



Senato della Repubblica

Servizio per la Qualità
degli Atti normativi

XVII legislatura

L'analisi di impatto territoriale



ANALISI

IMPATTO

REGOLAMENTAZIONE

VALUTAZIONE

POLITICHE PUBBLICHE

Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere*, *L'analisi di impatto territoriale*, a cura di Riccardo Ercoli, giugno 2016.

INDICE

1.	INTRODUZIONE	5
2.	ANALISI DI IMPATTO TERRITORIALE (TIA): LA GUIDA OPERATIVA DELLA COMMISSIONE EUROPEA	6
3.	L'APPLICAZIONE DEL TIA ALLE POLITICHE DI COESIONE	16
4.	UN ESEMPIO DI TIA APPLICATO ALLE POLITICHE DI COESIONE ATTUATE DA ALCUNI PAESI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA	17
5.	CONCLUSIONI	24

1. INTRODUZIONE

Il presente *dossier* esamina **l'analisi di impatto territoriale**¹ che è considerata, a livello europeo, parte rilevante dell'analisi di impatto della regolamentazione, mentre risulta invece poco conosciuta nel nostro ordinamento sebbene la riforma costituzionale approvata dalle Camere e sottoposta a *referendum* confermativo individui proprio l'analisi di impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori tra i nuovi compiti attribuiti al Senato.

L'obiettivo di questo tipo di analisi è essenzialmente quello di effettuare una valutazione di impatto con un *focus* sui territori. L'analisi non è limitata ad uno specifico ambito di *policy*, ma ha, invece, un taglio più orizzontale essendo compatibile con la valutazione di impatto sia sociale che, ad esempio, sulla concorrenza.

Il presente lavoro, al fine di promuovere la conoscenza di tale strumento, illustra innanzitutto i contenuti della guida operativa della Commissione europea all'analisi di impatto territoriale. Quest'ultimo documento offre, anche ai non addetti ai lavori, una bussola per definire in concreto i contenuti e le condizioni per effettuare tale tipo di analisi ed illustra le principali fonti di dati territoriali disponibili a livello europeo.

Si passa poi ad un breve *excursus* storico dell'uso progressivo di analisi di impatto territoriale riferite alla politica di coesione europea.

Infine, il *dossier* illustra un caso pratico di applicazione di un modello di impatto territoriale alle politiche di coesione attuate in Portogallo ed in Svezia riprendendo due ricerche pubblicate, su riviste internazionali, da parte dello studioso Eduardo Medeiros dell'Università di Lisbona, punto di riferimento obbligato per le analisi d'impatto territoriali.

¹Un riferimento a tale tema è presente in Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo*, Dossier di documentazione n. 14, Roma, Senato, aprile 2016 <<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00970128.pdf>>.

2. ANALISI DI IMPATTO TERRITORIALE (TIA): LA GUIDA OPERATIVA DELLA COMMISSIONE EUROPEA

1. **Le Linee guida sulla valutazione d'impatto della regolamentazione del 2009² contengono molti riferimenti agli aspetti relativi ai territori dei Paesi membri.** I quesiti riportati nelle suddette Linee guida che hanno a riferimento i territori sono: la regolamentazione ha un impatto su specifiche regioni? Esiste un Paese, una regione o un settore sproporzionatamente gravati dalla regolamentazione? La regolamentazione influisce sull'accesso, a pari condizioni, a beni e servizi? Influisce sull'accesso dei servizi (inclusi quelli di interesse economico generale) ai mercati di sbocco? L'opzione selezionata interessa specifiche località in particolare? Influisce su un cambio di destinazione di uso della terra (ad esempio la divisione tra aree urbane e non).

2. **La Commissione ha emanato una guida operativa per la valutazione degli impatti territoriali nell'ambito del più generale Sistema di valutazione della Commissione europea.³** Come già detto l'obiettivo dell'analisi di impatto territoriale (*Territorial Impact Assessment* - TIA) è essenzialmente quello di effettuare un'analisi di impatto di tipo orizzontale con un *focus* sui territori. Questo aspetto di multi-dimensionalità e la necessità di "catturare" tutte le conseguenti interrelazioni la rendono più complessa rispetto alle altre analisi inerenti l'*Impact Assessment*.

3. **Essa è divenuta realizzabile grazie alla maggiore disponibilità di dati locali, regionali o spaziali.** Si tratta di dati provenienti da varie fonti tra cui la più rilevante è l'uso di sistemi informativi geografici, ossia di sistemi che gestiscono dati associando informazioni statistiche a punti geografici specifici (le regioni europee) a fini di analisi.

4. **Il TIA serve a verificare se e come una regolamentazione produca un**

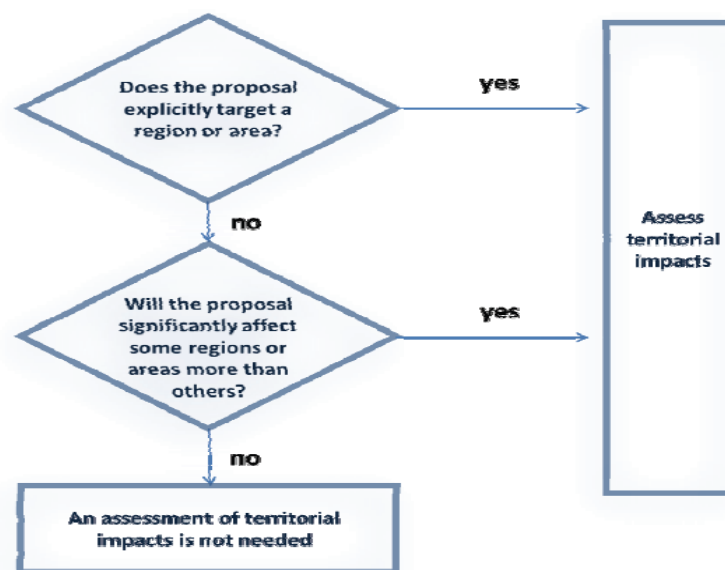
² Comunicazione della Commissione europea del 15 gennaio 2009, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92.

³ Si veda Commissione europea, *Commission Staff Working Document*, Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System, SWD(2013) 3 final, 17 gennaio 2013 < http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/cswd_ati_en.pdf >.

impatto territoriale rilevante e concentrato, ovvero una squilibrata distribuzione spaziale dei costi e benefici. Una concentrazione eccessiva di effetti su un'area specifica può essere un effetto non voluto della politica in quanto può potenzialmente ridurre il grado di consenso rispetto alla politica pubblica e/o provocare ritardi nell'attuazione della stessa. Si pensi al problema di identificare alcune località per lo stoccaggio di rifiuti pericolosi. Conoscendo, inoltre, in anticipo la presenza di una squilibrata concentrazione spaziale degli effetti di una politica pubblica si può ricalibrare meglio la decisione oppure, in caso ciò non sia possibile, predisporre misure per mitigare gli effetti nelle aree interessate. Il TIA può essere sviluppato sia per analisi *ex ante* che *ex post*.

