

Progetto 73. PI Maria PREZIOSO - 20155NXJ8T - SH3

Territorial Impact Assessment della coesione territoriale delle regioni italiane. Modello, su base place evidence, per la valutazione di policy rivolte allo sviluppo della green economy in aree interne e periferie metropolitane

Verbale (Bozza) IV incontro PRIN 22 febbraio 2018

Il giorno 22 febbraio 2018, alle ore 10.30, presso la Sala del Consiglio, Il Piano, Macroarea di Economia, Università di Roma "Tor Vergata", in via Columbia 2 a Roma, si è svolta la Quarta Riunione nazionale del progetto PRIN 2015 intitolato "*Territorial Impact Assessment della coesione territoriale delle regioni italiane. Modello, su base place evidence, per la valutazione di policy rivolte allo sviluppo della green economy in aree interne e periferie metropolitane*".

La lista dei partecipanti alla riunione è allegata al presente verbale.

Maria Prezioso, PI, saluta i partecipanti e mette in votazione il verbale della riunione precedente, che risulta approvato all'unanimità.

Prezioso condivide con i partecipanti l'agenda, allegata al verbale.

Maria Prezioso entra nel tema della situazione dell'Italia nel contesto europeo: Siamo nel 2018, in piena *mid term review* riguardo i fondi strutturali: questo significa che l'Unione Europea chiederà conto di quanto l'Italia ha fatto e speso. Il clima in Europa non è dei più positivi: un recente studio pubblicato da Spatial Foresight individua un asse di sviluppo trasversale della coesione che va da Lussemburgo, Berlino, Parigi a Madrid, tagliando in due l'Europa.

Anche sui tavoli in cui si discute di politica di coesione gli scenari sono preoccupanti: nella programmazione post-2020 gli scenari sono 3, rispetto ai quali l'Italia non è certamente tra le regioni favorite (Cfr. slide).

Passa poi a relazionare sul Rapporto che riassume il lavoro di ricerca del I anno PRIN: il lavoro è stato raccolto, impaginato e inviato a tutti in bozza per le opportune revisioni. Rappresenta un traguardo importante, perché contiene i primi risultati su: i temi affrontati, il linguaggio comune, le interviste realizzate, l'analisi della letteratura, e fissa le basi comuni per il prosieguo. Attraverso quella che sarà una pubblicazione si presenteranno i risultati, creando occasioni di dibattito e discussione.

Spera di riuscire a giungere alla pubblicazione entro il mese di maggio. Chiede per questo a tutti la massima collaborazione. La pubblicazione troverà spazio nella collana di Geografia economica Aracne. Ciascuno è comunque libero di tradurre la propria parte in inglese e mandarla in pubblicazione a una rivista internazionale.

Maria Prezioso ringrazia il Dott. Filippo Lavecchia, Agenzia per la Coesione, i colleghi membri osservatori del PRIN per l'attenzione e il supporto prestato anche su tavoli europei.

Avvio del II anno PRIN

Conclusa la prima parte, è necessario accelerare l'avvio della disamina della coesione territoriale e della relativa politica a NUTS 2 e 3, con particolare attenzione alle periferie delle aree metropolitane e alle aree interne, avendo come traguardo la green economy. A riguardo Maria Prezioso ricorda che green economy rappresenta un cambio di passo rispetto all'attuale modello neokeynesiano.

Potendo far conto sui risultati del I anno (cosa è TIA, cos'è la Coesione Territoriale e la Politica di Coesione, letteratura, documenti, concetti e definizioni comuni), ora è necessario passare all'individuazione degli indicatori. Un buon inizio potrebbe essere partire dagli indicatori messi a disposizione dal programma ESPON 2020, che tuttavia non sono esaustivi: ESPON (che si struttura sempre più come osservatorio) è infatti un attento osservatore della pianificazione territoriale per la coesione. Negli anni ha prodotto banche dati e strumenti molto utili (www.espon.eu).

Maria Prezioso suggerisce comunque di riflettere su come, seguendo le riflessioni di Stiglitz, Senn, Fitoussi (2013), sia possibili integrare/superare il PIL a favore del BES o di qualsiasi altra misura fornisca adeguati indicatori, in ogni caso rispondenti a criteri di massima copertura qualitativa. Laddove gli indicatori non siano completamente disponibili a NUTS 2 o a NUTS 3, in alcuni casi e con l'aiuto della statistica, si potrà discutere su come misurarli. Laddove invece mancasse completamente il dato, l'indicatore va abbandonato o sostituito. L'obiettivo è offrire un prodotto comparabile e ripercorribile dai *policy maker* europei e nazionali/regionali/locali.

