POLITECNICO DI TORINO

Collegio di Pianificazione e Progettazione

Corso di Laurea Magistrale in

Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Paesaggistico-Ambientale

Curriculum: Planning for the Global Urban Agenda

Tesi di Laurea Magistrale

Lo sviluppo spaziale dell'Unione Europea dopo il 2020. Esplorazione delle implicazioni territoriali della Carta di Sibiu.

Relatore

Prof. Giancarlo Cotella

Correlatori

Dr. Erblin Berisha

Dr. Alys Solly

Candidato

Alice Incerti Medici

Anno Accademico 2019/2020

Sommario

Abstract

1. Introduzione 13

1.1. Obiettivo e domande di ricerca 14

1.2. Struttura della tesi 17

2. Evoluzione delle politiche di sviluppo spaziale europee 21

2.1. Introduzione 21

2.2. UEM e la coesione economica sociale e territoriale 23

2.2.1. Una prospettiva storica sulla creazione dell'UEM 23

2.2.2. La politica di coesione economia sociale e teritoriale 25

2.3. L'Agenda Territoriale dell'Unione Europea 28

2.3.1. Dallo SSSE all'Agenda Territoriale Europea 28

2.3.2. Dalla Carta di Lipsia all' Agenda Urbana Europea 32

2.3.3. Il Libro Verde sulla coesione e l'approccio place-based 37

2.4. La Politica di Coesione 40

2.4.1. I fondi strutturali 42

2.4.2. La cooperazione territoriale europea 48

2.4.3. Le politiche urbane 49

3. Agenda e politiche, verso la programmazione 2021-2027 51

3.1. Introduzione 51

3.2. Attuale periodo di programmazione 52

3.3. Sibiu paper e i cinque scenari 55

4. Territorializzazione dei cinque scenari 58

4.1. Introduzione 58

4.2. Definizione dell'approccio metodologico 58

4.3. Europa Protettiva 77

4.3.1. Introduzione 77

4.3.2. Obiettivi 78

4.3.3. Territorializzazione dello scenario "Europa Protettiva" 80

4.3.4. Discussione 85

4.4. Europa Competitiva 87

4.4.1. Introduzione 87

4.4.2. Obiettivi ... 87
4.4.3. Territorializzazione dello scenario “Europa Competitiva” ... 90
4.4.4. Discussione ... 95
4.5. Europa Equa ... 97
4.5.1. Introduzione ... 97
4.5.2. Obiettivi ... 97
4.5.3. Territorializzazione dello scenario “Europa Equa” ... 100
4.5.4. Discussione ... 105
4.6. Europa Sostenibile ... 107
4.6.1. Introduzione ... 107
4.6.2. Obiettivi ... 108
4.6.3. Territorializzazione dello scenario “Europa Sostenibile” ... 111
4.6.4. Discussione ... 116
4.7. Europa Influente ... 118
4.7.1. Introduzione ... 118
4.7.2. Obiettivi ... 118
4.7.3. Territorializzazione dello scenario “Europa Influente” ... 120
4.7.4. Discussione ... 125
4.8. L’impatto dei cinque scenari in Europa ... 127
5. Riflessioni sulle implicazioni per la politica di coesione e per l’Italia nel periodo 2021-2027 ... 129
5.1. Introduzione ... 129
5.2. Implicazioni per la politica di coesione per il 2021-2027 ... 129
5.3. Le implicazioni della carta di Sbiu per l’Italia ... 134
5.3.1. Premessa ... 134
5.3.2. L’impatto potenziale della carta di Sibiu in Italia ... 137
6. Riflessioni conclusive, limiti della ricerca e prospettive future ... 150
7. Bibliografia e sitografia ... 154

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1 – Immagine diagrammatica sugli step della tesi

Figura 2 – Immagine diagrammatica sulla relazione tra i documenti analizzati nella tesi e la politica di coesione

Figura 3 – Triangolo degli obiettivi: sviluppo equilibrato e durevole dello spazio

Figura 4 – Rappresentazione diagrammatica del processo di metodologia

Figura 5 – Screenshot pagina iniziale RIMAP tool

Figura 6 – Mappa delle regioni urbano-rurali in Europa

Figura 7 – Mappa delle regioni metropolitane in Europa

Figura 8 – Mappa delle regioni ultra-periferiche in Europa

Figura 9 – Mappa delle regioni insulari in Europa

Figura 10 – Mappa delle regioni scarsamente popolate in Europa

Figura 11 – Mappa delle regioni montane in Europa

Figura 12 – Mappa delle regioni costiere in Europa

Figura 13 – Mappa delle regioni a transizione industriale in Europa

Figura 14 – Mappe con la classificazione delle prime quattro tipologie regionali

Figura 15 – Mappe con la classificazione delle seconde quattro tipologie regionali

Figura 16 – Mappa derivante dalla combinazione dei due indicatori nello scenario “Europa Protettiva”

Figura 17 – Territorializzazione dello scenario "Europa Protettiva"

Figura 18 – Mappa derivante dalla combinazione dei due indicatori nello scenario “Europa Competitiva”

Figura 19 – Territorializzazione dello scenario "Europa Competitiva"

Figura 20 – Mappa derivante dalla combinazione dei due indicatori nello scenario “Europa Equa”

Figura 21 – Territorializzazione dello scenario "Europa Equa"

Figura 22 – Mappa derivante dalla combinazione dei due indicatori nello scenario “Europa Sostenibile”

Figura 23 – Territorializzazione dello scenario "Europa Sostenibile"

Figura 24 – Mappa derivante dalla combinazione dei due indicatori nello scenario “Europa Influente”

Figura 25 – Territorializzazione dello scenario "Europa Influente"

Figura 26 – Diagramma a barre in cui è stata sistematizzata la risposta delle province europee rispetto ai cinque scenari

Figura 27 – Variazione dei fondi di coesione rispetto al periodo 2014-2020

Figura 28 – Territorializzazione dello scenario "Italia Protettiva"

Figura 29 – Modalità di risposta delle province italiane nello scenario "Europa Protettiva"

Figura 30 – Territorializzazione dello scenario "Italia Competitiva"

Figura 31 – Modalità di reazione delle province italiane nello scenario "Europa Competitiva"

Figura 32 – Territorializzazione dello scenario "Italia Equa"

Figura 33 – Modalità di reazione delle province italiane nello scenario "Europa Equa"

Figura 34 – Territorializzazione dello scenario "Italia Sostenibile"

Figura 35 – Modalità di reazione delle province italiane nello scenario "Europa Sostenibile"

Figura 36 – Territorializzazione dello scenario "Italia Influente"

Figura 37 – Modalità di reazione delle province italiane nello scenario "Europa Influente"

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 – Tabella dei descrittori dei punteggi assegnati

Tabella 2 – Tabella Excel contenente la classificazione a livello NUTS3 delle 8 tipologie regionali dell'UE

Tabella 3 – Indicatori scenario "Europa Protettiva"

Tabella 4 – Tipologie regionali nello scenario "Europa Protettiva"

Tabella 5 – Indicatori scenario "Europa Competitiva"

Tabella 6 – Tipologie regionali nello scenario "Europa Competitiva"

Tabella 7 – Indicatori scenario "Europa Equa"

Tabella 8 – Tipologie regionali nello scenario "Europa Equa"

Tabella 9 – Indicatori scenario "Europa Sostenibile"

Tabella 10 – Tipologie regionali nello scenario "Europa Sostenibile"

Tabella 11 – Indicatori scenario "Europa Influente"

Tabella 12 – Tipologie regionali nello scenario "Europa Influente"

LISTA DEGLI ACRONIMI

AUE	Atto Unico Europeo
CE	Commissione Europea
CE	Comunità Europea
FC	Fondo di Coesione
FEAMP	Fondo europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca
FEAOG	Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
ESPON	European Spatial Planning Observatory Network
ICT	*Innovation and Communication Technology*
LIFE	*L'Instrument financier pour l'environnement*
NUTS	Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
ONG	Organizzazioni Non Governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PIL	Prodotto Interno Lordo
PON	Piani Operativi Nazionali
POR	Piani Operativi Regionali
QFP	Quadro Finanziario Pluriennale
SIE	Fondi Strutturali e di Investimento Europei

SSSE	Schema di Sviluppo per lo Spazio Europeo
UE	Unione Europea
UEM	Unione Economica Monetaria
URBACT	Programma Europeo di Cooperazione per lo Sviluppo Urbano Sostenibile

Abstract (Italiano)

La pianificazione dello spazio svolge una fondamentale funzione in ogni società. Ogni attività umana, sia essa sociale o economica, necessita infatti di una adeguata pianificazione territoriale, che ne permetta, faciliti o addirittura ne ostacoli sviluppo e compimento. La pianificazione territoriale assume quindi il complesso compito di organizzare le attività umane sul territorio, anche cercando di definire dei sistemi, urbani e non, più funzionali alle relazioni fra i diversi territori. Le pratiche di pianificazione spaziale nel nostro contesto storico sono parte integrante molto importante delle politiche e dei processi di governo del territorio di ogni Stato moderno. L'Europa, istituzione sovranazionale basata sull'iniziativa "comunitaria", è cresciuta negli anni progressivamente per estensione territoriale e complessità politica ed istituzionale. Tutti gli Stati costituenti dell'UE, pur nella loro diversità ed elevata specificità, hanno applicato politiche di governo del territorio, in cui la pianificazione spaziale si attua secondo modalità specifiche. L'UE quindi, pur non detenendo un proprio sistema di pianificazione formale, ha formulato politiche spaziale di cui gli Stati devono tenere conto e ne ha promosso il confronto tra i diversi approcci esistenti in Europa.

A partire dagli anni '80, l'UE ha un'agenda territoriale in continua evoluzione, caratterizzata dall'approvazione di successivi documenti e linee guida, sulla base delle quali definisce, in periodi di programmazione, la propria politica spaziale. La presente tesi si riferisce all'attuale periodo di programmazione, compreso tra la fine del periodo 2014-2020 e l'inizio del periodo 2021-2027, in cui l'Unione Europea sta predisponendo la Nuova Agenda territoriale, per contribuire alla quale la Commissione ha prodotto ed elaborato nel maggio 2019 il Sibiu paper, testo di riferimento principale su cui si basa il lavoro di analisi territoriale.

L'obiettivo della presente tesi, quindi, alla luce di quanto indicato sopra, è di indagare il possibile impatto territoriale degli scenari del Sibiu paper, di esaminare gli ultimi sviluppi nelle politiche regionali dei Paesi dell'Unione europea e in Italia al fine di comprendere le criticità attuali ma anche le opportunità per il futuro. Dalla osservazione e dalla comparazione dei risultati è possibile, in ultima istanza, effettuare, per alcuni ambiti, una lettura delle attuali condizioni dell'Europa e gettare le basi per eventuali progettualità future. Per ciascuno scenario, infatti, osservando ed analizzando attentamente la distribuzione dei risultati resi visibili sulla rispettiva mappa, si possono individuare le aree maggiormente attrezzate per accoglierne le

sfide, rispetto invece a quelle più arretrate che si trovano ancora in condizioni di lievi o gravi difficoltà.

I risultati emersi alla fine, metteranno in luce come esista ancora una netta disparità tra le diverse tipologie regionali europee e tra le condizioni, generali e specifiche, in cui esse si trovano, in riferimento ad importanti ed attuali tematiche, politiche di gestione dei flussi immigratorie e di tutela ambientale tra le più importanti, ma soprattutto apre la strada a riflessioni sulle possibilità di cambiamento e di miglioramento che comunque ogni regione, anche quelle già meglio attrezzate, sarebbe opportuno mettessero in atto.

Abstract (Inglese)

Spatial planning plays a fundamental role in every society. Every human activity, be it social or economic, requires adequate spatial planning that allows, facilitates or even hinders its development and completion. Spatial planning therefore assumes the complex task of organizing human activities on the territory, also trying to define systems, urban and not, more functional to the relations between different territories. Spatial planning practices in our historical context are a very important integral part of the policies and processes of territorial government of every modern State. Europe, a supranational institution based on the "community" initiative, has grown over the years progressively in territorial extension and political and institutional complexity. All the constituent states of the EU, despite their diversity and high specificity, have applied policies of territorial governance, in which spatial planning is implemented in specific ways. Therefore, although the EU does not have its own formal planning system, it has formulated spatial policies that States must consider and has promoted the comparison between the different approaches existing in Europe.

Since the 1980s, the EU has had a constantly evolving territorial agenda, characterised by the approval of successive documents and guidelines, based on which it defines, in programming periods, its own space policy. This thesis refers to the current programming period, between the end of the 2014-2020 period and the beginning of the 2021-2027 period, in which the European Union is preparing the New Territorial Agenda, to which the Commission produced and elaborated in May 2019 the Sibiu paper, the main reference text on which the work of territorial analysis is based.

The objective of this thesis, therefore, in the light of the above, is to investigate the possible territorial impact of the Sibiu paper scenarios, to examine the latest developments in the regional policies of the EU countries and in Italy in order to understand the current critical issues but also the opportunities for the future. From the observation and comparison of the results it is possible, in the last instance, to make, for some areas, a reading of the current conditions in Europe and to lay the foundations for possible future projects. For each scenario, in fact, by carefully observing and analysing the distribution of the results made visible on the respective map, it is possible to identify the best equipped areas to meet the challenges, compared to the more backward ones that are still in conditions of slight or serious difficulties.

The results that emerged at the end will highlight how there is still a clear disparity between the various European regional typologies and between the general and specific conditions in which they find themselves, with reference to important and current issues, some of the most important policies for the management of immigration flows and environmental protection, but above all it opens the way to reflections on the possibilities for change and improvement that each region, even those already better equipped, would be appropriate to implement.

1.0. Introduzione

Il presente lavoro di tesi è stato sviluppato a partire dall'attività di tirocinio svolta presso il centro di ricerca "Spatial Foresight", un gruppo di consulenza e di riflessione indipendente nel campo delle politiche territoriali e della ricerca europea, con sede a Heisdorf (Lussemburgo). Il tirocinio è stato svolto sotto la supervisione del dr. Kai Böhme, mio tutor estero, e del professore del Politecnico di Torino Giancarlo Cotella ed ha avuto come obiettivo la conoscenza, lo studio e l'apprendimento delle politiche di pianificazione territoriale europea, in relazione alla preparazione dell'Agenda territoriale post-2020. L'obiettivo del mio lavoro è stato lo sviluppo di un documento di ricerca sulla dimensione territoriale della futura agenda strategica dei cinque scenari presentati nel documento di Sibiu del maggio 2019 da parte della Commissione Europea.

Il principale scopo di questa tesi è il tentativo di dimostrare l'importanza che nel processo di pianificazione assume la dimensione territoriale e di quanto sia necessario tener in considerazione i possibili impatti delle politiche sul territorio. Il presente lavoro si focalizza sul riconoscimento della dimensione territoriale e sull'effettiva territorializzazione dei cinque scenari declinati dal paper di Sibiu (Europa Protettiva, Europa Competitiva, Europa Equa, Europa Sostenibile ed Europa Influente) e delle loro possibili conseguenze ed implicazioni per il futuro dell'Unione europea, presentati nel documento prodotto dalla Commissione Europea a Sibiu (Romania). Di ogni scenario, sono stati analizzati i contenuti, gli obiettivi e gli effetti in relazione alle diverse tipologie territoriali (regioni urbano-rurali, regioni metropolitane, regioni ultra-periferiche, regioni insulari, regioni scarsamente popolate, regioni costiere, regioni montane e regioni in transizione industriale) presenti nell'Unione.

