

## ESPON: come dare una dimensione territoriale alla conoscenza in Europa

Maria Prezioso, Maria Coronato, Angela D'Orazio<sup>1</sup>

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata",  
via Columbia 2, 00133 Roma  
Tel/Fax 06 72595936  
[maria.prezioso@uniroma2.it](mailto:maria.prezioso@uniroma2.it)  
[maria.coronato@uniroma2.it](mailto:maria.coronato@uniroma2.it)  
[angela.d.orazio@uniroma2.it](mailto:angela.d.orazio@uniroma2.it)

### Abstract

L'Unione europea, nel promuovere la *place evidence* di fenomeni e temi correlati alla politica 2020 e incrementare il livello di coesione intra e trans nazionale, si avvale di dati quali-quantitativamente comparabili in applicazione della Direttiva INSPIRE e del GMES (Global Monitoring for Environment and Security).

Dal 2002 il Programma ESPON - European Territorial Observatory Network - sviluppa database interoperabili correlati a processi di mappatura e valutazione utili a ricercatori, policy maker, stakeholder di livello regionale e locale, offrendo dati, indicatori e strumenti da impiegare nello sviluppo territoriale alle diverse scale geografiche. In particolare ESPON 2013 e 2020 raccoglie dati provenienti da vari database istituzionali europei (EUROSTAT, SEE, OCSE, progetti ESPON, ecc.), organizzati per migliorare la conoscenza delle tipologie territoriali e dei loro comportamenti, per analizzare le tendenze passate e per stimare quelle future in relazione ai contesti geografici (dal locale al globale) e alle politiche europee 2020.

Adottando metodologie condivise, oggi utili alla costruzione di scenari e visioni predittivi di medio-lungo periodo, entro cui inserire progetti di breve, il programma ESPON ha dunque sviluppato metodi avanzati di monitoraggio delle tendenze territoriali, economiche, sociali su temi chiave: dal climate change alla migrazione, dalla povertà al rischio energetico, dalla vulnerabilità alla resilienza, ecc. accompagnando il cambiamento socioeconomico verso la green e la blue economy.

Il paper, presentato dall'ESPON Contact Point Italia nell'ambito della outreach strategy che accompagna il programma, ha lo scopo di evidenziare il valore aggiunto che banche dati e strumenti della conoscenza geografica hanno per la messa a punto di una comune metodologia basata su assunti scientifici di comparabilità dell'informazione volta all'integrazione di 28+4 paesi europei.

### Abstract (in inglese)

The European Union, to promote the place evidence related to European Policy 2020, and to increase the cohesion at national intra and trans level, uses quantitative and qualitative data applying the INSPIRE Directive and the GMES (Global Monitoring for Environment and Security). Since 2002, the ESPON Programme - European Territorial Observatory Network - develops databases related to mapping and assessment processes useful to researchers, policy makers, regional and local stakeholders, offering data, indicators and tools to be used in territorial development at different geographical scales. In particular, ESPON 2013 and 2020 collects data from a lot of European institutional database (EUROSTAT, the EEA, OECD, ESPON projects, etc.) and organizes these to improve the knowledge of spatial typologies and their behaviors, to analyze

<sup>1</sup> Pur nell'unità di intenti e nella condivisione dei contenuti sono da attribuire a M. Prezioso il par. 3 e le conclusioni, a M. Coronato il paragrafo 1, a A. D'Orazio il paragrafo 2

past trends and to estimate ones future with regard to geographical contexts (from local to global) and the 2020 European policies.

ESPON uses common methodologies useful to build scenarios and ex ante analyses of medium and long term starting from projects of short period.

The ESPON program has therefore developed methods of monitoring of territorial trends, economic, social on key issues: from climate change to migration, from poverty to energy risk, from vulnerability to resilience, etc. looking economic and social change towards the green and blue economy.

ESPON Contact Point Italy, moving from outreach strategy, presents a paper to highlight the added value of databases and geographical tools to improve the European integration between 28+4 countries through a commune methodology.

## 1. Introduzione

La place evidence può essere definita come l'insieme delle conoscenze relative ad un singolo territorio, diversamente caratterizzato rispetto ad altri (Prezioso, 2014).