5. **Ci sono due tipi di politiche per le quali la redazione del TIA può essere considerata.** Il primo tipo di politiche, più facile da individuare, è quello che interessa una specifica area o differenzia l'attuazione della politica per specifiche aree. Il secondo tipo di politiche è quello che intende affrontare problemi distribuiti in modo disomogeneo nell'Unione europea. In tutti gli altri casi il TIA potrebbe non essere necessario.

Figura 1. Albero decisionale per decidere se predisporre il TIA.



Fonte: Commissione europea, Guida operativa alla valutazione gli impatti territoriali, op. cit., p. 4.

6. Le politiche che interessano un'area specifica possono essere ricondotte a 4 casi diversi a seconda che i territori siano o meno specificati.

Tavola 1. Identificazione dei territori.

I territori...	I territori sono identificati da ...	
	Paesi Membri	Commissione Europea
... sono stati identificati	1	3
... saranno identificati	2	4

Di seguito sono riportati alcuni esempi di questi 4 casi:

1. la direttiva sulla qualità dell'aria 2008/50⁴ prevede il monitoraggio delle medesime zone e agglomerati scelti dai Paesi membri per l'applicazione di un'analoga direttiva del 1996.
2. I Paesi membri devono individuare le aree che hanno vincoli naturalistici nell'ambito della Politica agricola comune (PAC) secondo i criteri comuni dell'UE vigenti dopo il 2013 per la regolamentazione del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).
3. La copertura geografica dei problemi da coordinare è specificata nella strategia per la regione Baltica adottata nel 2009⁵.
4. La bozza della regolamentazione sulla politica di coesione spiegava la metodologia da utilizzare per determinare le regioni candidate per tale politica ma l'effettiva distribuzione della politica nelle varie regioni non era nota *ex ante*.

7. Quando i territori non sono stati formalmente individuati, il TIA può prendere in considerazione quelle aree che più verosimilmente saranno alla fine selezionate. Inoltre sono disponibili un'ampia gamma di tipologie regionali e locali armonizzate a livello europeo. Tali tipologie sono state sviluppate per ragioni di analisi e statistiche.

Esempi di tipologie regionali⁶ sono:

1. *tipologia rurale urbana (figura 2)*: classificazione delle regioni europee secondo la nomenclatura delle unità territoriali statistiche (NUTS 3) con popolazione compresa tra 150.000-800.000 abitanti. Tale classificazione

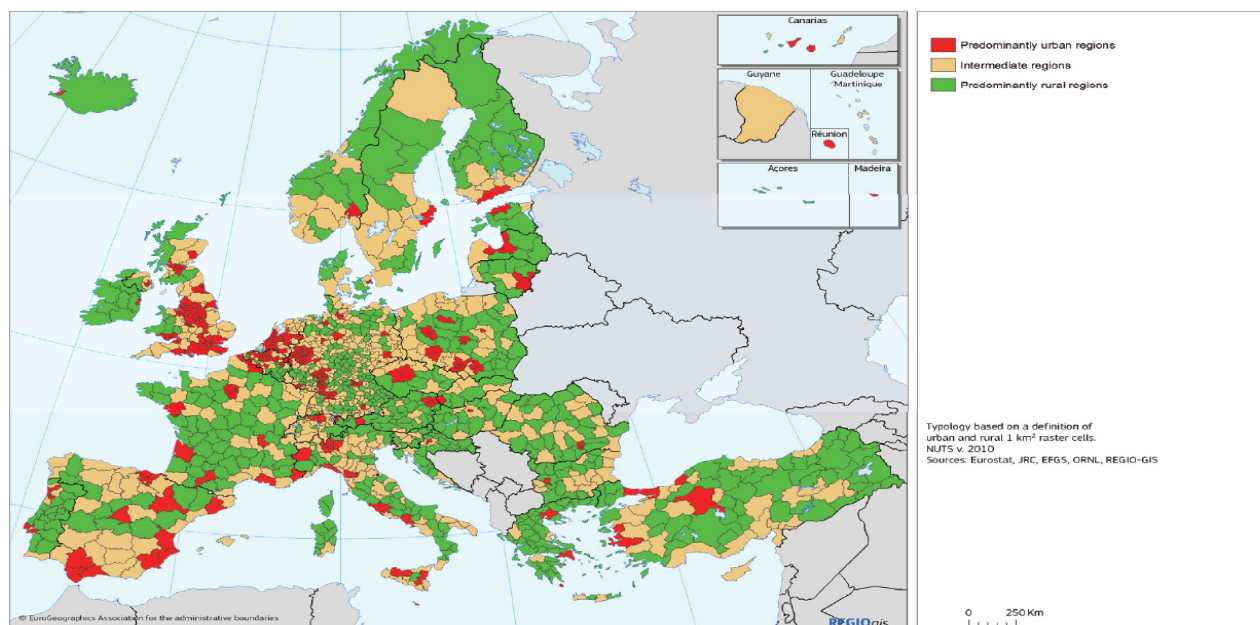
⁴ Disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:152:0001:0044:EN:PDF>.

⁵ COM (2009)0248 <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/index_en.cfm>.

⁶ Pubblicate in Regional Focus (2011/01) e sul sito Eurostat 'Statistics explained'.

combina una differenziazione tra aree situate vicino alle città e aree remote con 5 categorie diverse (regioni prevalentemente urbane, regioni intermedie vicine alle città, regioni intermedie nelle aree remote, regioni prevalentemente rurali vicine a città e regioni prevalentemente rurali nelle aree remote);

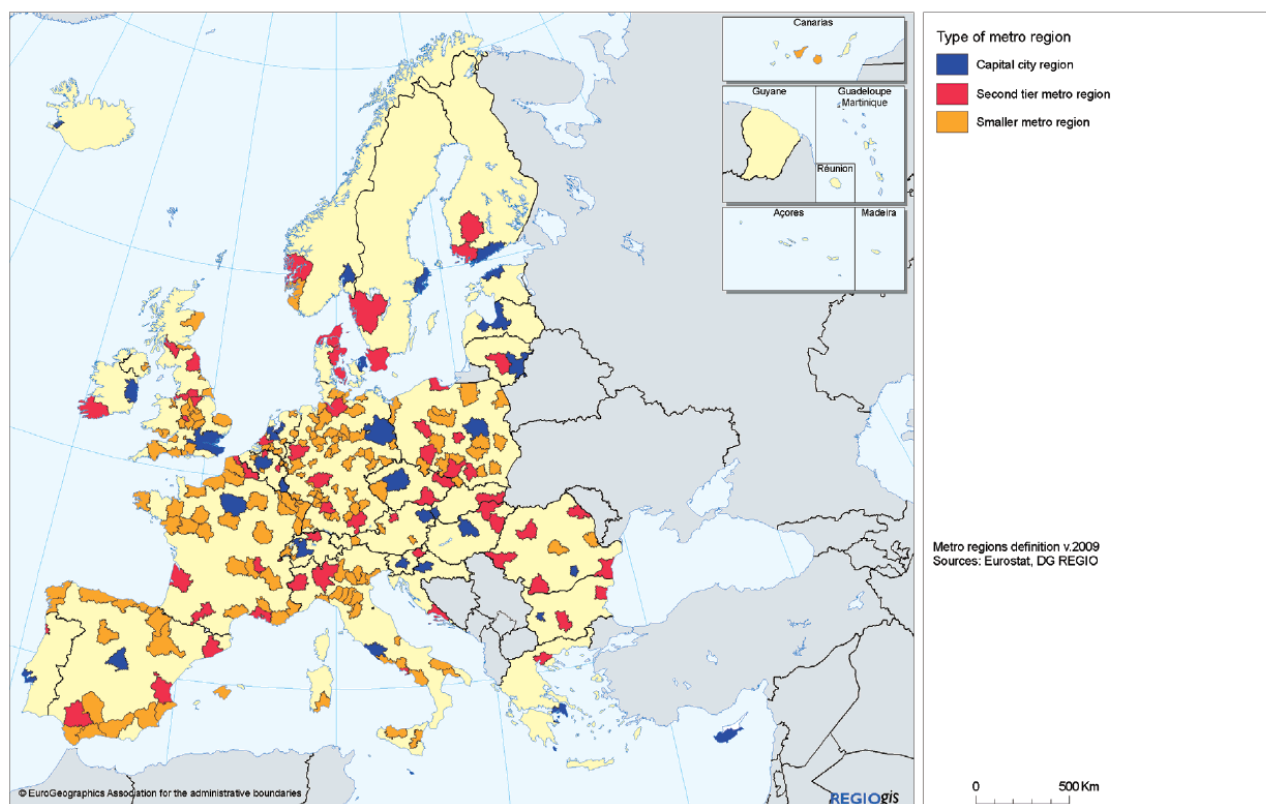
Figura 2. *Distribuzione geografica delle regioni urbane e rurali a livello NUTS 3.*
Urban-rural typology of NUTS3 regions