Considero di grande interesse l'argomento trattato, soprattutto per il carattere di estrema attualità che riveste. La stesura della presente tesi è stata per me in primo luogo una occasione per ripensare, rivivere e ricordare il periodo di tirocinio trascorso in Lussemburgo, dove ho avuto per la prima volta l'opportunità di confrontarmi con temi di questa rilevanza e attualità e con professionisti preparati e competenti. È proprio per fare tesoro ed approfondire quella esperienza così significativa, che ho deciso di recuperare e proseguire il lavoro sul quale mi era stato chiesto di occuparmi nel corso del tirocinio. Il lavoro, quindi, da una base abbozzata e solo in parte sviluppata, soprattutto sul piano teorico, presso lo studio in Lussemburgo, ha

assunto maggiore corpo, procedendo alla effettiva territorializzazione dei cinque scenari e delle loro possibili conseguenze ed implicazioni per il futuro dell'Unione Europea.

1.1. Obiettivo e domande di ricerca

"Nonostante gli sforzi per creare politiche territoriali nel corso degli anni '90, sembra che recentemente ci sia una attenzione inferiore all'importanza del contesto europeo e che la dimensione territoriali sia stata messa da parte" (Böhme, Gløersen, Toptsidou, 2017). Diversi documenti strategici (come per esempio il Libro Bianco, documento presentato dalla Commissione Europea il 1° marzo 2017 che delinea alcuni percorsi possibili per il futuro dell'Europa) dell'UE hanno già evidenziato alcune delle principali sfide che l'Europa deve affrontare nei prossimi anni, tra cui la globalizzazione, il cambiamento demografico, i mutamenti climatici e il degrado ambientale, l'esclusione sociale e i problemi connessi all'approvvigionamento energetico sostenibile. "Queste sfide non possono essere affrontate in modo efficace attraverso il semplice ricorso a politiche settoriali, ma è essenziale un approccio più ampio, che integri le dimensioni sociale, economica, ambientale e territoriale" (Böhme et al., 2011, pag.10). "In caso contrario, le politiche rischiano di essere sub-ottimali e di raggiungere risultati sensibilmente al di sotto delle aspettative" (Böhme et al., 2011, pag.10).

Per tali ragioni, risulta pertanto necessario considerare i possibili impatti delle scelte e delle politiche a livello europeo nella misura in cui influenzano la coesione economica, sociale e territoriale. "Le valutazioni d'impatto territoriale sono fattori fondamentali in un dibattito coerente sul futuro e per comprendere meglio la dimensione sociale e politica dell'Europa, le visioni dell'UE dovrebbero riflettere il futuro non solo istituzionale ma anche territoriale" (Böhme et al., 2011, pag.11). Superare la difficoltà di territorializzare le politiche europee e quindi anche le implicazioni spaziali che il documento preso in esame (carta di Sibiu) può determinare, è la ragione attorno a cui si sviluppa questa tesi. Come si avrà la possibilità di approfondire anche in seguito, il documento di Sibiu ha il pregio di presentare una serie di considerazioni geopolitiche, economiche, sociali ed ambientali cruciali per il futuro prossimo dell'Unione Europea. Infatti, i cinque possibili scenari individuati dal documento di Sibiu, sono una riflessione a livello politico senza però che questi assumano una valenza territoriale e quindi senza contestualizzarle rispetto alla diversità dei territori europei.

L'obiettivo del lavoro è quindi quello di sensibilizzare su quanto il territorio sia ancora importante quando si progettano i futuri auspicabili per l'Europa e come, per un corretto processo di pianificazione, sia necessario tenere in considerazione anche gli aspetti territoriali. Avendo chiaro l'obiettivo di ricerca le domande attorno alle quali la tesi si sviluppa sono:

1) Come, quando e perché la "dimensione territoriale" viene integrata nella politica di coesione territoriale?
2) Come la politica di coesione europea può influenzare i diversi contesti territoriali dell'Unione?
3) Come si possono contestualizzare e quindi territorializzare i cinque scenari del documento di Sibiu?

Attraverso un approccio storico-discorsivo, la tesi indaga sulle principali ragioni politico-culturali alla base di una sempre più marcata attenzione, da parte della Comunità Europea (CE) prima e dell'UE poi, verso la coesione territoriale accanto a quella economica e sociale. In particolare, è stato possibile comprendere:

- attraverso quali documenti la dimensione territoriale è stata integrata nel pensiero comune europeo;
- in quale contesto storico, politico e culturale questo è stato possibile;
- le ragioni per cui era e continua ad essere indispensabile avere una dimensione territoriale all'interno dell'agenda politica dell'UE.

Avendo chiaro i principali documenti strategici e quindi le tappe attraverso cui la dimensione territoriale è stata man mano integrata, il passaggio successivo è stato quello di comprendere con quali strumenti e quindi le modalità con cui l'UE opera e quindi influenzare i diversi territori. In tal senso, sono stati analizzati i principali strumenti della politica di coesione ed in particolare ciò che concerne la sua dimensione territoriale, comprendendo come:

- i fondi strutturali e il loro funzionamento possono essere diversamente percepiti, utilizzati e quindi avere diversi impatti sul territorio;
- la cooperazione territoriale e principali programmi ad esso annessi possono essere strumenti di sviluppo territoriale;

- la dimensione urbana e principali iniziative siano e possano veicolare una forte dimensione territoriale.

A partire da una prima serie di riflessioni sul legame fra la dimensione del "discorso" territoriale comunitario e quella degli "strumenti" tramite i quali l'UE promuove la propria azione sul territorio degli Stati membri, è stato possibile definire la principale domanda di ricerca alla base di questa tesi di laurea, a partire da alcuni assunti:

- *L'agenda territoriale dell'Unione Europea e le politiche messe in atto da quest'ultima si modificano in un costante processo di coevoluzione che ha origine nell'introduzione dell'obiettivo di coesione economica e sociale (e poi territoriale) alla fine degli anni '80.*
- *La Commissione Europea, tramite la produzione di documenti di indirizzo, mira a orientare la progressiva ridefinizione delle politiche territoriali dell'Unione.*
- *Tale attività è maggiormente rilevante nei due anni di chiusura di ogni periodo di programmazione, quando il periodo successivo è in via di definizione (in termini di budget, priorità di spesa, linee di azione).*
- *In tale ottica, una analisi delle implicazioni territoriali dei cinque scenari della Carta di Sibiu prodotta dalla Commissione, può favorire interessanti riflessioni sul futuro delle politiche territoriali dell'Ue, e sulle implicazioni che queste ultime potranno avere in relazione a diversi tipi di territori e in particolare per il contesto italiano.*

1.2. Struttura della tesi

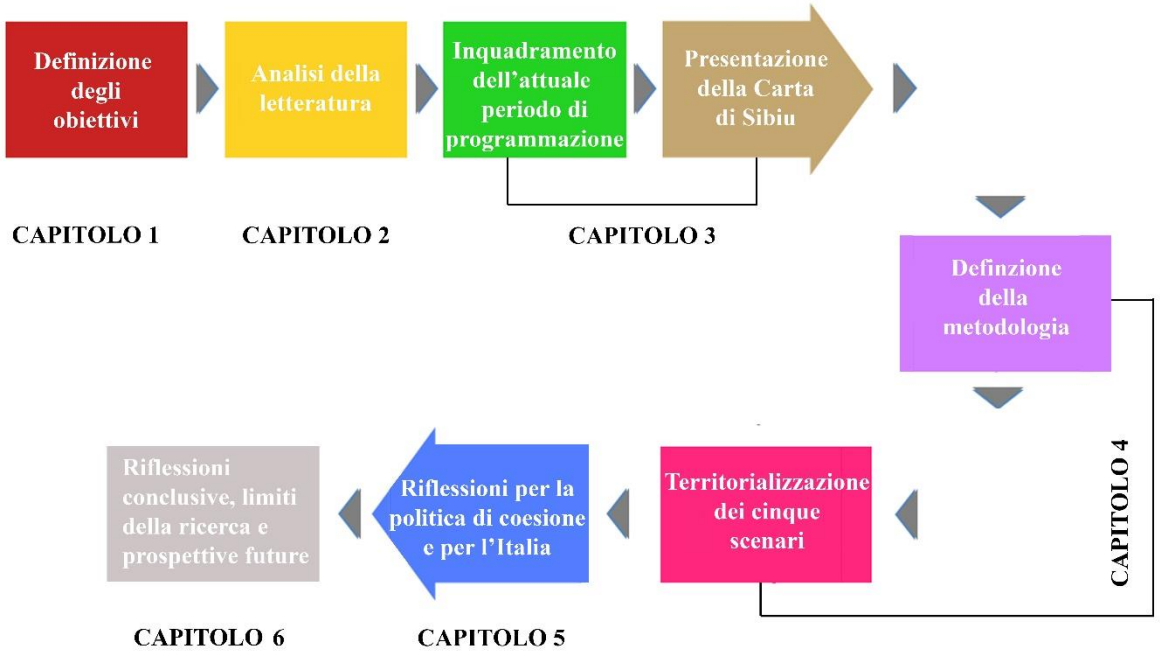


Figura 1: Immagine diagrammatica sugli step della tesi
Fonte: Elaborazione propria

La figura 1 mostra e definisce tutti gli step che sono stati seguiti per la stesura del presente lavoro, in particolare:

Il secondo capitolo – *Evoluzione delle politiche di sviluppo spaziale europee* – , che segue una breve parte introduttiva, ripercorre l'evoluzione delle principali politiche di sviluppo territoriale europee che si sono susseguite in questi anni: in particolare, il capitolo è stato articolato partendo da una prospettiva storica sulla creazione dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) (2.2) e sullo sviluppo della politica di coesione (2.2.2), passando attraverso la descrizione dello SSSE, dell'Agenda Territoriale (2.3) e Urbana Europea (2.3.2), e del Libro Verde (2.3.3), per arrivare alla definizione delle politiche di coesione e dei fondi strutturali dell'attuale periodo di programmazione (2.4).

Il terzo capitolo – *Agenda e politiche, verso la programmazione 2021-2027* – si apre con una descrizione generale di alcune linee politiche, principalmente di quelle correlate alla politica di

coesione (3.2), che hanno anticipato e in parte determinato la definizione del documento che viene poi introdotto, la carta di Sibiu, testo di riferimento principale su cui si basa il lavoro di analisi territoriale. Esso, elaborato a maggio 2019 dalla CE (Commissione Europea) contenente le cinque raccomandazioni politiche che potrebbero riflettere il futuro dell'Unione nei prossimi anni, si configura come contributo alla futura Agenda Strategica 2019-2024. Nel paragrafo (3.3) vengono quindi presentati i cinque scenari che, secondo la Commissione, dovrebbero guidare l'azione futura e definire il percorso che l'UE può intraprendere. Ogni raccomandazione politica riguardante i possibili scenari futuri dell'Europa identifica diversi obiettivi che potrebbero avere implicazioni e conseguenze territoriali diverse. Sebbene sia un documento completo dal punto di vista strategico, esso ignora e non specifica gli effetti e le conseguenze territoriali derivanti da ciascuna sfida, quindi non menziona in che modo le regioni europee potrebbero reagire ed affrontare questi cambiamenti. Il tentativo di territorializzare il documento di Sibiu nasce dalla necessità di individuare quali tipologie regionali potrebbero essere interessate dalle raccomandazioni politiche, quali implicazioni spaziali essa ha e definire quali territori (città o regioni) potrebbero risultare vincenti o perdenti a seconda dello scenario prevalente.

Segue poi il quarto capitolo – *Territorializzazione dei cinque scenari* – in cui l'attenzione si focalizza sulla fattiva territorializzazione del documento di Sibiu. Contestualmente si definisce l'approccio metodologico utilizzato per il raggiungimento di tale obiettivo, che si struttura in tre fasi principali (4.2).

Inizialmente è stata creata una mappa per tipologia regionale, utilizzando lo strumento online "RIMAP Mapping" che offre la possibilità di generare mappe e diagrammi a vari livelli regionali, interrogando i dati regionali inclusi nel Database ESPON, utilizzando e comparando tra loro 2 indicatori, reputati più influenti e significativi per gli obiettivi descritti negli scenari in cui si facilita la comparazione simultanea di regioni e caratteristiche.

Successivamente, è stata definita una tabella per ogni scenario contenente in colonna le 8 tipologie regionali a cui è stato applicato un punteggio da -2 a +2 in base al loro grado di coinvolgimento positivo e/o negativo negli scenari e alla loro capacità di affrontare le imminenti sfide. Il punteggio è stato assegnato comparando le mappe ricavate dalla sovrapposizione dei due indicatori, influenti per ciascun scenario in cui si evidenziano gli obiettivi principali, e

quelle delle diverse tipologie regionali in modo tale da poter effettivamente capire dove esse sono collocate all'interno dell'UE e in che modo possono reagire alle sfide presentate nel documento. Queste mappe e tabelle servono da punto di partenza e da filtro per la successiva mappatura.

L' effettiva territorializzazione degli scenari (4.0) è stata resa possibile tramite la creazione di cinque mappe su ArcGIS in cui emerge effettivamente se un territorio appartiene a una o più tipologie regionali e in che modo esso reagisce agli obiettivi proposti nei diversi scenari.

A monte di questo lavoro più tecnico, per ciascuna raccomandazione politica, "Europa Protettiva (4.3), Europa Competitiva (4.4), Europa Equa (4.5), Europa Sostenibile (4.6) ed Europa Influente (4.7)" sono stati descritti ed analizzati i principali aspetti, gli obiettivi, le relazioni con le tipologie territoriali e i possibili impatti sulle regioni europee. Per ciascuna tipologia regionale, viene definita la loro adeguatezza o meno nell'accogliere le sfide ipotizzate, individuando quali territori potrebbero ritenersi "vincitori" poiché ben attrezzati, e quali "perdenti", poiché non ancora pronti in mezzi, strumenti e condizioni generali.

Infine, nel paragrafo (4.8), allo scopo di sistematizzare e porre in evidenza le considerazioni emerse riferite alla maggiore o minore adeguatezza che le province europee mostrano nell' affrontare gli scenari esaminati, è stato predisposto un diagramma a barre, in cui sono indicate le risposte, positive, negative o neutre di ciascuna provincia europea rispetto a ciascuno scenario. La rappresentazione ha l'obiettivo di riassumere visivamente e concettualmente se e in che modo l'Europa è preparata rispetto agli scenari e di consentire valutazioni e considerazioni conclusive.

Il quinto capitolo – *Riflessioni sulle implicazioni per la politica di coesione e per l'Italia nel periodo 2021-2027* – sviluppa, in una prima parte, alcune considerazioni e riflessioni riguardo le implicazioni future e le possibili evoluzioni della politica di coesione in Europa e in che modo la carta di Sibiu influenza o no la Strategia della politica di Coesione e il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021-2027. (5.2)

Nel secondo paragrafo, a seguire, l'attenzione si focalizza sull'Italia e sulle possibili implicazioni e conseguenze della carta di Sibiu sul suo territorio. In particolare, nel sotto

paragrafo (5.3.1) vengono poste in risalto le sfide del contesto italiano secondo l'Allegato D al Country report sull'Italia del 2019, il quale delinea le priorità di investimento che il nostro paese è chiamato ad affrontare e su cui, secondo i tecnici della Commissione UE, si dovrebbe concentrare la spesa dei fondi strutturali europei 2021-2027. Nel sotto paragrafo seguente (5.3.2), poi, attraverso la lettura di mappe e grafici opportunamente predisposti riferiti al solo contesto italiano, sono stati analizzati i dati riportati dalle 107 province italiane e sono state avanzate osservazioni e considerazioni, pur non giungendo all' individuazione delle cause che hanno condotto a determinati risultati, poichè la loro ricerca è estremamente complessa e determinata sempre da un intreccio di motivazioni, di fattori e di condizioni.