L'Unione europea (UE), nel promuovere la place evidence di fenomeni e temi correlati alla politica 2020 e incrementare il livello di coesione intra e trans nazionale, si avvale di dati qualitativamente comparabili in applicazione della Direttiva INSPIRE e del GMES (Global Monitoring for Environment and Security): fornire informazioni statistiche affidabili sulla situazione economica, sociale ed ambientale dell'UE e delle sue componenti, a livello nazionale e regionale, è un presupposto necessario per il processo d'integrazione europea. Attraverso queste informazioni, le istituzioni, gli stati membri, gli stakeholders, i ricercatori e i cittadini dell'UE dispongono dei mezzi necessari per valutare la necessità ed il progresso delle iniziative politiche europee. Statistiche armonizzate e comparabili sono perciò indispensabili per la comprensione delle dinamiche trans-nazionali da parte della popolazione, per la partecipazione dei cittadini al dibattito ed al processo democratico sul futuro dell'Europa e per la partecipazione degli operatori economici al mercato interno (Parlamento Europeo, 2007).

L'armonizzazione di concetti (coesione, sostenibilità, governance, territorial impact assessment), fenomeni (climate change, resilience, natural hazard, ecc.) e metodologie condivise consente agli stati membri di organizzare il processo di raccolta ed elaborazione di statistiche nazionali in modo coerente con gli obiettivi generali delle policy europee superando quindi l'esistente diversità concettuale e metodologica, sintetizzando lo stato attuale attraverso un processo di place evidence, punto di partenza per le politiche europee e nazionali future.

Già la Strategia di Lisbona (2000) e quella di Gothenburg (2001) avevano fornito una comune base di indicatori strutturali orientati principalmente a crescita, occupazione e sostenibilità. Continui sviluppi sono oggi in corso e in programma per l'adeguamento e l'incremento di questi indicatori alle nuove esigenze territoriali, anche alla luce della Strategia Europa 2020 e del Patto di Amsterdam 2016, al fine di migliorare la qualità delle informazioni fornite all'opinione pubblica. Tuttavia alcuni settori, come per esempio la sicurezza e la qualità dei prodotti alimentari, i prodotti chimici e i pesticidi, la salute e l'ambiente, la responsabilità delle imprese, la biodiversità, le risorse naturali, i trasporti, gli ecosistemi marini, il buongoverno e i servizi finanziari, non sono ancora adeguatamente coperti. La diversità regionale, ha inoltre fatto emergere nuovi "profili paese e di regione" e, di conseguenza, nuove sfide ambientali modificando l'ambito e la sfera di intervento delle politiche di sviluppo territoriali facendo nascere il bisogno di una maggior coerenza strategica nel medio-lungo periodo.

Nell'ambito dell'analisi del territorio e dell'ambiente, e alla luce della Programmazione 2020, è rilevante considerare il cambiamento che si manifesta dopo il 2012 in materia di pianificazione territoriale (spatial planning), per ciò che riguarda gli strumenti urbanistico-gestionali da riorganizzare alla luce di un approccio sistemico complesso, intersettoriale, integrato e strategico, proponendo una nuova impostazione sia delle metodologie di pianificazione ordinaria (tra cui

rientrano quelle partecipative), di scala vasta e locale; sia degli strumenti (tool di assessment, GIS, benchmarking, management, finanza) che condizionano i contenuti degli interventi nella direzione di uno sviluppo sostenibile, competitivo e coeso.

Tuttavia a livello nazionale, e soprattutto regionale e locale, si è ancora molto legati ad un approccio di tipo tradizionale che non include nelle scelte la territorial evidence, e quindi le diversità territoriali, perseguendo al contrario un processo di pianificazione 'non costruito' sulla base del capitale territoriale (antropico e naturale) e sulla unicità territoriale (e regionale) necessari per l'elaborazione di strategie di sviluppo appropriate e diversificate basate su specificità geografiche, conoscenze e identità locali.

Grande supporto alla disseminazione dei dati, degli indicatori, dei metodi alla base del processo di place evidence è offerta dal Programma ESPON, le cui ricerche applicate contribuiscono alla formazione del necessario e preventivo supporto alla conoscenze condivisa della diversità territoriale; la quale, posta al centro delle politiche europee, apre alle diverse possibili azioni strategiche da attivare per raggiungere obiettivi politici comuni: la territorializzazione (place base) degli interventi diventa la base delle scelte di pianificazione territoriale e di programmazione.

