criteri che stabiliscono il contenuto dei piani. Il processo decisionale, affidato all'autorità competente, si compone di tre fasi principali:

1. la definizione della quota totale di emissioni da assegnare a livello nazionale;
 2. assegnazione delle quote per settore;
 3. attribuzione di quote ai singoli impianti che devono rispettare i vincoli posti dalla direttiva.
- Da questo processo decisionale deriva il conte-

nuto principale dei Piani Nazionali, in cui sono presenti anche diverse informazioni riguardo la metodologia di assegnazione e ripartizione delle quote che è stata seguita. La Commissione Europea ha pubblicato quindi delle linee guida (Direttiva 2003/87/CE) per assistere gli Stati membri nella redazione dei PNA. Tuttavia, nonostante il suo supporto, ci sono state grandi difficoltà nella predisposizione dei piani, specie nel calcolo delle quantità di emissioni e nell'attribuzione delle quote ai singoli impianti. Ad esempio, il metodo di assegnazione a livello d'impianto è stato determinato in funzione delle caratteristiche dell'attività di riferimento a cui l'impianto appartiene. I principali metodi considerati sono:

- a) *produzione storica* - l'impianto riceve una parte della quantità totale assegnata agli impianti esistenti, proporzionale alla rispettiva quota parte della produzione totale della attività di riferimento;



- b) *lavorato storico* - l'impianto riceve una parte della quantità totale assegnata agli impianti esistenti, proporzionale alla rispettiva quota parte del lavorato totale della attività di riferimento;
- c) *emissione storica* - l'impianto riceve una parte della quantità assegnata agli impianti esistenti, proporzionale alla rispettiva quota parte delle emissioni totali di CO₂ calcolate per l'attività di riferimento;
- d) *produzione prevista* - l'impianto riceve una parte della quantità assegnata agli impianti esistenti, in funzione della rispettiva produzione prevista e di un coefficiente d'emissione specifico per la propria attività di riferimento (opzione adottata solo per l'elettrico).

Si ritiene che tra i quattro metodi sopra menzionati, quello relativo alla produzione storica ed al lavorato storico siano caratterizzati da una maggior efficienza economica-ambientale, poiché premiano gli investimenti precoci. Infatti, calcolando indirettamente un coefficiente d'emissione medio per l'attività di riferimento, si premiano gli impianti più efficienti della media dal punto di vista ambientale, e si penalizzano quelli che lo sono meno. In tal senso, dove tecnicamente possibile, i metodi relativi alla produzione storica ed al lavorato storico sono stati preferiti agli altri.

Il Protocollo di Kyoto ha introdotto inoltre altri due meccanismi flessibili per la gestione delle quote di emissione: la Joint Implementation (JI) ed il Clean Development Mechanism (CDM).

Il meccanismo di Joint Implementation permette alle imprese dei paesi con vincoli di emissione (Annesso I) di realizzare progetti che mirano alla riduzione delle emissioni in *altri Paesi con vincoli di emissione* (Tipicamente nell'Europa dell'Est ed in Russia). I progetti JI sono "operazioni a somma zero" in quanto le emissioni totali consentite nei due paesi rimangono le stesse. Lo scopo del meccanismo di JI è di ridurre il costo complessivo d'adempimento degli obblighi di Kyoto permettendo l'abbattimento delle emissioni dove è economicamente più conveniente. Le emissioni evitate dalla realizzazione dei progetti generano crediti di emissione, o ERUs (Emissions Reduction Units), che possono essere utilizzati per l'osservanza degli impegni di riduzione assegnati. Poiché la JI coinvolge Paesi che hanno dei limiti alle emissioni, i crediti generati dai progetti sono *sottratti dall'ammontare di permessi di emissione inizialmente assegnati al paese ospite (AAUs)*. Tutti i paesi industrializzati possono potenzialmente ospitare progetti JI. I paesi con le economie in transizione, caratterizzati da bassi costi marginali di abbattimento, sono i naturali candidati per questo tipo di progetto. Il

funzionamento di un progetto JI è così strutturato:

- un'azienda privata o un soggetto pubblico realizza un progetto in un altro paese, mirato alla limitazione delle emissioni di gas serra;
- la differenza fra la quantità di gas serra emessa con la realizzazione del progetto e quella che sarebbe stata emessa senza la realizzazione del progetto (cosiddetto scenario di riferimento o baseline per il calcolo delle riduzioni di emissioni) è considerata un'emissione evitata e viene accreditata sotto forma di ERUs.

Anche il dispositivo del Clean Development Mechanism consente di ridurre le emissioni di gas a effetto serra in modo economicamente efficiente. Il suo funzionamento è simile a quello della Joint Implementation ma i progetti di riduzione delle emissioni sono realizzati in Paesi che *non* rientrano nell'Annesso I. Ugualmente alla JI, l'impegno concreto di un Paese industrializzato nello sviluppo sostenibile di un Paese più arretrato viene premiato con crediti di emissione in grado di soddisfare gli impegni di riduzione del Paese industrializzato oppure potenzialmente scambiabili sul mercato delle emissioni di gas a effetto serra.

Una differenza sostanziale tra JI e CDM è che CDM chiaramente stabilisce la sua funzione di promuovere uno sviluppo sostenibile (Fig. 1). I delegati di paesi in via di sviluppo enfatizzano ripetutamente questa caratteristica come la più importante nel CDM. Quindi, i paesi in via di sviluppo sostengono che CDM è il primo e principale meccanismo per favorire lo sviluppo sostenibile. La seconda differenza è l'inclusione di misure di adattamento come qualcosa che il CDM possa supportare. L'inclusione di questa previsione aumenta l'accettazione di CDM da parte delle piccole isole e di altri paesi similmente vulnerabili e in via di sviluppo.

Un esempio di quanto il sistema dello scambio di quote sia conveniente per l'ambiente e per il sistema economico in generale è riportato nel Box 2.

In conclusione, dal 2013 in poi l'impegno totale dell'UE per ridurre entro il 2020 le emissioni di gas serra del 20% rispetto al 1990 sarà ripartito fra settori compresi e non compresi nel sistema ETS comunitario nella seguente maniera: a) le emissioni dei settori che *rientrano* nel sistema ETS comunitario dovranno ridursi del 21% rispetto al 2005; b) i settori che *non* rientrano nel sistema ETS comunitario dovranno registrare una riduzione del 10% circa rispetto al 2005. Nell'insieme, la riduzione complessiva sarà del 20% rispetto al 1990 e del 14% rispetto al 2005 ("Communication from Commission to the European Council and the European Parliament – An Energy Policy for Europe" (2007). L'Europa ha dunque dichiarato

Fig. 1. Comparazione tra Meccanismo di Joint Implementation e Clean Development Mechanism.

	Joint Implementation	Clean Development Mechanism
Proposing agents	Annex I countries (Germany and Norway).	Developing countries (originated from proposal by Brazil, elaborated by the G77 and China, and tabled as G77 and China's proposal).
Emphasis on sustainable development	Implicit	Explicit
Coverage of adaptation measures	Absent	Exists
Banking of credits	Absent	Exists
Emissions trading scheme	Entirely	Prominent
Transfer of resources and technology	Expected	Expected
Crediting scheme	Project-based	Project-based

Fonte: Clean Development Mechanism: prospettive dai paesi in via di sviluppo, Agus P. Sari, Stephen Meyers, 1999.

Box 2: Perché lo scambio di quote di emissioni è vantaggioso per le aziende e l'ambiente?

Poniamo che le aziende A e B emettano entrambe 100.000 tonnellate di CO₂ l'anno e che i rispettivi governi assegnino a ciascuna quote di emissioni equivalenti a 95.000 tonnellate, lasciando a loro l'onere di escogitare un modo per coprire le 5.000 rimanenti. Le due aziende hanno quindi la possibilità di scegliere fra ridurre le emissioni di 5.000 tonnellate, comprare 5.000 quote sul mercato o ricorrere a una combinazione delle due soluzioni. Prima di decidere quale strada seguire, i costi di ciascuna opzione vengono confrontati. Immaginiamo che il prezzo di mercato di una quota al momento equivalga a 20 euro per tonnellata di CO₂. L'azienda A calcola che tagliare le emissioni costerà 10 euro la tonnellata, quindi decide di farlo perché risulterebbe più economico che acquistare le quote necessarie. Anzi, decide addirittura di cogliere l'occasione per ridurre le proprie emissioni non di 5.000 tonnellate, ma di 10.000.

La situazione dell'azienda B è diversa: dato che per lei i costi di riduzione ammontano a 30 euro la tonnellata e sono pertanto superiori al prezzo di mercato, decide di acquistare quote anziché ridurre le emissioni. L'azienda A spende 100.000 euro per ridurre le proprie emissioni di 10.000 tonnellate al costo di 10 euro la tonnellata, ma riceve 100.000 euro per la vendita delle 5.000 quote di cui non ha più bisogno al prezzo di mercato di 20 euro ciascuna. In questo modo, recupera totalmente i costi di riduzione delle emissioni vendendo le proprie quote in eccesso, mentre senza il sistema per lo scambio di quote di emissioni avrebbe dovuto sostenere un costo netto di 50.000 euro (presumendo una riduzione delle emissioni equivalente soltanto alle 5.000 tonnellate necessarie). L'azienda B spende invece 100.000 euro per comprare 5.000 crediti al prezzo di 20 euro l'uno, ma senza la flessibilità consentita dall'EU ETS, avrebbe dovuto ridurre le emissioni di 5.000 tonnellate al costo di 150.000 euro. Lo scambio di emissioni consente pertanto un risparmio totale di 100.000 euro per le due aziende prese in esame. Dal momento che l'azienda A sceglie di tagliare le proprie emissioni (poiché si tratta dell'alternativa più economica, in questo caso), le quote che l'azienda B acquista rappresentano una reale riduzione delle emissioni, anche se l'azienda non riduce le proprie.

(Fonte: Commissione Europea, Il sistema per lo scambio di emissioni dell'UE, 2009.

che la propria politica energetica deve puntare a⁸:

- promuovere una cultura dell'efficienza energetica in modo da raggiungere l'obiettivo di risparmio dei consumi dell'UE del 20% entro il 2020;
 - raggiungere una quota del 20% di energie rinnovabili nel totale dei consumi energetici dell'UE entro il 2020 (obiettivo "vincolante");
 - utilizzare incentivi per lo sviluppo e la diffusione di nuove tecnologie eco-compatibili così da raggiungere una quota minima del 10% per i biocarburanti nel totale dei consumi di benzina entro il 2020 (obiettivo "vincolante");
- I settori che rientrano nel sistema ETS comuni-

tario devono ottenere una diminuzione più significativa perché è economicamente più vantaggioso ridurre le loro emissioni piuttosto che quelle degli altri settori non compresi nel sistema.

3. Gli strumenti per combattere il Climate Change - Conclusioni

L'ETS, la JI, il CDM sono dunque strumenti finalizzati a ridurre l'emissione complessiva globale di gas ad effetto serra, in un'ottica sostenibile, con l'obiettivo implicito di ridurre i tradizionali rischi naturali ad essi direttamente o indirettamente inter-



connessi. Le *difficoltà sostanziali* per i policy maker si trovano invece nel redigere Piani Nazionali di Assegnazione delle emissioni da attribuire ai settori produttivi interni che, dal 2013, non saranno più a scala nazionale ma a scala comunitaria.

Strumenti di valutazione *ex ante* delle *scelte di piano* - European directive on Strategic Environmental Assessment (SEA-Directive 2001/42/EC) - e delle *scelte di policy* - the European directive for the effects' measure of policies (TIA, EC Impact Assessment Guidelines 2009) - misurano opportunamente gli impatti territoriali delle policy e dei piani valutando le scelte connesse allo sviluppo territoriale e alla cooperazione perché garantiscono una crescita bilanciata e policentrica nelle aree urbane, rurali e periferiche (Territorial Agenda, 2007 and 2010). I policy maker si trovano dunque a dover comprendere gli impatti che il cambiamento climatico genera sul territorio per poi implementare politiche capaci di mitigarne gli effetti.

Nonostante i numerosi strumenti messi a punto, a livello comunitario ed internazionale, per affrontare le sfide del Cambiamento Climatico e gli obiettivi manifestati nelle policy siano chiari, i policy maker incontrano notevoli difficoltà nel tradurre tali indirizzi sul territorio in Piani nazionali di Assegnazione. La determinazione di indicatori qualitativi, basati su dati certi e certificati (ISTAT, EUROSTAT, ESPON DATABASE) e costruiti per misurare *gli effetti che le azioni politiche generano*, sono dunque da preferire a stime approssimative così come è da preferire la valutazione *ex ante* dei settori ETS su cui intervenire. La decisione di dismettere o acquistare quote di emissione, dovrà essere fatta, infatti, sulla base delle *caratteristiche ambientali, sociali, culturali di ogni territorio* misurando l'impatto che la dismissione o l'acquisto di tali quote genera. È dunque necessaria una pianificazione/programmazione particolareggiata e distinta per i singoli territori partendo però dalla base comune che sono le politiche a cui tutti gli Stati membri dovranno attenersi.

Bibliografia

- Brundtland G., *Our commune future*, 1987.
Carbonaro I., *A system of measure for provincial performance through indicators and composite indexes* in M. Prezioso (ed.), *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*, Bologna, Pàtron Editore, 2010 (in press).
Commissione Europea, *Documento introduttivo direttiva 2003/87/CE*.
Commissione Europea, *White Paper on Climate Change*-SEC(2009) 386, 387, 388.
Commissione Europea, *Emission Trade System*, 2003/87/CE.

- Commissione Europea, *Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*, Direttiva Europea 2009/28/CE.
Commissione Europea, *Rendimento energetico degli edifici*, 2002/91/CE.
Commissione Europea, *Il sistema per lo scambio di emissioni dell'UE*, 2009.
Commissione Europea, *Prestazione energetica nell'edilizia*, 2010/31/UE.
Commissione Europea, *An Energy Policy for Europe*, SEC(2007) 12.
Coronato M., *Territorial governance in the choices of energy planning*, EURAM 2011, Management Culture in 21st Century, Track Title: Governance In Public And Non Profit Organizations: Systems, Mechanisms And Roles, 2011a.
European Commission, *Territorial Agenda of the European Union Towards a more Competitive Europe or Diverse Region*, (2007-2011).
European Commission, *Territorial Impact Assessment*, EC Impact Assessment Guidelines, 2009.
Espo Programme, *Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies*.
Green Paper, *Adapting to Climate Change in Europe-Option for EU action*, 2007.
Monni L., *Il sistema europeo di Emission Trading. The European system of Emission Trading (EU-ETS)*, Ambienteditto.it, 2006.
Prezioso M., *STeM Approach for a sustainable territorial development of the Lisbon strategy*, in ERSA 46th European Congress - ESPON Special Session, Volos, august-sept., 2006.
Protocollo di Kyoto, *United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*, 1997.
Sari P., Meyers S., *Clean development mechanism: perspectives from developing countries*, Agus P, Stephen Meyers, U.S. Environmental Protection Agency through the U.S. Department of Energy under Contract No. DE-AC03-76SF00098, 1999.

Note

- ¹ Carbon dioxide (CO₂), methane (CH₄), nitrus oxide (N₂), hydrofluorocarbons (HFCs), perfluorocarbons (PFCs) e sulphur hexafluoride (SF6).
² Green Paper "Adapting to Climate Change in Europe-Optino for EU action", 2007.
³ 1987 "Rapporto Brundtland" ("Our common future"): uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni". La protezione dell'ambiente non viene più considerata un vincolo allo sviluppo, bensì una condizione necessaria per uno sviluppo duraturo.
⁴ Australia, Austria, Bielorussia, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Danimarca, Estonia, Federazione Russa, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Monaco, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria, Unione Europea.
⁵ Non rientrano nei settori ETS trasporti, edilizia, servizi, agricoltura, rifiuti, piccoli impianti industriali. Il sistema ETS riguarda settori industriali "energivori" (grandi consumatori di energia): termoelettrico, raffinazione, produzione di cemento, di acciaio, di carta, di ceramica, di vetro.
⁶ Documento introduttivo direttiva 2003/87/CE.
⁷ Nell'ambito della revisione dell'EU ETS che avrà luogo nel 2013, l'attuale sistema, che prevede 27 tetti nazionali ed è attuato tramite Piani Nazionali di Assegnazione (PNA), sarà sostituito da un tetto unico valido per tutta l'UE.
⁸ European Directive 2009/91/EC.