Il sesto e ultimo capitolo – *Riflessioni conclusive, limiti della ricerca e prospettive future* –, contiene alcuni spunti e riflessioni finali su come attualmente le singole regioni dell'UE si mostrano più o meno pronte ad accogliere le sfide presentate nei diversi scenari e su quanto, quindi, ciascuna di esse possa o debba fare per attrezzarsi, migliorare il proprio livello di adeguatezza ed uscire dalle proprie condizioni di eventuale difficoltà. Il capitolo pone anche l'attenzione sui limiti della ricerca (teorico-metodologici) e sulle prospettive future.

.

2.0. Evoluzione delle politiche di sviluppo spaziale europee

2.1. Introduzione

In questo capitolo viene presentato il contesto politico all'interno del quale si collocherà poi il lavoro di ricerca; in particolare, sono state analizzate le principali politiche di sviluppo territoriale connesse alla politica di coesione e ai periodi di programmazione, che si sono susseguite nelle regioni dell'Unione Europea, riassunte qua nella Figura 2. Di ciascuna politica sono state descritte le ragioni che le hanno causate, i principali aspetti e caratteri, in modo tale da ripercorrere la loro evoluzione nel contesto europeo.

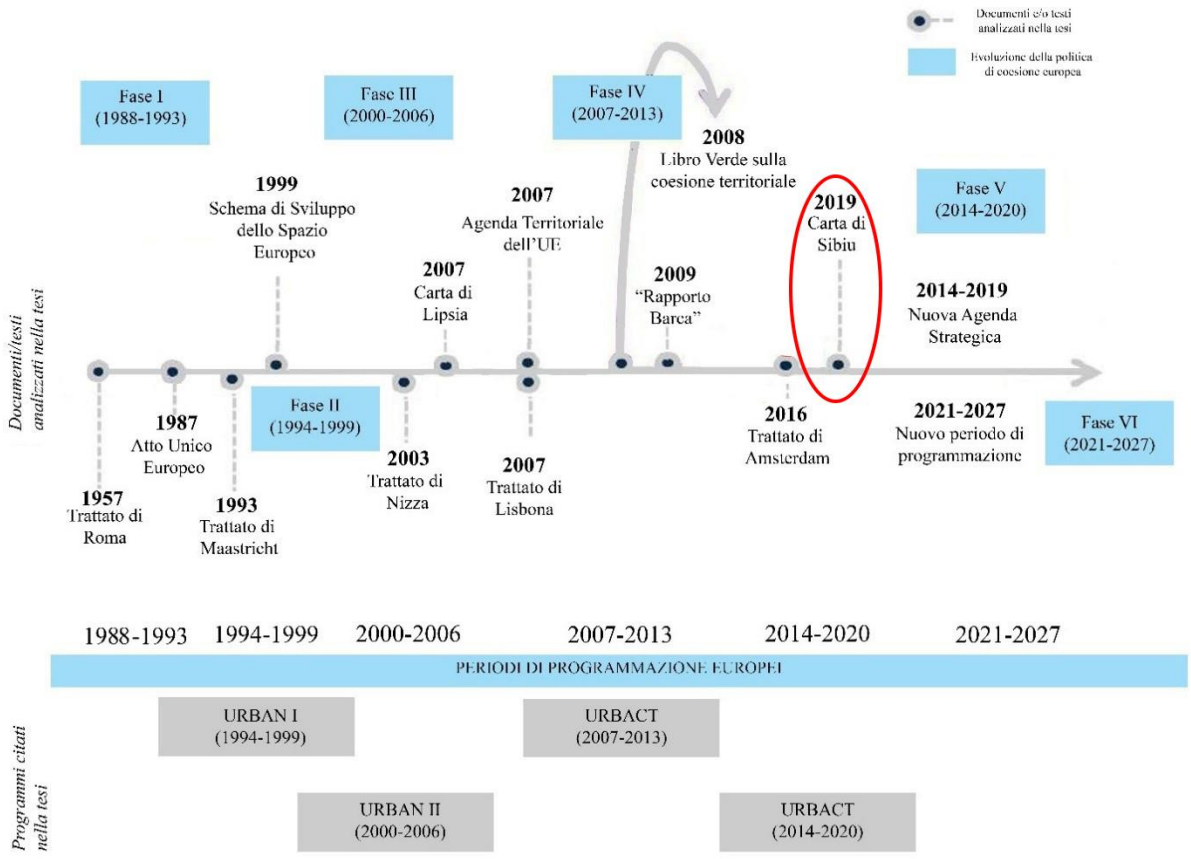


Figura 2: Immagine diagrammatica sulla relazione tra i documenti analizzati nella tesi e la politica di coesione. Fonte: Elaborazione propria

Come è riportato nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo "il territorio dell'Unione europea (UE) è caratterizzato da una diversità culturale concentrata in uno spazio ristretto, che

lo distingue da altri grandi spazi economici del mondo. Tale pluralismo, che rappresenta uno dei principali fattori potenziali di sviluppo dell'UE, va tutelato nel processo di integrazione europea"[1]. La consapevolezza di tale varietà di caratteristiche la si può constatare già dal 1999, quando, lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, pone l'accento sulle diversità di cui il territorio europeo si compone. La geografia europea appariva già da allora contrassegnata da disparità spaziali, da una differente distribuzione delle risorse e delle ricchezze sul territorio e da un diverso grado di sviluppo socioeconomico per ogni Stato membro. Pertanto, "la cognizione che all'interno dell'UE ci fossero grandi differenze tra centro e periferia, ha portato, attraverso strumenti quali i Fondi Strutturali e di Coesione, ad un decennio di sperimentazioni operative sul territorio all'interno delle quali lo SSSE rappresenta una tappa rilevante, proponendosi come modello possibile di integrazione territoriale" (Nicolosi, 2007, pag.41-42). Si può quindi affermare che l'assunzione di misure e strategie politiche, che incidono sulla struttura del territorio e degli insediamenti dell'Unione, non dovrebbe compromettere e danneggiare le diverse identità locali e regionali che contribuiscono ad arricchire la qualità di vita dei cittadini europei.

Dall'entrata in vigore nel 2002 dell'Unione economica e monetaria (UEM), l'integrazione europea ha fatto notevoli passi in avanti[2]: con la crescente integrazione economica e sociale, si riduce maggiormente il ruolo di separazione delle frontiere interne e si stabiliscono relazioni progressivamente più rilevanti tra le città e le regioni degli Stati membri. "Ne consegue, tra l'altro, che progetti regionali, nazionali o comunitari realizzati in uno Stato possono, al di là del territorio strettamente nazionale, esercitare un influsso anche sulla struttura del territorio e della popolazione di altri Stati membri" (Commissione delle Comunità Europee, 1999, pag.7).

Per la futura realizzazione delle politiche comunitarie, occorrerà tener in considerazione anticipatamente di tali effetti, in modo tale da poter evitare diversità regionali più ampie ed accentuate; i progetti di sviluppo degli Stati membri quindi dovranno puntare a obiettivi comuni di crescita dell'assetto territoriale dal momento che le politiche in questo campo richiedono modelli espliciti di integrazione del territorio. Nel corso dell'ultimo decennio, il bisogno di approfondire una strategia per guidare lo sviluppo del territorio europeo è emersa come una

[1] Commissione delle Comunità Europee, Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), 1999, pag.7
[2] Il 1° gennaio 1999 hanno aderito all'Unione monetaria: Germania, Austria, Belgio, Spagna, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Portogallo.

questione rilevante nel dibattito politico. I territori, anche se piuttosto differenziati in Europa, svolgono comunque gli stessi ruoli di base fisica delle attività produttive, di sistema di sostegno alla vita dei cittadini, di risorse naturali, e rappresentano il luogo in cui si possono percepire gli impatti della maggior parte delle politiche. Il territorio, pertanto, costituisce un elemento esclusivo per sviluppare una prospettiva trasversale e multisettoriale, per conciliare obiettivi talvolta contrastanti, per fissare strategie e per assicurare la coerenza degli interventi che incidono sulla sua organizzazione, struttura e utilizzo, ed è importante tenerne conto quando si pianifica.

2.2. UEM e la coesione economica sociale e territoriale

2.2.1. Una prospettiva storica sulla creazione dell'UEM

Nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale una serie di iniziative emerse a livello globale per promuovere la cooperazione internazionale anche in campo economico. Queste iniziative, come gli accordi di Bretton Woods del 1944, la Carta delle Nazioni Unite del 1945 e l'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio del 1947, avevano l'intento di istituire un sistema di norme e di valori in grado di promuovere una pace internazionale fondata sullo scambio economico. "In questo contesto, in Europa, dopo la devastazione causata dalle due guerre, ebbe inizio un processo per avviare una migliore integrazione economica tra alcuni Paesi del continente, in un'ottica di pace, libertà e prosperità; tale processo guidò alla formazione di un mercato comune, che a sua volta condusse gli Stati membri a cercare una maggiore integrazione economica attraverso l'istituzione dell'Unione Economica e Monetaria (UEM)" (Tagliapietra, 2018). Il progetto di UEM proviene direttamente dal Rapporto sulla Unione Economica e Monetaria nella Comunità Europea approvato dal Consiglio Europeo nel mese di giugno 1989, e i suoi aspetti fondamentali sono stati definiti, in seguito, nel Trattato di Maastricht, entrato in vigore nel 1993, documento che amplia e modifica il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Europea. Il Trattato di Maastricht individua nell'Unione Economica e Monetaria, insieme al Mercato unico, "lo strumento per migliorare il tenore economico e la qualità della vita dei cittadini europei e per favorire una crescita sostenibile" (Albanese, 1999). Secondo il Trattato, infatti, l'UEM costituisce uno strumento per conseguire obiettivi principalmente qualitativi e precisamente: "uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non

inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri"[3]. Il trattato condusse alla definizione dell'euro come moneta unica della Comunità Europea: nell'UEM le politiche monetarie non sono più espresse a livello nazionale, ma decise a livello europeo da una sola autorità centrale: la Banca Centrale Europea (BCE).

L'Unione Economica e Monetaria, quindi, rappresenta un importante passo in avanti nel processo di integrazione economica dell'Unione Europea (UE), iniziato nel 1957. L'integrazione economica, infatti, offre all'intera economia dell'UE e alle economie dei singoli Stati membri vantaggi correlati a maggiori opportunità di stabilità economica, superiore crescita e maggiore occupazione, di cui i cittadini dell'UE traggono direttamente beneficio. L'unione economica e monetaria non è fine a sé stessa: si tratta di uno strumento mirato a favorire il compimento degli obiettivi dell'Unione europea e a migliorare le condizioni di vita dei cittadini dei paesi dell'UE. Conseguentemente, le decisioni di politica economica assumo un ruolo rilevante diventando una questione di interesse comune per tutti gli Stati membri; per garantire, quindi, il corretto funzionamento dell'economia dell'UE nel suo complesso, è auspicabile che ciascun paese coordini le proprie politiche economiche e di bilancio mirando all' obiettivo comune della stabilità e della crescita.

Avviata nel 1992, l'Unione Economica e Monetaria implica il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, una politica monetaria comune e l'adozione di una moneta comune, l'euro. Sebbene tutti i 28 Stati membri dell'UE facciano parte dell'Unione Economica, alcuni paesi, che costituiscono la zona euro, hanno approfondito l'integrazione e adottato la moneta. All'interno dell'UEM, la Banca Centrale Europea definisce una politica monetaria unica, integrata da politiche di bilancio ed economiche coordinate e correlate tra loro. In seno all'Unione Economica e Monetaria non esiste un'unica istituzione responsabile della politica economica; al contrario, questa responsabilità è condivisa fra gli Stati membri e le varie istituzioni dell'UE (Commissione Europea, 2017).

[3] Comunità Economica Europea, 1992, "Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati", Parte I, Articolo 2, pag.15

L'Unione Economica e Monetaria viene articolata per fasi successive, ciascuna delle quali delimitata da una precisa data di inizio e definita da diversi obiettivi. In particolare, esse sono distinte in:

- "prima fase, iniziata il 1° luglio 1990 e terminata il 31 dicembre 1993, in cui è stato completato il Mercato Unico;
- seconda fase, iniziata il 1° gennaio 1994, ha visto compiersi il processo di convergenza delle condizioni macroeconomiche e istituzionali e svolgersi la preparazione tecnica alla moneta unica da parte dell'Istituto monetario europeo e della Banca centrale europea, tuttora impegnata in questa opera;
- terza fase dell'Unione Economica e Monetaria, iniziata il 1° gennaio 1999, ha visto la graduale introduzione della moneta unica e l'attribuzione della competenza di gestire la politica monetaria e del cambio al Sistema Europeo delle Banche Centrali" (Albanese, 1999).

Con l'avvento della crisi economica del 2008 l'UEM mise in mostra le proprie fragilità e debolezze. "La crisi ebbe un forte impatto sull'eurozona poiché l'Unione Economica e Monetaria non era sufficientemente attrezzata con strumenti adeguati a farvi fronte; così gli Stati membri iniziarono a concordare una serie di decisioni volte a istituire degli strumenti che consentissero all'Eurozona di rispondere alla crisi; tra queste, ricordiamo il rafforzamento del Patto di stabilità e crescita" (Tagliapietra, 2018).

2.2.2. La politica di coesione economica sociale e territoriale

Il termine "coesione territoriale" viene introdotto per la prima volta nel "Trattato di Lisbona" del 2007, ma la consapevolezza dell'esistenza di divari e di disparità tra le regioni dell'Unione europea (UE), esisteva già da tempo prima. Infatti, le origini della coesione economica e sociale risalgono al trattato di Roma (1957), nel cui preambolo si fa riferimento alla riduzione delle "disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite"[4]. Un anno più tardi viene predisposto un primo fondo, il Fondo Sociale Europeo (FSE), diretto ad accrescere e a promuovere l'occupazione; tuttavia, ancora non esisteva uno strumento o un adeguato sistema

[4] Comunità Economica Europea, 1992, "Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati", Preambolo, pag.11

normativo di coesione. Solo a partire dagli anni '70 la Comunità inizia ad avviare una serie di iniziative organiche per coordinare ed includere sul piano finanziario gli strumenti d'intervento nazionali necessari: la Commissione Europea definisce una nuova Direzione generale alla quale vengono affidate competenze specifiche e vengono rafforzate le prerogative in materia di sviluppo regionale. A lungo andare, tuttavia, queste misure si dimostrarono insufficienti e la politica di coesione continuava a rivelarsi frammentaria, pertanto si rese necessario un intervento ed un'azione più decisiva.