2. *regioni metropolitane (figura 3):* classificazione delle regioni europee secondo la nomenclatura delle unità territoriali statistiche (NUTS 3) con aree metropolitane. Le aree metropolitane sono definite come le maggiori città e le aree limitrofe dove vivono i pendolari. Altre metodologie sono state di recente testate in cooperazione con l'OCSE. Esse hanno portato ad utilizzare una distribuzione di densità per Km² risultante da dati censuari e che ha portato ad una sottoclassificazione delle regioni metropolitane in: regioni di città-capitale, regioni metropolitane di secondo livello e regioni metropolitane più piccole.

Figura 3. Distribuzione geografica delle regioni metropolitane.

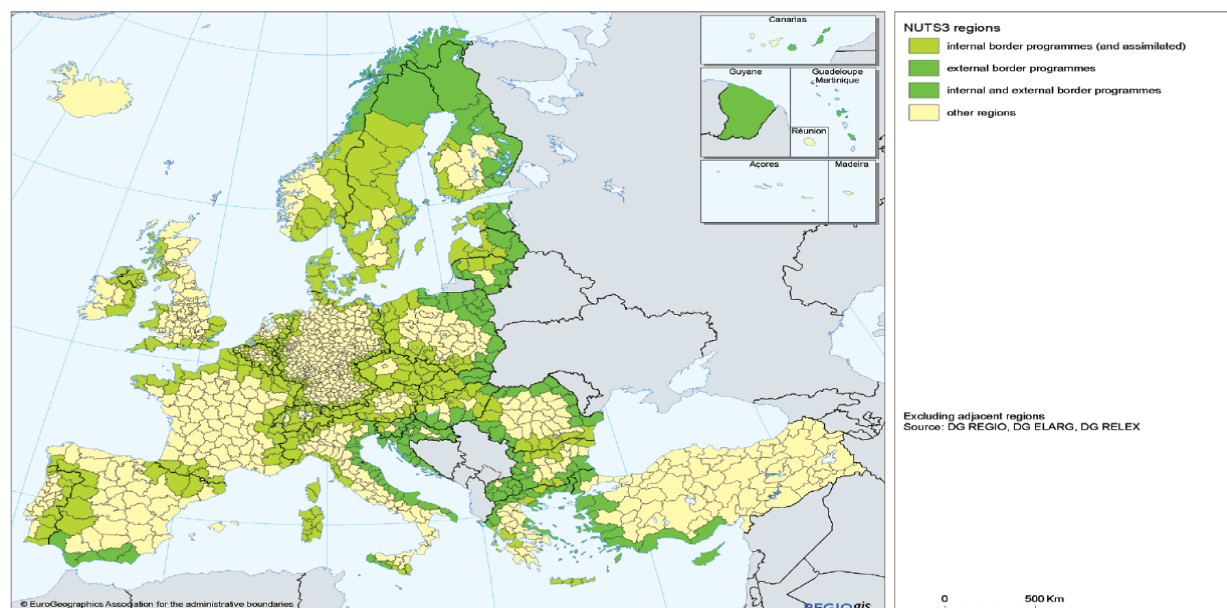
Typology of metro regions



3. *regioni di confine (figura 4)*: è una classificazione che si riferisce alle regioni che partecipano nelle aree di programmi di cooperazione alla frontiera nell'ambito della programmazione 2007-13.

Figura 4. Distribuzione geografica delle regioni di confine.

Cross-border cooperation programme areas (ERDF, IPA and ENPI), 2007-2013

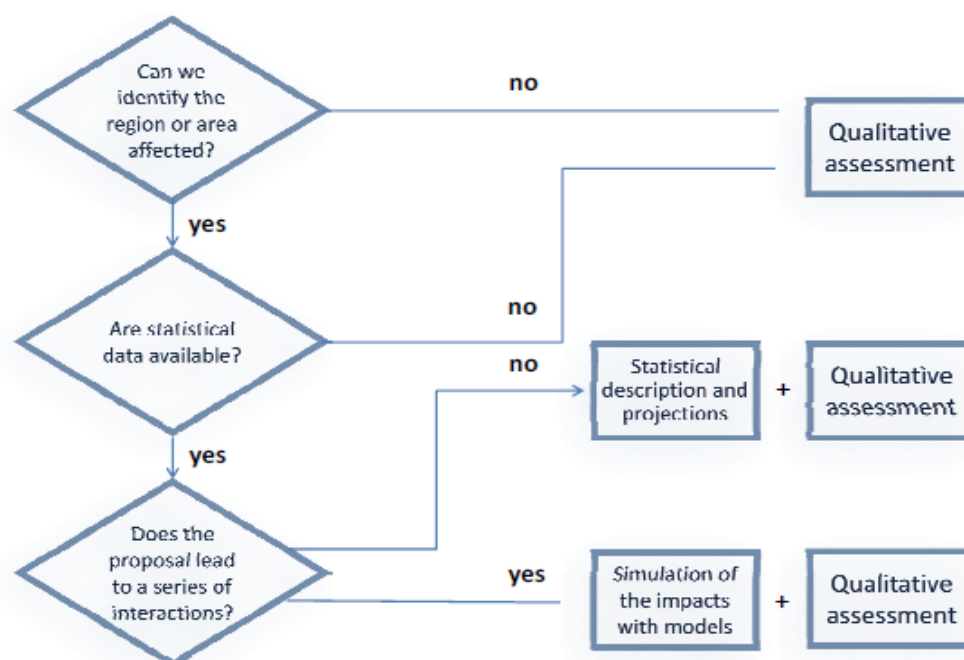


8. Le politiche che hanno un impatto concentrato sui territori sono molto frequenti e sono le più difficili da identificare. In alcuni casi, sebbene il problema sotteso alla politica non sia *a priori* territorialmente concentrato, tuttavia gli attori coinvolti dalla politica potrebbero essere geograficamente localizzati soltanto in alcune aree. Un esempio può essere rappresentato da una regolamentazione europea che riguarda gli esplosivi: nonostante la disciplina si attui in tutta l'UE, i produttori sono presenti soltanto in aree geografiche ben localizzate.