Europei per caso o per scelta? Il futuro dell'Europa dalla Strategia di Lisbona alla Strategia *Europe 2020* e alla *Territorial Agenda* tra crisi globale e (mancanza di) coesione

Keywords: *Integrazione Europea, Coesione.*

JEL codes: *N4 Government, War, Law, International Relations and Regulations; R58 Regional Development Planning and Policy.*

Settori ERC: *SH1_11 International Trade, Economic Geography; SH1_12 Economic History, Development.*

Sommario: *Scopo di questo intervento è cercare di capire se le principali direttrici dello sviluppo futuro, individuate dalle Istituzioni Europee possano porsi concretamente come obiettivi di politica economica per gli Stati membri dell'Ue. Il dubbio nasce per diversi motivi:*

- 1) Gli obiettivi formulati dall'UE appaiono piuttosto ambiziosi e di fatto le scadenze via via individuate per il loro perseguimento sono state per lo più disattese.*
- 2) Sembra esserci un notevole divario tra il "grande" progetto politico di alcuni illuminati e lungimiranti Europeisti, i "piccoli" progetti spesso di breve termine (confronto elettorale) e respiro strettamente locale di molti politici negli Stati membri e la somma dei progetti individuali della gente che, quotidianamente, si confronta con una realtà piena di incertezza. Può un processo così complesso, come l'effettiva implementazione dell'edificio europeo nei suoi aspetti più significativi (coesione!), essere realizzato con un approccio top down, senza la partecipazione e il supporto dei suoi "abitanti"? (qual è il ruolo della geografia?).*

Abstract: *Aim of this paper is to investigate whether the main economical and political targets formulated by the European Union for its future development can be realistically pursued by the single States or not. There are several reasons to ask this question:*

- 1) The EU targets are very ambitious and until today a lot of deadlines haven't been met.*
- 2) There is a relevant gap among the "great" political vision of some enlightened and far-sighted supporters of Europeanism, the "cheap" short-term plans (i.e. elections) of many politicians only interested in domestic matters and the sum of the individual plans of ordinary people, busy coping every day with a very uncertain future. Is it possible to implement such a complex project as the construction of the European "home" by a top down approach, without the popular participation, at least at the emotional level? Which contribute can geography give to the process?*

1. Il passato dell'Europa: a piccoli passi verso l'integrazione

L'idea di un'Europa, come qualcosa di più di una semplice espressione fisico-geografica, destinata ad identificare uno tra i cinque continenti, rappresenta un'aspirazione antica e ricorrente. Gli antichi Romani, Carlo Magno, Napoleone sono solo alcuni tra coloro che tentarono in epoche diverse ed in vari modi di tradurre in realtà il progetto di raccogliere genti e territori così differenti in un'unica grande entità politica. Alcuni ci riuscirono, parzialmente però e di solito per un arco di tempo relativamente breve. Le ragioni che determinarono il fallimento di tali iniziative in passato sono molteplici e dipen-

dono da molti fattori e, ovviamente, sono collegate a elementi oggettivi specifici delle diverse epoche storiche, che di volta in volta si intenda considerare. È tuttavia possibile identificare alcuni aspetti per così dire strutturali e ricorrenti alla radice di tali insuccessi.

Uno degli elementi principali, che si è spesso manifestato nel lungo cammino formativo dell'Europa, seppure con forme mutevoli, a seconda del preciso momento storico, è stato senza dubbio quello che potremmo definire come il "particolarismo europeo"; con questa espressione si intende qui identificare quel tipico atteggiamento, radicato nella tradizione storica del Vecchio Continente, persino in epoca antecedente alla nascita degli



Stati nazionali, che ha spesso visto fallire iniziative di integrazione geografica e politica di vario genere per il prevalere di interessi circoscritti e localizzati, nonché per una confusa concezione di identità europea, mai definitivamente chiarita sul piano del contenuto culturale e politico e conseguentemente associata ad un'altrettanto poco chiara idea dei suoi limiti confinari.

Cos'è l'Europa, oltre a uno spazio geografico? E perché mai dovrebbe/potrebbe essere considerata come un'entità politico-culturale unitaria? Può essa essere analizzata come un sistema territoriale e quindi anche come un sistema culturale, politico, sociale diverso e "superiore" rispetto alla somma delle sue parti, Nazioni o Stati¹, a seconda di ciò che si voglia considerare.

In passato l'aspirazione all'unificazione di così ampi territori sembrava trovare una spiegazione nella "naturale" brama di potere e conquista di risorse, naturali e umane, in una parola in una volontà di potenza, che si traduceva quasi inevitabilmente in un processo di crescita spaziale (cfr. Ratzel, 1901). Ma la fame di territorio, che accompagnava questa fase di crescita, trovava il suo limite in una parabola evolutiva, cui, fino ai nostri giorni, è sembrato impossibile sottrarsi. Raggiunta la dimensione critica, che assicurava il massimo di potenza raggiungibile in un dato momento per un determinato soggetto politico, ecco che il superamento di quella soglia si traduceva nell'incapacità di mantenere il controllo di spazi così vasti e nel conseguente declino del soggetto stesso e del suo potere. Ciò è avvenuto in passato, sia quando le forme di *governance*, diremmo oggi, adottate per l'amministrazione dei possedimenti si erano indirizzate verso scelte centraliste sia quando si era cercato di ridistribuire funzioni e poteri in un'ottica di decentramento. Frammentazione, antagonismi, particolarismi hanno sempre segnato il tramonto del progetto.

In realtà questa riflessione ci porta ad identificare un'altra costante relativa al senso della formazione di un'entità politica europea, stabile e consolidata (tralasciando di affrontare qui il discorso relativo ai suoi confini). Ci si riferisce alle cosiddette "economie di scala", concetto formulato nell'ambito della teoria economica, declinato in vari modi, spesso invero non appropriati, ma che conserva la pregevole qualità di mostrarsi come una chiave di lettura mai obsoleta di fenomeni e processi economici e, quindi, in una più ampia accezione, anche sociali e politici.

Con questa espressione si intende indicare i vantaggi (interni ed esterni) che derivano ad un soggetto economico² (individuo, impresa tradizionale, multinazionale, Stato, ecc) dal processo di crescita

dimensionale (di solito associato alla crescita della scala di produzione di un'impresa, ma anche al/i mercato/i di sbocco). Tipicamente le economie di scala interne sono identificate dalla riduzione dell'impatto dei costi fissi di produzione sul costo unitario (e marginale) dell'unità di prodotto, che si realizza al crescere della produzione e permette di abbattere i costi unitari totali, realizzando una maggiore efficienza, maggiore competitività (costi più bassi possono tradursi in prezzi più bassi) e in tutta una serie di effetti virtuosi di natura cumulativa (l'incremento della produzione può portare ad un'espansione dell'occupazione e ad una maggiore distribuzione di salari, alla crescita delle entrate fiscali, ecc.). Sotto molti punti di vista, si può affermare che le economie di scala siano il vero motore dell'organizzazione capitalistica moderna, basata sull'accumulazione e sul perseguimento della crescita continua.

Il raggiungimento di un migliore assetto organizzativo territoriale, di maggiore efficienza e competitività sono alla base di tutto il processo di integrazione europea. Non si vuole qui affermare che lo scopo dell'Unione Europea (di seguito UE nel testo) si esaurisca integralmente in un progetto di razionalizzazione e ottimizzazione economica³. Piuttosto si intende evidenziare, da una parte, i vantaggi in tal senso che dovrebbero derivare a tutta la Comunità dall'implementazione sempre più complessa e pervasiva del progetto stesso, legati al raggiungimento di un unico vero completo sistema economico europeo (peraltro attualmente piuttosto avanzato); dall'altra, come proprio la consapevolezza dei vantaggi acquisibili, ma anche della necessità di un'evoluzione secondo queste direttrici, sia stata un incentivo molto forte per affrontare le tappe, i sacrifici e tutte le difficoltà che hanno caratterizzato il cammino di creazione e perfezionamento di questo complesso sistema. Non a caso si ricorda che i primi "pilastri"⁴ dell'edificio sono stati proprio la realizzazione della CEE (in sostanza l'idea di un mercato comune progressivamente sempre più sofisticato e sviluppato) e l'EURATOM (1957) e, ancora prima, la CECA (1951), vale a dire istituzioni operanti in settori particolarmente importanti da un punto di vista strategico, politico ed economico.

Nel mondo contemporaneo, in cui geopolitica e geoeconomia sono strettamente intrecciate tra loro, la creazione dell'UE e il suo processo di allargamento possono essere interpretati come la ricerca di economie di scala su più fronti (mercato del lavoro più ampio e differenziato, mercato di sbocco per i prodotti, sistema europeo della ricerca, ecc.) e, più in generale, come un processo di ristrutturazione

e riorganizzazione funzionale in vista delle mutate condizioni dello scenario economico e politico internazionale, quest'ultimo considerato soprattutto in relazione agli effetti della globalizzazione (integrazione delle principali reti e infrastrutture viarie, energetiche, di comunicazione, ecc.)⁵.

Uno degli effetti più evidenti della globalizzazione nell'attuale fase storica è proprio l'importanza della dimensione (demografica, territoriale, in termini di PIL, di peso sul commercio internazionale, ecc.) che, oltre che dalle economie di scala, è incentivata anche dall'erosione del potere politico, economico, ecc. degli Stati. Questo processo si realizza a fronte dell'aumento di potere di altri soggetti come le imprese multinazionali, globali o altre organizzazioni (ad es. la criminalità organizzata) che hanno saputo adattarsi e sfruttare in modo più elastico e rapido le caratteristiche e i vantaggi della globalizzazione stessa, soprattutto in termini di capacità d'integrazione e comunicazione e quindi di gestione e amministrazione spaziale dei diversi processi (economici, criminali) via via interessati. Sotto questo profilo, oltre che ad esigenze/aspirazioni interne, l'implementazione dell'UE risponde indubbiamente alla necessità/volontà di creare un soggetto solido e competitivo, che possa dialogare in una posizione non svantaggiata (e magari di *leadership*) con gli altri grandi soggetti dello scenario politico ed economico mondiale ormai multipolare, sia esso quello descritto nel modello ormai un po' obsoleto della triade (Usa, Europa, Giappone⁶) o in quello un po' più moderno dei BRIC (Brasile, Russia, India, Cina⁷) o auspicabilmente in un nuovo modello più adatto a descrivere la realtà contemporanea⁸.

Non è un caso che, dopo un avvio brillante, ma certo non scevro di ostacoli (es: la difficoltà di coinvolgere nel progetto il Regno Unito, i difficili equilibri nei rapporti franco-tedeschi, ecc) il processo di costruzione dell'UE abbia ripreso slancio dopo la fine della contrapposizione USA-URSS. Il crollo del comunismo ha indubbiamente "scongelato" una situazione di equilibrio geopolitico molto cristallizzata, che presentava però anche molti vantaggi per l'Europa. Nel mondo bipolare, dominato dai due colossi americano e sovietico, non era poi così stringente la necessità di una più profonda integrazione europea e anche il tentativo di costituire un terzo polo (Paesi non allineati) non ha trovato le condizioni adatte per crescere e maturare. In quel clima era molto più conveniente ricorrere alla negoziazione bilaterale a più livelli con la superpotenza di turno. Nel caso dell'Europa, ciò ha permesso di rimandare tutta una serie di questioni, che avrebbero richiesto una qualche

forma di coordinamento e gestione integrata, oltre a dirottare risorse economiche, altrimenti investite nella ricostruzione prima e nella crescita e industrializzazione, poi⁹. La regola era la frammentazione. La scomparsa del mondo bipolare ha posto gli USA di fronte al problema del costo del mantenimento della propria *leadership* politica ed economica, nonché della sostenibilità del proprio ruolo di guardiano del mondo e gli "alleati" di fronte alla necessità di partecipare alle spese. Per l'UE questo significa la responsabilità di una propria politica estera e riuscire ad essere competitivi sul piano economico in modo indipendente dagli USA. È in questo contesto che la CEE compie un salto di qualità e diventa UE, attraverso un piano di ristrutturazione e di razionalizzazione politica ed economica ambiziosissimo ancora incompleto. Gli obiettivi e gli strumenti di questa trasformazione sono ben chiari a livello istituzionale e più volte ribaditi nei documenti programmatici dell'Unione; in particolare in quelli più recenti, dalla Strategia di Lisbona (2001, 2005) fino alla Strategia Europa 2020.

Ripercorrendo a ritroso il lungo percorso che ha condotto alla struttura dell'UE nella forma attuale, non si può non trovare una sostanziale conferma ai ragionamenti condotti sin qua in termini di valenza economica del progetto, con tutte le implicazioni relative alla "massa critica" dimensionale e alla *governance*, prima evidenziate. Tali caratteristiche, per altro, emergono anche nella "vocazione" europea ad un allargamento continuo e dai confini ancora indefiniti. D'altra parte, non si può negare che l'idea ultima di UE, nella sua forma-traguardo, e gli sforzi compiuti sin qua per piccoli passi verso tale obiettivo (nonché quelli programmati per il futuro) non siano degni di una profonda ammirazione, sia per la complessità del progetto, sia per la difficoltà di realizzazione, ma, anche e soprattutto, perché esso rappresenta uno dei più affascinanti, visionari, coraggiosi e ambiziosi progetti della storia più recente.

2. Il futuro dell'Europa: "se non ora, quando?"

Come è noto, il secondo dopoguerra è stato caratterizzato per lungo tempo da un diffuso senso di ottimismo verso la possibilità di creare e gestire una pace universale e assicurare benessere a tutti. Ciò sarebbe stato possibile soprattutto attraverso la creazione di nuove istituzioni di diritto internazionale e il potenziamento di quelle pre-esistenti (Società delle Nazioni). L'entusiasmo e le aspettative di tale fase, ricca di fermenti e spinte costruttive



e propositive, si sono infranti ben presto contro la durezza della recessione degli anni Settanta, l'emergere del problema ambientale/energetico, la constatazione del perdurare di profondi e crescenti squilibri territoriali, ecc. Il crollo del muro di Berlino ha poi segnato la fine delle ideologie e non, come si aspettava qualcuno, la fine della storia e il trionfo del capitalismo come forma perfetta di organizzazione economica e sociale. Oggidì il capitalismo denuncia tutti i suoi limiti e soprattutto un progressivo scollamento tra le logiche e i fini dell'economia e le esigenze più profonde della società. L'economia ragiona per spazi differenziati solo da variabili strettamente monetarie (costo del lavoro, ecc.) mentre la società esprime ovunque un certo bisogno di radicamento territoriale.

Viviamo un'epoca di decadenza, il crepuscolo di una fase storica e l'avvio di una nuova era. In questo delicato momento di transizione, una delle sfide più affascinanti è l'opportunità di trasformare l'UE in qualcosa di più di un edificio economico. Bisogna riconoscere che questo è sempre stato l'obiettivo ultimo del progetto. Il percorso scelto, come più volte sottolineato, ha privilegiato l'implementazione e il potenziamento progressivo di una struttura economica integrata, anche sulla base della consapevolezza che la condivisione di interessi economici è un collante molto forte¹⁰. Raggiungere i livelli di integrazione attuale è stato molto difficile e complesso. Si pensi alla complessità dell'Unione monetaria e alle recenti crisi di stabilità che hanno visto coinvolti drammaticamente diversi Stati, tra cui, tra gli ultimi, Portogallo e Grecia; ai vari dissidi interni, al calo di interesse della popolazione, che promana dagli esiti di alcune consultazioni referendarie o elettorali (esiti negativi dei referendum in Francia e Paesi Bassi per l'adozione della "Costituzione" europea, calo di partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo nelle ultime consultazioni, senso diffuso di estraneità alle istituzioni a fronte di sacrifici economici molto forti); ma si pensi anche e soprattutto alla difficoltà di raggiungere degli indirizzi di politica economica unitari e condivisi, necessari per gestire situazioni di particolare gravità come quelle che sono seguite all'ultima grande crisi economica internazionale.

Proprio queste situazioni di stallo, che non riguardano solo la politica economica, ma tutti gli aspetti della vita collettiva dell'UE, (come la gestione dell'ultima "emergenza migrazioni" e altro ancora), denunciano potentemente la fragilità delle basi su cui poggia la Comunità europea. L'emergere continuo e il prevalere degli interessi politici ed economici dei diversi Stati, mostrano anzi chiaramente che è forse prematuro parlare

di una vera comunità europea, nel senso più letterale del termine, cioè insieme di individui che sente di appartenere a un gruppo ben definito, in cui si riconosce, di cui condivide ideali ed aspirazioni e per cui è disposto a sacrificare parte delle proprie aspirazioni e interessi individuali. Si sarebbe tentati di dire, parafrasando il grande statista del passato, che fatta l'UE, è ora di costruire i cittadini europei. Questo processo implica delle azioni molto profonde e difficili. Vanno in questa direzione sicuramente i contenuti della politica di coesione, che, sembra però molto spesso troppo condizionata ancora da un approccio fortemente "economico"; fondamentale è la creazione di un sistema di istruzione e ricerca integrato e unitario, il potenziamento della mobilità in tutti i campi, lavorativo, d'istruzione e ovviamente l'implementazione di reti di trasporto e comunicazione sempre più veloci e integrate.