Così, nel 1986, l'Atto Unico Europeo introdusse nel titolo V, oltre al mercato unico, l'obiettivo della coesione economica e sociale propriamente detta. Nella prospettiva dell'Unione Economica e Monetaria, questa base giuridica ha permesso all'azione comunitaria di rappresentare il fulcro di una politica globale di sviluppo fin dal 1988. "Il contesto di riferimento era dunque profondamente cambiato: oltre alla determinazione di una base costituzionale, nasce un quadro finanziario stabile e articolato su base pluriennale, il rafforzamento amministrativo e la presenza di indicazioni strategiche" (Politi, 2015). Vengono stabiliti quattro principi cardine, che continueranno ad essere fondamentali in tale politica: la "concentrazione", la "programmazione pluriennale", l'"addizionalità" ed il "partenariato".

"L'integrazione economica fra paesi con rilevanti disparità economico-sociali rischia di produrre effetti distorsivi sul funzionamento del mercato interno e dell'Unione Monetaria nonché di pregiudicare la solidarietà fra i paesi membri" (Di Cataldo, 2019). Il vero miglioramento nella presa in considerazione dell'articolazione interna degli Stati membri a livello europeo e quindi sovranazionale si mise in pratica col Trattato di Maastricht (1993); "esso recepì le molteplici pressioni a favore di un maggiore peso e di una maggiore formalizzazione dell'integrazione tra le arene politiche regionali e quella europea attraverso la creazione di istituti che sarebbero stati ripresi e approfonditi nei trattati successivi" (Gervasi, 2015, pag.20).

Molteplici sono i cambiamenti e le novità introdotte dal trattato, tra le principali la possibilità da parte degli Stati membri di determinare i cosiddetti "criteri di eligibilità" delle regioni beneficiarie dei fondi, l'indebolimento del "principio di addizionalità" e la creazione di un Fondo di Coesione che non agiva secondo le normali regole dei fondi strutturali. In un secondo momento, in virtù del nuovo allargamento ai Paesi dell'Est nel Maggio 2004 (Cipro, Repubblica

Ceca, Estonia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia) e nel Gennaio 2007 (Bulgaria e Romania), si assiste ad un ulteriore aumento delle diversità economiche tra gli Stati membri dell'UE. Pertanto, nel luglio 1997 la CE presenta la strategia di medio termine "Agenda 2000", volta a rafforzare l'Unione e a definire le prospettive finanziarie per il successivo periodo di programmazione 2000-2006, riformando di fatto la politica di coesione. Tra le principali novità introdotte dall'Agenda, viene fissata la durata settennale dei programmi, ridotto il numero degli obiettivi e posta al centro delle necessità la semplificazione della struttura normativa e la decentralizzazione, allo scopo di porre rimedio alle esigenze di efficacia, trasparenza e rigore.

Solo nel 2008, il Trattato di Lisbona introduce una serie di cambiamenti nel settore delle politiche di coesione, potenziando ed intensificando, accanto alla modifica delle procedure legislative, le competenze della Commissione per lo sviluppo regionale: viene, infatti, aggiunta una terza dimensione e l'UE riconosce ora esplicitamente la "coesione territoriale" quale obiettivo di politica generale, accanto alla coesione economica e sociale. "Di fatto, il Trattato di Lisbona rielabora la politica della coesione economica sociale e territoriale come uno spazio condiviso tra Unione e Stati membri, ed ha anche il merito di introdurre una vera procedura legislativa ordinaria con significativi poteri decisori del Parlamento Europeo" (Politi, 2015). La crisi globale iniziata nel 2008 ha condotto poi, due anni più tardi, all'approvazione da parte del Consiglio della "Strategia Europa 2020", sulla scia delle idee presentate dalla Commissione nel suo "Quinto rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale". "Il principale obiettivo della Strategia è un concreto rilancio del mercato interno per una crescita "intelligente", "sostenibile" ed "inclusiva". La successiva riforma del 2013 relativa al periodo di programmazione 2014-2020, risulta così strumentale all'attuazione dei nuovi obiettivi Europa 2020" (Politi, 2015).

La politica di coesione rimane la seconda più considerevole voce di spesa e di investimento dell'UE, rivolta a tutte le regioni e città europee, al fine di contribuire alla crescita economica, favorendo lo sviluppo sostenibile, e a migliorare la qualità della vita dei cittadini, riducendo il divario strutturale tra regioni e paesi e le pari opportunità. La maggioranza dei finanziamenti della politica di coesione è destinata agli Stati e alle regioni con un minor livello di sviluppo, ovvero quelle la cui ricchezza pro-capite è molto più bassa rispetto alla media europea, con

l'intento di ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali che ancora persistono nell'Unione europea, non solo tra gli Stati ma anche al loro interno (Foglia, 2019). La coesione economica condiziona quella sociale e viceversa. "La coesione territoriale diventa piuttosto un presupposto alle prime, poiché l'organizzazione e la pianificazione del territorio su scala europea rendono possibile l'implementazione di politiche coordinate, più efficienti ed efficaci, ed attua concretamente il principio di uguaglianza tra cittadini a prescindere dall'appartenenza nazionale ma in quanto membri dell'Unione" (Di Cataldo, 2019). "Il nuovo concetto di "coesione territoriale" va di pari passo con l'altra principale novità che interessa soprattutto la politica regionale, ovvero la maggiore considerazione degli attori regionali e locali nella definizione e attuazione della politica di coesione" (Gervasi, 2015, pag.25).

2.3. L'Agenda Territoriale dell'Unione Europea

2.3.1. Dallo SSSE all'Agenda Territoriale Europea

Il dibattito sulla pianificazione strategica del territorio, nel quadro comunitario, ha avuto inizio a Nantes nel 1989. Da allora, gli incontri periodici dei ministri responsabili della pianificazione territoriale negli Stati membri hanno chiaramente evidenziato la necessità di mettere a punto una strategia a lungo termine che consenta un coordinamento maggiormente efficace delle diverse attività pubbliche che incidono sull'organizzazione e sull'impiego del territorio europeo. È in questo contesto che i ministri responsabili dell'assetto territoriale hanno deciso, nel novembre 1993, di elaborare uno Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE). Da allora, gli sforzi degli Stati membri, con il sostegno della Commissione, hanno portato ad un primo progetto di SSSE presentato ai ministri dell'assetto territoriale nel giugno 1997 a Noordwijk, sotto la presidenza olandese.

Con l'intento determinante di porsi come modello possibile di integrazione territoriale, lo SSSE, viene definitivamente approvato dal consiglio informale dei Ministri a Potsdam nel 1999, sotto la presidenza tedesca; il documento pone con rinnovato slancio l'accento verso il territorio posto al centro delle politiche di coesione. Allo stesso tempo, viene rafforzata la cooperazione tra le varie Direzioni generali della Commissione responsabili delle politiche e delle attività che influiscono sulla struttura, l'uso e la qualità del territorio europeo, allo scopo

di concentrare maggiormente l'attenzione alla dimensione territoriale nella redazione di nuovi orientamenti politici e nell'effettuazione delle attuali politiche comunitarie.

"Le tendenze a lungo termine dello sviluppo territoriale dell'Unione Europea sono influenzate in larga misura da tre fattori, che rappresentano condizioni generali importanti ai fini di una maggiore coesione dello spazio europeo, essi sono:

- la progressiva integrazione economica e il corrispondente intensificarsi della cooperazione tra gli Stati membri;
- il ruolo crescente delle autorità regionali e locali e la loro funzione rispetto allo sviluppo del territorio;
- le prospettive di allargamento dell'Unione e lo sviluppo delle relazioni con in paesi vicini"[5].

Conseguentemente, lo SSSE rimane conforme ai principi fondamentali stabiliti dal trattato sull'Unione Europea, ma va oltre, in quanto non si occupa unicamente delle aree ammissibili nel quadro della politica di coesione economica e sociale, ma dell'intero territorio europeo. Inoltre, i tre obiettivi non devono essere perseguiti separatamente, ma insieme, tenendo conto delle loro interazioni, per evitare che decisioni prese in base a logiche divergenti abbiano effetti che potrebbero rivelarsi contraddittori (Commissione delle Comunità Europee, 1999).

"Alla luce delle disparità esistenti tra le diverse regioni sul piano dello sviluppo e degli effetti, appare chiaro come nel documento lo sviluppo equilibrato delle diverse aree dell'Europa si traduca in un riequilibrio di matrice economica ed ambientale, a cui si aggiungerà anche l'obiettivo di coesione sociale" (Nicolosi, 2007, pag.43). Infatti, la strategia territoriale a livello europeo è mirata alla definizione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, contribuendo in particolare a rafforzare la coesione economica e sociale. Il triplice obiettivo implica il perseguire congiuntamente le tre seguenti finalità politiche (Figura 3):

- la coesione economica e sociale,
- la salvaguardia delle risorse naturali e del patrimonio culturale e il loro sviluppo sostenibile,

[5] Commissione delle Comunità Europee, Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), 1999, pag.7

- una competitività più equilibrata dello spazio europeo[6].

Figura 3: Triangolo degli obiettivi: sviluppo equilibrato e durevole dello spazio
Fonte: Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), Commissione delle Comunità Europee, 1999, pag. 11

Per garantire uno sviluppo territoriale più equilibrato, tali finalità o modelli vanno perseguiti congiuntamente in tutte le regioni dell'UE, tenendo conto anche delle loro interazioni. Gli obiettivi dell'SSSE vanno fatti propri sia dalle istituzioni europee, che dalle autorità di governo e delle amministrazioni nazionali, regionali e locali, e sono da considerarsi inscindibili[7](Commissione delle Comunità Europee, 1999, pag.11).

"Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo identifica una serie di opzioni politiche organizzate attorno ad alcuni concetti strutturanti: sistemi urbani equilibrati e nuove relazioni urbano-rurali, accesso alle infrastrutture e alle conoscenze e migliore protezione del patrimonio naturale e culturale - che sono, per loro natura, orizzontali a categorie territoriali specifiche come le zone rurali, le zone costiere o le zone urbane" (Nicolosi, 2007). I futuri problemi relativi allo sviluppo territoriale dell'Europa potranno essere affrontati esclusivamente grazie alla cooperazione delle autorità di governo e amministrative centrali e locali, poichè, in vista dell'integrazione europea, si incrementano i rapporti a tutti i livelli, tra le diverse regioni e tra le regioni e gli organismi nazionali ed europei. Inoltre, una partecipazione attiva di città e regioni allo sviluppo territoriale potrebbe contribuire ad affermare ulteriormente gli effetti positivi dell'integrazione europea. L'SSSE consente di esaminare, al di là di misure di politiche

[6] Commissione delle Comunità Europee, Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), 1999, pag.11
[7] Ibid.

strettamente settoriali, la situazione globale dell'intero territorio europeo, tenendo debitamente conto delle opportunità di sviluppo che si concedono alle singole regioni. "Il completamento della coesione economica e sociale sembra così raggiungibile tramite il riequilibrio delle disparità territoriali di cui l'UE si fa portatrice, auspicando misure territoriali differenziate che pongano rimedio agli squilibri che, con l'Unione Monetaria e Economica, non si erano riusciti ad azzerare" (Nicolosi, 2007).

Il 25 Maggio 2007 a Lipsia, durante un incontro dedicato allo sviluppo urbano e alla coesione territoriale, sono stati adottati due documenti strategici, l'Agenda Territoriale dell'UE e la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili. I documenti ribadiscono il bisogno e la necessità di intensificare la partecipazione delle città e delle regioni europee al processo decisionale comunitario, tenendo in considerazione le loro diversità e attribuendo loro un ruolo attivo nell' incoraggiare la crescita sostenibile e l'occupazione. "Le regioni e le città aderiscono attivamente allo sforzo congiunto volto a garantire più crescita, occupazione di qualità ed innovazione nell'Unione europea, intensificando il legame tra lo sviluppo territoriale e urbano e la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione" (La Gazzetta del Mezzogiorno, 2007).

I temi, le priorità e il processo di adozione sono stati convenuti negli incontri informali dei Ministri responsabili dello Sviluppo Territoriale tenutisi nel Novembre 2004 a Rotterdam e nel Maggio 2005 a Lussemburgo. Le bozze sono state poi discusse a Espoo, il 15 e 16 Novembre 2006 durante l'incontro dei Direttori responsabili. L'Agenda rappresenta un inquadramento strategico per orientare le politiche di sviluppo territoriale, tramite l'attuazione delle strategie di Lisbona e Goteborg. La coesione territoriale costituisce, insieme alla coesione economica e sociale, uno dei tre obiettivi politici dell'UE, individuati nel Terzo Rapporto sulla Coesione del 2005 e nelle Linee guida sulla Coesione adottate nel 2006.

L'Agenda Territoriale dell'UE mette in luce i vantaggi di una politica integrata di sviluppo territoriale, "sostenendo una maggiore cooperazione e un maggiore collegamento in rete sugli aspetti territoriali, in particolare su temi quali la crescita economica sostenibile e le politiche del mercato occupazionale, lo sviluppo di reti tra le aree urbane e una moderna concezione dello sviluppo urbano e territoriale, con la partecipazione di un ampio numero di attori locali e regionali" (La Gazzetta del Mezzogiorno, 2007).

“Le priorità per lo sviluppo territoriale individuate dall’Agenda sono:

- la promozione di cluster regionali trans-nazionali competitivi e innovativi;
- l’esigenza di nuove forme di governance territoriale tra aree rurali e urbane;
- la promozione delle strutture ecologiche e delle risorse culturali;
- il rafforzamento delle reti tecnologiche trans-europee;
- la promozione della gestione trans-europea dei rischi;
- il rafforzamento dello sviluppo urbano policentrico” (Reale, 2008, pag.107).

Il conseguimento dell’Agenda è stato integrato con la Politica di Coesione nel periodo 2007-2010, con la programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013, e con le politiche settoriali. Tali traguardi sono stati raggiunti attraverso l’azione congiunta di Stati Membri, regioni, attori locali pubblici e privati. La dimensione territoriale della coesione si focalizza sul consolidamento e sul miglioramento del capitale territoriale delle città e delle regioni europee, rinforzando le diversità e le specificità territoriali, promuovendo nuovi processi e modelli di governance multilivello. In tale contesto le regioni assumono un ruolo cruciale, in particolare con riferimento alla situazione italiana, che si identificano come un luogo in cui si stabiliscono strategie e si praticano competenze istituzionali in grado di promuovere e gestire le politiche di coesione e di sviluppo sostenibile.

2.3.2. Dalla Carta di Lipsia all’ Agenda Urbana Europea

Contemporaneamente all’Agenda Territoriale, nella città tedesca il 24 maggio 2007 viene firmata la “Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili”, che intende coniugare le linee politiche definite nella "*EU Sustainable Development Strategy*" (il documento del 2006 che rivede la strategia di Goteborg alla luce dell'allargamento dell'Unione) con i problemi e le opportunità specifici del contesto urbano europeo. L'attenzione di questo documento è concentrata in particolare sulla necessità di una forte integrazione tra le politiche urbane, sia attraverso forme innovative di governance inter-istituzionale sia con il coinvolgimento delle forze economiche e sociali locali, e sull’esigenza di porre un'attenzione particolare ai quartieri degradati, tanto dal punto di vista ambientale e urbanistico quanto da quello sociale e delle opportunità di crescita.

La Carta di Lipsia è fondata su tre dimensioni dello sviluppo sostenibile:

1. sostenibilità economica,
2. equilibrio sociale,
3. ambiente salubre.