9. Le suddette tipologie di politica possono essere valutate sia attraverso analisi qualitative che quantitative, a seconda dei casi. E' sempre suggerito svolgere un'analisi qualitativa generale di valutazione degli impatti di una regolamentazione sul territorio. Se i territori interessati dalla regolamentazione sono identificati e sono disponibili sufficienti dati a livello locale, allora si può effettuare anche un'analisi quantitativa. L'analisi qualitativa si basa su una descrizione della distribuzione spaziale di quattro elementi: 1) il problema principale sotteso alla regolamentazione; 2) la capacità di risolvere il problema o di attuare la politica; 3) gli attori coinvolti; 4) l'impatto potenziale della regolamentazione che è - di norma - una combinazione degli elementi precedenti.⁷ Nella Guida operativa della Commissione su come valutare gli impatti territoriali, è proposto un albero decisionale per selezionare quale metodo sia più appropriato caso per caso.

⁷ Un esempio di analisi qualitativa caratterizzato dagli elementi suddetti è contenuto nella Comunicazione della Commissione sulla Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici COM(2013) 216 *final* del 16 aprile 2013 (disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216&from=EN>).

Figura 5. Quale metodo utilizzare?



Fonte: Commissione europea, Guida operativa alla valutazione gli impatti territoriali, op. cit., p. 6.

10. La descrizione statistica del problema sotteso alla regolamentazione è uno strumento molto utile per garantire la qualità del TIA. Nel caso, ad esempio, di una direttiva sulla qualità dell'aria potrebbe essere utile consultare la mappa delle regioni metropolitane (vedi *supra* figura 3) per avere una visualizzazione del probabile impatto territoriale della regolamentazione.

11. La disponibilità di dati a livello sub-nazionale, incluse medie mobili, è aumentata in modo significativo nell'arco dell'ultimo decennio utilizzando dati amministrativi e telerilevamento. Tra le varie fonti, la copertura geografica sub-nazionale più ampia nei diversi campi delle politiche pubbliche è offerta dall'Eurostat attraverso la pubblicazione *Eurostat regional yearbook*. La tabella seguente indica quali informazioni sono ivi disponibili.

Tavola 2. Informazioni territoriali disponibili nella pubblicazione 2015 *Eurostat regional yearbook*.

Dominio	Contenuto	Livello NUTS
Politica regionale ed Europa 2020	Ammissibilità per l'accesso ai fondi strutturali (PIL pro-capite, popolazione, tasso di disoccupazione, disparità di PIL pro-capite o tasso di disoccupazione); obiettivi di Europa 2020	NUTS 2
Popolazione	Immigrazione, residenza, famiglie, stato civile (divorzi, coppie coniugate, famiglie monoparentali), dati censuari (2011)	NUTS3
Salute	Cause di morte; risorse sanitarie (posti-letto, personale)	NUTS2
Istruzione	Tassi di partecipazione di minori di 4 anni alla scuola materna e tassi di partecipazione all'istruzione elementare, tassi di abbandono e loro variazione (2008-2014); accesso alle scuole professionali; proporzione della popolazione con istruzione universitaria.	NUTS 2
Mercato del lavoro	Tassi di occupazione (età compresa tra 20-64 anni; 55-64 anni) e loro variazione (2009-2014); tassi di disoccupazione (anche in relazione al grado di urbanizzazione) e loro variazione (2009-2014); tassi di disoccupazione giovanile; giovani che non sono né occupati né inclusi in programmi di formazione; tassi di disoccupazione di lungo termine.	NUTS 2
Economia	PIL pro-capite e loro variazione (2008-2013); disparità regionali di PIL pro-capite; quota dei vari settori (agricoltura, foreste e pesca, industria, costruzioni, servizi pubblici e privati) come quota di valore aggiunto; valore aggiunto per occupato.	NUTS 2
Statistiche strutturali sulle imprese	Tasso di nascita e di mortalità delle imprese; densità di alta crescita di imprese; occupazione nel settore industriale; occupazione nel settore delle costruzioni e nel settore dei servizi non finanziari; concentrazione di imprese a livello regionale;	NUTS 2
Ricerca e innovazione	Spese nazionali lorde in ricerca e sviluppo e loro variazioni (2007-2012); regioni con intensità di ricerca e sviluppo superiore al 3%; quota di ricercatori sul totale degli occupati; risorse umane impiegate in scienza e tecnologia; occupati in settori <i>hi-tech</i> ; numero di brevetti presentati a livello europeo;	NUTS 2
Società dell'informazione	Connessioni <i>broadband</i> nelle famiglie; persone che non hanno mai usato <i>internet</i> ; numero di utenti regolari di <i>internet</i> ; disparità regionali nell'utilizzo di <i>internet</i> ;	NUTS 2
Turismo	Numero di soggiorni spesi in strutture turistiche (inclusi quelli spesi in regioni costiere); regioni turistiche più popolari; tasso di occupazione delle strutture turistiche;	NUTS 2
Trasporti	Tasso di motorizzazioni e loro variazioni (2008-13); numeri di mezzi pubblici per 1000 abitanti; densità delle autostrade; numero di passeggeri delle linee aeree; numero di passeggeri sui mezzi navali; traffico merci navali;	NUTS 2

Agricoltura	Aree arabili (incluse colture a rotazione); aree agricole utilizzate; aree libere per ospitare il bestiame (inclusi quelli da latte, suini); aree di raccolta dei cereali, patate;	NUTS 2
Statistiche di genere	Disparità regionali nel <i>gap</i> di genere per aspettativa di vita alla nascita; disparità regionale nel <i>gap</i> di genere per la mortalità; disparità regionale nel <i>gap</i> di genere per l'abbandono della scuola; <i>gap</i> di genere per il tasso di attività e di occupazione; <i>gap</i> di genere per gli stipendi e per il numero medio di ore lavorate;	NUTS 2
Focus su qualità della vita	Distribuzione della popolazione per livello di urbanizzazione; popolazione a rischio povertà ed esclusione; tasso di occupazione per persone di età compresa tra i 20 e 64 anni per livello di urbanizzazione; livello medio di soddisfazione della propria soluzione abitativa; grado medio di soddisfazione dei pendolari per livello di urbanizzazione; auto-valutazione della situazione della salute per livello di urbanizzazione; tassi di abbandono dell'istruzione per livello di urbanizzazione; livello di criminalità per livello di urbanizzazione; livello di qualità dell'aria e di grado di fiducia verso terzi per livelli di urbanizzazione; qualità complessiva della vita per livello di urbanizzazione.	
Focus su Città Europee	Popolazione residente nelle città europee; livello di dipendenza delle persone anziane nelle città europee; quota della popolazione nata nelle città europee; quota di cittadini che risiedono nella città europea di cui hanno la cittadinanza; disparità di composizione familiare nelle città europee; disparità nel prezzo medio delle abitazioni nelle città europee; disparità di famiglie mononucleari e di pensionati senza coniuge.	