Ma restano aperte molte questioni e, sempre, in partenza, una: cos'è l'Europa? Quali sono i suoi confini? Con quali criteri li identifichiamo? Relativamente all'aspetto confinario, considerazioni di carattere strategico spingerebbero a non porsi limiti. Si tratterebbe di una sorta di *Drang nach Osten*, in chiave moderna, cioè senza più l'ausilio della forza, ma sulla base di associazioni volontarie, stimolate dalla convergenza di interessi economici. Ma se l'UE aspira ad essere qualcosa di più di una Comunità economica, prima o poi, bisognerà scegliere il senso (l'identità) di tale comunità. Gli ostacoli sono molti: il fallimento da parte dell'UE del tentativo di adottare una Costituzione¹¹ (ripiegando poi su una versione meno carica di significati ideologici quali il Trattato di Lisbona); la difficoltà di individuare i propri "simboli" (cos'è una cultura senza simboli?); le tensioni nazionalistiche, che assumono la forma ora di antagonismo ora di vero e proprio egoismo degli Stati nazionali europei di antica tradizione; la sfida (mancata secondo alcuni) del multiculturalismo e quella dell'interculturalismo, ancora più complessa, che pone l'Europa di fronte a nuove richieste di integrazione, provenienti da un esterno e da un "altrove", ormai qui, dentro e ora; il peso e il significato che si vuole riconoscere o meno alla religione, alle religioni, all'etica e ai valori, allo *ius solis* e allo *ius sanguinis* nella definizione del diritto di cittadinanza; e, all'esterno, l'emergere di grandi protagonisti (di nuovo la massa critica) come la Cina, ma non solo, che ci sfidano sul piano economico, ma anche su quello culturale e sembrano usare gli strumenti che noi abbiamo inventato¹² (capitalismo) molto meglio di quanto non sappiamo fare noi ora.

Gli aspetti qui sopra riportati rappresentano

solo alcune delle grandi questioni con cui l'Europa deve confrontarsi al più presto. Finora, inoltre, i governi nazionali, tramite le strutture comunitarie, hanno disegnato le linee del progetto e poi il coinvolgimento della popolazione è stato relativamente marginale. L'uomo della strada, in molti Paesi, considera l'UE con indifferenza o anche con risentimento per i sacrifici economici che ritiene gli siano stati imposti in suo nome. È pertanto necessario che l'essenza stessa del progetto venga diffusa e ampiamente condivisa. Solo così si potranno gettare le basi di quella importante riflessione politica, economica, culturale e etico-filosofica, che, da troppo tempo, si sta rimandando a livello non solo europeo, ma globale. Chi siamo? Chi vogliamo essere? In cosa crediamo? Quali sono i nostri obiettivi? Cosa significa essere europei?

Si è pienamente consapevoli di quanto tutto ciò possa apparire poco concreto e utopistico e forse anche poco pertinente con la scala europea. Tuttavia si è fortemente convinti che si tratti invece di un nodo della nostra epoca fondamentale da sciogliere, se si vuole operare poi delle scelte molto pragmatiche, relative all'organizzazione politica, economica e sociale a tutte le scale geografiche. La scala europea è rilevante, perché l'Europa può dare un significativo contributo a questo tipo di dibattito, a vantaggio proprio e di tutta la comunità internazionale, uscendo dalla deriva culturale e politica, dove l'hanno parcheggiata i ritardi accumulati in molti settori e dovuti essenzialmente alle tensioni centrifughe particolaristiche. L'Europa con l'UE può scegliere ancora di sedere da protagonista e punto di riferimento generale alla tavola dei Grandi, che, in un futuro già iniziato, cercheranno di dare risposte ai quesiti precedentemente posti oppure può passare la mano. Secondo la sottoscritta, questa seconda opzione sarebbe un peccato e non per una supposta supremazia culturale del Vecchio Continente, ma proprio in un'ottica di riconoscimento e valorizzazione della complessità e della varietà, in cui l'esperienza, il portato, la storia (se non viene dimenticata) di ognuno può essere utile e fondamentale per la costruzione del futuro di tutti. Quale il ruolo della geografia in tutto ciò? Senza dubbio un ruolo multiscale. A un livello macro, la geografia può aiutarci a leggere e comprendere la complessità del mondo (europeo e non solo) in cui viviamo e a porci degli interrogativi in modo preciso e corretto. Addentrandoci sempre più dentro i problemi, essa può fornirci metodi e strumenti sempre più sofisticati e anche tecnici, utili per contribuire all'identificazione di risposte adeguate.

Bibliografia

- Bauman Z., *Dentro la globalizzazione - le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- Bauman Z., *Vite che non possiamo permetterci*, Roma-Bari, Laterza, 2011.
- Latouche S., Harapagès D., *Il tempo della decrescita*, Milano, Eleuthera, 2011.
- Prezioso M. (a cura di), *Competitività in sostenibilità: la dimensione territoriale nell'attuazione dei processi di Lisbona/Gothenburg nelle regioni e province italiane*, in "Geotema", 31-32, 2007(2009).
- Ratzel F., *Die Gesetze des räumlichen Wachstum der Staaten*, in P. Lorot, *Storia della Geopolitica*, Trieste, Asterios, 1997, p. 13.
- Vanolo A., *Geografia economica del sistema mondo*, Torino, UTET, 2010.
- Portale dell'UE: http://europa.eu/index_it.htm.

Note

- ¹ La distinzione è ricca di implicazioni, dal momento che raramente i due concetti coincidono.
- ² Risulta davvero difficile nella nostra epoca e nell'organizzazione sociale di tipo occidentale capitalistico immaginare ancora un soggetto che non sia economico, inteso in senso ampio, cioè come un soggetto che intrattiene in qualche modo, attivo o passivo, relazioni di scambio o produzione in senso lato.
- ³ L'importanza della dimensione economica nella costruzione dell'UE si evince anche dagli obblighi comunitari stabiliti nel Trattato di Maastricht, dove si dà ampio rilievo a obiettivi di crescita, sviluppo, sostenibilità, occupazione, competitività e coesione economica accanto a obiettivi di protezione e coesione sociale e qualità della vita.
- ⁴ Il Trattato di Maastricht (1992) identificò tre principali aree di intervento politico dell'UE, dette appunto "pilastri"; il primo riguardava le Comunità Europee e più specificatamente la CE (ex CEE, cui venne tolto il termine economica), la CECA (scaduta nel 2002) e l'EURATOM; il secondo la PESC (Politica Estera di Sicurezza Comune) e il terzo la Cooperazione di Polizia e Giudiziaria in Materia Penale (GAI). In seguito, con il Trattato di Lisbona (2009), i pilastri furono aboliti.
- ⁵ Uno dei principali obiettivi della strategia di Lisbona (vedi poi) era fare dell'UE l'economia, basata sulla conoscenza e la sostenibilità, più competitiva e dinamica del mondo, entro il 2010.
- ⁶ In realtà questo modello interpretativo sembra oggi più una sorta di "desiderata", relativo alla volontà di mantenere un'idea di rappresentazione del mondo di tipo tradizionale e perciò rassicurante piuttosto che individuare uno schema di lettura oggettivamente molto più complesso e però realistico. Ciò dipende da almeno due motivi principali: il primo motivo risiede nel fatto che tale sistema di lettura propone una visione fin troppo chiara e ben definita nei ruoli e nei soggetti, il che non si addice alla realtà contemporanea; il secondo motivo consiste nel fatto che esso colloca al vertice della gerarchia territoriale gli stessi protagonisti di sempre ovvero di un'epoca ormai conclusa, strettamente collegata alle dinamiche della guerra fredda, senza tener conto di nuove realtà geopolitiche e geo-economiche emergenti o persino già emerse, e molto potentemente, sullo scenario internazionale.
- ⁷ Questo modello è solo in apparenza più innovativo, perché, in fondo, al di là dell'immediatezza comunicativa dell'acronimo, ripropone ancora uno schema di relazioni troppo semplicistico e legato a logiche passate, inserendo di fatto, quale unica innovazione, nuovi protagonisti. Nella attuale fase della globalizzazione, invece, la novità non consiste solo nel fatto che ci si trova di fronte a nuovi soggetti



protagonisti o aspiranti tali, quanto nella fuggevolezza e indefinitezza delle relazioni gerarchiche che si vengono ad instaurare, che sono, per loro natura, plurilivello, multispecie e molto più indefinite del passato, in una parola "liquide" (Bauman, 1999) Questo avviene proprio perché tali relazioni risultano più dinamiche ed elastiche, quindi soggette a rapidissime trasformazioni; a sua volta, questa evoluzione è il frutto del progresso tecnologico, continuo ed accelerato, quindi dall'esito molto difficilmente prevedibile anche nel breve periodo, soprattutto nel campo delle ICT. Queste ultime permettono un numero elevatissimo di interconnessioni (e quindi interrelazioni) andando da un lato ad attenuare l'attrito della distanza e dall'altro rendendo di fatto rilevanti, nei processi decisionali, un numero enorme di variabili, ben più consistente di quanto non si fosse abituati a considerare in passato. Il risultato di tutto ciò è una maggiore difficoltà di calcolo, decisione, elaborazione e conoscenza, in una parola una maggiore incertezza in tutti i campi, nonché una più rapida obsolescenza di tutti questi aspetti e processi.

⁸ Sulla necessità e la difficoltà di identificare da parte della disciplina geografica nuove e più appropriate metafore, capaci di interpretare la complessità delle relazioni economiche, politiche, culturali e sociali, alle diverse scale di lettura, si veda, ad esempio, Vanolo, 2010.

⁹ Si pensi ad esempio al ritardo accumulato nella creazione di un sistema di difesa (leggi esercito) europeo come anche nello sviluppo di un sistema integrato della ricerca scientifica, irrinunciabile vantaggio competitivo nello scenario economico contemporaneo.

¹⁰ Non a caso, nei Balcani, l'UE, assieme con la comunità internazionale nel suo complesso, ha sempre perseguito, sia nella politica di allargamento che in quella di sostegno alla

pacificazione dell'area, un indirizzo volto a ricostruire su basi economiche quello che una volta era un sistema integrato su basi politiche, l'ex Jugoslavia.

¹¹ La crescita dell'UE da 15 a 27 Paesi, attraverso il processo di allargamento, portò a un certo punto alla necessità di un riassetto istituzionale dell'Unione. A tal fine fu elaborato un documento, noto come Costituzione europea, frutto di più di un anno di lavoro (dal 28 febbraio 2002 al 10 luglio 2003) della Convenzione europea. Il documento non fu mai adottato, anche a causa dell'esito referendario negativo in Francia e Paesi Bassi nel 2005. Dopo alcuni anni di riflessione, si giunse alla stipula di un altro accordo, il Trattato di Lisbona o Trattato di riforma (entrato in vigore nel dicembre 2009). Da non confondere con il Trattato di Lisbona, è la Strategia di Lisbona, un programma di riforme economiche approvato dai capi di Stato e di Governo dell'UE nel 2000, che rappresenta uno dei più importanti documenti programmatici relativi al ruolo soprattutto economico, ma non solo, che l'UE si ripromette di ricoprire nello scenario internazionale futuro. Le linee di sviluppo contenute in questo documento sono state rivedute e rilanciate nel 2005 e poi ulteriormente perfezionate con la Strategia sullo Sviluppo Sostenibile di Göteborg (2006), la Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili (2007), l'Agenda territoriale dell'UE (2007) e infine con la definizione della Strategia Europa 2020, che punta ad un rilancio generale dell'economia europea nel prossimo decennio.

¹² Qui non si intende solo l'Europa ovviamente, ma tutti quei Paesi che generalmente vengono identificati in modo in vero impreciso con il termine di Occidente, che spesso si riduce ad indicare appunto una generale condivisione di modelli di organizzazione sociale, culturale e soprattutto economica, basati sul capitalismo.



The territorial dimension of female entrepreneurship towards *Europe 2020*

Keywords: *Europe2020, Imprenditorialità, Divario di Genere, Occupazione Femminile.*

JEL codes: *J16 Economics of Gender; Non-Labor Discrimination; 015 Human Resources; Human Development; Income Distribution, 052 Europe.*

Settori ERC: *SH1_8 Human Resource Management, Employment and Earnings; SH3_5 Human and Social Geography; SH3_6 Spatial and Regional Planning.*

Sommario: *Nell'ambito delle sfide lanciate da Europe2020, Strategia di crescita promossa dalla Commissione Europea nel 2010, il lavoro si pone l'obiettivo di analizzare i fattori che influenzano la scelta di diventare imprenditori, nel tentativo di far emergere un contesto omogeneo a livello europeo. In particolare, partendo da un dataset GEM (Global Entrepreneurship Monitor) e usando un modello di regressione lineare semplice, si vuole valutare l'incidenza di variabili demografiche, economiche e percettive sulla probabilità di diventare imprenditori. I dati, raccolti nel 2005, si riferiscono a diciassette paesi europei. Inoltre, in riferimento alla strategia di crescita per il prossimo decennio e a quanto contenuto nell'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro, nonché ai dati sull'occupazione femminile in Europa, si stimerà l'esistenza di un eventuale divario di genere.*

Abstract: *Within the challenges of Europe2020, the Growth Strategy promoted by the European Commission on March 2010, the paper will analyze the most important factors which influence the choice of becoming entrepreneur. The aim is trying to bring out the existence of a homogeneous European context. In particular, moving from a GEM dataset, the use of a logistic regression model allows to predict the probability to start a business after having considered demographic, socio-economic and perceptual independent variables. The data, relative to seventeen European countries, were collected during 2005. Finally, in reference to the growth strategy for the next decade and to the data on female employment rate, the existence of an eventual gender gap will be estimated.*

1. The GEM Dataset

The objective of this work is to find out the common determinants of entrepreneurial activity across seventeen European countries, with a special focus on female entrepreneurship. Several variables have been investigated, describing individual, environmental, psychological and sociological characteristics of people.

Data used for the empirical analysis are from the Global Entrepreneurship Monitor (GEM) project. Using population samples, the GEM project estimates in each country the prevalence rates of nascent and new businesses across several countries, through a survey of at least 2000 people within its adult population.

2. Empirical analysis

Since we are interested in describing the relationship between a dichotomous response variable Y (probability of becoming entrepreneur) which can take one of two possible values representing suc-

cess or failure, and a set of k explanatory variables $X = (x_1, x_2, \dots, x_k)$, the model used is the binominal logistic regression model.

3. The logistic regression model

For a binary response variable Y and an explanatory variable X , let $\pi(x) = P(Y = 1 | X = x) = 1 - P(Y = 0 | X = x)$, the logistic regression model is:

$$\pi(x) = P(Y=1|X=x) = \frac{\exp(\alpha + \beta x)}{1 + \exp(\alpha + \beta x)} \quad (1)$$

The right hand side of the equation (1) is always bounded between 0 and 1. However, model a variable which has restricted range, such as probability, is usually difficult. Therefore a transformation from probability to odds is necessary. The *odds* of some event happening (*e.g.* the event that $Y = 1$) is defined as the ratio of the probability that the event will occur divided by the probability that the event will not occur:



$$\text{Odds} = \frac{\pi}{1-\pi} \quad (2)$$

Then *odds* are transformed into *log odds*. This is an attempt to get around the restricted range problem in that it maps probability ranging between 0 and 1 to log odds ranging from negative infinity to positive infinity. It is also one of the easiest transformation to interpret. It is called logit transformation on the probability $\pi(x)$ and has the following form:

$$\text{logit } \pi(x) = \log\left(\frac{\pi(x)}{1-\pi(x)}\right). \quad (3)$$

If the probability is 1/2 the odds are even and therefore the logit (3) is zero. Negative logits represent probabilities below one half and positive logits correspond to probabilities above one half.

Applying the transformation (3) to the logistic function (1) we get:

$$\begin{aligned} \pi(x) &= \log\left(\frac{\pi(x)}{1-\pi(x)}\right) = \log\left(\frac{\frac{\exp(\alpha + \beta x)}{1 + \exp(\alpha + \beta x)}}{1 - \frac{\exp(\alpha + \beta x)}{1 + \exp(\alpha + \beta x)}}\right) = \\ &= \log\left[\frac{\exp(\alpha + \beta x)}{1 + \exp(\alpha + \beta x)}\right] [1 + \exp(\alpha + \beta x)] = \\ &= \alpha + \beta x. \end{aligned} \quad (4)$$

This model is now analogous to the linear model, except that the dependent variable is a log odds.