La Carta pone in evidenza come una pianificazione urbana integrata rappresenti una condizione essenziale per lo sviluppo sostenibile delle città europee. I temi chiave del documento sono le strategie per la valorizzazione del tessuto urbano, il miglioramento delle economie locali e del mercato del lavoro, i trasporti urbani non inquinanti e l'integrazione degli immigrati. Contemporaneamente con il vertice, viene anche presentata la prima versione della «Guida alla dimensione urbana nelle politiche comunitarie», che si prefigge di aiutare gli amministratori locali e le parti interessate ad usufruire al meglio delle opportunità offerte dalle politiche dell'UE. La guida, in particolare, identifica le iniziative che hanno implicazioni dirette o indirette per lo sviluppo urbano sostenibile e presenta una visione esplicita della dimensione urbana di tutte le politiche comunitarie per il periodo 2007-2013. Nella prima parte della guida viene presentata la politica di coesione per il periodo 2007 2013, attraverso i suoi strumenti finanziari principali: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di Coesione. Nella seconda parte, invece, viene illustrata la dimensione urbana delle altre politiche comunitarie. La Carta identifica l'esigenza di lavorare ad una governance multilivello in cui ogni soggetto responsabile contribuisca concretamente all'adempimento di una politica di sviluppo urbano integrato. Con la Carta, predisposta dalla presidenza tedesca dell'UE, i Ministri si impegnano quindi a preservare l'equilibrio sociale all'interno delle città e tra di esse, assicurando la loro diversità culturale ed adottando un'alta qualità in settori quali l'architettura, il design urbano e l'ambiente.

"Con la Carta di Lipsia viene riconosciuto il principio dello sviluppo urbano integrato, che è alla base di una serie di programmi rivolti alle città (tra cui, per esempio, URBACT e Urban Innovative Actions). Il documento rappresenta il traguardo di un lungo ed articolato processo di consultazione con reti nazionali ed europee, istituzioni e organizzazioni internazionali, che hanno concordato congiuntamente gli orientamenti necessari per rendere le città più coese e inclusive, con particolare attenzione ai quartieri in crisi, ma anche per stimolare la governance multilivello e la partecipazione attiva dei cittadini. La presidenza di turno francese del

Consiglio del 2008 ha affermato il principio-guida "*della ville durable*", città sostenibile sul piano sociale, economico e ambientale, sulla scia delle indicazioni contenute nella Carta di Lipsia e orientandosi a una sua applicazione con politiche urbane nazionali orientate sul tema della sostenibilità" (D'Antonio, 2019). Tali principi, tradotti in pratica essenzialmente nelle differenti misure della politica di coesione in favore dei contesti urbani, sono stati variamente riavviati dalle diverse presidenze di turno che si sono succedute fino al 2016, quando l'Olanda alla guida del Consiglio UE ha promosso l'Agenda Urbana Europea come modello di politica urbana declinato in partnership tematiche a cui partecipano governi nazionali, amministrazioni locali e reti europee. La definizione dell'Agenda Urbana Europea, formalmente promossa con il Patto di Amsterdam, ha incoraggiato una maggiore connessione tra i diversi programmi in favore delle città e uno snellimento degli strumenti per lo sviluppo urbano sostenibile.

Tuttavia, dato le dinamiche di sviluppo attualmente in corso, "si rende necessaria una nuova versione della Carta di Lipsia poiché rispetto a dodici anni fa le sfide che affrontano le città europee sono radicalmente cambiate" (D'Antonio, 2019). "Temi come la transizione digitale, il cambiamento climatico e le diseguaglianze sociali sono al centro del dibattito e visti sotto una luce completamente diversa da decisori politici e tecnici, che mettono in pratica ogni giorno strategie ed azioni concrete per migliorare la governance di tali fenomeni spesso in collaborazione con i residenti e in stretto contatto con altre realtà urbane nazionali ed europee" (D'Antonio, 2019). Allo stesso tempo, la presidenza di turno tedesca ha deciso di incrementare il processo collaborativo di costruzione della Carta, traendo ispirazione da temi e approcci condivisi da una pluralità di stakeholders, come quelli rappresentati dai City Lab di URBACT, ma anche dalle diverse presentazioni internazionali delle prime bozze del documento elaborato dal Ministero federale tedesco dell'Interno.

In tal senso, la nuova versione della Carta di Lipsia intende riconfermare il protagonismo delle città nei processi di definizione delle politiche urbane europee e nazionali, mettendo in evidenza in che modo le città adottano i principi di sviluppo urbano sostenibile sanciti da queste politiche. I valori comuni delle città europee, dalla policentricità dei sistemi urbani fino al design sostenibile e alla democrazia partecipativa, sono gli elementi fondamentali che la Carta di Lipsia intende precisare identificando quattro caratteristiche-chiave della città europea: ecologica, inclusiva e coesa, produttiva e connessa. "L'approccio integrato e place-based,

predisposti nella prima versione della Carta nel 2007, continuano ad essere i principi-guida dell'intero documento ma l'angolo di visione si estende dai quartieri disagiati ad altre dimensioni più ampie, come quelle delle aree funzionali o dell'intero contesto urbano senza distinzioni" (D'Antonio, 2019). Ai principi della governance multilivello e della partecipazione civica si associa quello della co-creazione, entrato in maniera intensa negli ultimi anni nel lessico delle politiche urbane europee, mettendo così l'accento sulle nuove forme di partecipazione civica, sul co-design e il contrasto alle diseguaglianze nelle città (D'Antonio, 2019). La parte conclusiva del documento concerne gli strumenti di cui hanno bisogno le città per migliorare ed implementare il proprio contributo sulle sfide ritenute più urgenti, come l'housing, l'attrattività per le imprese, l'uso del suolo e la sostenibilità ambientale. La Carta di Lipsia precisa in maniera chiara l'esigenza di forti politiche urbane nazionali e di stanziamenti sicuri per lo sviluppo urbano, oltre a sottolineare il ruolo dei programmi europei destinati alle città per promuovere la sperimentazione di azioni e soluzioni innovative.

La connessione tra la Carta di Lipsia e l'Agenda Urbana Europea non è soltanto uno degli auspici messi in risalto nel testo ma è il tema al centro di uno specifico documento operativo che sarà approvato contestualmente alla Carta stessa dal Consiglio informale dei ministri per lo sviluppo urbano il 30 novembre e 1 dicembre 2020 a Lipsia: "un modo per indicare in maniera chiara quanto il futuro delle politiche urbane dipenderà dalla collaborazione tra livello europeo, nazionale e locale, con una connessione quanto più possibile forte con le risorse della Politica di coesione europea" (D'Antonio, 2019).

L'Agenda Urbana Europea è il risultato di un iter durato anni che, con l'appoggio della Commissione e del Parlamento europei, ha avuto precedentemente vari stadi come il Programma di Lille (2000), la Carta di Lipsia (2007) e la Dichiarazione di Riga (2015) nei quali si è andata progressivamente definendo la necessità di un'Agenda Urbana per l'UE che rifletta centrale il ruolo delle città. Nel 2014 la Commissione nella comunicazione "*La dimensione urbana delle politiche dell'Ue – Elementi fondanti di una Agenda urbana Ue"* ha esplicitato l'esigenza di un'Agenda Urbana che «potrebbe servire ad accrescere la qualità, l'efficienza e l'efficacia delle politiche grazie a un miglior coordinamento delle politiche, dei soggetti e dei livelli di governance e a una migliore comprensione dei contesti di sviluppo urbano» (Allulli, 2016, pag.4).

La Commissione Europea ha accolto tale istanza organizzando il forum CITIES per confrontarsi sull'esigenza di un'Agenda Urbana dell'UE, per un'Unione Europea urbanizzata in cui le città favoriscono lo sviluppo ed un uso adeguato delle risorse; le aree urbane costituiscono centri di attività di ogni tipo e non soltanto centri abitati, grazie alla concentrazione in tali luoghi di lavoratori, imprese e consumatori di vario genere.

Due terzi dei cittadini in Europa vivono in aree urbane e l'Unione Europea è una delle aree più urbanizzate del mondo, per cui è stata individuata nella crescita delle aree urbane il fattore di maggiore impatto sullo sviluppo sostenibile dei paesi europei e "oggi oltre il 70% dei cittadini europei vive in un'area urbana, un dato nettamente superiore rispetto a quello globale, che si attesta al 53%" (Allulli, 2016, pag.3). Oggi, nelle aree urbane si concentra la maggior parte dei posti di lavoro dell'UE e dei laureati con un'età tra i 24 e i 64 anni, pertanto, lo sviluppo delle aree urbane sarà dinamico e comporterà un crescente impatto sullo sviluppo sostenibile economico-sociale ed ambientale dei paesi facenti parte dell'Unione Europea.

È in questo contesto di rinnovata attenzione per la questione urbana e territoriale che nel 2016 la presidenza di turno olandese dell'Unione Europea ha preso l'iniziativa di riprendere il processo di definizione di un'Agenda per le città. Il 30 maggio 2016 viene infatti firmato ad Amsterdam, nella riunione ministeriale sulle questioni urbane, a cui hanno partecipato la Commissione Europea, i rappresentanti delle altre istituzioni europee e di altre città europee, il Patto di Amsterdam, un patto che istituisce l'Agenda Urbana dell'UE stabilendone i princìpi informatori, i temi fondamentali e i tempi d'azione.

"In realtà il Patto non favorisce le città a protagoniste delle politiche urbane a livello europeo, si tratta di un accordo tra Stati sulle città e non di un patto dell'UE con le città: più moderatamente, l'Agenda Urbana Europea, definita nel testo, si offre di testare la capacità delle città di assumere un ruolo di leadership istituzionale nello sviluppo di politiche europee rispetto alle priorità individuate, favorendone un miglior grado di coordinamento" (Vitali, 2016). Più nel dettaglio, l'UE si è posta l'obiettivo di predisporre un processo di partecipazione delle città di ogni dimensione alle politiche europee per la definizione di città inclusive e sostenibili tramite un confronto aperto per tentare di risolvere le sfide presenti e future anche mediante una cooperazione all'interno delle aree urbane e le connessioni fra le città e le zone rurali. "Le città si trovano di fronte a sfide e opportunità inedite, comportate

da fenomeni che vanno dal cambiamento climatico al mutamento demografico, dalla crisi economica e finanziaria all'innovazione tecnologica" (Dominici, 2017).

L'Agenda Urbana è un documento che identifica i temi fondamentali di sviluppo nel quale vengono individuate le priorità a sostegno delle città che riguardano in particolare la povertà, la segregazione spaziale e sociale, il cambiamento demografico e l'utilizzo delle energie rinnovabili. "In particolare, le priorità tematiche poste al centro dell'Agenda Urbana europea fissata dal Patto al momento sono 12:

1) inclusione dei migranti e dei rifugiati; 2) qualità dell'aria; 3) povertà urbana; 4) alloggi a prezzo accessibile; 5) economia circolare; 6) adattamento ai cambiamenti climatici; 7) transizione energetica; 8) mobilità urbana; 9) transizione digitale, 10) acquisti pubblici, 11) lavori e competenza nell'economia locale, 12) uso sostenibile dei terreni e soluzioni ecologiche, e attorno ad esse verranno sviluppati altrettanti partenariati" (Vitali, 2016). La Commissione Europea esorta ciascuno Stato membro a dotarsi di una "ambiziosa Agenda Urbana" che considera le città direttamente coinvolte nelle strategie di sviluppo. Quelli avanzati dall'Agenda sono obiettivi ambiziosi e ai quali il sistema dei Comuni guarda con attenzione, anche a partire da un patrimonio di pratiche ed esperienze che possono contribuire al perseguimento di essi.

2.3.3. Il Libro Verde sulla coesione e l'approccio place-based

Un passo importante in ambito comunitario, riguardo le politiche di programmazione territoriale, avviene nel 2008 quando la Commissione Europea elabora il Libro Verde sulla coesione territoriale, il cui esplicativo sottotitolo recita: "Fare della diversità territoriale un punto di forza". Con il Libro Verde, la Commissione Europea, intende intraprendere un'ampia consultazione pubblica delle autorità regionali e locali, di diverse associazioni, ONG e delle altre organizzazioni, con lo scopo di indagare sia il concetto di coesione territoriale sia le sue implicazioni per le politiche dell'UE.

L'obiettivo di questa discussione, che rimarrà disponibile fino al 28 febbraio 2009, è quello di arrivare ad una migliore consapevolezza della coesione territoriale e delle sue implicazioni a livello di elaborazione e di coordinamento delle politiche di sviluppo. "Tale comprensione potrebbe agevolare e favorire il miglioramento della governance della politica di coesione,

rendendola più flessibile, maggiormente in grado di adeguarsi al livello territoriale più appropriato, più attenta alle esigenze locali e coordinata con le altre politiche a tutti i livelli, conformemente al principio di sussidiarietà" (Paolino, 2008). Alla coesione territoriale, infatti, sono collegate una pluralità di questioni: il coordinamento delle politiche, il miglioramento delle condizioni lungo le frontiere esterne, la promozione di città sostenibili e competitive a livello mondiale, la lotta all'emarginazione sociale, il miglioramento dell'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e all'energia etc (Commissione delle Comunità Europee, 2008, pag.3).

Il Libro Verde sostiene che la diversità territoriale dell'UE sia un fattore di fondamentale rilevanza che possa facilitare lo sviluppo ordinato delle regioni europee e ad assicurare che i cittadini possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche insite. Il Libro Verde evidenzia questo aspetto proponendo diverse possibilità per convertire la diversità delle regioni europee in un punto di forza.

In particolare, "è necessario focalizzare l'attenzione su nuove tematiche, su nuove relazioni che uniscano i territori dell'UE a differenti livelli territoriali e su nuove forme di cooperazione, coordinamento e partenariato tra i diversi livelli di governo e fra questi e le organizzazioni e le persone sul campo direttamente coinvolte nel processo di sviluppo" (Paolino, 2008). Per questa ragione, "la Commissione Europea si auspica che a tale consulenza partecipino accuratamente ed attivamente le parti interessate che operano presso i ministeri dei governi nazionali e delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, delle istituzioni UE, dei partner economici e sociali, delle organizzazioni della società civile, dei rappresentanti del mondo accademico e dei cittadini" (Paolino, 2008). La competizione e la prosperità dei territori dipendono in misura elevata dall'abilità dei cittadini e delle imprese di usufruire, nel modo più appropriato, di tutte le risorse territoriali, e dall'efficacia della politica pubblica di trovare una risposta condivisa a problemi comuni.

"Questi i concetti principali intorno ai quali si snoda il Libro:

- uno sviluppo più equilibrato ed armonioso: la coesione territoriale apporta benefici economici legati ad uno sviluppo più equilibrato e sostenibile delle risorse, una minore

congestione ed una pressione inferiore sui costi, con vantaggi sia per l'ambiente che per la qualità della vita;

- superare le differenze di densità con la concentrazione delle risorse: unendo le forze si può favorire la coesione sociale e la preservazione delle risorse naturali e rafforzare le capacità di crescita delle città e regioni limitrofe evitando una concentrazione di crescita eccessiva;
- superare le distanze collegando i territori: l'accesso all'assistenza sanitaria, all'istruzione, ai servizi pubblici, a reti di trasporto efficienti, a reti energetiche ed Internet su banda larga non è uniforme in tutta l'Unione;
- superare le frontiere amministrative con la cooperazione: i problemi legati allo sviluppo economico, alla salvaguardia dell'ambiente, ai trasporti pubblici, all'accesso ai servizi di interesse economico e sociale non solo non tengono conto delle frontiere locali e regionali ma superano anche quelle nazionali" (Paolino, 2008).