12. Sono inoltre disponibili alcune proiezioni di grandezze alla dimensione sub-nazionale quali variabili demografiche, economiche e sul grado di utilizzo della terra. Esse possono essere utilizzate ai fini del TIA per valutare l'evoluzione del problema che si intende risolvere. Le proiezioni territoriali sono disponibili attraverso varie fonti:

- Eurostat pubblica proiezioni demografiche regionali (si veda EUROPOP2013 *European Population Projections*, anno base 2013);
- RHOMOLO è il modello spaziale dinamico di equilibrio economico generale⁸ utilizzato dal Centro di ricerca congiunto (DG JRC) della

⁸ L'attuale versione copre 267 regioni NUTS2 di 27 Paesi membri. Beni e servizi sono consumati da famiglie, pubbliche amministrazioni e imprese e sono prodotti in mercati caratterizzati da concorrenza perfetta o imperfetta. L'interazione spaziale tra regioni è modellata attraverso lo scambio di beni e servizi, il fattore mobilità e *spill-overs* di

Commissione in collaborazione con la Direzione Generale per le politiche regionali e urbane (DG REGIO) per effettuare valutazioni di impatto.

- c. Il modello LUMP (*Land Use Modelling Platform*) ha lo scopo di supportare le analisi di impatto per tutte le politiche che influenzano i cambiamenti nell'uso del terreno come la produzione agraria, la biodiversità, i cambiamenti climatici. Il modello consente di tradurre quesiti *ex ante* di *policy* in scenari alternativi che possono poi essere confrontati attraverso un insieme di indicatori sintetici. Tale modello è anch'esso sviluppato dalla DG JRC.
- d. Il modello CAPRI (*Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis*) è un modello economico studiato specificamente per valutare l'impatto sui territori della Politica agricola comune e di altre politiche agricole.
- e. L'Agenzia europea dell'ambiente pubblica proiezioni e tendenze territoriali sui cambiamenti climatici e ambientali.
- f. ESPON 2020⁹ è un programma di cooperazione che mira a promuovere la promozione di conoscenze ed evidenze empiriche a livello territoriale europeo a supporto delle decisioni politiche. L'obiettivo principale è quello di corroborare l'efficacia delle politiche di coesione a livello europeo e di altre politiche settoriali nell'ambito dello *European Structural Investment* (ESI).

conoscenza. Per queste caratteristiche, tale modello è particolarmente adeguato per analisi di politiche relative al capitale umano, trasporti e infrastrutture, ricerca e sviluppo e innovazione. Il modello viene spesso utilizzato in combinazione con il modello QUEST della DG ECFIN.

⁹ Disponibile nel sito www.espon.eu. Il motto del sito è: "Ispirare le decisioni pubbliche attraverso evidenza empirica territoriale".

3. L'APPLICAZIONE DEL TIA ALLE POLITICHE DI COESIONE

13. **La politica europea di coesione è divenuta nel tempo il settore più soggetto a valutazione in Europa e, in particolare, ad analisi territoriale.** Nonostante ciò, molti elementi di tale politica (quali la complessità, gli obiettivi, l'orizzonte temporale e le risorse limitate) rendono difficile l'identificazione di una relazione causale tra i progetti approvati e gli effetti prodotti.¹⁰ Inoltre, i fondi strutturali non agiscono in un ambiente isolato. Pertanto, l'osservazione delle variabili economiche e sociali è influenzata anche da fattori esterni all'impatto della politica di coesione.
14. **I primi studi di valutazione delle politiche di coesione finanziate dalla Commissione europea risalgono al 1999.** Il primo studio (MEANS) è stato pubblicato in 6 volumi. Il secondo (EVALSED) è stato pubblicato *online* nel 2008 ed è composto da una serie di documenti, inclusi metodi valutativi e tecniche. Il *focus* di questi studi era prevalentemente di taglio socio-economico, trascurando la dimensione territoriale. Nello stesso periodo, altri studi di valutazione sono stati pubblicati con un taglio incentrato sugli aspetti ambientali, sullo sviluppo sostenibile, sui riflessi per le piccole e medie imprese, sulle politiche dei trasporti, dell'energia e del commercio elettronico.¹¹
15. **La nozione di impatto territoriale è stata inclusa nei documenti europei quali i Trattati di Amsterdam e di Lisbona, il Libro verde sulla coesione territoriale, L'Europa 2020 e l'Agenda Territoriale 2020¹².**
16. **La pietra miliare dell'introduzione della dimensione territoriale nelle valutazioni europee è rappresentata dalla *European Spatial Development Perspective* (ESDP), ossia un quadro di valutazione delle politiche settoriali**

¹⁰ Batterbury, S., Principles and purposes of European Union cohesion policy evaluation, *Regional Studies*, 40, (2006), n. 2, p. 186.

¹¹ Per una rassegna di tali studi si veda Medeiros, E., Assessing Territorial Impacts on the EU Cohesion Policy: The Portuguese Case, *European Planning Studies*, vol. 22, (2014), n. 9, p. 1962.

¹² ESPON EATIA, (2012) *ESPON and Territorial Impact Assessment*, Targeted Analysis 2013/2/9, Final Report, Version 29/06/2012, Luxembourg: ESPON, p. 53.

con un impatto "spaziale", approvata a Potsdam nel maggio 1999¹³. L'ESDP prevedeva un'applicazione integrata delle opzioni politiche con lo scopo di cogliere le opportunità di cooperazione a livello transnazionale per le strategie ed i progetti che interessano più regioni europee. Tuttavia, l'ESDP non definiva cosa fosse il TIA suggerendo soltanto l'importanza di questo strumento nei progetti infrastrutturali di rilevanti dimensioni¹⁴.

17. Nel 2002 viene attuato il programma *European Spatial Planning Observatory Network (ESPON)* con riferimento al periodo di programmazione 2002-2006. Questo programma ha avuto il merito di aprire nuove vie di sviluppo per l'analisi d'impatto territoriale attraverso la condivisione e la promozione della ricerca metodologica e di nuove tecniche. Tale progetto è stato continuamente ampliato ed è tuttora attivo con una prospettiva orientata al 2020 (vedi *supra* il paragrafo 12, lettera f).

4. UN ESEMPIO DI TIA APPLICATO ALLE POLITICHE DI COESIONE ATTUATE DA ALCUNI PAESI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

Si è ritenuto opportuno presentare casi concreti di TIA applicata ad alcuni Paesi membri al fine di acquisire maggiore familiarità con tale strumento di analisi. Occorre rilevare che, nel caso di specie, il TIA è stato predisposto come strumento di analisi *ex post*, sebbene sia più spesso impiegato come strumento *ex ante*.