In equation (3) we were considering only a regressor x , adding more independent variables we obtain the *multiple logistic regression*:

$$\log\left(\frac{\pi(x)}{1-\pi(x)}\right) = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k. \quad (5)$$

Interpreting coefficients

Both, in equation (1) and (5), β_k coefficients can be interpreted as the *log odds ratio* of the corresponding explanatory variable, when all the other explanatory variables are held constant. The *odds ratio* is defined as the ratio of the odds of one event to the odds of another event. In the logistic regression it is the ratio of the odds that $Y=1$ given a particular value of an explanatory variable to the

odds that $Y=1$ given a different level of the same variable. It is defined as follow:

$$\text{OR} = \frac{\frac{\Pr(Y=1|x)}{1-\Pr(Y=1|x)}}{\frac{\Pr(Y=1|x')}{1-\Pr(Y=1|x')}} \quad (6)$$

where x and x' are two different values of the explanatory variable. The odds ratio result is an index of association between the dependent and the independent variables: when $\text{OR} > 1$, there is a positive association; when $\text{OR} < 1$, there is a negative association; when $\text{OR} = 1$, there is no association.

The odds multiplier for x_k is indeed e^{β_k} : when x_k increased by one unit and all the other explanatory variables are held constant, the odds of success increases by a factor e^{β_k} . For dummy coefficients, a unit difference in x_k is the difference between membership in category x_k and membership in the omitted category. In this case e^{β_k} is the odds ratio for those in the membership category versus those in the omitted category. The logistic regression therefore calculates changes in the log odds of the dependent, not changes in the dependent itself. When $\beta = 0$, Y is independent of X .

The intercept α parameter usually is not of particular interest. However, when $x = 0$, α becomes the logit at that mean.

Parameters estimation: maximum likelihood procedure

Estimates of the intercept α and the regression coefficients β_k are obtained using the maximum likelihood estimation procedure (MLE). This technique maximizes the value of the *log likelihood function*. Given the data, for a chosen probability distribution, the *likelihood function* (7) indicates how likely it is to obtain the observed values of Y , given the values of the independent variables and parameters $\alpha, \beta_1, \dots, \beta_k$:

$$\begin{aligned} L^\theta(x_1, x_2, \dots, x_n) &= f_\theta(x_1, x_2, \dots, x_n) = \\ &= f_\theta(x_1) \dots f_\theta(x_n). \end{aligned} \quad (7)$$

In (7) f is the density function, θ is the unknown parameter and $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ is the set of observations. The maximum likelihood estimate is therefore the parameter value that maximizes this function or, alternatively, the parameter value under which the data observed have the highest probability of occurrence.



Suppose to have a sample of n individuals with n binary responses. When more than one observation occurs at a fixed value of the explanatory variable x_p , it is sufficient to record the number of observations n and the number of successes. Then we can let y_i refer to this success count rather than to an individual binary response. Therefore $\{Y_1, \dots, Y_N\}$ are independent binomials with $E(y_i) = n_i \pi(x_i)$. Their joint probability mass function is proportional to the product of N binomial functions and equal to:

$$\begin{aligned} & \prod_{i=1}^N \pi(x_i)^{y_i} [1 - \pi(x_i)]^{n_i - y_i} \\ &= \left\{ \prod_{i=1}^N \exp \left[\log \left(\frac{\pi(x_i)}{1 - \pi(x_i)} \right)^{y_i} \right] \right\} \left\{ \prod_{i=1}^N [1 - \pi(x_i)]^{n_i} \right\} \\ &= \left\{ \exp \left[\sum_i y_i \log \frac{\pi(x_i)}{1 - \pi(x_i)} \right] \right\} \left\{ \prod_{i=1}^N [1 - \pi(x_i)]^{n_i} \right\}. \end{aligned} \quad (8)$$

Writing the multiple logistic regression model (5) with α as regression parameter having unit coefficient:

$$\pi(x_i) = \frac{\exp(\sum_{j=1}^p \beta_j x_{ij})}{1 + \exp(\sum_{j=1}^p \beta_j x_{ij})} \quad (9)$$

where $\sum_{j=1}^p \beta_j x_j$ is the i_{th} logit and recalling (3), it is evident that the exponential term in (7) equals:

$$\exp \left[\sum_i y_i \left(\sum_j \beta_j x_{ij} \right) \right] = \exp \left[\sum_j y_i \left(\sum_i y_i x_{ij} \right) \beta_j \right]. \quad (10)$$

Also, since $[1 - \pi(x_i)] = \left[1 + \exp \left(\sum_j \beta_j x_{ij} \right) \right]^{-1}$, the log likelihood equals:

$$l(\beta) = \sum_j \left(\sum_i y_i x_{ij} \right) \beta_j - \sum_i n_i \log \left[1 + \exp \left(\sum_j \beta_j x_{ij} \right) \right]. \quad (11)$$

The likelihood equations necessary to estimate our model parameters result from setting $\frac{\partial l(\beta)}{\partial \beta_j} = 0$. Given that:

$$\frac{\partial l(\beta)}{\partial \beta_j} = \sum_i y_i x_{ij} - \sum_i n_i x_{ij} \frac{\exp(\sum_k \beta_k x_{ik})}{1 + \exp(\sum_k \beta_k x_{ik})}, \quad (12)$$

the likelihood equations are:

$$\sum_i y_i x_{ij} - \sum_j n_i \hat{\pi}_i x_{ij} = 0 \quad (13)$$

$\hat{\pi}_i = \exp(\sum_k \hat{\beta}_k x_{ik}) / \left[1 + \exp(\sum_k \hat{\beta}_k x_{ik}) \right]$ is the maximum likelihood estimate of $\pi(x_i)$.

The equations are non linear and require an iterative procedure, which is implemented by a statistical software, to be solved.

Testing hypothesis: Wald test and likelihood ratio test

Once the coefficients of the independent variables are estimated through MLE method, it is necessary to evaluate the statistical significance of the contribution of their associated independent variables to the explanation of the dependent variable. For each coefficient estimated we test two hypothesis:

$$\begin{cases} H_1 : \beta \neq 0 \\ H_0 : \beta = 0 \end{cases}$$

H_1 assumes the significance of the independent variable setting the associated coefficient different from 0; H_0 assumes the non significance of the independent variable setting the associated coefficient equal to 0. Two standard ways exist to use the likelihood function to perform large-sample inference: Wald test and Likelihood ratio test.

4. Wald test

To test the significance of $\hat{\beta}$ MLE estimate with non null standard error (S.E), the Wald statistic is calculated as:

$$z = \frac{(\hat{\beta} - \beta_0)}{S.E}, \quad (14)$$

where β_0 is the coefficient value under the hypothesis of independence H_0 .

(13) has an approximate Standard Normal distribution, therefore one refers z to the standard normal table to obtain one or two-sided p -values. Setting, for instance, the confidence level $\alpha = 0,05$, we reject H_0 if p -value $< 0,05$ and we accept H_0 if p -value $> 0,05$.

Equivalently, the Wald statistic may be calculated as:



$$z^2 = \left[\frac{(\hat{\beta} - \beta_0)}{S.E.} \right]^2,$$

in which case it is asymptotically distributed as a X^2 distribution and one can make reference to X^2 distribution table.

5. Likelihood ratio test

The second method uses the likelihood function (7) through the ratio of the maximizations of two models, the first containing a set of parameters, the second containing all of the parameters from the first, plus one or more additional variables. Likelihood ratio test (LR) is therefore a comparison between the fit of two models, one of which is *nested* in the other. A model, *reduced*, is considered nested in another, *full*, if the first model can be generated by imposing restrictions on the parameters of the second.

The LR test uses twice the difference between the maximized log likelihood of the two models (reduced and full) and verifies whether this difference is statistically significant. Let L_0 denote the maximized value of the likelihood function under the reduced model and L_1 denote the maximized value under the full model, the likelihood ratio test is calculated as follow:

$$-2 \log \Lambda = -2 \log(\ell_0 / \ell_1) = -2(L_0 - L_1) \quad (15)$$

This statistic is distributed Chi-squared with degrees of freedom equal to the difference in the number of variables between the two models (i.e., the number of variables added to the reduced model).

After comparing the log likelihoods of the two models, the likelihood ratio test verifies whether their difference is statistically significant. If the difference is statistically significant, let say at 5% level of confidence ($\alpha=0,05$), then the less restrictive model (the one with more variables) is said to fit the data significantly better than the more restrictive model and the null hypothesis can be rejected. However, if the reduced model explains the data almost as well as the full model, the difference between them will be close to 0 and the null hypothesis can be accepted, confirming the non significance of the independent variable x_i .

6. Results and discussion

There is a direct relation between the odds ratio and the logistic coefficient (β):

$$\text{Odds Ratio} = e^\beta.$$

Independent variables are categorical variables, representing economic and demographic factors: age, education, gender, income level and work status. They are classified as follow:

- gender: *male, female*;
- age: *18-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64, 65-98*;
- income: *lower (inc_1), middle (inc_2), upper (inc_3), cannot code (inc_4)*;
- education: *some secondary (educ_1), secondary (educ_2), post secondary (educ_3), graduate experience (educ_4), cannot code (educ_5)*;
- work status: *full time (work_1), part time (work_2), retired (work_3), homemaker (work_4), student (work_5), not working (work_6), cannot code (work_7)*.

To improve the fit of the model, some perceptual variables will be added. They are obtained by asking the respondents the following questions:

- opportunity perception: "*In the next six months there will be good opportunities for starting a business in the area were you live?*"
- knowledge of other entrepreneurs: "*You know someone personally who started a business in the past two years?*"
- confidence in one's skills: "*You have the knowledge, skill and experience required to start a new business?*"
- fear of failure: "*Fear of failure would prevent you to start a business?*"

7. General overview

The decision to start a new business is a complex, multi-layered process, contingent to a large extent on the context in which the decision is taken. The aggregate level of entrepreneurial activity of a country, however, is crucially influenced also by its entrepreneurial capacity. And the entrepreneurial capacity of a country depends on its people. Age, gender, work status, education, income, and access to financing are all significant socioeconomic factors in a person's decision to start a business. Not by chance they are the explanatory variables of the current analysis.

The following table, using a multilevel approach, that permits the explanatory variables effects to vary across countries, offers the results for a more general examination.

The role of women has been recently recognized as one of the driving forces of the global economy of the 21st century. According to Europe 2020 Strategy, an inclusive growth must be pursued and the policy makers have the "mission" to enhance



Business start	Coefficient	Standard Error	Z	P > Z	[95% Confid. Interval]
<i>Gender</i>	-0.537	0.040	13.11	0.000	(-0.617,-0.457)
<i>Age</i>	-0.0002	0.0001	-12.37	0.000	(-0.0002,-0.0001)
<i>Middle inc.</i>	0.066	0.051	1.28	0.200	(-0.0349, 0.1671)
<i>High inc.</i>	0.213	0.054	3.94	0.000	(0.107, 0.32)
<i>Cannot code</i>	0.134	0.060	2.23	0.026	(0.016, 0.252)
<i>Secondary education</i>	-0.016	0.06	-0.28	0.782	(-0.133, 0.1007)
<i>Post sec. education</i>	0.233	0.065	3.55	0.000	(0.104, 0.362)
<i>Graduate Experience</i>	0.308	0.051	5.93	0.000	(0.206, 0.409)
<i>Cannot code</i>	0.512	0.186	2.74	0.006	(0.146, 0.877)
<i>Part time</i>	0.208	0.080	2.59	0.009	(0.051, 0.366)
<i>Retired</i>	-1.112	0.113	-9.82	0.000	(-1.335, -0.890)
<i>Homemaker</i>	-0.678	0.103	-6.53	0.000	(-0.881, -0.474)
<i>Student</i>	-1.146	0.106	-10.76	0.000	(-1.355,-0.937)
<i>Not working</i>	-0.068	0.081	-0.84	0.400	(-0.227, 0.090)
<i>Cannot code</i>	-0.042	0.13	-0.33	0.744	(-0.3, 0.213)
<i>Intercept</i>	-1.67	0.159	-10.50	0.000	(-1.983, -1.36)

this. However, a gender gap is still apparent. Moreover, the odds ratio 0,58 suggests that in general, women have almost three out of five the possibility of men to start a business. The reasons of this gap are essentially: poor business environment, the choice of business types and sectors, information gaps, lack of contacts and access to networking, gender discrimination and stereotypes, weak and inflexible supply of childcare facilities, difficulties in reconciling business and family obligations or differences in the way women and men approach entrepreneurship, financial constraints. Women tend to seek small personal loans to start small firms. Nonetheless, there is a common belief that females lack of financial competencies.

Specific actions or measures promoting female entrepreneurship have already been established in almost all Member States of the European Union to offer support for start-ups, funding, training, mentoring, information, advice and consultancy, networking.

The age coefficient implies that increasing the age, the probability to set up an independent activity decreases.

While secondary education is not significant, post secondary education allows people to have = 1,26 the possibility of those having only some secondary education the chance to start a business. However, graduate experience is the most signifi-

cant category: people owning such an education are = 1,32 times more likely to success than those having only some secondary education.

8. Regression with perceptual variables

What already done with the simple logistic regression can be implemented by adding four perceptual variables: opportunity perception, knowledge of other entrepreneurs, confidence in one's skills, fear of failure. They describe perceptions and beliefs of individuals that cannot refer to objective situations and they are supposed to improve the fit of the model. Let look how the model changes adding the new variables:

Gender and age are substantially unchanged, income is no more significant, the impact of post secondary education and of graduate experience is now negative and non significant, indicating an interaction with one of the added variables. The main finding is that the perceptual variables are powerful predictors of the likelihood of being a nascent entrepreneur, they are all highly significant. In particular, knowing other entrepreneurs is positively and significantly related to being a nascent entrepreneur. The positive impact of opportunity perception is coherent with the economic theory according to which alertness to unexploited oppor-



Business start	Coefficient	Standard Error	Z	P> Z	[95% Confid. Interval]
Demographic and economic variables					
<i>Gender</i>	-0.217	0.047	-4.61	0.000	(-0.31, -0.125)
<i>Age</i>	-0.0002	.0000198	-10.61	0.000	(0.0002, -0.0001)
<i>Middle income</i>	0.0018	0.059	0.03	0.975	(-0.113, 0.117)
<i>High income</i>	-0.084	0.061	-1.36	0.174	(-0.205, 0.037248)
<i>Cannot code</i>	0.029	0.07	0.41	0.680	(-0.108, 0.166)
<i>Secondary education</i>	-0.153	0.068	-2.23	0.026	(-0.287, -0.0184)
<i>Post secondary Education</i>	-0.061	0.075	-0.82	0.415	(-0.21, 0.086)
<i>Graduate Experience</i>	0.044	0.059	0.75	0.453	(-0.072, 0.161)
<i>Cannot code</i>	0.514	0.221	2.32	0.020	(0.079, 0.95)
<i>Part time</i>	0.313	0.091	3.41	0.001	(0.133, 0.493)
<i>Retired</i>	-0.642	0.123	-5.21	0.000	(-0.88, -0.4)
<i>Homemaker</i>	-0.273	.1211751	-2.26	0.024	(-0.51, -0.035)
<i>Student</i>	-0.775	0.122	-6.31	0.000	(-1.016, -0.534)
<i>Not working</i>	0.141	0.094	1.49	0.137	(-0.044, 0.327)
<i>Cannot code</i>	0.124	0.161	0.77	0.439	(-0.191, 0.44)
Perceptual variables					
<i>Opportunity Perception</i>	0.571	0.045	12.59	0.000	(0.482, 0.66)
<i>Know other Entrepreneurs</i>	0.554	0.046	11.89	0.000	(0.463, 0.645)
<i>Skills</i>	1.378	0.06	23.12	0.000	(1.262, 1.5)
<i>Fear of failure</i>	-0.34	0.0506	-6.71	0.000	(-0.438, -0.24)
<i>Intercept</i>	-2.79	0.17	-16.41	0.000	(-3.132, -2.46)

tunities is the necessary condition to undertake an economic business. The odds ratio of confidence in one's skill is = 4,15, suggesting that those who perceive themselves as possessing capacities are 4,15 times more likely than those who do not feel the same way, to be nascent entrepreneurs.