## 2. Il contributo del Programma ESPON

Ideato inizialmente (1998) come osservatorio europeo sulla pianificazione del territorio e progettato come rete di ricerca territoriale a cui partecipano tutti gli stati membri dell'Unione europea e quattro stati partner (Svizzera, Norvegia, Islanda, Liechtenstein), il Programma ESPON ha assunto di recente un ruolo di grande importanza nell'ambito della politica di coesione dell'Unione europea<sup>2</sup>. Gli studi realizzati da ESPON riguardano aree tematiche ritenute strategiche, ad oggi e per i prossimi decenni (scenari 2030 e 2050), per rilanciare una crescita competitiva, sostenibile e volta all'equità sociale. Di fronte alle sollecitazioni dell'ultimo quinquennio (crisi, spread, austerità, rigore), il campo dei progetti ESPON, sempre transnazionali, si è aperto alla revisione e condivisione di paradigmi e contenuti operativi, affrontando e sviluppando temi quali:

- i cambiamenti strutturali e le grandi tendenze del territorio europeo tra il 2007 e il 2013 (la sostenibilità, il policentrismo, l'urbano-rurale, la dimensione competitiva e smart delle città anche medio-piccole, il comportamento sociale delle istituzioni, la governance, ecc.), ed i conseguenti scenari;
- l'integrazione tra i principi della ricerca e della pianificazione attraverso la creazione di modelli multidisciplinari applicabili a differenti scale - NUTS 2, 3, 4, 5 - per l'individuazione delle capacità coesive e competitive endogene entro i limiti di sostenibilità;
- le procedure e gli strumenti di valutazione comuni per la scelta di politiche e direttive europee (Territorial Impact Assessment - TIA) e di piani/programmi (Valutazione Ambientale Strategica - VAS);
- lo sviluppo massivo di DataBase, GIS e manuali dedicati alla georeferenziazione, al benchmarking urbano e alla gestione di processi trasparenti, sussidiari, integrati;
- la definizione e l'applicazione di un protocollo di indicatori statistico-economico-geografici (anche sotto forma di serie storiche) condivisi e accreditati a sostegno dei processi analitici e decisionali.

<sup>2</sup> L'obiettivo centrale della politica di coesione territoriale dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013 è il progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne ed il rafforzamento della coesione economica e sociale nell'intero territorio. Tra i fini perseguiti dalla politica di coesione rientrano tre obiettivi, tra i quali quello della Cooperazione territoriale europea; *ESPON 2013 (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion)* è un Programma che si inserisce proprio in tale obiettivo ed in particolare nella cooperazione interregionale. Esso è cofinanziato dal Fondo europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed è stato approvato dalla Commissione Europea con la Decisione C(2007) 5313 del 7 novembre 2007.

Coerentemente con il bisogno di rendere comparabili i territori europei seppur nella loro diversità, ESPON ha incluso nei propri studi informazioni territoriali a diverse scale (dal globale al locale) relativamente ad aspetti economici, ambientali, culturali e sociali attraverso analisi geografico-economiche integrate. Le possibili soluzioni che emergono, volte a favorire una crescita stabile ed equilibrata, incentivano, per il periodo 2014-2020, il ricorso permanente a strumenti e processi di valutazione che, tenendo conto dell'andamento economico, puntano a sostenere lo sviluppo endogeno, ad investire nelle infrastrutture regionali, a sviluppare ICT per contrastare e ridurre ad esempio, gli impatti del Cambiamento Climatico, dei rischi naturali, della migrazione, attraverso azioni di pianificazione territoriale di breve e medio periodo.

Dal sistema delle banche dati nazionali, che convergono in EUROSTAT e nel Sistema Statistico Europeo, ESPON ha fatto propri e organizzato dati sempre più comparabili a NUTS2, NUTS3, LUA e LUZ per 28+4 paesi UE e tipologie territoriali europee (regioni, città metropolitane e medio-piccole, aree rurali, interne e periferiche, ecc.). Quest'ultime, in particolare, ricomprendono la struttura geografico-economica, urbana e rurale, antropica e ambientale a varie scale geografiche di analisi, valutandone le sfide ed i cambiamenti da intraprendere alla luce degli obiettivi di policy strategiche ricorrendo a modelli di Territorial Impact Assessment. I dati, gli indicatori e la territorial evidence (mapping) forniti da ESPON contengono informazioni sul comportamento delle varie strutture territoriali e ne accresce i contenuti indispensabili per formulare l'offerta di politiche articolate e calibrate sulla domanda, tenendo conto degli impatti che esse generano ai vari livelli di azione cui opera l'Unione europea allargata. A rendere ancora più importante il ricorso a dati e metadati ufficiali affidabili è la prospettiva di una nuova e maggiore interazione geopolitica e geoeconomica dell'UE con paesi e regioni confinanti o a scala transcontinentale, le cui condizioni economiche e sociali forniscono un più ampio livello di comparazione delle relazioni globali affidandosi a metodologie internazionalmente riconosciute.