Il Rapporto Barca, la cui redazione è stata attribuita a Fabrizio Barca nel 2009, riconosce un ristretto numero di priorità fondamentali su cui incentrare la politica di coesione, adottando il concetto di approccio *place-based*, ovvero una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo, bottom-up. "L'approccio *place-based* delle politiche europee si fonda su una strategia a lungo termine che promuove l'offerta di beni e servizi pubblici integrati adattati ai singoli contesti, in cui gli interventi si basano sulla conoscenza dei luoghi e delle connessioni fra essi, valorizzando le vocazioni, le competenze e le peculiarità locali" (Giansanti, 2019, pag. 66). Si configura come uno strumento che assicura la determinazione delle richieste locali "dal basso" tenendo conto delle priorità stabilite ad un livello più alto, ovvero gli obiettivi dell'Unione Europea. Esso infatti provoca un crescente coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali pubblici e percorsi di formazione dal basso dei piani di sviluppo locale, comportando di conseguenza la valorizzazione delle risorse locali.

La prima forma di approccio *place-based* viene sperimentata dall'UE con i programmi LEADER (progetti di sviluppo rurale ideati a livello locale per rivitalizzare il territorio e creare occupazione: l'acronimo infatti significa "collegamento tra azioni volte allo sviluppo dell'economia rurale"), basati su una strategia bottom-up; in questo modo è la popolazione locale a prendere in mano la leadership, a formare un partenariato locale che predispone e mette

in atto. È una strategia di sviluppo integrato che si elabora partendo dai punti di forza sociale, ambientale ed economici, e comporta che si tengano conto delle esigenze e delle potenzialità locali in un'ottica più ampia per la determinazione della strategia dell'Unione al fine dello sviluppo di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

Fabrizio Barca, incaricato di redigere una relazione che comprendesse una valutazione dell'efficenza della politica di coesione per il periodo successivo al 2013, stimola e favorisce l'approccio *place-based*, per far fronte alle possibili difficoltà future.

Secondo Barca, questo approccio è *"una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una governance multilivello. Questa politica promuove la fornitura di beni e servizi pubblici integrati adattati ai contesti e mira a innescare cambiamenti istituzionali. Nell'ambito di una politica place-based gli interventi pubblici si basano sulla conoscenza dei luoghi, sono verificabili e sottoposti a sorveglianza; anche i collegamenti fra i luoghi sono tenuti in considerazione. Esistono forti motivi perché l'Unione destini una larga parte del bilancio comunitario a una strategia place-based che sia di complemento al completamento del mercato unico. Solo una strategia place-based può permettere all'Unione di rispondere all'aspettativa dei propri cittadini di beneficiare dei vantaggi economici dell'unificazione, indipendentemente da dove essi vivono, di avere pari accesso alle opportunità e di far fronte ai rischi."* (Barca, 2008, pag. 7-8).

2.4. La politica di coesione

La politica di coesione ha conquistato negli anni un ruolo cruciale nelle politiche regionali dell'Unione europea, attualmente rappresentando la principale politica di investimento dell'Unione stessa. Essa riconosce vantaggi a tutti i Paesi e le regioni dell'UE, ne sostiene e promuove la crescita economica, la creazione di nuovi posti di lavoro, la competitività delle imprese, lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente. Una politica sostanziale, quindi, cui spetta il compito di promuovere e assicurare coesione economica, territoriale e sociale nell'intero territorio europeo, ancora oggi caratterizzato da disparità e disuguaglianze. Obiettivo primario di una buona politica europea risiede nel perseguimento di una società più equa, quindi più giusta, dove tutti i cittadini godano di pari opportunità, indipendentemente dalla posizione

territoriale in cui risiedono, e in cui non vi siano disparità di sviluppo economico e sociale. Dimostra una dimensione politica e tende a ridurre disparità e differenze, promuovendo una crescita parallela di tutti gli Stati membri che assicuri un aumentato livello di benessere a tutte le aree geografiche.

Fin dai tempi dei suoi esordi, nella Comunità europea (ora Unione europea), come anticipato nei paragrafi precedenti, si sono presentate grandi disparità territoriali e demografiche, tali da ostacolare l'integrazione e lo sviluppo in Europa di molte zone e territori. Il trattato di Roma (1957) ha istituito meccanismi di solidarietà sotto forma di due Fondi: il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia (FEAOG). Nel 1975 vennero poi introdotti e riconosciuti gli aspetti e le specificità regionali, con la creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e nel 1994 fu istituito anche il Fondo di Coesione. Con l'Atto Unico Europeo del 1986, la coesione economica e sociale è entrata a far parte delle competenze della Comunità Europea. Fu infatti proprio l'Atto Unico ad introdurre, oltre al mercato unico, l'obiettivo della coesione economica e sociale, fornendo una base giuridica ripresa poi pochi anni dopo con il Trattato di Maastricht del 1993. Con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo (AUE) nel 1986 la Comunità diede un forte impulso al processo di integrazione, ponendo le basi per una prima riforma dei Fondi strutturali. La riforma dei Fondi strutturali attuata nel 1988, la quale ha comportato, con l'estensione a 7 anni di durata, una riorganizzazione dei programmi di investimento e un significativo aumento di risorse, ha di fatto aperto la strada alla moderna politica di coesione dell'Unione Europea. La riforma prevede l'introduzione dei quattro principi fondanti sui quali si basano i Fondi strutturali: concentrazione, partnership, addizionalità, e programmazione. "Introdotti con l'Atto Unico Europeo, sono stati in seguito iscritti dal Trattato sull'UE del 1992 all'interno del più ampio principio di sussidiarietà, secondo il quale le decisioni devono venire assunte al livello di governo più vicino al cittadino" (Consiglio regionale del Veneto, 2006, pag. 9). "A completare il quadro si sommò, nel 1994, la creazione del Fondo di coesione, destinato ai Paesi dell'Unione con un reddito nazionale lordo sensibilmente inferiore alla media europea" (Ottaviani, 2019). Nel 2009, il trattato di Lisbona aggiunse una terza dimensione della coesione nell'UE: la coesione territoriale. Sono tali tre aspetti che ricevono oggi sostegno attraverso la politica di coesione e i Fondi strutturali.

"Il percorso della politica di coesione si lega fortemente al processo di integrazione europea e prevede un importante incremento di risorse nel corso degli ultimi decenni: con i suoi 351,8 miliardi di euro, infatti, assorbe oggi circa un terzo dell'intero bilancio europeo" (Pierini, 2019). Obiettivo principale della politica di coesione è agevolare la convergenza e incoraggiare la solidarietà tra gli Stati membri, riducendo così le disuguaglianze economico-sociali tra le diverse aree europee. Gli investimenti messi in campo sono multisettoriali e molteplici attori nell'intera Unione ne sono interessati. Da questa breve presentazione del cammino che la politica di coesione ha compiuto, il primo e più evidente elemento che emerge è la centralità dei Fondi strutturali e di Investimento dell'Unione, meglio noti come Fondi strutturali (Pierini, 2019, pag.6).

2.4.1. I fondi strutturali

I Fondi strutturali sono strumenti finanziari gestiti dalla Commissione europea per riequilibrare e ridistribuire le risorse all'interno del territorio europeo. Nel tempo, i Fondi sono stati materia di riforme, anche sostanziali, ma obiettivo principale della loro funzione si è mantenuto il raggiungimento della coesione economica e sociale delle regioni dell'Unione con la conseguente riduzione del divario tra quelle più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo. Le politiche strutturali che con essi si vogliono mettere in atto vengono predisposte nell'arco di sette anni, per cui si assiste ciclicamente alla determinazione di nuovi obiettivi ed alla riorganizzazione degli strumenti e regolamenti di attuazione.

La riforma dei fondi strutturali (1988) ottiene il suo primo adempimento nella programmazione comunitaria del periodo 1988-1993 nella quale, sulla base del principio di concentrazione, vengono stabiliti come prioritari 5 obiettivi da portare avanti: "promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, riconvertire le regioni e le zone in declino industriali, combattere la disoccupazione di lunga durata, facilitare l'inserimento professionale dei giovani, promuovere un più veloce adattamento delle strutture agricole favorendo uno sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socio-economico" (D'Amico, 2015, pag.91). Nel 1993, cioè al termine del periodo prestabilito, la Commissione fornì alcuni cambiamenti al sistema operativo dei Fondi strutturali.

Il successivo periodo di programmazione comunitaria 1994-1999, guidato anche dalla nuova riforma alla normativa, contenuta nei regolamenti nn. 2080-2085 e approvata nel 1993, si articolava su 6 obiettivi:

- "Obiettivo 1: Promozione dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo. Tale obiettivo assorbiva il 70% delle risorse comunitaria assegnate ai fondi strutturali;
- Obiettivo 2: Riconversione delle aree gravemente colpite dal declino industriale;
- Obiettivo 3: Lotta alla disoccupazione di lunga durata; inserimento professionale dei giovani; integrazione di quanti minacciati di esclusione dal mercato del lavoro;
- Obiettivo 4: Adattamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali ed all'evoluzione dei sistemi produttivi;
- Obiettivo 5°: Accelerazione dell'adeguamento delle strutture agrarie;
- Obiettivo 5b: Promozione dello sviluppo delle aree rurali;
- Obiettivo 6: Sostegno agli interventi in aree a bassa densità abitativa" (D'Amico, 2015, pag.93).

"In questo periodo di programmazione al FESR furono destinati 80,5 miliardi di Ecu. I Paesi che maggiormente beneficiarono di tale Fondo furono Spagna (24,1%), Italia (15,2%), Grecia e Portogallo (entrambi con il 12,4%), ai quali si aggiunse la Germania (12,2%) dopo l'unificazione avvenuta nel 1989" (Consiglio regionale del Veneto, 2006, pag. 13).

Con le decisioni adottate il 1° luglio 1999, nn. 500-505, la Commissione UE ha dato attuazione alla parte del pacchetto di "Agenda 2000" relativa ai Fondi strutturali, stabilendo le regioni interessate e la divisione e ripartizione fra gli Stati membri delle risorse destinate ai singoli obiettivi per il periodo 2000-2006. I regolamenti hanno affermato i principi che avevano guidato il precedente ciclo 1994-1999, e al fine di rendere più efficienti gli interventi dei Fondi, in occasione dell'accordo su "Agenda 2000" è stata istituita una più ampia concentrazione tematica e geografica degli interventi rispetto al precedente periodo di programmazione. La riforma dei Fondi strutturali, avviata nel 1999 e relativa al periodo di programmazione 2000-2006, sottolinea l'avvio della vera e propria politica di coesione economica e sociale. In tale ottica, per il periodo di programmazione 2000-2006, sono assegnati ai Fondi tre obiettivi, rispetto ai sei precedenti.

“Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo; Obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone in difficoltà strutturale; Obiettivo 3: favorire l’adeguamento e l’ammodernamento delle politiche di istruzione, formazione e occupazione” (D’Amico, 2015, pag. 94).

Come già detto, un passo eseguito nella direzione della agevolazione e della concentrazione comporta la riduzione del numero degli obiettivi e delle iniziative comunitarie: in particolare, le iniziative comunitarie da 13 passano a 4 mentre le altre vennero inglobate nei programmi dei diversi obiettivi prioritari.

Nelle righe precedenti abbiamo potuto notare come la politica di coesione sia da considerarsi uno dei caposaldi fondamentali dell’architettura europea, in quanto ad essa spetta la funzione di promuovere e assicurare la coesione economica, territoriale e sociale su tutto il territorio europeo. “Questa politica, oggi, acquista una maggiore rilevanza a seguito dell’ampliamento a dieci nuovi Stati dell’Unione europea; paesi che dimostrano un divario di sviluppo notevole al quale proprio la politica di coesione, per prima, è chiamata a fornire delle risposte concrete in termini di rafforzamento della competitività e di avanzamento del tessuto economico e sociale. Occorre, in sostanza, che si eviti il progressivo allargarsi del divario “centro-periferia” che rischia di dar vita ad un dualismo economico che nel medio/lungo periodo andrebbe a scapito dell’intera Europa” (Ottaviani, 2019, pag 36). Le proposte di riforma avanzate dalla Commissione europea per la programmazione 2007-2013 vanno proprio in questo orientamento, mettendo a punto gli strumenti e destinando le risorse necessarie per effettuare questo percorso di crescita.

Volendo osservare più da vicino le principali novità introdotte, si nota, innanzi tutto, come la riforma proposta dalla Commissione ridefinisca l’azione di solidarietà europea a seguito dell’allargamento e, quindi, la risposta alle seguenti sfide connesse: l’accrescimento delle disparità regionali e sociali e l’emergere di nuove ineguaglianze territoriali. La strategia e le risorse della politica di coesione sono, quindi, oggetto di una vera e propria riorganizzazione che si incentra su tre nuovi obiettivi prioritari:

• Convergenza (attuale Obiettivo 1);

• Competitività regionale e occupazione (attuali Obiettivi 2 e 3);

• Cooperazione territoriale europea (attuale iniziativa comunitaria Interreg) (D'Amico, 2015, pag.97).

L'attuale programmazione 2014-2020 mira ad appoggiare prevalentemente gli obiettivi di crescita concordati con la strategia "Europa 2020"; in particolare, rispetto alla precedente programmazione (2007-2013), le novità della politica di coesione del periodo 2014-2020 riguardano:

- una maggiore concentrazione sui risultati con la definizione di obiettivi chiari e misurabili per migliorare la responsabilità
- una maggiore semplificazione in quanto sono adottate un insieme di norme uniche per i cinque fondi
- l'introduzione di prerequisiti specifici da soddisfare prima della canalizzazione dei fondi (strategie di specializzazione intelligente)
- il potenziamento della dimensione urbana e della lotta all'inclusione sociale
- un più forte collegamento con la riforma economica attuata da ciascun Stato membro.

"I finanziamenti legati ai fondi strutturali e alla politica di coesione sono detti *indiretti*, in quanto enti pubblici quali Regioni, Ministeri e Segretariati fungono da intermediari tra gli attuatori dei progetti e la Commissione Europea – a differenza dei cosiddetti finanziamenti *diretti*, quali ad esempio quelli legati al programma LIFE, (acronimo francese di *L'Instrument financier pour l'environnement*, il programma dell'Unione mirato all'attuazione delle politiche ambientali) gestiti appunto direttamente dagli attuatori e dalla Commissione europea" (Ottaviani, 2019). Vengono dunque redatti Piani operativi nazionali (PON) e Piani operativi regionali (POR) per ogni Fondo strutturale, con quest'ultimi che variano anche in maniera decisiva da regione a regione; questo lavoro burocratico è fondamentale per il conseguimento degli obiettivi prefissati dal momento che permette di stabilire l'allocazione delle varie risorse. "Di notevole rilievo è la dimensione strategica degli investimenti, vale a dire un coordinamento fra i vari livelli di governance per il raggiungimento sia dei macro-obiettivi europei che di quelli specifici delle regioni" (Consiglio regionale del Veneto, 2006, pag. 6).

La politica di coesione ha stabilito i seguenti 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita per il periodo 2014-2020:

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete
8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente
11. Rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholders e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente, Assistenza tecnica

Ad oggi i Fondi strutturali attraverso i quali co-finanziare progetti sul territorio europeo sono cinque: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo di Coesione (FC), Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). "Per la Politica di Coesione si fa generalmente riferimento ai primi tre Fondi strutturali, in quanto FEASR e FEAMP agiscono – seppur in maniera concertata con la Politica di Coesione – nell'ambito delle politiche agricole e quelle marittime dell'Unione" (Ottaviani, 2019).