9. Adding interaction terms

A step further in the analysis, useful to evaluate the existence of an eventual gender gap is verify whether gender variable changes the relationship between the dependent and the independent variables. Therefore, some terms of interaction are added to the current logistic regression. Seventeen new variables are generated multiplying the gender variable by each category of each independent variable.

The new outcome overall suggests that the relation between the likelihood to become entrepreneur and the household income variables, the educational variables and the work status variables, do not depend on gender, given the non signifi-

cance of their associated coefficients. Two over four perceptual variables interacting with gender are instead significant: women are more able than men to exploit and recognize opportunities and they are more confident in their own skills. However, a woman able to perceive opportunities is = 0,64 times as likely as her male counterpart to become entrepreneur. Therefore, although women are less likely than men to become entrepreneurs, the positive interaction between gender and the ability to recognize an opportunity suggests that the role of opportunities with respect to the choice to be entrepreneur is different between women and men, having more importance in the former case. In the case of women with confidence in their own skills, = 0,73 implies that women have almost two thirds the possibilities of men to become entrepreneurs. Therefore gender is not neutral in its relation with opportunities perception and confidence in one's abilities. Only knowing other entrepreneurs and fear of failure variables confirm the importance of perceptual variables as drivers of entrepreneurial behaviour for both men and women, without any gender bias.

Business start	Coeff.	Standard Error	Z	P> Z	[95% Confid. Interval]
Demographic and Economic variables					
<i>Gender</i>	-0.7	0.527	1.33	0.184	(-1.734, 0.332)
<i>Age</i>	-0.0002	0.00002	-10.52	0.000	(-0.0002, 0.0001)
<i>Middle income</i>	-0.0533	0.177	-0.30	0.765	(-0.4020, 0.2954)
<i>High income</i>	0.0270	0.185	0.15	0.884	(-0.336, 0.39)
<i>Cannot code</i>	0.197	0.2124	0.93	0.353	(-0.2189, 0.614)
<i>Secondary Education</i>	0.09	0.184	0.49	0.625	(-0.271, 0.451)
<i>Post secondary education</i>	-0.337	0.212	-1.59	0.113	(-0.753, 0.08)
<i>Graduate experience</i>	0.186	0.171	1.09	0.277	(-0.149, 0.523)
<i>Cannot code</i>	0.695	0.659	1.06	0.291	(-0.5955, 1.985)
<i>Part time</i>	1.019	0.324	3.14	0.002	(0.383, 1.653)
<i>Retired</i>	-0.134	0.354	-0.38	0.704	(-0.8285, 0.56)
<i>Homemaker</i>	0.72	0.708	1.02	0.310	(0.6685, 2.107)
<i>Student</i>	-0.82	0.36	-0.51	0.610	(-0.884, 0.5192)
<i>Not working</i>	0.631	0.281	2.25	0.025	(0.08, 1.182)
<i>Cannot code</i>	-0.052	0.495	-0.11	0.916	(-1.022, 0.918)
Perceptual variables					
<i>Opportunity Perception</i>	0.211	0.134	1.58	0.114	(-0.0508, 0.475)
<i>Know other Entrepreneurs</i>	0.54	0.1395	3.87	0.000	(0.2657, 0.812)
<i>Skills</i>	0.809	0.18	4.50	0.000	(0.457, 1.162)
<i>Fear of failure</i>	-0.475	0.153	-3.10	0.002	(-0.776, -0.175)
Interaction variables					
<i>Gender*low income</i>	1.118	0.14	0.84	0.401	(-0.157, 0.395)
<i>Gender* middle income</i>	0.16	0.138	1.16	0.247	(-0.1109, 0.4308)
<i>Gender*High income</i>	0.041	0.143	0.29	0.770	(-0.238, 0.321)
<i>Gender*some second. Education</i>	0.1430	0.467	0.31	0.758	(-0.773, 1.061)
<i>Gender*secondary education</i>	-0.03	0.47	-0.06	0.951	(-0.951, 0.893)
<i>Gender*post second. Education</i>	0.346	0.476	0.73	0.467	(-0.587, 0.28)
<i>Gender*graduate Experience</i>	0.035	0.46	0.08	0.940	(-0.885, 0.956)
<i>Gender*full time</i>	-0.104	0.314	-0.33	0.739	(-0.720, 0.511)
<i>Gender*part time</i>	-0.538	0.357	-1.51	0.132	(-1.237, 0.161)
<i>Gender*retired</i>	-0.51	0.4	-1.25	0.211	(-1.271, 0.28)
<i>Gender*homemaker</i>	-0.654	0.48	-1.36	0.173	(-1.6, 0.287)
<i>Gender*student</i>	-0.561	0.398	-1.41	0.158	(-1.34, 0.217)
<i>Gender*not working</i>	-0.464	0.36	-1.30	0.195	(-1.167, 0.238)
<i>Gender*opportunity</i>	0.262	0.09	2.89	0.004	(0.0842, 0.4398)
<i>Gender*know entrepreneurs</i>	0.0106	0.093	0.11	0.909	(-0.171, 0.193)
<i>Gender*skill</i>	0.388	0.119	3.26	0.001	(0.154, 0.621)
<i>Gender*fear of failure</i>	0.097	0.101	0.96	0.337	(-0.101, 0.297)
<i>Intercept</i>	-2.317	0.272	-8.51	0.000	(-2.850, -1.783)



10. “Women are now the most powerful engine of global growth”

The empowerment of women is a “revolution” begun almost 50 years ago, when female entrance in the labour market had a remarkable consequence: women could finally control their economic fate, being independent from men. This implied a relevant social change, affecting the family and therefore the society structure. One of the responsible for this “revolution” was the technological progress which reduced the amount of time needed for the traditional work of cleaning and cooking. But probably the most significant innovation was the contraceptive pill: it increased their incentive to invest time and effort in acquiring skills. The expansion of higher education has increased the job perspectives for women, gradually shifting their role from stay at home mothers to successful professional persons. But women’s rising aspirations, due to their increased educational background, remained unsatisfied: the most “powerful” working positions were dominated by men. Recent data confirm this trend, showing not only that women are less paid than men, but overall that they are induced to choose between motherhood and careers. This is a burden for society, a cost due to its incapacity to deal with changes, a renounce to grow using an enormous and available human capital: the women. According to a Goldman Sachs analyst, the higher female employment rate already increased the Eurozone GDP by 0,4% per year. Therefore, countries such as Italy and Japan, where the female participation rate is very low, involving women in the labour market would have a stronger increase in terms of GDP. The shift from a “humanitarian” consideration to a more economic one, able to predict the economic loss in terms of efficiency, could be a premise to reshape the role of women in the economy.

References

- Agresti A., “*Categorical data analysis*”, New Jersey, John Wiley & Sons Inc., Hoboken, 2002.
- Boeri T., Del Boca D. and Pissarides C., “*Women at work. An economic perspective*”, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Carter R. N., “New women entrepreneurs mean business”, *Review of Business* 9-10.
- “Entrepreneurial Entry: Which Institutions Matter?”, Discussion Paper Series 7278, London: CEPR, 2009.
- Evans D. and Leighton L., “Some empirical aspects of entrepreneurship”, *The American Economic Review*, Vol. 79, No. 3, 1989, pp. 519-535.
- Giannetti M. and Adndrei S., “On the determinants of entrepreneurial activity: Social norms, economic environment and individual characteristics”, *Swedish Economic Policy Review* 11: 296-313, 2004.
- Krugman P., “Increasing Returns and Economic Geography”, *The Journal of Political Economy*, 99 (3): 483-499, 1991.
- Lazear E., “Entrepreneurship”, *Journal of Labour Economics*, 23 (4), 2005.
- Lotti F., “Entrepreneurship: Is there a Gender Gap?”, Bank of Italy, Research Department, 2007.
- Marlow S. and Patton D., “All Credit to Men? Entrepreneurship, Finance and Gender”, *Entrepreneurship Theory and Practice*, 29 (6): 717-735, 2005.
- Martinez-Granado M., Self-employment and labour market transitions: A multiple state model, CEPR Discussion Paper 3661, Center for Economic Research, 2002.
- Martinez A. C. et al., “*Global Entrepreneurship Monitor special report: a global perspective on entrepreneurship Education and Training*”, 2010, www.gemconsortium.org.
- Scott M., “*Applied Logistic Regression Analysis*”, Thousand Oaks, SAGE Publications, 2002.
- Muravyev A., Talavera O. and Schäfer D., “Entrepreneurs’ Gender and Financial Constraints: Evidence from International Data”, *Journal of Comparative Economics*, 37 (2): 270-286, 2009.
- Bosma N. and Levie J., “*Global Entrepreneurship Monitor*”, 2009, www.gemconsortium.org.
- Puri M., Robinson D. T., “Who Are Entrepreneurs and Why Do They Behave That Way”, Working Paper Duke University, 2006.
- Rauch E. James, “Productivity Gains from Geographical Concentration of Human Capital : Evidence from the Cities”, *Journal of Urban Economics*, 34: 380-400, 1993.
- Razavi S., “Fitting Gender into Development Institutions”, *World Development*, 25 (7): 1111-1125, 1997.
- Sexton L.D., Bowman-Upton N., “Female and male entrepreneurs: psychological characteristics and their role in gender related discrimination”, *Journal of Business Venturing*, 5: 29-36, 1990.
- Scott S., “*A general theory of entrepreneurship: the individual-opportunity nexus*”, Northampton, Edward Elgar Publishing Inc., 2003.
- Verheul I. and Thurik R., “Start-up Capital: Does Gender Matter?”, *Small Business Economics*, 16 (4): 329-341, 2001.
- Verheul I., Wennekers S., Audretsch D. and R. Thurik, “An Eclectic Theory of Entrepreneurship”, Tinbergen Institute Discussion Papers N. 030/3, 2001.
- Verheul I., van Stel A. and Thurik R., “Explaining female and male entrepreneurship across 29 countries”, *Entrepreneurship and Regional Development*, 18 (2): 151-183, 2006.
- Zoltan A., Audretsch D. and Evans D., “Why does the self-employment rate vary across countries and over time?” Discussion Paper 871. London: CEPR, 1994.



Europa 2020: strategie e politiche per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Keywords: *Coesione Territoriale, Coesione Sociale, Sostenibilità, Governance.*

JEL codes: *02 Development planning and Policy.*

Settori ERC: *SH1_5 Competitiveness, Innovation, Research and Development.*

Sommario: *Tra il 2000 e il 2010 l'UE ha cercato di migliorare crescita e occupazione con la Strategia di Lisbona. La strategia Europa 2020 succede a Lisbona e individua tre priorità: una crescita intelligente con l'obiettivo di sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; una crescita sostenibile finalizzata alla promozione di un'economia più efficiente e più competitiva sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse disponibili; una crescita inclusiva con l'obiettivo di promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.*

Queste tre priorità che si rafforzano a vicenda intendono aiutare l'UE e gli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.

Inoltre con l'attuazione delle tre priorità si cercheranno di raggiungere entro il 2020 cinque ambiziosi obiettivi riguardanti i settori dell'occupazione, dell'innovazione, dell'istruzione, dell'integrazione sociale e della tutela e della salvaguardia ambientale e dell'aumento della quota delle fonti di energia rinnovabili nel consumo finale di energia.

Importanti novità sono previste anche sul fronte della governance. Infatti ogni Stato membro dovrà fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 attraverso percorsi nazionali che rispecchino la situazione di ciascuno Paese.

Abstract: *Between 2000 and 2010 the EU tried to improve the growth and the employment through the Lisbon Strategy. The strategy Europe 2020 succeeds to Lisbon and identifies three priorities: a smart growth with the aim of developing an economy based on knowledge and innovation; a sustainable growth with the aim of promoting a more efficient and more competitive economy, based on the use of available resources; inclusive growth with the aim of promoting an economy with a high rate of employment that improve social and territorial cohesion.*

These three priorities are mutually reinforcing themselves and aim to help the EU Member States to achieve high levels of employment, productivity and social cohesion.

In addition caring out the three priorities, five ambitious objectives will be achieved within 2020 in the areas of employment, innovation, education, social inclusion and environmental protection and preservation of the increase of renewable energy sources in final consumption of energy.

Important innovations are also expected on the governance front. In fact, each country should contribute to achieving the objectives of Europe 2020 through national routes, which reflect the situation in each country.

1. Una fase di trasformazione

Con le strategie e le politiche di Lisbona (2000) e Gothenburg (2001) l'Europa ha promosso e sostenuto il cambiamento e l'innovazione per mirare ad un'economia della conoscenza più dinamica e competitiva, per consentire elevati livelli di crescita dell'occupazione e della coesione sociale nel rispetto dei principi della sostenibilità. In particolare modo la strategia di Gothenburg ha prestato maggiore attenzione a problematiche allarmanti quali il *global warming*, l'emarginazione sociale, la povertà, l'inquinamento, l'invecchiamento della popolazione, ecc. (Prezioso, 2005; Bencardino, 2007; Cirelli *et alii*, 2009). Ma, nonostante il valore di tali strategie la Commissione Europea, in questo

periodo di crisi che ha messo in luce le carenze strutturali dell'economia di tutti gli Stati Membri, ha elaborato una nuova linea guida che consenta di trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, contrassegnata da elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Europa 2020 è infatti, il programma stabilito dall'UE per aiutare gli Stati Membri a riprendersi dalle attuali difficoltà e rafforzarsi, a livello sia interno sia internazionale. Per fare riemergere l'Europa dalla crisi è necessario un programma di riforme coordinato, che comprenda il risanamento delle finanze, il ripristino di condizioni macroeconomiche sane e l'attribuzione della massima priorità a misure atte a promuovere la crescita (COM, 2011).

I 27 Stati Membri hanno il compito comune di



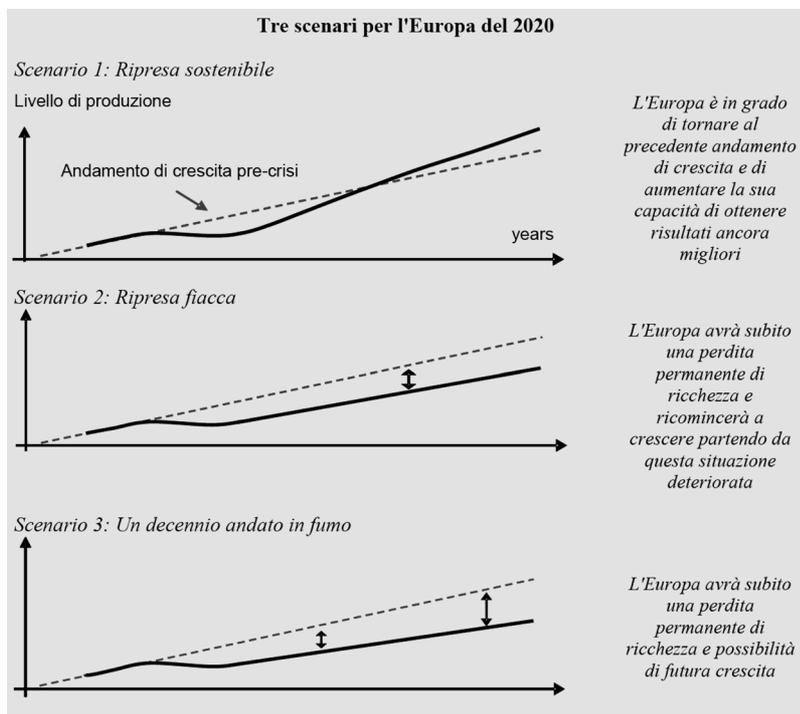


Fig. 1. I tre scenari ipotizzabili per l'Europa del 2020.

Fonte: Commissione Europea, 2010, p. 8.

intraprendere le difficili, ma necessarie, riforme strutturali a lungo termine risanando al tempo stesso la situazione di bilancio e le condizioni macroeconomiche. Nonostante la rapida risposta data dall'UE, le conseguenze della crisi continuano a farsi sentire in numerosi ambiti: infatti sono state registrate considerevoli perdite in termini di attività economica, un notevole aumento della disoccupazione, un netto calo della produttività ed un grave indebolimento delle finanze pubbliche (COM, 2010).

Le debolezze strutturali che non sono state affrontate prima di questa fase recessiva sono divenute più evidenti e urgenti. Infatti la recessione ha inciso pesantemente sul *welfare*, malgrado la protezione assicurata dai sistemi di previdenza sociale; l'aumento della disoccupazione inoltre rappresenta un problema gravoso. A livello aggregato, il 9,6% della popolazione attiva è disoccupato e in alcuni Paesi, la disoccupazione giovanile arriva al 40%. In base alle stime, in Europa circa 80 milioni di persone vivono al di sotto della soglia di povertà (COM, 2011).