Le politiche rispetto a cui gli indicatori saranno misurati sono quelle dell'attuale programmazione: il quadro strategico Europe 2020 e i suoi *main policy "pillar e flag"*, di cui al contempo andranno individuati esattamente gli effetti desiderati per poter avviare il processo STeMA-TIA. Ogni passaggio sarà 'mappato', anche con un certo dettaglio.

In questo modo potrà essere sviluppato e applicato lo strumento (tool) che il *policy maker* potrà utilizzare per svolgere valutazioni ex ante ed ex post, anche di medio termine, delle azioni condotte nel processo di *decision making*, così da orientare al meglio l'uso dei fondi e suggerire policy recommendation post 2020. La Commissione Europea si aspetta, secondo il modello keynesiano classico, un effetto moltiplicatore per cinque dell'investimento.

Angela Cresta interviene e chiede perché non abbiamo deciso di agganciare questo ragionamento anche all'agenda 2030.

Maria Prezioso risponde che è stiamo andando proprio in questa direzione. Ci sono due problemi da affrontare: il primo è la nuova programmazione 2021-2027 (che non possiamo ignorare come ricercatori di geografia economica politica); il secondo sono le *deadline* poste dagli scenari di Juncker al 2030 e al 2050. Attraverso il PRIN si cercherà di simulare gli scenari per l'Italia.

Seguendo lo schema della metodologia STeMA-TIA, è necessario trovare indicatori molto precisi, domandandosi cosa ci si aspetta che rappresentino, e, parallelamente, gli effetti delle azioni di politica. È ovvio che questi vanno a influire sugli indicatori, che devono quindi essere selezionati anche sulla base degli effetti attesi. Altri modelli si fermano qui, e non si pongono il problema della mappatura. Noi invece utilizzeremo dati statistici, ma li caleremo sul territorio: questa rappresenta l'apporto originale della geografia economica, che non si limita al dato ma lo interpreta sulla base della variabile territoriale.

STeMA consente la comparazione fra effetti ed effetti territorializzati, catalogando le politiche sulla base degli effetti desiderati. Questo perché la valutazione andrebbe svolta prima di aver messo in campo la scelta di policy; motivo per cui spesso le politiche non raggiungono l'obiettivo. E' una delle osservazioni che viene spesso rivolta all'Italia. Anche gli indicatori, dunque, vanno sempre correlati alle policy: individuare le policy aiuta a individuare gli indicatori.

Francesco Dini interviene sottolineando come la propria Unità non abbia selezionato attentamente gli indicatori, e chiedendo di avere il tempo di farlo con più consapevolezza.

Maria Prezioso risponde di sì, ma che di indicatori già ce ne sono parecchi che sono emersi dal lavoro fatto. Importantissimo che nel segnalare gli indicatori serve necessariamente il metadato, così da non perdere pezzi e costruire liste comuni. Verrà inviato un apposito format si cui segnalare i metadati di tutti gli indicatori.

Luigi Scrofani fa notare come l'indomani a Bari verrà presentato il rapporto della Fondazione per la Sussidiarietà, all'interno del quale si sottolinea come i giovani siano oggi una risorsa per le aree meno sviluppate: i giovani sono proprio il capitale che si sta perdendo in alcune aree specialmente del Mezzogiorno. Per questa ragione la Fondazione usa indicatori "*young-friendly*", che superano lo studio sui servizi di Barca nella misura in cui questi probabilmente non sono utili per i giovani: ferrovia, distretto sanitario, sono indicatori non significativi per i giovani.

Carmen Giannino, del dipartimento per le Politiche di Coesione, fa notare come siano stati pubblicati alcuni dossier sulle città metropolitane che confutano la corrispondenza territoriale fra Città Metropolitane e Provincia: le dinamiche di sviluppo infatti sono diverse dalla Provincia. La strategia Aree Interne non propone azioni di *policy* su temi come la sanità e la ferrovia, che si dicono non "*young-friendly*"; queste sono prese solo a unità di misura per individuare le aree marginali (indicatori di marginalità). La strategia ha invece proprio lo scopo di 'trattenere' i giovani, per cui le politiche sono rivolte ad traiettorie attrattive di sviluppo: ambiente, turismo, attività produttive... E ciò a prescindere dagli indicatori selezionati solo per classificare le Aree Interne.