### 3. I ritardi del Paese

Come detto, la territorializzazione (place base) del capitale potenziale territoriale e dei relativi fenomeni comportamentali accoglie gli interventi che concorrono alle scelte di pianificazione territoriale e di programmazione. ESPON, attraverso i progetti di Scientific Platform, organizza dati, indicatori, tool, rapporti tecnici e strumenti di analisi da impiegare nelle analisi territoriali che precedono lo sviluppo di policy. In particolare, gli ESPON tool integrano e sostengono specifici obiettivi progettuali, offrendo indicatori, risultati, strategie-obiettivo misurabili che consentono all'utilizzatore - sia esso un policy/decision maker o un ricercatore -, di stimare fenomeni territoriali complessi. Essi facilitano l'accesso e la comprensione da parte dei policy makers a temi di politica integrata, accompagnandoli nell'individuazione di "buone azioni" in grado di influenzare realmente lo sviluppo territoriale locale. L'applicazione dell'approccio integrato place-based alla politica territoriale di coesione, ad esempio, ha consentito di introdurre la valutazione del capitale territoriale potenziale nella declinazione degli interventi per lo sviluppo coesivo economico, sociale, ambientale e ridurre il gap che separa stati e regioni dal raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020, ponendo al centro i punti di forza e di debolezza di un sistema economico, a partire dalle sue articolazioni e specificità locali. Il nuovo approccio territorializzato, che enfatizza il ruolo delle politiche place-based cd policentriche (Barca, 2009; Prezioso, 2013), diviene strategico se relazionato alla scala geografica sussidiaria operativa dell'intervento reale, consentendo di definire con maggiore efficacia i risultati attesi declinandoli in "obiettivi specifici" (cosa si vuole ottenere), "azioni da realizzare" (attraverso quali interventi concreti si intende agire) e "indicatori di valutazione degli impatti" (come gestire gli effetti delle politiche ex ante, in itinere, ex post) mantenendo più stretto il rapporto tra progetto e investimento finanziario.

I confini territoriali degli interventi finanziabili sono quindi endogeni al processo di scelta politica e possono cambiare nel corso del tempo; la strategia di sviluppo place-based, che li sostiene, ha lo scopo di integrare l'apporto dei fondi strutturali in azioni di sistema volte ad agire in modo coordinato e convergente su diversi fronti per la realizzazione di una strategia di sviluppo di lungo

periodo che coinvolga i diversi attori istituzionali, gli organi di rappresentanza economica e sociale e gli attori della società civile.

La corrente dizione *planning* – urbano o territoriale, strategico e integrato, generale o settoriale – ha sostituito, nel lessico comune europeo – ma non in quello italiano –, l’insieme delle azioni che rendono possibile adeguare, a diverse scale, l’azione di governo del territorio alla capacità potenziale di sviluppo dei luoghi, rendendoli coerenti con gli indirizzi di politica comunitari: Strategia Europa 2020 (2010), Carta di Lipsia-Toledo delle città europee sostenibili (2010), V e VI Rapporto sulla coesione (2010, 2014), Agenda Territoriale 2020 (2011), Agenda Urbana (2016).

In questa ottica il piano e la relativa *governance* stanno assumendo anche per l’Italia la forma strumentale e flessibile del *planning*. Ciò significa, per gli Enti locali e regionali, puntare ad ottenere un’equipotenzialità dell’organizzazione delle politiche e dei programmi, pure diversi e mirati, che coniughino il territorio con lo sviluppo socioeconomico, calcolandone *ex ante* il capitale potenziale su cui misurare un’offerta sostenibile di lunga durata.

Le modalità di pianificazione, gli indicatori, gli strumenti offerti dalle leggi urbanistiche e ambientali coerenti non sono dunque più sufficienti ad intraprendere azioni di sostegno alle molte *policy* con cui il *planning* deve confrontarsi: *green economy*, *blue growth*, *smart city*, *internal areas*, migrazione; o a garantire obiettivi come la sicurezza del territorio, la gestione di una società “invecchiata”, l’offerta di nuovi servizi per il welfare, la salute pubblica, l’accessibilità; o ancora a includere esplicitamente i principi sostanziali dell’orientamento comunitario come la sostenibilità, la coesione, la perequazione, la sussidiarietà, la cooperazione nell’uso del suolo, nella progettazione e nella gestione del mercato del lavoro, del capitale umano, del patrimonio culturale, delle risorse idriche, dei rifiuti, dell’energia, e in molto altro.