- "Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) è il principale fondo dell'Unione e mira a consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea, correggendo gli

squilibri fra le regioni e muovendosi su diverse aree prioritarie attraverso il cosiddetto approccio di "concentrazione tematica". Le aree tematiche su cui opera nel periodo di programmazione 2014-2020 sono quelle dell'innovazione e ricerca, agenda digitale, sostegno alle piccole e medie imprese, attività economiche a basse emissioni di carbonio. L'obiettivo generale della Politica di Coesione del periodo 2014-2020, vale a dire "crescita e occupazione", viene perseguito preminentemente attraverso il FESR; esso finanzia milioni di progetti in tutta Europa, soprattutto nelle aree economicamente svantaggiate, mirati principalmente a realizzazioni fisiche quali nuove infrastrutture, riqualificazione di edifici e spazi pubblici.

- Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è il secondo pilastro della Politica di Coesione ed è attivo in tutti i Paesi membri Ue; esso sostiene progetti mirati alla crescita del capitale umano, investendo quindi in formazione e istruzione. Un ulteriore obiettivo a cui il FSE fa riferimento è il finanziamento di iniziative atte ad avvantaggiare le persone in condizione di maggiore vulnerabilità e a rischio povertà.
- Il Fondo di Coesione (FC) è il più recente tra i Fondi strutturali ed è frutto della necessità di ridurre le disparità tra le regioni più ricche e quelle più povere dell'Unione. Si tratta dell'unico tra i Fondi strutturali ad essere attivo solo per alcuni Stati membri e offre un importante aiuto economico ai Paesi che ne possono usufruire per progetti legati a infrastrutture e sviluppo sostenibile. Il criterio stabilito per usufruire del Fondo di coesione è quello del reddito nazionale lordo pro capite inferiore al 90% della media europea. In questo modo gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione nel periodo 2014-2020 sono: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria (l'Italia è quindi esclusa da questo fondo).
- Il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) si basa su 6 priorità specifiche: promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale; potenziare la redditività e la competitività delle aziende agricole; promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo; preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi agricoli e forestali; incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima; promuovere l'integrazione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

- il FEAMP è il Fondo per la Politica Marittima e della Pesca dell'UE e sostiene i pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile, aiuta le comunità costiere a diversificare le loro economie, finanzia i progetti che creano nuovi posti di lavoro e migliorano la qualità della vita nelle regioni costiere europee, agevola l'accesso ai finanziamenti". (Commissione Europa, 2020).

La Politica di Coesione 2014-2020 si articola quindi in due obiettivi prioritari:

- Obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione", a cui afferiscono i programmi nazionali e regionali finanziati con il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), il FSE (Fondo Sociale Europeo) e il Fondo di Coesione FC).
- Obiettivo **"**Cooperazione territoriale europea**"**, a cui afferiscono i programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale finanziati dal FESR.

2.4.2. La cooperazione territoriale europea

La cooperazione territoriale europea è uno dei due obiettivi della Politica di Coesione dell'Unione Europea, e viene realizzata tramite i Fondi Strutturali. La Cooperazione Territoriale Europea (CTE) è lo strumento transnazionale della programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento europei (SIE) il cui principale obiettivo è il potenziamento della coesione economica e sociale e la diminuzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee. L'obiettivo "cooperazione territoriale europea", già presente nel precedente periodo di programmazione 2007-2013, finanziato dal fondo FESR, è conosciuto anche con il nome di "Interreg". La cooperazione territoriale europea promuove la collaborazione tra i territori dei diversi Stati membri dell'UE mediante l'esecuzione di azioni condivise, al fine di gestire le problematiche comuni dei territori coinvolti. In particolare, la cooperazione territoriale si occupa delle questioni che prescindono dalle frontiere e che necessitano dell'adozione di azioni congiunte di cooperazione a livello transnazionale, sia per la loro determinazione sia per garantire la sostenibilità nel tempo dei risultati raggiunti (Fondazione Cariplo, 2020). I programmi di Cooperazione territoriale europea si inseriscono nell'ambito degli strumenti e dei finanziamenti a gestione indiretta. La gestione dei fondi è infatti delegata

a un'autorità di gestione identificata per ogni programma e che generalmente corrisponde a un ente nazionale o regionale.

"La Cooperazione territoriale europea è costituita da tre componenti:

- Cooperazione transfrontaliera *(Interreg V A):* per sostenere le regioni che hanno confini terrestri o marittimi in due o più Stati membri o fra regioni confinanti in almeno uno Stato membro e un Paese terzo sui confini esterni dell'Unione (diversi da quelli interessati dai programmi nell'ambito degli strumenti di finanziamento esterno dell'Unione);
- Cooperazione transnazionale *(Interreg V B):* con la finalità di promuovere una migliore cooperazione regionale su territori transnazionali più estesi, promuovendo approcci integrati e condivisi su problematiche comuni;
- Cooperazione interregionale *(Interreg V C):* che mira a rafforzare l'efficacia della politica di coesione e riguarda tutti i 28 Stati membri dell'UE incoraggiando la scambio di esperienza e l'identificazione e la diffusione di buone prassi" (Fondazione Cariplo, 2020).

In interazione quindi con la politica di coesione, essa incentiva lo scambio di esperienze, la creazione di reti e la pianificazione congiunta di politiche all'interno delle zone geografiche comprese nei singoli programmi, sostenendo con finanziamenti progetti di collaborazione e di investimento condiviso fra soggetti pubblici e, in alcuni programmi, tra pubblici e privati.

2.4.3. Le politiche urbane

"Nonostante la carenza di una competenza diretta delle istituzioni comunitarie nelle politiche di sviluppo urbano, la maggioranza delle politiche europee e una parte piuttosto significativa della normativa comunitaria presenta una dimensione urbana più o meno rilevante e le città sono ormai riconosciute come il luogo dove molte delle importanti sfide che la UE è chiamata a sostenere possono essere meglio affrontate" (De Luca, 2019, pag.7). Le città sono considerate allo stesso tempo causa e soluzione delle difficoltà di natura economica, ambientale e sociale di oggi. "D'altronde, il fulcro della questione urbana, in termini di sfide e opportunità per l'intera Europa, è da tempo evidenziata da solidi evidenze: nelle città europee, veri e propri motori dell'economia europea, catalizzatori per l'inventiva e l'innovazione in tutta l'Unione, vive oltre il 70% della popolazione UE, una quota destinata a crescere sino all' 80% entro il

2050 secondo le stime dell'ONU, e si concentrano le maggiori opportunità di crescita e occupazione, dal momento che è in queste aree che si genera più di 2/3 del PIL comunitario e oltre il 70% dei posti di lavoro a livello UE" (De Luca, 2019, pag.7). "Allo stesso tempo, però è sempre nelle città che si mostrano i più gravi problemi di natura sociale (quali per esempio il disagio abitativo, difficoltà di accesso ai servizi, degrado fisico e disgregazione sociale) e ambientale (la maggior parte degli spostamenti ha origine e destinazione nelle città dove si concentra l'80% del consumo energetico totale della UE, alimentando congestione e inquinamento)" (De Luca, 2019).

Le politiche urbane assumono in quest'ottica un'importanza transfrontaliera, motivo per cui lo sviluppo urbano assume un ruolo di avanguardia nella politica regionale dell'UE. È da queste evidenze che muove il riconoscimento dell'indole multidimensionale delle sfide urbane e quindi dell'esigenza di introdurre un approccio integrato e organico allo sviluppo urbano.

3.0. Agenda e politiche, verso la programmazione 2021-2027

3.1. Introduzione

In questo capitolo vengono inizialmente descritti l'attuale periodo di programmazione 2021-2027 e le politiche ed Agende che l'Europa sta predisponendo; in particolare, un primo focus è stato fatto per la Nuova Agenda Strategica 2019-2024, adottata lo scorso giugno 2019 dai leader politici dell'UE in cui vengono qui di seguito riportate le attuali priorità politiche. Successivamente è stato descritto il nuovo periodo di programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 e le principali novità rispetto ai periodi precedenti.

Viene inoltre presentato ed analizzato la Carta di Sibiu, un documento, prodotto ed elaborato dalla Commissione Europea nel 2019, su cui ho deciso di lavorare per individuare le possibili implicazioni territoriali che i cinque scenari in esso descritti possono comportare sulle regioni europee. Ho scelto di studiare tale documento poiché presenta obiettivi per il futuro periodo di programmazione, ma non analizza i potenziali effetti sul territorio europeo né in che modo l'Unione potrebbe reagire agli scenari. Scopo del mio lavoro di approfondimento è l'individuazione di tali effetti, e contestualmente la definizione dell'approccio metodologico che verrà utilizzato per la loro territorializzazione.

L'Unione Europea sta delineando la nuova programmazione 2021-2027: tra il 29 maggio e il 12 giugno 2018 la Commissione ha presentato proposte dettagliate relative ai futuri programmi di spesa settoriali. In particolare, vengono indicate le scelte per la politica regionale e le proposte legislative relative ai fondi della politica di coesione attuata attraverso il Fondo di Sviluppo Regionale, Fondo di Coesione e Fondo Sociale. La politica di coesione sociale, economica e territoriale, questa la definizione dei Trattati UE, resta la "spina dorsale", la colonna di sostegno dell'integrazione europea.

"Proprio ora, in un tempo in cui l'integrazione non è ancora realtà, in cui allo storico divario tra Nord e Sud sulle politiche economiche e di bilancio si è aggiunta la profonda divisione tra Est e Ovest sul concetto e sulla pratica della solidarietà, in cui le disparità sociali e territoriali mettono a rischio la coesione anche politica dell'Unione, il suo ruolo è ancora più importante" (Pollio Salimbeni, 2019). La politica regionale (o politica di coesione sociale, economica e territoriale come viene definita dai Trattati) infatti, è la principale politica di investimento dell'Unione europea. "È chiaro da tempo che la politica di coesione sia di primaria importanza

per la stessa tenuta dell'Unione europea e del mercato interno; è il canale fondamentale attraverso il quale passa la politica di investimento della Ue, erogando finanziamenti pari all'8,5% degli investimenti di fondi pubblici nell'Unione" (Pollio Salimbeni, 2019, pag.7).

"L'OCSE, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico istituita a Parigi il 14 dicembre 1960, stima che tra il 1994-2014 il divario di produttività tra regioni più avanzate e regioni più arretrate è aumentato del 56% e che si sono prodotte "nuove faglie" in ogni regione e nei grandi centri urbani dove vantaggi e svantaggi si distribuiscono tra classi diverse di cittadini. E fra le aree rurali, dove vive in Europa il 28% della popolazione, e le aree urbane" (Pollio Salimbeni, 2019, pag 24). La sfida europea del 2021-2027 è resa ancora più difficile da due fattori. Il primo è l'accavallarsi di nuove urgenze politiche che hanno immediati e rilevanti ricaschi economici e finanziari: immigrazione, difesa esterna/terrorismo e sicurezza, gestione delle frontiere, rafforzamento dei fattori di crescita, alta disoccupazione, aggravamento delle disuguaglianze, ricerca e innovazione, economia digitale, giovani. "Il secondo riguarda la Brexit: l'addio britannico complica non poco le cose, vale 12-13 miliardi di euro in meno all'anno. Per sette anni, la durata del ciclo di bilancio dell'Unione vuole dire 84-91 miliardi di euro" (Pollio Salimbeni, 2019, pag 24).

3.2. Attuale periodo di programmazione

Il 1° marzo 2017 la Commissione europea ha presentato un Libro Bianco in cui delinea alcuni percorsi possibili per il futuro dell'Europa, articolando cinque scenari per l'evoluzione dell'Unione europea a seconda delle scelte che si vorranno compiere. Attraverso la pubblicazione di una serie di documenti di riflessione, la Commissione europea ha attivato un dibattito pubblico sul futuro bilancio e sulle priorità strategiche su cui orientare le proprie politiche. Con l'adozione, nello scorso giugno, della nuova "Agenda Strategica", il Consiglio europeo ha iniziato a guardare al futuro e a definire le nuove strategie politiche complessive, visto che a fine 2020 giungeranno a conclusione la strategia "Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva" ed il ciclo di programmazione finanziaria 2014-2020.

.

Le priorità individuate dalla nuova Agenda Strategica - sottoscritta dai leader politici dell'UE - che fornisce un quadro generale e una direzione di guida per il lavoro delle istituzioni nel breve e medio periodo, riguardano:

- la protezione dei cittadini e delle libertà (l'Agenda strategica recita "L'Europa deve essere un luogo in cui le persone si sentono libere e al sicuro"[8] e ricorda come l'UE debba tutelare i diritti fondamentali e libertà ai suoi cittadini proteggendoli dalle minacce attuali ed emergenti, così come sancito dai trattati);
- lo sviluppo di una base economica forte (l'Agenda strategica, considera necessario rilanciare una crescita "sostenibile e inclusiva" e rafforzare la coesione nell'UE attraverso la convergenza verso l'alto delle economie europee. A tale scopo va rafforzata l'unione monetaria, completata l'unione bancaria e dei mercati dei capitali ma anche rafforzato il ruolo internazionale dell'euro[9]);
- la costruzione di un'Europa verde equa e solidale ("l'Europa ha bisogno di inclusività e sostenibilità, abbracciando i cambiamenti portati dalla transizione verde, dall'evoluzione tecnologica e dalla globalizzazione, assicurandosi che nessuno rimanga indietro" osserva l'Agenda strategica richiamando l'urgenza di un'azione volta a gestire la minaccia rappresentata dai cambiamenti climatici"[10]. L'UE deve diventare "leader globale in un'economia verde" e le sue politiche devono essere coerenti con l'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015);
- la promozione degli interessi e dei valori europei sulla scena globale (in un mondo caratterizzato da crescente incertezza, complessità e cambiamenti, l'UE nella sua Agenda strategica, considera importante "aumentare la sua capacità di agire autonomamente per salvaguardare i suoi interessi, sostenere i suoi valori e stile di vita ma anche contribuire a plasmare il futuro globale[11]").

Il 2 maggio 2018 sono state inoltre presentate la proposta della Commissione di Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 e le bozze dei Regolamenti dei Fondi strutturali e di investimento europei. In questo contesto, la Commissione per il nuovo periodo

[8] Consiglio Europeo, "Una nuova Agenda Strategica 2019-2024", pag. 3, Bruxelles, Belgique
[9] Ivi, pag.4
[10] Ivi, pag.5
[11] Ivi, pag.6

di programmazione 2021-2027 propone una serie di importanti cambiamenti in un'ottica di semplicità, flessibilità ed efficienza. "Il tratto distintivo della struttura del nuovo bilancio consiste nel passaggio dall'attuale nomenclatura fondata sugli obiettivi delle strategie dell'Europa 2020 che rientrano nel capitolo della crescita "intelligente" e inclusiva, alla concentrazione su altre priorità dell'Unione: economia digitale, migrazione, gestione delle frontiere, difesa" (Pollio Salimbeni, 2019, pag 27). Gli obiettivi generali della strategia Europa 2020 sono indicati nel 2010 da conseguire entro il 2020 nella UE: tra i principali ricordiamo il tasso di occupazione del 75% per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni; investimenti in ricerca e sviluppo per il 3% del PIL dell'Unione; riduzione delle emissioni di gas a effetto del 20% rispetto ai livelli del 1990; 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili; riduzione del numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità.