Luigi Scrofani risponde che anche sulla classificazione ci sarebbe qualcosa da dire. Ad esempio in Sicilia e in Sardegna non ci si sposta col treno, i distretti sanitari tendono alla polarizzazione... insomma sono indicatori 'viziati'. L'impostazione della strategia risente inevitabilmente di questi errori.

Carlo Donato interviene sottolineando come i concetti di distanza e di tempo siano legati allo stato delle strade e delle infrastrutture. Evidenzia poi l'importanza di avere uniformità nelle fonti.

Maria Prezioso risponde che se si deve territorializzare un indicatore statistico bisogna incrociare due dati: il dato quantitativo e la rappresentazione tipologica del territorio. Bisogna georeferenziare il dato statistico su una mappa organizzata per tipologie di territorio. A riguardo STeMA scende sotto la scala regionale: per esempio nel Lazio Roma pesa tantissimo, e inficia così la lettura delle altre realtà a NUTS 2. A NUTS 3 i pesi diversificati sono invece evidenti. Territorializzando i dati attraverso STeMA-TIA, gli indicatori si relazionano a 7 tipologie territoriali, così da avere una caratterizzazione territoriale del peso dell'indicatore.

Francesco Dini riprende quanto detto da Luigi Scrofani: nel rispondere a Carmen Giannino e sottolinea come di fatto le Città Metropolitane ad oggi corrispondano alle province, in un'equivalenza di fatto. Domanda poi: perché fermarsi a NUTS3? È necessario piuttosto scendere a scala comunale.

Maria Prezioso risponde che per adesso bisogna fermarsi a NUTS 3 perché per ora chi fa le *policy* sono lo Stato e le Regioni. Dopo il declassamento delle province, e non avendo ancora le leggi regionali trasferito le funzioni delle province alle Città Metropolitane, al momento la Regione è il punto di riferimento principale per l'attuazione delle *policy* nella visione nazionale ed europea.

Dall'altra parte sono le NUTS 3 il livello più basso a cui potremo valutare la capacità di inserirsi nella programmazione europea. Aggiunge che tuttavia nulla impedisce di sviluppare focus di dettaglio. Informa poi che le 7 tipologie sono state ricompattate da ESPON in 5 funzionali: non è detto che siano le più adatte, quindi è necessario che i ricercatori PRIN che si occupano di questi aspetti (Unità di Sassari, Milano, Catania) svolgano una revisione critica sulla territorializzazione e suggeriscano possibili soluzioni. Le altre Unità dovranno invece concentrarsi sulle policy per valutare politiche e il loro impatto territoriale.

Per quanto riguarda 'i giovani' e i relativi trend è un problema che in questo momento non dobbiamo porci: nessuno di noi ha una piena conoscenza dei bisogni che esprimono i giovani sui territori, quindi bisogna prima analizzare i territori e individuare soluzioni territorializzate.

Parlando poi di cosa faremo una volta individuati e condivisi gli indicatori, bisogna precisare che si separano gli indicatori e le tipologie territoriali e si legano gli indicatori alle politiche. Per selezionare gli indicatori si possono usare due modi: o ci si divide per gruppi e per temi (senza dimenticare di discutere con gli stakeholder sugli indicatori), per esempio solo della competitività, solo sulla sostenibilità, ecc.; oppure si compila una lista di indicatori sulla base di un concetto politico e la si sottopone agli altri per la discussione.

A seconda del livello territoriale gli indicatori possono essere più o meno indicizzati in rapporto alla scala geografica di riferimento: a scala europea viene richiesto un indice sintetico composito (determinante); a scala nazionale ne servono più di uno, a scala regionale serve maggior dettaglio, etc. Per quanto riguarda le Città Metropolitane: è necessario guardare alle funzioni assunte in relazione alle policy. A Roma, ad esempio, la CM ancora non è nata, anche se istituita nel 2014.

Francesco Dini interviene per precisare che questo avviene solo a Roma, perché negli altri casi le CM sono state realizzate benissimo.

Maria Prezioso conferma, precisando che in alcuni casi (come Pescara) queste si sono autorealizzate addirittura al di là delle 14 previste dalla L. 56/2014, per andare incontro ai vantaggi che la legge prospetta. Dà poi la parola a Maria Coronato, che illustra il procedimento di scelta degli indicatori e la costruzione della matrice del metadato, secondo le diapositive allegate.