Il modello di TIA che viene qui descritto va sotto il nome di TARGET_TIA semplificato, elaborato da Eduardo Medeiros, un esperto della materia, e rappresenta una variante rispetto al modello TEQUILA¹⁵ proposto nell'ambito del progetto ESPON.

¹³ Disponibile nel sito http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf.

¹⁴ Si veda ESPON 2.2.3 (2005) *Territorial Effects of the Structural Funds in Urban Areas*, A Draft Final Report to the ESPON Coordination, Luxemburg: ESPON, p. 85.

¹⁵ TEQUILA è un modello multidimensionale associato al concetto della coesione territoriale e alle sue principali dimensioni: qualità, efficienza ed identità del territorio (ESPON 3.2 (2006) *Spatial Scenarios and Orientations in Relation to the ESDP and Cohesion Policy*, Volume 5— Territorial Impact Assessment, Final Report, October 2006,

Il modello TARGET_TIA non solo è multidimensionale ma anche multivettoriale basato su analisi quantitative e qualitative. La multidimensionalità del modello consiste nel fatto che esso prende in esame le seguenti variabili: coesione socio-economica, sostenibilità ambientale, *governance*¹⁶ e cooperazione¹⁷ territoriale nonché la pluralità di interconnessione di centri decisionali¹⁸. Ogni dimensione suindicata ha varie componenti: ad esempio per la coesione socio-economica le componenti sono rappresentate da alcuni settori di politiche pubbliche quali l'istruzione, la salute, la cultura, l'esclusione sociale, le politiche per il lavoro o per la produttività/innovazione (vedi tavola 3). Ognuna di queste componenti (per ciascuna dimensione) è valutata in base ad alcuni "vettori" che rappresentano caratteristiche dell'impatto stimato: positivo/negativo, esogeno/endogeno, permanente/temporaneo, effetto sostituzione o moltiplicatore, intensità della politica pubblica e sensitività regionale. Gli ultimi due vettori corrispondono ai criteri del modello TEQUILA (si veda la nota 15).

Il modello opera in modo sequenziale secondo il seguente processo:

(1) Viene dapprima attribuito un valore compreso tra +4 e -4 a ciascuno dei primi 4 vettori¹⁹ sopra descritti quale stima dell'impatto qualitativo (ottenuto attraverso interviste o rapporti) per ognuna delle componenti di ciascuna dimensione. Si ottiene poi una prima aggregazione calcolando la media aritmetica dei 4 vettori per ciascuna

Luxemburg: ESPON, pagg. 75-76) associando ad ognuna di tali dimensioni un valore che va da -5 a +5 che misura gli impatti (rispettivamente negativi o positivi). Il modello considera, altresì, 2 criteri per rendere più robuste le analisi: (i) la sensitività regionale che consente di modulare l'impatto in base alle specifiche caratteristiche di una regione; (ii) l'intensità della politica pubblica che può differire da regione a regione a seconda delle risorse disponibili.

¹⁶ La *governance* territoriale riguarda il processo organizzativo ed il coordinamento di attori deputati allo sviluppo del capitale sul territorio in modo strutturato al fine di migliorarne la coesione territoriale ai diversi livelli (ESPON 2.3.2, 2006, *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, Final Report. Maggio 2006, Lussemburgo, p. 13).

¹⁷ La cooperazione territoriale è un processo di collaborazione fondamentale per attuare una politica di sviluppo spaziale integrata e per rafforzare le interconnessioni tra le città e le regioni (Commissione Europea, 1999b, *European Spatial Development Perspective—ESDP. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Lussemburgo, pagg. 35–36).

¹⁸ Si tratta del rafforzamento della composizione strutturata di interessi per consentire alle città e alle regioni di operare in modo complementare e cooperare in modo efficiente.

¹⁹ Il valore 4 equivale ad un impatto positivo molto significativo mentre -4 equivale ad un impatto negativo molto significativo.

categoria. Si calcola quindi una prima stima di impatto qualitativa (indicata nella Tavola 4 con EIMql) per ciascuna delle 4 dimensioni utilizzando sempre la media.

(2) Con lo stesso procedimento, utilizzando analisi quantitative, si ottiene una stima di impatto quantitativa (indicata nella Tavola 4 con EIMqt).

(3) Si calcola poi un indice di intensità della politica attribuendo un valore tra 0 e 1 al livello di risorse assegnate ai vari programmi di spesa finanziati attraverso i fondi strutturali. In questo caso si attribuisce un valore per ogni dimensione (e non per ogni categoria) calcolando poi la media complessivo delle 4 dimensioni.

(4) Lo stesso procedimento di cui al punto precedente viene elaborato per la sensitività regionale.

L'impatto territoriale finale è il prodotto di tutti questi elementi insieme: EIMql, EIMqt, l'indice di intensità della politica e la sensitività regionale.

L'impatto dei fondi strutturali in Portogallo (1990-2010).

Per il caso portoghese i risultati sono indicati nelle Tavole 3 e 4.

In base ai parametri utilizzati nella procedura di calcolo dell'impatto, questo può essere compreso tra +4 e -4. **Il risultato finale indicato nella Tavola 4 è un impatto territoriale positivo di 0,789.**

L'autore dello studio²⁰ ha commentato i risultati rilevando che:

a) i fondi strutturali hanno avuto un impatto positivo maggiore sulla coesione socio-economica²¹ (0.853), analogo all'impatto stimato della *governance* territoriale/cooperazione. E' interessante notare che, nonostante l'intensità della politica sia maggiore nel caso della coesione socio-economica, l'impatto finale delle due dimensioni è quasi analogo. Tale risultato può essere spiegato dalla funzione svolta, nel modello proposto, dalla "sensitività regionale" e dalla "rilevanza" della dimensione della cooperazione territoriale che, prima della politica di coesione, era

²⁰ Medeiros, E., 2014, op. cit..

²¹ Soprattutto nel settore dell'istruzione e della formazione.

del tutto assente in Portogallo;

Tavola 3. Coesione territoriale europea in Portogallo (matrice di impatti territoriali 1990-2010).