Essendo la pianificazione riferibile sia alle politiche e ai programmi (indiretta) sia ai progetti (diretta), necessiterebbe di avvalersi in Italia di un modello interattivo diagonale, per integrare le politiche del centro con quelle locali, salvaguardandone le specificità attraverso azioni sostenibili. Come pure restano marginali i risultati della consultazione permanente con gli *stakeholders* per la misura intergenerazionale delle politiche e il riconoscimento degli enti locali come promotori di soluzioni endogene.

Scarso è ancora oggi in Italia il ricorso agli strumenti europei di *place evidence* in forza dei quali individuare azioni di pianificazione coerenti con quelle trans-nazionali nel rispetto del capitale territoriale. Tali azioni rimandano ai principali temi delle *policy* correnti: *climate change*, *natural hazard*, *migration*, *demography*, *accessibility*, ecc.; i quali, studiati ed approfonditi nelle ESPON Applied Research, sono accessibili attraverso gli ESPON tool, o visibili per mezzo di strumenti quali l’ESPON DataBase (dati e gli indicatori dal 2000 ad oggi) o gli ESPON ATLAS e HyperAtlas<sup>3</sup> che offrono visualizzazioni territorializzate (mappe) e *critical comment* di fenomeni rilevati a varie scale aggregando e disaggregando unità territoriali diverse.

## Conclusioni

Mentre in Italia si perseguono ancora scenari di breve periodo, l’Unione europea ha avviato l’elaborazione di proiezione e scenari al 2030 e al 2050 che prospettano comunità accessibili, inclusive e smart, governate da istituzioni forti ed efficienti, capaci di sostenere e raggiungere, nell’insieme, uno sviluppo territoriale armonioso ed equilibrato.

Occorre quindi che il Paese si avvii a superare il “processo lineare” che esclude gran parte degli aspetti che ad oggi qualificano l’azione di *planning*, svincolando, ad esempio, l’azione progettuale dall’applicazione di standard ormai obsoleti sostituendoli con approcci dinamici e di sostegno al *decision making*, integrati a loro volta con metodologie di *Territorial Impact Assessment* e di Valutazione Ambientale Strategica.

Il vuoto istituzionale rappresentato dalle norme vigenti è frutto di una scarsa attenzione alla *place knowledge*, non colmabile con semplici azioni normanti ‘integrative’. Si tratta piuttosto di ordinare,

<sup>3</sup> Si vedano anche CityBench, RiMap, ecc



in un unico impianto generale, materie diverse e tuttavia tutte concorrenti al nuovo sistema di planning place-based, di cui le regioni, forti interlocutori transnazionali, potranno beneficiare in termini di potere concorrente nell'azione di governo del territorio.

È quello che l'Europa, superando il concetto di urbanistica, intende oggi per Integrated Sustainable Territorial Development Strategies of Planning indicando forme diverse di piani/documenti e norme orientate ad uno sviluppo territoriale definito come il processo che informa un cambiamento economico, sociale e ambientale per mezzo di politiche e programmi accordati alla dimensione propria di un territorio.

#### **Riferimenti bibliografici**

- Parlamento Europeo (2007), *Decisione N. 1578/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007 relativa al programma statistico comunitario 2008-2012*, Bruxelles.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place –based Approach*. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy to Meeting European Union Challenges and Expectations, [www.europarl.europa.eu/meetdocs/.../barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/.../barca_report_/barca_report_en.pdf).
- Coronato M. (2016), *2020-2050: Strumenti, Policy e Scenari della sfida al cambiamento*, in M. Prezioso, M. Coronato, A. D'Orazio, *Green economy e capitale territoriale. Dalla ricerca geografico economica proposta di metodi, indicatori, strumenti*, Bologna, Pàtron ed., pp. 137-139
- ESPON Programme 2013 e 2020, [www.espon.eu](http://www.espon.eu) (accesso 6/10/2016).
- Prezioso M. (2016), *2020-2050: Strumenti, Policy e Scenari della sfida al cambiamento*, in M. Prezioso, M. Coronato, A. D'Orazio (2016), *Green economy e capitale territoriale. Dalla ricerca geografico economica proposta di metodi, indicatori, strumenti*, Bologna, Pàtron ed., pp. 140-144
- Prezioso M. (2014), "Una nuova agenda territoriale per l'Italia. L'individuazione del capitale territoriale a sostegno delle linee guida del Paese nella prospettiva 2020", in M. Prezioso (ed by) *ESPON Italian Evidence in changing Europe*, Roma, Università degli studi di Roma "Tor Vergata", pp. 191-197.