Questa fase ha evidenziato come le 27 economie dei Paesi UE sono estremamente interdipendenti ma con evidenti disparità sociali derivanti anche dagli effetti dei flussi migratori dai Paesi terzi verso le città dell'Unione e al suo interno, senza tralasciare l'accelerazione del ritmo dei cambiamenti economici in seguito alla maggior concorrenza

globale, all'effetto delle nuove tecnologie e allo sviluppo della nuova economia della conoscenza (Barmier, 2004). Inoltre sono emersi gli stretti collegamenti e le ricadute tra le economie nazionali, specialmente nell'area dell'euro. Le riforme (o la mancanza di riforme) in un Paese hanno ripercussioni sulla situazione di tutti gli altri, come dimostrano i recenti avvenimenti (Grecia, Portogallo e Irlanda). Le sfide a cui si trova di fronte l'Unione sono più temibili rispetto al periodo che ha preceduto la recessione. Per di più, il resto del mondo non rimane certo fermo a guardare. Il ruolo rafforzato del G20 ha dimostrato il sempre maggior potere economico e politico delle economie emergenti.

L'Europa si trova di fronte a scelte chiare ma difficili che serviranno ad affrontare la sfida immediata della ripresa e le sfide a lungo termine (globalizzazione, pressione sulle risorse, invecchiamento della popolazione) in modo da compensare le recenti perdite, riacquistare competitività e porre le basi per una curva crescente di prosperità (ripresa sostenibile). L'altra possibilità è proseguire le riforme a un ritmo lento e scarsamente coordinato, nel qual caso si rischiano, a termine, una perdita permanente di ricchezza, un debole tasso di crescita (ripresa fiacca), livelli di disoccupazione elevati accompagnati da disagio sociale e da un relativo declino sulla scena mondiale (un decennio andato in fumo) (v. Fig. 1).

Per evitare che tutto ciò possa avvenire il Consiglio europeo ha adottato la strategia Europa 2020, che fissa traguardi ambiziosi per un nuovo percorso di crescita¹. Le indicazioni preliminari degli Stati Membri circa i loro obiettivi nazionali nei cinque settori definiti dalla strategia Europa 2020 mostrano chiaramente il cammino che l'UE deve percorrere per realizzare le proprie ambizioni. Europa 2020 presenta tre priorità che si rafforzano vicendevolmente: una crescita intelligente, capace di sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; una crescita sostenibile, atta alla promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; una crescita inclusiva per la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale. A tal fine la Commissione ha prefissato 5 obiettivi da raggiungere: il 75% delle persone di età compresa tra i 20 e 64 anni deve avere un lavoro; il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo; i traguardi del 2020 in materia di clima/energia devono essere raggiunti, compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni dei gas serra; il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve conseguire il diploma di laurea; 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio povertà.

Per il raggiungimento di tali obiettivi la Commissione ha presentato sette iniziative faro per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario: l'Unione dell'innovazione per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione; *Youth on the move* per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro; un'agenda europea del digitale, per accelerare la diffusione di internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese; un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica; una politica industriale per l'era della globalizzazione; un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro per modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio

l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori; una piattaforma europea contro la povertà per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Per ottenere questi risultati occorrerà una *governance* economica più forte. Il campo applicativo delle regole di *governance* accompagna sin dall'inizio le scelte progettuali, determinando un metodo di lavoro tecnico-politico, secondo uno schema logico capace di assicurare un comportamento trasparente dei soggetti coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi strategici. Una *governance*, inoltre, può essere definita "buona" quando, "oltre ad individuare gli incentivi che possono spingere l'istituzione a raggiungere gli obiettivi collettivi, saprà rimodellare le proprie scelte procedurali e progettuali per incoraggiare gli attori coinvolti ad impiegare le risorse ritenute più efficienti" (Prezioso, 2007, pp. 243-244).

Per giungere al cambiamento trasformativo, la strategia Europa 2020 dovrà essere maggiormente concentrata, disporre di dati comparativi trasparenti per la valutazione dei progressi. Ciò richiederà un solido quadro di *governance* che consenta di utilizzare gli strumenti a disposizione in modo da garantire una realizzazione efficace entro termini prestabiliti.

2. Proposta di strutturazione della strategia Europa 2020

La strategia Europa 2020 sarà incentrata su un approccio tematico e su una vigilanza a livello di singoli Paesi più mirata, utilizzando i punti di forza di strumenti di coordinamento già esistenti. Più specificamente: un *approccio tematico* (v. Fig. 2) dovrebbe far sì che l'attenzione si concentri sul raggiungimento dei 5 obiettivi principali. Lo strumento principale dovrebbe essere rappresentato dal programma della strategia Europa 2020 e dalle sue iniziative faro, che richiedono un'azione a livello tanto dell'UE quanto degli Stati Membri. L'approccio tematico, mostra chiaramente l'interdipendenza delle economie degli Stati Membri e consente una maggiore selettività a favore di iniziative concrete che fanno avanzare la strategia e contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi principali a livello UE e a livello nazionale; le *relazioni sui singoli Paesi* (v. Fig. 2) dovrebbero fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi del-



Struttura istituzionale globale	Orientamenti integrati che definiscono la portata delle priorità strategiche dell'UE, compresi gli obiettivi principali che l'UE deve raggiungere nel 2020 e che devono essere tradotti in obiettivi nazionali.	
Attuazione	<p>Relazioni sui singoli paesi:</p> <p>Obiettivo: aiutare gli Stati membri a definire e attuare strategie di uscita, in modo che possano ripristinare la stabilità macroeconomica, individuare le strozzature nazionali e riportare le loro economie alla sostenibilità della crescita e delle finanze pubbliche.</p> <p>Approccio: valutazione più accurata delle principali sfide macroeconomiche che si pongono agli Stati membri, tenendo delle ricadute negli Stati membri e nei vari settori politici.</p> <p>Strumenti: relazioni degli Stati membri mediante i loro programmi di stabilità e convergenza, seguite da raccomandazioni separate ma sincronizzate sulla politica di bilancio nei pareri sui programmi di stabilità e convergenza nonché sugli squilibri macroeconomici e sulle strozzature di crescita nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2).</p>	<p>Approccio tematico:</p> <p>Obiettivo: raggiungere gli obiettivi principali concordati a livello di UE combinando azioni concrete a livello europeo e nazionale.</p> <p>Approccio: ruolo strategico delle formazioni settoriali del Consiglio per monitorare ed esaminare i progressi compiuti verso gli obiettivi concordati.</p> <p>Strumenti: relazioni degli Stati membri mediante programmi nazionali di riforma razionalizzati, comprese informazioni sulle strozzature di crescita e sui progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi, seguite da consulenze politiche a livello di UE sotto forma di raccomandazioni nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2) e degli orientamenti in materia di occupazione (articolo 148).</p>
		

Fig. 2. Orientamenti integrati UE. *Fonte:* Commissione europea, 2010, p. 33.

la strategia poiché aiuterebbero gli Stati Membri a definire e attuare strategie di uscita, a ripristinare la stabilità macroeconomica, ad individuare le strozzature a livello nazionale e a riportare le economie alla sostenibilità in materia di crescita e di finanze pubbliche. Le relazioni sui Paesi non prenderebbero in considerazione solo la politica di bilancio, ma anche questioni macroeconomiche fondamentali relative alla crescita e alla competitività. Ci si dovrebbe così accertare che vi sia un approccio integrato alla definizione e all'attuazione delle politiche, approccio fondamentale per sostenere le scelte che gli Stati Membri dovranno operare, viste le limitazioni alle loro finanze pubbliche. A tal fine, le relazioni e le valutazioni concernenti la strategia Europa 2020 e quelle relative al patto di stabilità e crescita (PSC) verranno elaborate simultaneamente in modo da unificare mezzi e obiettivi, pur mantenendo separati gli strumenti e le procedure e conservando l'integrità del PSC. Ciò significa proporre allo stesso tempo i programmi annuali di stabilità o di convergenza e i programmi di riforma razionalizzati, che ciascuno Stato membro dovrà stilare per definire le misure da adottare al fine di riferire sui progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi così come nell'attuazione delle principali riforme strutturali volte ad eliminare le strozzature che ostacolano la crescita; *Orientamenti integrati*. La strategia Europa 2020 utilizzerà un ristretto numero di orientamenti integrati che andranno a sostituire i 24 orientamenti esistenti. Questi nuovi orientamenti rispecchieranno le decisioni del Consiglio europeo e integreranno gli obiettivi concordati e una volta adottati, dovrebbero rimanere prevalentemente

immutati fino al 2014, affinché l'attenzione resti concentrata sulla loro attuazione.

3. Una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Nell'odierna competizione globale, i territori devono poter essere identificati in base a delle caratteristiche specifiche e qualificanti, che rafforzano la posizione competitiva delle regioni. Da questa constatazione si sono accresciute delle misure di politica economica e regionale che si basano sul comportamento degli attori territoriali (*territorial governance*), sull'integrazione di linee politiche sociali (coesione), economiche (competitività) e ambientali (sostenibilità), sull'individuazione di possibilità di uno sviluppo regionale equipotenziale (Mundula, 2006).

Queste priorità, che si rafforzano a vicenda, delineano un quadro dell'economia di mercato sociale europea per il XXI secolo. È opinione diffusa che l'UE debba concordare un numero limitato di obiettivi principali per il 2020 onde guidare sforzi e progressi. Questi obiettivi devono rispecchiare il tema di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, devono essere misurabili, riflettere la diversità delle situazioni degli Stati Membri e basarsi su dati attendibili da consentire un confronto. Su queste basi sono stati selezionati i traguardi, precedentemente menzionati (v. par. 1), la cui realizzazione sarà fondamentale per il successo da qui al 2020. Questi traguardi sono connessi tra di loro. Una maggior capacità di ricerca e sviluppo e di innovazione in tutti i settori dell'economia, associata ad un uso più efficiente delle risorse, migliorerà

la competitività e favorirà la creazione di posti di lavoro. Investendo in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio si proteggerà l'ambiente, si contribuirà a combattere il cambiamento climatico e si creeranno nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro.

Gli obiettivi sono rappresentativi, non limitativi, e danno un'idea generale della misura in cui, secondo la Commissione, l'UE dovrebbe essersi conformata ai parametri principali da qui al 2020. Nonostante le disparità in termini di livelli di sviluppo e tenore di vita, la Commissione ritiene che i traguardi proposti si adattino a tutti gli Stati Membri, vecchi e nuovi. Gli investimenti comporteranno vantaggi per i settori tradizionali, per le zone rurali e per le economie di servizi altamente specializzati, rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale. Per garantire che ciascuno Stato membro adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica, la Commissione propone che questi traguardi siano tradotti in percorsi nazionali al fine di rispecchiare la situazione attuale di ciascuno Stato membro e il livello di ambizione che è in grado di raggiungere nell'ambito di uno sforzo globale su scala UE. Infine in aggiunta alle iniziative degli Stati membri, la Commissione proporrà un'ambiziosa serie di azioni a livello comunitario volte a porre nuove basi più sostenibili per la crescita.

3.1. Una crescita intelligente con un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione

L'innovazione, in un contesto economico globale come quello odierno, raffigura l'elemento cardine per assicurare ai sistemi territoriali, uno sviluppo più equilibrato e competitivo in sostenibilità. Per tale motivo l'UE ha posto l'innovazione "a fondamento delle politiche di sviluppo regionale chiedendo con forza alle Regioni che nei loro documenti di programmazione ci fossero misure dedicate volte a creare un milieu favorevole all'innovazione e al trasferimento tecnologico con l'obiettivo di favorire relazioni di tipo "orizzontale" tra i diversi ambiti economici (collegando per esempio industria e ricerca scientifica in modo trasversale)" (Cusimano *et alii*, 2010, pp. 305-306).

Questa linea comunitaria è stata al centro delle Strategie di Lisbona nel 2000 e Gothenburg nel 2001, dove sono stati indicati dei macrosettori atti a rappresentare la capacità di generare innovazione in un determinato territorio. Tra questi annoveriamo: il tasso di utilizzo delle ICT (società virtuale), il livello di istruzione e aggiornamento del capitale umano (creazione di conoscenza potenziale) e la dotazione infrastrutturale. Le nuove tec-

nologie dell'informazione e della comunicazione si sono dimostrate un prezioso strumento per lo sviluppo sociale ed economico del territorio oltreché un mezzo per recuperare quei ritardi economici e strutturali presenti in alcune aree marginali (Mundula, 2004). Quindi una crescita intelligente è quella che promuove la conoscenza e l'innovazione come motori del progresso futuro. Ciò significa migliorare la qualità dell'istruzione, potenziare la ricerca in Europa, promuovere l'innovazione e il trasferimento delle conoscenze in tutta l'Unione, utilizzare in modo ottimale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e fare in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita, creare posti di lavoro di qualità e contribuire ad affrontare le sfide proprie della società europea e mondiale. Per raggiungere lo scopo, le azioni devono essere associate a imprenditoria, finanziamenti e un'attenzione particolare per le esigenze degli utenti e le opportunità di mercato. I Paesi Membri dovranno agire sui seguenti fronti: innovazione, poiché la spesa europea per la ricerca e sviluppo è inferiore al 2%, contro il 2,6% negli Stati Uniti e il 3,4% in Giappone, soprattutto a causa dei livelli più bassi di investimenti privati; istruzione e formazione continua dato che un quarto degli studenti ha scarse capacità di lettura, mentre un giovane su sette abbandona troppo presto la scuola e la formazione. Circa il 50% raggiunge un livello di qualificazione medio, che spesso non corrisponde alle esigenze del mercato del lavoro. Meno di una persona su tre di età compresa tra 25 e 34 anni ha una laurea, contro il 40% negli Stati Uniti e oltre il 50% in Giappone; società digitale, in quanto la domanda globale di tecnologie dell'informazione e della comunicazione rappresenta un mercato di 8.000 miliardi di euro, di cui però solo un quarto proviene da imprese europee. L'Europa accusa inoltre un ritardo per quanto riguarda internet ad alta velocità, che si ripercuote negativamente sulla sua capacità di innovare, anche nelle zone rurali, sulla diffusione delle conoscenze online e sulla distribuzione online di beni e servizi (COM, 2011).

Le misure adottate nell'ambito di questa priorità permetteranno di esprimere le capacità innovative dell'Europa, migliorando i risultati nel settore dell'istruzione e il rendimento degli istituti di insegnamento sfruttando i vantaggi che una società digitale comporta per l'economia e la società.

3.2. Una crescita sostenibile con un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva

Il concetto di competitività è stato interpretato



in passato, sotto un'ottica esclusivamente economica come quella capacità di allocare risorse in modo più o meno efficiente, ossia la capacità di un'impresa che si trova all'interno di un contesto in continua trasformazione di cambiare essa stessa, al fine di riuscire a raggiungere gli obiettivi prefissati. Quindi competitività intesa come flessibilità ossia capacità di riposizionamento in un contesto mutevole (Cellini, Soci, 1997). Oggi si è giunti alla consapevolezza che la competitività, "soprattutto se riferita ad un contesto internazionale che inevitabilmente coinvolge imprese, regioni, Paesi, non può essere competitività economica, o meglio non solo: essa è anche competitività politica, sociale, ambientale, ovvero territoriale" (Greco, 2007, p. 141). L'obiettivo della competitività deve fungere da stimolo per il cambiamento da conseguire con il sostegno di accurati programmi regionali, finalizzati al recupero ed alla trasformazione di aree urbane e rurali e di programmi nazionali rivolti alla qualità e alla produttività del lavoro, all'inclusione sociale e alle pari opportunità (Bencardino, 2007). In quest'ottica proprio il concetto di competitività ambientale, inteso come capacità di tutela e valorizzazione dell'ambiente e delle risorse naturali quali patrimonio del territorio, si associa a quello di sostenibilità, che rappresenta il tentativo di conciliare le problematiche ambientali ed economiche, al fine di coniugare il progresso tecnologico con la necessità, ormai improrogabile, di definirne l'impatto sull'ambiente.