Dimension	Component	Posi/ Nega	Endo/ Exog	Sust/ Shor	Mult/ Subs	Average	Poli/ Inte	Regi/ Sens
Socioeconomic cohesion (SOC)	Education	3	2	1	3	2.25	0.75	1
Socioeconomic cohesion (SOC)	Health	1	2	2	2	1.75	0.25	1
Socioeconomic cohesion (SOC)	Culture/sports	1	2	1	2	1.5	0.25	0.75
Socioeconomic cohesion (SOC)	Exclusion/ inclusion	1	2	1	1	1.25	0.25	0.75
Socioeconomic cohesion (ECO)	Income	2	2	1	3	2	1	1
Socioeconomic cohesion (ECO)	Employment	2	2	1	2	1.75	0.75	0.75
Socioeconomic cohesion (ECO)	Productivity	2	2	2	2	2	0.75	1
Socioeconomic cohesion (ECO)	Innovation	1	1	2	1	1.25	0.75	1
	Average	1.63	1.88	1.38	2.00	1.72	0.59	0.91
Environmental sustainability	Energy	1	1	2	1	1.25	0.25	1
Environmental sustainability	Environmental protection	2	3	3	3	2.75	0.25	0.75
Environmental sustainability	Sanitation/ recycling	2	3	3	3	2.75	0.75	1
Environmental sustainability	Biodiversity	1	1	0	1	0.75	0	0.75
	Average	1.50	2.00	2.00	2.00	1.88	0.31	0.88
Governance/ cooperation	Horizontal cooperation	1	3	3	3	2.5	0.5	1
Governance/ cooperation	Vertical cooperation	1	1	1	1	1	0.25	1
Governance/ cooperation	Participation	1	2	2	1	1.5	0.25	1
Governance/ cooperation	Involvement	1	2	2	1	1.5	0.25	1
	Average	1.00	2.00	2.00	1.50	1.63	0.31	1.00
Morphologic polycentricity	Hierarchy/ ranking	-2	2	2	-1	0.25	0.75	1
Morphologic polycentricity	Density	2	3	1	3	2.25	0.75	0.75
Morphologic polycentricity	Connectivity	2	1	1	3	1.75	0.75	0.75
Morphologic polycentricity	Distribution/ shape	-1	1	1	1	0.5	0.25	0.75
	Average	0.25	1.75	1.25	1.50	1.19	0.63	0.81
	General average	1.09	1.91	1.66	1.75	1.60	0.46	0.90

Notes: Posi/Nega, positive versus negative; Endo/Exog, endogenous versus exogenous; Sust/Shor, sustainability versus short-term; Mult/Subs, multiplier/substitution; Poli/Inte, policy intensity; Regi/Sens, regional sensibility.

Tavola 4. Impatti territoriali della coesione territoriale europea in Portogallo (indici 1990-2010).

	General	Soc/Eco	Env/Sust	Gov/Coo	Policen
EIMql = estimated qualitative impacts	1.602	1.719	1.875	1.625	1.188
Territorial cohesion index	0.138	0.091	0.161	0.232	0.069
EIMqt = estimated quantitative impacts	2.208	1.453	2.573	3.718	1.109
EIM = (EIMql * EIMqt)	1.905	1.586	2.224	2.672	1.148
I = policy intensity of "p"	0.461	0.594	0.313	0.313	0.625
S = regional sensibility of "p"	0.898	0.906	0.875	1.000	0.813
Territorial impacts	0.789	0.853	0.608	0.835	0.583

Notes: Soc/Eco, socioeconomic cohesion; Env/Sust, environmental sustainability; Gov/Coo, territorial governance/cooperation; Policen, morphologic polycentrism.

Fonte delle Tavole 2 e 3: Medeiros, E., Assessing Territorial Impacts on the EU Cohesion Policy: The Portuguese Case, *European Planning Studies*, vol. 22 (2014) n. 9, p. 1971.

b) per quanto concerne la sostenibilità ambientale, essa non era una priorità in Portogallo e ha assunto un certo rilievo grazie proprio agli investimenti finanziati attraverso la politica di coesione. Anche in questo caso l'impatto (pari a 0,608) è stato positivo anche se di grandezza inferiore alle altre dimensioni. Inoltre tale dimensione mostra una sensitività regionale comparativamente ridotta perché l'ambiente è stato sempre molto preservato in Portogallo;

c) il basso impatto associato alla pluralità di interconnessione di centri decisionali (indicato come *morphologic polycentric* nelle tavole 3 e 4) è dovuto alla mancanza di una visione strategica dello sviluppo territoriale. Pertanto molti fondi sono stati spesi per costruire strade ma senza una strategia che rendesse tali investimenti compatibili con una visione più strategica ed interattiva. La maggior parte dei fondi disponibili sono stati concentrati nelle regioni di Lisbona e Oporto accentuando la differenza infrastrutturale con le altre regioni del Paese.

L'analisi dell'autore mette quindi in luce una mancanza di approccio programmatico allo sviluppo territoriale, considerazione di *policy* che viene offerta per migliorare la programmazione dei fondi nel periodo 2014-2020.

L'impatto dei fondi strutturali in Svezia (1995-2013).

Sin dall'adesione all'Unione europea nel 1995, la Svezia ha ricevuto fondi strutturali. Nonostante si tratti di un Paese incluso nella lista dei Paesi europei più sviluppati, la Svezia presenta alcune regioni affette da problemi finanziari e socio-economici rilevanti.

Nel periodo di programmazione 1995-1999, molti territori regionali sono stati candidati per i fondi strutturali (sia per il Fondo europeo per lo sviluppo regionale che per il Fondo sociale europeo). In particolare una vasta parte dei territori settentrionali e centrali hanno ricevuto la maggior parte degli aiuti finanziari (equivalenti a 252 milioni di euro) in quanto Obiettivo 6²²; 5 aree sono state parte dell'Obiettivo 2²³ (160 milioni di euro); mentre gli importi minori (141 milioni di euro) hanno finanziato le piccole e medie imprese (obiettivo 5b). Le priorità principali sono state la creazione di posti di lavoro e la diversificazione economica.

Nel periodo 2000-2006, la Svezia ha ricevuto 2,2 miliardi di euro attraverso 6 programmi di cui 2 relativi all'Obiettivo 1²⁴ e 4 programmi relativi all'Obiettivo 2²⁵. Le priorità dell'Obiettivo 1 sono state lo sviluppo ed il rafforzamento della capacità industriale e delle infrastrutture regionali. Le priorità dell'Obiettivo 2 sono state gli incentivi alle imprese e lo sviluppo del capitale umano nelle regioni rurali ed industriali in crisi.

Nel periodo di programmazione 2007-13 tutti i territori svedesi sono stati inclusi negli obiettivi competitività e occupazione (riservati alle regioni più sviluppate) sebbene abbiano ricevuto un supporto aggiuntivo di 39 euro pro-capite, per un totale di quasi 2 miliardi. Le priorità in questo periodo di programmazione sono state il supporto alle PMI, l'istruzione, la partecipazione al mercato del lavoro, la protezione ambientale.

²² Si trattava dei fondi strutturali per aree a bassa densità di popolazione con stanziamenti pari allo 0,5 per cento delle risorse finanziarie complessive.

²³ Obiettivo connesso alla riconversione delle regioni gravemente colpite dal declino industriale.

²⁴ Al fine di promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo.

²⁵ Per favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale.

Lo studio di E. Medeiros²⁶ è effettuato con lo stesso modello TARGET_TIA già impiegato per il caso portoghese. I risultati sono riportati nelle Tavole 5 e 6 seguenti.

Tavola 5. Coesione territoriale europea in Svezia (matrice di impatti territoriali 1995-2013).