Filippo Martellozzo domanda in quale modo si colleghino gli indicatori. In modo lineare? A un indicatore è collegato automaticamente un effetto?

Maria Prezioso risponde che gli indicatori si collegano a coppie in STeMA, e la relazione con l'effetto può essere diretta o indiretta. Questa correlazione verrà approfondita step by step. Al momento interessa costruire l'ex-ante.

Carlo Donato chiede se sia opportuno ricorrere alle serie storiche.

Maria Prezioso risponde di no: noi congeliamo la situazione al tempo T0 per offrire un supporto al *policy maker* a cui serve dare un'immagine della situazione, non spiegare le ragioni che vi hanno portato. Nella costruzione del processo di valutazione ogni politica ha delle azioni specifiche. Per questo serve studiare le azioni di policy (es. strategia di Lisbona- competitività): questo aiuta a chiarire quali sono gli indicatori.

Si può anche partire da indicatori generali, come quelli proposti da ISPRA, che già lavora con ESPON. È utile anche usare il database di ESPON che raccoglie i dati di tutti i progetti, ma anche indicatori e

dati per rendere comparabili le diverse realtà europee. Si può anche chiedere a ESPON di vedere nel dettaglio gli indicatori.

Patrizia Romei domanda se c'è dialogo tra ESPON e EUROSTAT.

Maria Prezioso risponde di sì: i dati EUROSTAT aggiornano i dati ESPON.

Ilias Tasiyas interviene per informare come siano in fase di definizione le convenzioni con ISPRA e ISTAT. Invita a prendere atto degli indicatori contenuti negli Accordi di Partenariato e, a cascata, nei POR, perché quelli sono dati sicuramente più aggiornati.

Filippo Martellozzo domanda: e se l'Europa avesse dati migliori di ISPRA?

Maria Prezioso risponde che in genere i dati ISPRA sono riconosciuti dall'Unione Europea.

Maria Coronato presenta allora gli indicatori scelti dalla strategia EU2020. STeMA lavora per determinanti, che partendo da EU2020 sono: *smart, sustainable, inclusive growth*. Da questi sono stati selezionati i concetti: nell'individuare gli indicatori si è notato che c'è una trasversalità tra i concetti, e si è costruito il quadro al termine del quale si andrà a effettuare la territorializzazione.

Maria Prezioso precisa che bisogna valutare se la politica ha bisogno di nuove azioni per essere raggiunta. Bisogna quindi studiare le politiche europee e nazionali, indagando cosa ha fatto la Regione rispetto ad esse.

Ilias Tasiyas interviene dicendo che alcuni POR sono precedenti all'Accordo di Partenariato, altri sono successivi. I POR sono comunque stati concepiti alla luce dei vincoli europei.

Le diapositive dell'intervento di Maria Prezioso sono allegate al verbale.

Alle 13.15 si interrompe la riunione che riprende alle 14.45.

Maria Prezioso torna a precisare come ad esempio i fondi spesi bene e velocemente siano indicatori per l'UE di *capability* istituzionale, secondo l'Obiettivo 11 dell'Accordo di partenariato

Spiega poi il funzionamento di STeMA, che lavora a vari livelli di indicatori a seconda delle differenti scale, secondo le diapositive allegate.

In conclusione, Maria Prezioso riassume i compiti delle Unità, che dovranno procedere alla selezione degli indicatori facendo attenzione alla compilazione del metadato. Gli indicatori dovranno essere disponibili per tutta Italia a NUTS3, pertinenti al tema analizzato e legati alle politiche EU e alle relative interpretazioni a livello regionale.

Non avendo la discussione individuato soluzioni alternative, propone che le Unità sviluppino gli indicatori relativi ai concetti di pertinenza, e basandosi sull'ampia letteratura e documentazione raccolta nella prima fase (template), individui e scomponga in azioni le politiche correlate ai concetti. Fermo restando, per tutti, la presa in considerazione della Strategia Europe 2020.

La prossima riunione si svolgerà nella seconda metà di aprile, previo scambio di mail. Alternativamente, l'incontro informale potrebbe svolgersi a Benevento l'8 maggio mattina, prima dell'avvio dei lavori della Conferenza AIC. Prega tutti di esprimersi in tal senso.

La riunione si chiude alle 16.30

Il presente verbale è redatto dal Dott. Michele Pigliucci.