Crescita sostenibile significa, quindi, costruzione di un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sfruttando il ruolo guida dell'Europa per sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi, accelerare la diffusione delle reti intelligenti che utilizzano le TIC, sfruttare le reti su scala europea e aumentare i vantaggi competitivi delle imprese, specie per quanto riguarda l'industria manifatturiera e le PMI e fornire assistenza ai consumatori per valutare l'efficienza sotto il profilo delle risorse. In tal modo si favorirà la prosperità dell'UE in un mondo a basse emissioni di carbonio e con risorse vincolate, evitando al tempo stesso il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e l'uso non sostenibile delle risorse e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale (COM, 2010). Per far ciò i 27 Paesi dovranno agire sui seguenti fronti: competitività, in quanto l'UE ha raggiunto, in passato, buoni standard economici grazie al commercio, esportando in tutto il mondo e importando tanto fattori di produzione quanto prodotti finiti e quindi le forti pressioni sui mercati di esportazione impongono di migliorare la competitività nei confronti dei

principali partner commerciali mediante una produttività più elevata; conservazione della *leadership* mondiale sul mercato delle tecnologie verdi per garantire l'uso efficiente delle risorse nell'intera economia, eliminando al tempo stesso le strozzature nelle principali infrastrutture di rete e rilanciando quindi la competitività industriale; lotta al cambiamento climatico e conseguenziale riduzione delle emissioni molto più rapidamente nel prossimo decennio rispetto a quello passato sfruttando appieno il potenziale delle nuove tecnologie. Un uso più efficiente delle risorse contribuirebbe in misura considerevole a ridurre le emissioni, a far risparmiare denaro e a rilanciare la crescita economica. Questo riguarda tutti i comparti dell'economia, non solo quelli ad alta intensità di emissioni. Inoltre bisognerà accrescere la resistenza ai rischi climatici, così come la capacità di prevenzione e di risposta alle catastrofi e produrre energia pulita ed efficiente che comporterebbe un risparmio di 60 miliardi di euro di importazioni petrolifere e di gas da qui al 2020. Non si tratta solo di un risparmio in termini finanziari, ma di un aspetto essenziale per la sicurezza energetica dei Paesi. Facendo ulteriori progressi nell'integrazione del mercato europeo dell'energia si potrebbe aggiungere uno 0,6% supplementare all'0,8% del PIL. La sola realizzazione dell'obiettivo UE del 20% di fonti rinnovabili di energia potrebbe creare oltre 600.000 posti di lavoro nell'Unione, consentendo ai giovani di collocarsi in settori occupazionali emergenti (COM, 2010).

3.3. Una crescita inclusiva con un'economia che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale

La politica di coesione europea è una delle basi su cui si fonda il processo di unificazione degli Stati Membri dell'Unione. Oggi la coesione² è stata ridefinita nei contenuti e nelle modalità attuative, in vista dell'attuale ciclo di sviluppo 2007-2013 e viene intesa come la "capacità delle molteplici componenti (antropiche e naturali) e istituzionali di un territorio di cercare e di trovare compattezza e proposte unificanti, pur in presenza di spinte centrifughe" (Bencardino, Prezioso, 2007, p. 287).

In termini di misure politiche, l'obiettivo è raggiungere uno sviluppo maggiormente equilibrato riducendo le disparità esistenti, prevenendo gli squilibri territoriali e rendendo più coerenti le politiche settoriali che hanno un impatto territoriale e la politica regionale. Altra finalità è il miglioramento dell'integrazione territoriale e la promozione della cooperazione tra regioni. A partire dagli anni Novanta del secolo scorso gli Stati dell'UE hanno



cercato di ridurre le disparità di reddito e di occupazione, ma nonostante i notevoli passi in avanti, permangono tuttora ampie differenze in termini di prosperità e di risultati economici (Bencardino, 2004; Nicosia, 2011). Il III Rapporto di Coesione economica e sociale è stato elaborato proprio per cercare di risolvere queste disuguaglianze e concretizzare le iniziative sorte nell'ambito del II Rapporto di Coesione (Commissione della Comunità Europea, 2004). La politica di coesione deve adattarsi ai bisogni specifici e alle diverse caratteristiche territoriali (aree ultraperiferiche, insularità, aree montane, aree spopolate, ecc.): la nuova generazione di programmi costituirà il quadro di riferimento entro il quale le difficoltà e le opportunità collegate alle diversità geografiche e naturali dei territori sarà tenuta in debito conto. Proprio il 19 maggio scorso durante la riunione ministeriale informale dei ministri responsabili della pianificazione territoriale e sviluppo territoriale che si è svolta a Gödöllő, in Ungheria, i ministri in collaborazione con la Commissione europea e con l'avallo del Comitato delle regioni, hanno rivisto l'Agenda territoriale lanciata nel 2007 e concordato la nuova Agenda territoriale europea 2020 (Territorial Agenda of the European Union 2020). Il nuovo documento intende fornire orientamenti strategici per lo sviluppo territoriale, favorendo l'integrazione della dimensione territoriale nelle politiche differenti a tutti i livelli di governo e garantire l'attuazione della strategia di Europa 2020 in base ai principi della coesione territoriale. La politica di coesione è un quadro di riferimento attraverso il quale l'UE può affrontare i problemi di sviluppo territoriale e aiuta a liberare il potenziale territoriale a livello locale, regionale, nazionale e transnazionale. Il TA2020 non pregiudica accordi futuri, come prossime prospettive finanziarie e il prossimo pacchetto legislativo per i Fondi strutturali, ma sottolinea l'importanza di considerare la dimensione territoriale (TA2020, 2011, p. 4).

Crescita inclusiva significa, quindi, rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa. È altrettanto fondamentale che i benefici della crescita economica si estendano a tutte le parti dell'Unione, comprese le regioni ultraperiferiche, in modo da rafforzare la coesione territoriale. L'obiettivo è garantire a tutti accesso e opportunità. L'Europa deve sfruttare appieno le potenzialità della sua forza lavoro per far fronte all'invecchiamento della popolazione e all'aumento

della concorrenza globale. Inoltre occorreranno politiche in favore della parità fra i sessi per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro in modo da favorire la crescita e la coesione sociale. Per far ciò bisognerà intervenire sul fronte occupazionale, in quanto, il cambiamento demografico provocherà prossimamente una diminuzione della forza lavoro. Attualmente solo due terzi della popolazione in età lavorativa hanno un posto di lavoro, rispetto a oltre il 70% negli USA e in Giappone. Il tasso di occupazione delle donne e dei lavoratori più anziani è particolarmente basso. I giovani sono stati duramente colpiti dalla crisi (tasso di disoccupazione di oltre il 21%). Si rischia seriamente che le persone escluse dal mercato del lavoro o non fortemente legate ad esso vedano peggiorare la loro situazione occupazionale; inoltre bisognerà combattere la povertà dato che prima della crisi vi erano a rischio di povertà 80 milioni di persone, tra cui 19 milioni di bambini e l'8% della popolazione attiva non guadagnava abbastanza e viveva al di sotto della soglia di povertà.

Le misure adottate nell'ambito di questa priorità consisteranno nel modernizzare e potenziare le politiche in materia di occupazione, istruzione e formazione e i sistemi di protezione sociale aumentando la partecipazione al mercato del lavoro e riducendo la disoccupazione strutturale, nonché rafforzando la responsabilità sociale delle imprese. Occorrerà anche un impegno considerevole per combattere l'esclusione sociale e ridurre le disuguaglianze in termini di salute per far sì che la crescita risulti vantaggiosa per tutti.

4. Uscire dalla crisi: primi passi verso il 2020

Per combattere la crisi, si è fatto ampiamente ricorso a strumenti politici. La politica di bilancio ha avuto, dove è stato possibile, un ruolo predominante; i tassi di interesse sono stati ridotti ai minimi storici, mentre al settore finanziario è stata fornita liquidità come mai in precedenza. I governi hanno dato un notevole supporto alle banche, mediante garanzie o ricorrendo alla ricapitalizzazione. Altri settori dell'economia sono stati sostenuti mediante il quadro di riferimento temporaneo, ed eccezionale, per le misure di aiuto di Stato. Tutte queste azioni sono state, e ancora sono, giustificate, ma non possono essere mantenute per sempre. Non è possibile sostenere elevati livelli di debito pubblico a tempo indeterminato. Il perseguimento degli obiettivi proposti per "Europa 2020" si baserà su una strategia di uscita credibile che riguardi tanto la politica di bilancio e



monetaria quanto il sostegno diretto fornito dai governi ai settori economici, in particolare al settore finanziario. È importante che, nel quadro di questa strategia di uscita, le diverse politiche e i diversi strumenti di aiuto vengano abbandonati seguendo un certo ordine. Un coordinamento rafforzato delle politiche economiche, in particolare all'interno dell'area dell'euro, dovrebbe portare al successo di una strategia di uscita globale. Poiché le incertezze sulle prospettive economiche e le fragilità del settore finanziario non sono del tutto fugate, le misure di sostegno possono essere abbandonate solo quando la ripresa economica avrà una propria autonomia e quando sarà stata ripristinata la stabilità finanziaria.

Bibliografia

- Barnier M., "Prefazione", in "Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione", *Terza Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, 2004.
- Bencardino F., *Conoscenza, ICT, Territorio. Un approccio interdisciplinare*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Bencardino F., "Convergenza, Competitività, Cooperazione: un'introduzione", in Bencardino F. e Prezioso M. (a cura di), *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Pubblicazioni DASES, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 7-13.
- Bencardino F., Prezioso M., "Turismo: fattore di coesione territoriale in Italia" in Bencardino F., Prezioso M., *Geografia del turismo*, Milano, McGraw-Hill, 2007, p. 287.
- Cellini R., Soci A., "La competitività", in Collana *Working Papers*, n. 292, Università degli Studi di Bologna, Facoltà di Economia, 1997.
- Cirelli C., Di Blasi E., Arangio A., Mercatanti L., Nicosia E., Porto C.M., "Percorsi di sviluppo e politiche di competitività in Sicilia", in *Geotema*, n. 31-32, Bologna, Patròn, 2009, pp. 125-134.
- Commissione della Comunità Europea, "Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione", *Terza Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, 2004.
- Commissione della Comunità Europea, *Cohesion Policy 2007-13. Commentaries and Official Texts*, Bruxelles, COM, 2007.
- Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 2010.
- Commissione Europea, *Analisi annuale della crescita. Relazione sui progressi della Strategia Europa 2020*, Bruxelles, 2011.
- Cusimano G., Giannone M., Mercatanti L., Porto C.M., "Palermo tra aspirazioni Euro-Mediterranee e processi innovativi" in Amato V. (a cura di), *La competitività degli spazi urbani del Mezzogiorno: Bari, Napoli e Palermo* (volume monografico), n. 2/2010, Anno LXXXIII, Napoli, SRM, 2010, pp. 259-324.
- Dipartimento Politiche Europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Repubblica Italiana, *Programma Nazionale di Riforma*, Ufficio di Segreteria del CIACE, 2010.
- ESPO Programme, Project 3.3, *Territorial dimension of the Lisbon-Gothenburg strategy*, First interim report, October 2004, 2006.
- European Parliament's Committee, *Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives*, 1 January, 2005.
- Greco I., "I nuovi riferimenti territoriali della competitività nello spazio europeo: i sistemi urbani", in Bencardino F. e

- Prezioso M. (a cura di), *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Pubblicazioni DASES, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 138-142.
- Mundula L., *ICT@territorio. Ruoli e strategie dell'economia globale per lo sviluppo sostenibile locale*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Mundula L., "Innovazione, comunicazione e tecnologia" in Bencardino F. e Prezioso M., *Geografia economica*, Milano, McGraw-Hill, 2006.
- Nicosia E., "La coesione territoriale in Sicilia" in A. Di Blasi (a cura di), *Atti del XXX Congresso Geografico Italiano*, Firenze 9-12 settembre 2008, Bologna, Patròn, 2011, pp. 409-415.
- Prezioso M., *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio*, Roma, adnkronoslibri, 2003.
- Prezioso M., *I nuovi strumenti della pianificazione urbana e territoriale per un governo sostenibile e integrato*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Roma, XII, IX, 2004, pp. 175-190.
- Prezioso M., (a cura di), *Territorial dimension of Lisbon-Gothenburg strategy*, Espon 3.3 Project, Luxemburg, 2005, http://www.espon.lu/online/documentation/projects/cross_thematic/2209/.
- Prezioso M., *Individuazione e descrizione di criteri e di indicatori di coesione territoriale a supporto della programmazione strategica nazionale e della programmazione comunitaria 2007-2013*, Roma, CEIS-Min. Infrastrutture, 2006a.
- Prezioso M., *La dimensione territoriale della strategia di Lisbona e Gothenburg: l'approccio concettuale e metodologico*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Roma, XII, XI, 2006b, pp. 9-34.
- Prezioso M., "Coesione territoriale e sviluppo sostenibile in Europa: convergenza e competitività", in Bencardino F. e Prezioso M. (a cura di), *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Pubblicazioni DASES, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 243-279.
- Prezioso M., Nicosia E., "Competitiveness and sustainability: an AGEI research on the territorial dimension of Lisbon/Gothenburg processes applying STeMA approach at the Italian scale NUTS2 and 3" in *Challenges for the European Geography in the 21st Century*, 2nd International Conference on the Geography of Europe (EUGEO), Bratislava (Slovakia) 13th-16th August 2009 (Abstract), 2009, p. B51.
- Riitano M., "La politica di coesione dell'Unione Europea 2007-2013: elementi di continuità e nuove prospettive", in Bencardino F. e Prezioso M. (a cura di), *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Pubblicazioni DASES, Milano, Franco Angeli, 2007, pp. 280-287.
- Territorial Agenda of the European Union 2020, *Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Gödöllő, Ungheria, 2011.
- www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch.

Note

¹ Aumentare il tasso di occupazione, innalzare i livelli di investimento nella ricerca e sviluppo, conseguire gli obiettivi in materia di energia e cambiamento climatico, migliorare i livelli di istruzione terziaria o equivalente e ridurre il tasso di abbandono scolastico, promuovendo l'inclusione sociale mediante la riduzione della povertà.

² Con il termine coesione in passato veniva indicato uno strumento di intervento e solidarietà in grado di ridurre le sperequazioni fra economie nazionali in modo da consentire a tutti gli Stati Membri di partecipare alla fase conclusiva dell'unione economica e monetaria (Prezioso, 2006).



Riflessioni ex post

Queste *Giornate* si sono svolte in un momento particolarmente vivo del dibattito sulla Geografia e sul suo futuro in Italia, che coinvolge la nostra Comunità in molti modi: dalla “Riforma” e dall’offerta formativa, alla ridefinizione dei contenuti e dei temi di ricerca; dall’adeguamento ai livelli europei ai modi di promuovere lo sviluppo – economico, sociale, culturale, ambientale – sul territorio alle diverse scale.

Questo ultimo aspetto, che ci distingue da sempre da altre discipline, ci fa ancora essere “padroni” colti e consapevoli *del territorio*, oggi al centro di tutte le politiche, dei programmi, dei progetti che impegnano l’Università e le Istituzioni, pubbliche e private. E basta da solo a spiegare il titolo dell’iniziativa.

Dal punto di vista di chi scrive, è il territorio il luogo dove si concretizzano o si dissolvono le scelte della politica e delle istituzioni, nazionali e Europee, come hanno confermato i colleghi che da altri paesi hanno accettato generosamente di partecipare.

Tuttavia non è il solo motivo per cui è stato proposto all’AGEI di svolgere le *Giornate* nell’Università di Roma “Tor Vergata”.

Nel 2008 a Firenze, come potrete leggere negli atti del Congresso nazionale, mi ero impegnata a sostenere *il processo di “europeizzazione” della ricerca geografica italiana*. Un processo che spinge tutti noi ad essere più “rigidi” nell’adozione di parametri di eccellenza, e domanda alle nuove generazioni di geografi di affrontare temi quali la misura della competitività, della sostenibilità, della convergenza, della cooperazione, della coesione; adottando una visione integrata che prescinde dalle divisioni

culturali tipiche di tutte le comunità scientifiche, non solo del nostro Paese.

Certo non sono la sola a sentire il problema. C’è chi da anni se ne fa carico con l’EUGEO e con l’IGU attraverso l’AGEI, con *school* internazionali o con la partecipazione a programmi europei che consentono di “disseminare” la cultura geografica italiana.

Serviva però, a mio avviso, un momento comune di riflessione su quella che ho più volte definito *l’arte* del geografo in Europa, esercitata anche da pianificatori/urbanisti, economisti regionali, sociologi, statistici economici, econometrici, e che ha incluso, dal 2000, campi applicativi e progettuali sempre più complessi.

Questa Università, il Dipartimento di Economia e Territorio sono sembrate la sede privilegiata per avviare questa riflessione comune, sia per loro vocazione genetica (25 anni di continua positiva attenzione all’internazionalizzazione, agli studi sperimentali oltre che teorici, alla progettazione attuale e futura); sia perché – insieme al Ministero delle Infrastrutture – sono la sede del Contact Point italiano del Programma ESPON.