Dimension	Component	Posi/Nega	Endo/Exog	Sust/Shor	Mult/Subs	Average	Poli/Inte	Regi/Sens
Socioeconomic Cohesion (SOC)	Education	2	3	2	3	2,5	0,75	0,25
Socioeconomic Cohesion (SOC)	Health	0	0	0	0	0	0	0
Socioeconomic Cohesion (SOC)	Culture / Sports	1	1	1	1	1	0,25	0,25
Socioeconomic Cohesion (SOC)	Exclusion/Inclusion	1	1	1	1	1	0,25	0,5
Socioeconomic Cohesion (ECO)	Income	1	2	2	2	1,75	0,25	0,25
Socioeconomic Cohesion (ECO)	Employment	2	2	1	3	2	0,5	1
Socioeconomic Cohesion (ECO)	Productivity	2	3	2	3	2,5	0,25	0,25
Socioeconomic Cohesion (ECO)	Innovation	3	2	2	3	2,5	0,75	0,25
Average		1,50	1,75	1,38	2,00	1,66	0,38	0,34
Environmental Sustainability	Energy	2	2	3	3	2,5	0,25	0,25
Environmental Sustainability	Environmental Protection	2	2	2	2	2	0,25	0,5
Environmental Sustainability	Sanitation / Recycling	1	1	1	1	1	0,25	0,25
Environmental Sustainability	Biodiversity	1	1	1	1	1	0	0
Average		1,50	1,50	1,75	1,75	1,63	0,19	0,25
Governance/Cooperation	Horizontal Cooperation	2	2	3	3	2,5	0,25	0,25
Governance/Cooperation	Vertical Cooperation	2	2	2	2	2	0,25	0,5
Governance/Cooperation	Participation	1	1	1	1	1	0,25	0,25
Governance/Cooperation	Involvement	1	1	1	1	1	0	0
Average		1,50	1,50	1,75	1,75	1,63	0,19	0,25
Morphologic Polycentricity	Hierarchy / Ranking	1	1	1	1	1	0,25	0,75
Morphologic Polycentricity	Density	0	0	0	0	0	0	0
Morphologic Polycentricity	Connectivity	2	2	2	2	2	0,5	0,5
Morphologic Polycentricity	Distribution / Shape	-1	-1	-1	-1	-1	0,25	0
Average		0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,25	0,31
General Average		1,50	1,63	1,66	1,69	1,62	0,28	0,35

Note: **Posi/Nega** – Positive vs Negative; **Endo/Exog** – Endogenous vs Exogenous; **Sust/Shor** – Sustainability vs Short-term; **Mult/Subs** – Multiplier/Substitution; **Poli/Inte** – Policy Intensity; **Regi/Sens** – Regional Sensibility.

Tavola 6. Impatti territoriali della coesione territoriale europea in Svezia (indici 1995-2013).

	General	Soc/Eco	Env/Sust	Gov/Coo	Polycen
EIMql = Estimated Qualitative Impacts	1,617	1,656	1,625	2,688	0,500
Territorial Cohesion Index	0,062	0,118	0,034	0,032	0,062
EIMqt = Estimated Quantitative Impacts	0,992	1,888	0,544	0,512	0,992
EIM	1,305	1,772	1,085	1,600	0,746
I = Policy Intensity of 'p'	0,281	0,375	0,188	0,313	0,250
S = Regional Sensibility of 'p'	0,352	0,344	0,250	0,500	0,313
Territorial Impacts	0,129	0,228	0,051	0,250	0,058

Soc/Eco – Socioeconomic Cohesion; Env/Sust – Environmental Sustainability; Gov/Coo – Territorial Governance/Cooperation; Polycen – Morphologic Polycentrism

Fonte delle tavv. 5 e 6: Medeiros, E., (2015), op. cit. p. 274.

²⁶ Medeiros, E., EU Cohesion Policy in Sweden (1995-2013) - A territorial Impact Assessment, *European Structural and Investment Funds Journal*, vol. 3, (2015) n. 4, p. 254-275.

L'impatto territoriale finale della politica di coesione in Svezia nel periodo 1995-2013 è pari a 0,129, positivo ma molto basso e sicuramente inferiore a quello stimato nel caso portoghese. L'autore interpreta tale risultato rilevando che le politiche di coesione europee hanno un peso minimo rispetto alla dimensione dell'economia svedese.

La sintesi dei principali risultati è la seguente:

a) la politica di coesione ha avuto un impatto positivo in tutte le dimensioni esaminate, sebbene l'impatto complessivo sia piuttosto limitato;

b) le regioni svedesi meno sviluppate hanno tratto beneficio dal supporto alle attività economiche; i progetti infrastrutturali hanno ricevuto un supporto finanziario stabile; le condizioni dell'occupazione e il capitale umano sono migliorati; la cooperazione territoriale orizzontale e verticale sono migliorate notevolmente ed è stato rafforzato il ruolo e la *governance* delle autorità regionali; è stata ottenuta anche la modernizzazione di alcuni trasporti e delle infrastrutture socio-economiche;

c) la politica di coesione ha sofferto di eccessivi pesi burocratici, centralizzazione dei processi e generalizzazione degli obiettivi di *policy*. E' mancata, similmente al caso portoghese, una visione strategica integrata della politica territoriale. Per massimizzare l'efficienza nell'uso delle risorse disponibili, i fondi sono stati concentrati nelle regioni con maggiore agglomerazioni socio-economiche, a scapito delle aree a maggior bisogno di coesione.

5. CONCLUSIONI

Tale *dossier* fornisce strumenti conoscitivi sull'impiego del TIA per misurare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, anche in considerazione delle nuove competenze che la recente riforma costituzionale, approvata dalle Camere e sottoposta a *referendum* confermativo, attribuisce al Senato.

Si mostra che l'analisi di impatto territoriale ha raggiunto un soddisfacente livello di maturità istituzionale a livello europeo tanto da essere un elemento fondamentale

di valutazione, ad esempio, per la politica di coesione.

A livello operativo, la Commissione europea ha investito significative risorse nel progetto ESPON, quale laboratorio di metodologie e buone prassi volte a rendere tali analisi sempre più raffinate e integrate con i processi decisionali.

Gli esempi riportati nel *dossier*, relativi sia ai dati a carattere territoriale disponibili sia ai casi del Portogallo e della Svezia, mostrano le potenzialità del TIA quale strumento per misurare e comparare, attraverso analisi qualitative e quantitative, gli impatti della politica di coesione europea in generale e nelle sue articolazioni nei vari campi delle politiche pubbliche (istruzione, mercato del lavoro, competitività).

Elenco Dossier precedenti:

- n. 1. Quote di genere e parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo delle società. Le società a controllo pubblico: un caso di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) - maggio 2013*
- n. 2. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 2)- marzo 2015*
- n. 3. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 3) - Parte prima - luglio 2015*
- n. 4. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito - luglio 2015*
- n. 5. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia - ottobre 2015*
- n. 6. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania - gennaio 2016*
- n. 7. Analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Canada - febbraio 2016*
- n. 8. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America - febbraio 2016*
- n. 9. La valutazione d'impatto della regolazione ex ante ed ex post in Svezia - marzo 2016*
- n. 10. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Nuova Zelanda - marzo 2016*
- n. 11. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Australia - marzo 2016*
- n. 12. Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR) - aprile 2016*
- n. 13. L'analisi di impatto della regolamentazione nella Repubblica ceca - aprile 2016*
- n. 14. L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo - aprile 2016*
- n. 15. La valutazione d'impatto della regolazione in Danimarca - aprile 2016*
- n. 16. Le politiche per la qualità della legislazione nei Paesi Bassi - aprile 2016*
- n. 17. L'analisi d'impatto della regolazione in Messico - aprile 2016*