La ricerca “geografica” che mi unisce ad ESPON e alla rete dei geografi europei dal 2000 è entusiasmante e costringe a non dare mai nulla per scontato, perché il territorio, nelle sue diversità, è realtà e concretezza, punto di contatto con gli utilizzatori della ricerca, clienti primi dell’agire della Geografia.

Molta geografia italiana – non servono ulteriori aggettivi per identificarla – ha prestato attenzione a questo quadro in divenire, senza tuttavia esporsi al punto da identificare percorsi formativi e di ricerca comuni (i temi di cui si è discusso nelle *Giornate*)



o di aderire volontariamente al rinnovamento, per delineare un processo di integrazione culturale tra politiche, mezzi di azione e strumenti di tipo non legislativo.

Aumento della conoscenza ed interazione con il locale sono rimasti dal 2008 ad oggi i punti fermi connotanti la nostra partecipazione all'arena scientifica europea (meno *research* e più *target analysis*), finendo per escluderci dal dibattito/processo politico-metodologico trans-nazionale.

Il momento, cruciale per molti versi, obbliga alla sincerità, anche disarmante, e queste *Giornate* sono state il luogo messo a disposizione per essere sinceri, per esporre alla comunità scientifica le proprie conoscenze, senza riserve, affinché ognuno potesse, liberamente cercare stimoli da ricondurre nell'ambito proprio di interesse.

Pur sapendo che i temi della ricerca geografica sono molti, in queste *Giornate* si è scelto di richiamare l'attenzione dei partecipanti solo su alcuni, senza voler sminuire l'importanza degli altri.

Alla parte più politica della ricerca geografica europea – la più insidiosa –, sono riservate le sessioni parallele e le riflessioni che sono scaturite.

Il messaggio che desideravo filtrasse è che *nella rete della ricerca geografica europea si entra per riconoscibilità e affidabilità istituzionale o per essere un riferimento scientifico che si sia reso visibile pubblicando a livello internazionale e con un sufficiente impact factor* (almeno in questa fase).

Si permane nella rete se si è affidabili, innovativi, collaborativi.

Si cresce nella rete se si ha il coraggio di discutere anche posizioni di rendita acquisita, sul piano sia dei contenuti, sia dei ruoli.

Si lavora nella rete per sostenere la crescita dei giovani (dottorati, contrattisti, ricercatori), non quella dei senior, cui è riservata la scelta della metodologia e della validazione dei risultati.

Si opera nella rete con livelli strumentali, tecnologie, cognizioni, dati comuni, sufficientemente avanzati, certi e accreditati. La literature review, i background paper sono solo un punto di partenza, non di arrivo; il GIS è uno strumento non uno scopo; l'indagine empirica consente la verifica e la sperimentazione di un metodo di lavoro che accomuna, non marca le differenze; le policy recommendations sono per tutti, non per un solo territorio.

I risultati ottenuti in questi anni hanno permesso di affinare lessico, concetti, metodologie geografiche comuni in Europa. La XV Edizione delle *Giornate* è stata l'occasione per estenderli all'intera Comunità, anche nella consapevolezza che molto bisognerà lavorare per ricreare uno "zoccolo duro" e comune della conoscenza geografica che consenta

di rinvigorire le scuole di ricerca italiane allineandole a quelle europee. Questo implica fare scienza, ricercare, innovare, brevettare, formare nuovi ricercatori, che utilizzino un metodo geografico validato dalla scuola, senza dimenticare quanto si è già prodotto. Non per se stessi ma per una società che ci accoglierà come centrali nel proprio processo di sviluppo solo se sapremo accompagnarne il cambiamento equilibrato, con il rigore e la fermezza dovuti a chi fa ricerca.

La XV Edizione delle *Giornate* si è svolta anche per questo nell'ambito delle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, per guardare, attraverso l'AGEI, al futuro della Geografia, che per l'Europa e l'Italia si chiama *Horizon 2020*. Che per l'Università di Roma "Tor Vergata" si chiama Campus, un territorio ampio e variegato, grande 600 ettari, dove sperimentare ed innovare insieme, liberamente, muovendosi tra nuove e vecchie tecnologie, sostenibilità e competitività, dialoghi interdisciplinari, multi culture, eppure con un forte senso di coesione e di appartenenza.

La XV Edizione delle *Giornate*, l'AGEI che le ha promosse, il Dipartimento di Economia e Territorio che ne ha assunto l'onere organizzativo insieme all'Università hanno l'ambizione e la speranza che anche la Geografia senta di poter fare altrettanto.

A far discutere, su queste *Giornate*, sono state le scelte che ho compiuto in qualità di organizzatore – e di cui ovviamente mi assumo tutte le responsabilità.

Prima di tutto quella di elencare temi ed indirizzi – le "urgenze" come le avevo definite inizialmente – trasformati poi in sessioni di "libera" discussione, territori di confronto sereno ed aperto, dove nessuno giudica – come ho tenuto a spiegare ai *chair* – ma si pongono quesiti, dubbi, si danno risposte, si individuano percorsi praticabili.

Questo anche perché, come ci siamo detti più volte in Comitato AGEI, le *Giornate* non sono il Congresso. Ma un momento di scambio scientifico dedicato alla crescita dei più giovani che, mi auguro, sia utile a tutti noi.

In secondo luogo, ha fatto discutere la scelta di non investitura e di non segregazione. I *chair*, i *rapporteur*, i relatori, non sono dei privilegiati. Sono persone competenti, efficaci, pazienti, cooperativi e li ringrazio tutti per la disponibilità che hanno mostrato.

Ma le *Giornate* si sono aperte anche all'insegna del dialogo con i colleghi di altri settori e sono proseguite con la presentazione di nuove "pratiche" o dei moderni meccanismi di governo di una realtà politico-economica in continuo e veloce cambiamento, come quella regionale, verso un'integra-

zione che pone ancora una volta al centro dei suoi interessi strategici il territorio.

In quest'ultimo decennio, sono state proprio le regioni ad accogliere i numerosi inviti rivolti dall'Unione Europea al cambiamento ed all'innovazione strutturale (le cosiddette *target analysis*), evidenziando la necessità di predisporre modelli e processi politico-organizzativi utili all'integrazione per garantire la coesione nel governo locale dell'economia.

Il convincimento che questa tesi trovi fondamento anche in Italia, soprattutto nell'ambito dei principi consolidati della cultura geografica, mi ha spinto ad inserire un seminario sull'innovazione metodologica in Geografia, per mettere in luce la netta e distintiva differenza del potenziale della nostra disciplina.

In conclusione ringrazio l'AGeI, il suo Presiden-

te Franco Farinelli e il Comitato tutto, l'Università di Roma "Tor Vergata", il Dipartimento di Economia e Territorio, e tutti coloro che hanno voluto patrocinare e sponsorizzare questa iniziativa; ma soprattutto le persone che hanno lavorato per la buona riuscita delle Giornate (dai ricercatori ai tecnici), il Rettore, Isabella Carbonaro, Barbara Martini, Angela D'Orazio, Maria Coronato, Silvia Michetti, Elisa Sciuto, Danilo Aceto, Jacopo Minguzzi, Armando Villani.

Infine permettetemi di dedicare questa edizione delle *Giornate* a Mario Lo Monaco, scomparso prematuramente 20 anni fa, ma che nel breve tempo passato insieme mi ha insegnato il valore e l'unitarietà del ragionamento geografico, e a Alberto Di Blasi, ideatore delle *Giornate*, per non essere mai venuto meno all'obbligo morale di vedere un futuro europeo e internazionale per la Geografia.



DANILO ACETO - Università del Sannio e Università di Roma “Tor Vergata”

TERESA AMODIO - Dipartimento Scienze del Patrimonio culturale (DISPAC), Università di Salerno

GIUSEPPE BORRUSO - Dipartimento Scienze Ambientali, Aziendali, Matematiche e Statistiche “Bruno De Finetti”,
Università di Trieste

ISABELLA CARBONARO - Dipartimento Economia e Territorio, Università di Roma “Tor Vergata”

GERMANA CITARELLA - Università di Salerno

MARIA CORONATO - Dipartimento Economia e Territorio, Università di Roma “Tor Vergata”

ANGELA D’ORAZIO - Dipartimento Economia e Territorio, Università di Roma “Tor Vergata”

ARTURO DI BELLA - Università di Catania

ROSALINA GRUMO - Dipartimento Scienze Geografiche Merceologiche, Università di Bari Aldo Moro

FRANCESCA KRASNA - Dipartimento Scienze della Formazione e dei Processi Culturali - Sezione di Geografia
Economica e Politica del Territorio, Facoltà di Economia, Università di Trieste

MARILENA LABIANCA - Dipartimento di Scienze Economiche e Matematico-Statistiche “Complesso Ecotekne”
Università del Salento

MONICA MAGLIO - Università di Salerno

BARBARA MARTINI - Dipartimento Economia e Territorio, Università di Roma “Tor Vergata”

SILVIA MICHETTI - Dipartimento di Economia e Territorio, Università di Roma “Tor Vergata”

ENRICO NICOSIA - Università di Macerata

SYLVIE OCCELLI - IRES, Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte

EMANUELE POLI - Università di Cagliari

CARMELO MARIA PORTO - Dipartimento Scienze Storiche, Documentarie; Artistiche del Territorio, Facoltà di
Scienze Politiche, Università degli Studi di Macerata

MARIA PREZIOSO - Dipartimento Economia e Territorio, Università di Roma “Tor Vergata”

DOMINIQUE RIVIERE - Université Paris –Diderot, UMR Géographie-citès



- Geotema 1, *L'officina geografica teorie e metodi tra moderno e postmoderno*
a cura di F. Farinelli - pagine 156 (esaurito)
- Geotema 2, *Territori industriali: imprese e sistemi locali*
a cura di S. Conti - pagine 110 (esaurito)
- Geotema 3, *Le vie dell'ambiente tra geografia politica ed economica*
a cura di U. Leone - pagine 104 (esaurito)
- Geotema 4, *Geografia e beni culturali*
a cura di C. Caldo - pagine 152
- Geotema 5, *Geografia e agri-cultura per seminare meno e arare meglio*
a cura di M. G. Grillotti - pagine 92
- Geotema 6, *Realtà virtuali: nuove dimensioni dell'immaginazione geografica*
a cura di V. Guarrasi - pagine 102
- Geotema 7, *L'“invenzione della Montagna”. Per la ricomposizione di una realtà sistemica*
a cura di R. Bernardi - pagine 140 (esaurito)
- Geotema 8, *Il viaggio come fonte di conoscenze geografiche*
a cura di I. Luzzana Caraci - pagine 198
- Geotema 9, *La nuova regionalità*
a cura di G. Campione - pagine 118
- Geotema 10, *Le aree interne nelle strategie di rivalorizzazione territoriale del Mezzogiorno*
a cura di P. Coppola e R. Sommella - pagine 148
- Geotema 11, *Spazio periurbano in evoluzione*
a cura di M. L. Gentileschi - pagine 88
- Geotema 12, *Il Mediterraneo*
a cura di G. Campione - pagine 176 (esaurito)
- Geotema 13, *I vuoti del passato nella città del futuro*
a cura di U. Leone - pagine 120
- Geotema 14, *Vivere la città del domani*
a cura di C. Santoro - pagine 102
- Geotema 15, *Turismo, ambiente e parchi naturali*
a cura di I. Gambino - pagine 190
- Geotema 16, *L'immigrazione in carte. Per un'analisi a scala regionale dell'Italia*
a cura di L. Cassi e M. Meini - pagine 96
- Geotema 17, *La Geografia all'Università. Ricerca Didattica Formazione*
a cura di G. De Vecchis - pagine 128
- Geotema 18, *Geografia e religione. Una lettura alternativa del territorio*
a cura di G. Galliano - pagine 110
- Geotema 19, *2004 Anno Internazionale del Riso*
a cura di C. Brusa - pagine 108
- Geotema 20, *Parchi letterari e professionalità geografica: il territorio tra trasfigurazione e trasposizione utilitaristica*
a cura di P. Persi - pagine 144
- Geotema 21, *Orizzonti spirituali e itinerari terrestri*
a cura di G. Galliano - pagine 140

- Geotema 22, *Conflict and globalization*
a cura di E. Biagini - pagine 160
- Geotema 23, *L'immigrazione straniera in Italia. Casi, metodi e modelli*
a cura di P. Nodari - pagine 214
- Geotema 24, *Territorio, attori, progetti. Verso una geografia comparata dello sviluppo*
a cura di P. P. Faggi - pagine 168
- Geotema 25, *Lotta alla siccità e alla desertificazione*
a cura di P. Gagliardo - pagine 136
- Geotema 26, *Geografia e sviluppo locale tra dinamiche territoriali e processi di istituzionalizzazione*
a cura di E. Dansero e F. Governa - pagine 112
- Geotema 27, *Itineraria, Carte, Mappe: dal reale al virtuale. Dai viaggi del passato la conoscenza dell'oggi*
a cura di S. Conti - pagine 240
- Geotema 28, *Dai luoghi termali ai sistemi locali di turismo integrato*
a cura di G. Rocca - pagine 182 (esaurito)
- Geotema 29, *Paesaggi terrazzati*
a cura di G. Scaramellini e D. Trischitta - pagine 184
- Geotema 30, *Territori tradizioni oggi*
a cura di G. Botta - pagine 158
- Geotema 31-32, *Competitività in sostenibilità: la dimensione territoriale nell'attuazione dei processi di Lisbona/Gothenburg nelle regioni e nelle province italiane*
a cura di M. Prezioso - pagine 158
- Geotema 33, *Luoghi e identità di genere*
a cura di G. Cortesi - pagine 136
- Geotema 34, *Geografia e nomi di luogo*
a cura di V. Aversano e L. Cassi - pagine 116
- Geotema 35-36, *2009 Anno Internazionale delle Fibre Naturali*
a cura di C. Brusa, - pagine 184
- Geotema 37, *Identità territoriali. Riflessioni in prospettiva interdisciplinare*
a cura di T. Banini - pagine 86
- Geotema 38, *I luoghi del commercio fra tradizione e innovazione*
a cura di C. Cirelli - pagine 144
- Geotema 39, *Dal turismo termale al turismo della salute: i poli e i sistemi locali di qualità*
a cura di G. Rocca - pagine 166
- Geotema 40, *Porti, trasporti marittimi, città portuali*
a cura di S. Soriani - pagine 144
- Geotema 41, *La ricerca empirica nel lavoro del geografo*
a cura di M. Loda - pagine 114
- Geotema 42, *Geografie d'Italia e d'Europa: invito alla ricerca*
a cura di M. Prezioso - pagine 148



In questo numero

Maria Prezioso
Presentazione

Maria Prezioso
Geografie d'Italia e d'Europa: invito alla ricerca

Dominique Rivière
Shrinking regions, shrinking cities e coesione in Europa

Teresa Amodio
Innovazione territoriale, strategie di valorizzazione e città creative

Isabella Carbonaro
La misura del benessere con i metodi multicriteria: un caso studio per le regioni italiane

Angela D'Orazio
La dimensione europea nell'elaborazione di Strategie Integrate di Sviluppo Territoriale

Rosalina Grumo
Le ragioni geografiche della pianificazione territoriale. Didattica e strumenti operativi

Marilena Labianca
Pianificazione strategica e Identità territoriale. Un'applicazione alle Aree Vaste pugliesi

Sylvie Occelli
ICTs, spatial analysis and socio technical systems: some evidence from regional case studies

Carmelo Maria Porto
Innovazione e competitività nelle strategie di posizionamento del sistema territoriale marchigiano

Danilo Aceto
Fondi Strutturali: una concettualizzazione geografica possibile

Arturo Di Bella
Rigenerazione territoriale e innovazione sociale della governance urbana

Barbara Martini
Disparità regionali e territorial governance: un nuovo modo di pensare. Il caso italiano

Giuseppe Borruso
Geografia "2.0"? Sfide e nuove opportunità

Emanuele Poli
Innovare in geografia e nuovi approcci metodologici

Maria Prezioso
Researching in geography, it is possible to match science, theory and practice of the territorial development

Germana Citarella, Monica Maglio
Lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia e la Strategia Europa 2020

Maria Coronato
Cambiamento climatico: uno sguardo d'insieme

Francesca Krasna
Europei per caso o per scelta? Il futuro dell'Europa dalla Strategia di Lisbona alla Strategia Europe 2020 e alla Territorial Agenda tra crisi globale e (mancanza di) coesione

Silvia Michetti
The territorial dimension of female entrepreneurship towards Europe 2020

Enrico Nicosia
Europa 2020: strategie e politiche per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

Maria Prezioso
Riflessioni ex post