"Per quanto riguarda la copertura geografica, si conferma l'eleggibilità di tutte le regioni europee alla politica di coesione (nel solco della svolta del ciclo 2007-2013, il primo nel quale tutte le regioni europee sono divenute ammissibili a tutti gli strumenti e risorse della politica di coesione, con intensità di intervento differenziate in ragione di livelli di sviluppo) e la suddivisione delle stesse nelle tre categorie già vigenti: regioni meno sviluppate, in transizione, più sviluppate" (De Luca, 2019, pag.57). Invece degli 11 obiettivi tematici del 2014-2020, la Commissione propone che la nuova politica di coesione concentri le risorse su cinque obiettivi strategici:

1. un'Europa più intelligente (*a smarter Europe*) attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
2. un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio (*a greener, low-carbon Europe*) attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
3. un'Europa più connessa (*a more connected Europe*) dotata di reti di trasporto e digitali strategiche;
4. un'Europa più sociale (*a more social Europe*) attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo l'occupazione, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità;

5. un'Europa più vicina ai cittadini (*a Europe closer to citizens*) attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali[12].

La più ampia quota degli investimenti del Fondo di Sviluppo Regionale e del Fondo di Coesione sarà riservata ai primi due obiettivi strategici: Smart Europe e Green Europe. A livello di programmazione, ogni Stato disporrà di un proprio documento strategico di riferimento, e l'accordo di partenariato si configurerà come un documento molto semplificato nel quale ogni Stato indicherà quali dei cinque obiettivi strategici intende perseguire, attraverso quali obiettivi specifici e quali fondi a finalità strutturale. "La programmazione poi avverrà in due fasi distinte: inizialmente i programmi riguarderanno solo i primi cinque anni (2021-2025) e le dotazioni degli ultimi due anni (2026-2027) saranno decise solo in base ai risultati di un riesame che rivedrà le priorità e gli obiettivi iniziali dei programmi, tenendo presenti i progressi nel conseguimento degli obiettivi compiuti entro la fine del 2024, i cambiamenti della situazione socioeconomica e le nuove sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese elaborate nell'ambito del semestre europeo"[13]. Gli obblighi amministrativi saranno poi ridimensionati e i controlli, soprattutto per le piccole e medie imprese, saranno limitati all'intervento nazionale senza ricorrere a quello europeo.

3.3. Sibiu Paper e i cinque scenari

Cinque anni fa, il Consiglio europeo ha definito un'ampia Agenda strategica per l'Unione. Essa ha assunto ulteriore definizione sotto forma di 10 priorità politiche dal Presidente Jean-Claude Juncker, sviluppate durante la sua campagna elettorale e in dialogo con gli Stati Membri e il Parlamento Europeo. Nel marzo 2017, in vista del 60° anniversario dei Trattati di Roma, la Commissione ha pubblicato il Libro bianco sul futuro dell'Europa: esso ha delineato cinque possibili scenari per il futuro dell'UE. Questo è stato il punto di partenza per un ampio dibattito sul futuro dell'Europa, che ora può ispirare le principali priorità politiche della prossima agenda strategica. I capi di Stato e di governo dell'UE-27 si sono riuniti il 9 maggio 2019 nella città

[12] Il comitato di pilotaggio, 24 giugno 2019, "La nuova programmazione 2021-2027 ed il futuro della politica di coesione", https://www.ot11ot2.it/approfondimenti/la-nuova-programmazione-2021-2027-ed-il-futuro-della-politica-di-coesione

[13] Il comitato di pilotaggio, 09 agosto 2019, "La nuova Agenda Strategica per l'UE 2019-2024", https://www.ot11ot2.it/notizie/la-nuova-agenda-strategica-per-lue-2019-2024

rumena di Sibiu per discutere del futuro comune dell'Unione. In quell'occasione hanno adottato la Dichiarazione di Sibiu, ricordando i risultati e i valori dell'Unione europea, e hanno riaffermato la loro unità, riconoscendo il ruolo che devono svolgere per rendere l'UE più forte e il suo futuro più luminoso. Hanno anche discusso l'imminente Agenda strategica per il 2019-2024, che delineerà le priorità politiche per i prossimi cinque anni. La Dichiarazione di Sibiu e la preparazione dell'Agenda Strategica 2019-2024 al Summit di Sibiu costituiscono la fase finale del dibattito sul futuro dell'Europa, lanciato dopo il referendum britannico sull'adesione all'UE nel giugno 2016. Questo processo ha visto pietre miliari, come la Dichiarazione e la Roadmap di Bratislava nel 2016 e la Dichiarazione di Roma nel 2017 ed ha anche innescato i dibattiti sul Futuro dell'Europa nella plenaria del Parlamento europeo durante tutto il 2018 e all'inizio del 2019.

La Commissione Europea ha presentato una serie di raccomandazioni politiche su come l'Europa può plasmare il suo futuro in un mondo, come è quello attuale, sempre più multipolare e incerto. L'UE, infatti, si trova attualmente di fronte a numerosi fattori di cambiamento, molti dei quali di natura esogena, come l'accelerazione della globalizzazione, l'aumento dei prezzi dell'energia, una maggiore pressione migratoria esterna o l'emergere di cambiamenti climatici (Commissione Europea, 2019). Altri fattori, invece, hanno un carattere endogeno, come l'invecchiamento della popolazione o la lotta per promuovere la competitività delle comunità regionali e locali o, ancora, il miglioramento dell'ambiente di vita. L'Agenda, individua quattro possibili sfide che l'UE dovrà affrontare nei prossimi anni e fornisce l'occasione alla Commissione Europea (CE) di elaborare un documento in cui si analizza la situazione europea ad oggi ed individua le modalità in cui essa può adattarsi ai cambiamenti in corso e plasmare i cambiamenti futuri. In tal senso, sono state formulate cinque raccomandazioni politiche che, secondo la Commissione, dovrebbero guidare l'azione futura e definire il diverso percorso che l'UE può intraprendere. Esse sono:

1. **Europa Protettiva**: In questo scenario viene evidenziata la necessità di proseguire gli sforzi passati per costruire un'efficace ed autentica Unione europea di sicurezza e di difesa, migliorando anche la gestione della migrazione. Ciò richiede un'azione globale a tutti i livelli e un vero approccio europeo basato sulla condivisione delle responsabilità e sulla solidarietà tra gli Stati membri.

2. **Europa Competitiva**: Emerge qui l'importanza di aggiornare, modernizzare e attuare pienamente il mercato unico in tutti i suoi aspetti, concentrando la ricerca e l'innovazione sulle transizioni ecologiche, sociali ed economiche e sulle relative sfide sociali. Occorre investire nelle migliori capacità digitali europee e lavorare insieme per dare impulso all'intelligenza artificiale europea e centrata sull'uomo, continuando a promuovere la crescita e a garantire una prosperità sostenibile consolidando l'Unione economica e monetaria.
3. **Europa Equa:** Uno dei temi rilevanti discussi in questo scenario è il raggiungimento dell'inclusione sociale e dell'uguaglianza, anche affrontando le disparità regionali, le esigenze delle minoranze, le questioni di genere e la sfida dell'invecchiamento della popolazione. Per ottenere ciò, è necessario sostenere e promuovere con fermezza i valori condivisi su cui si fonda l'Unione europea, come lo Stato di diritto. Si ritiene inoltre fondamentale una politica fiscale equa e moderna, un'assistenza sanitaria di alta qualità, a prezzi accessibili e l'accesso ad alloggi di qualità, efficienti dal punto di vista energetico per tutti in Europa.
4. **Europa Sostenibile:** Modernizzare la nostra economia abbracciando modelli di consumo e produzione sostenibili, intensificando gli sforzi per combattere il cambiamento climatico ed evitando il degrado ambientale, è l'obiettivo del quarto scenario presentato che mira ad un'Europa sostenibile. Viene descritta come una possibile soluzione l'adozione di un'economia circolare più efficiente nell'uso delle risorse, che promuova la crescita verde, la bioeconomia e le innovazioni sostenibili. Viene infine evidenziata la necessità di massimizzare il potenziale dell'Unione dell'energia affrontando le principali sfide rimanenti, tra cui promuovere la sicurezza energetica, abbattere i costi energetici per le famiglie e le imprese e ridurre l'impatto sul cambiamento climatico.
5. **Europa Influente**: L'Europa deve assumere un ruolo guida nel mondo attraverso un sostegno coerente e forte a favore di un ordine globale multilaterale basato su regole, con le Nazioni Unite al centro. L'UE dovrebbe anche rendere prioritario lo sviluppo di forti relazioni con i paesi vicini, fondandole su un chiaro equilibrio di diritti e doveri.

4.0. Territorializzazione dei cinque scenari

4.1. Introduzione

Il seguente capitolo contiene e descrive la fattiva territorializzazione dei cinque scenari, precedentemente analizzati e presentati nel documento di Sibiu e la contestuale definizione dell'approccio metodologico utilizzato per il raggiungimento di tale obiettivo. A monte di questo lavoro più tecnico, per ciascuna raccomandazione politica, "Europa Protettiva, Europa Competitiva, Europa Equa, Europa Sostenibile ed Europa Influente" sono stati descritti ed analizzati i principali aspetti e gli obiettivi.

4.2. Definizione dell'approccio metodologico

Lo scopo di questo capitolo è quello di esaminare più da vicino i possibili effetti di ogni scenario sui diversi territori dell'Unione. Il tentativo di territorializzare il documento di Sibiu nasce dalla necessità di:

1) individuare quali tipologie regionali potrebbero essere interessate dalle raccomandazioni politiche e quali implicazioni spaziali essa ha,
2) definire quali territori (città o regioni) potrebbero risultare vincenti o perdenti a seconda dello scenario prevalente

Dal punto di vista metodologico, il presente lavoro di ricerca si è sviluppato in tre fasi principali (vedi Figura 4):

1) FASE 1 – Rappresentazione delle otto tipologie regionali. In questa fase sono state prese a riferimento le 9 principali tipologie regionali individuate da ESPON Typology[14] ad eccezione della regione frontaliera che non è stata presa in considerazione. In particolare, ai fini della ricerca sono state considerate le seguenti categorie: (a) regioni urbano.rurali; (b) regioni metropolitane; (c) regioni ultra-periferiche; (d) regioni

[14] Per maggiori informazioni si consiglia di visitare il sito ad esso dedicato: https://www.espon.eu/tools-maps/regional-typologies?fbclid=IwAR260tbcoUepM5oYagkATQWE1LEN82yIdn0_657YRP5aMHmSh3K9kBhWvVk

insulari; (e) regioni scarsamente popolate; (f) regioni montane; (g) regioni costiere) e (h) regioni in transizione industriale;

2) FASE 2 – Valutazione della reattività delle regioni rispetto agli scenari. In questa fase è stata individuata una scala valoriale da -2 a +2 in relazione alla reattività che le varie tipologie regionali hanno rispetto alle sfide che i cinque scenari pongono in essere. In particolare, per ogni scenario sono state sviluppate delle tabelle sinottiche;
3) FASE 3 – Territorializzazione dei 5 scenari. In questa terza ed ultima fase, si riportano i valori precedentemente individuati per ogni tipologia regionale in mappe, una per ogni scenario.

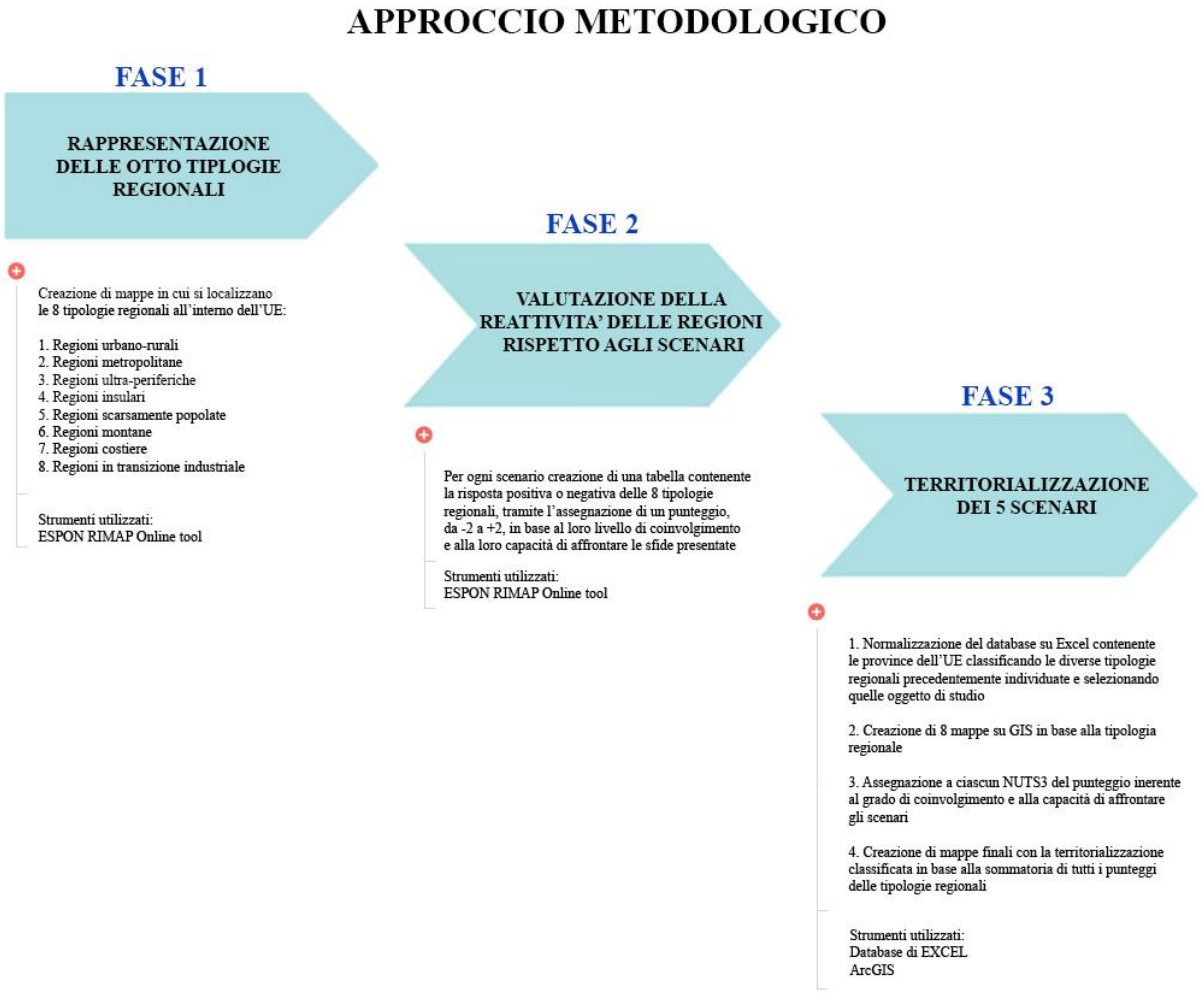


Figura 4: Rappresentazione diagrammatica del processo di metodologia
Fonte: Elaborazione propria

Scendendo più nel dettaglio, il primo passo è stata la rappresentazione grafica delle 8 tipologie territoriali tramite la creazione di mappe utilizzando lo strumento ESPON "RIMAP Online Mapping tool"[15]. Tale strumento offre all'utente la possibilità di costruire mappe e diagrammi a vari livelli regionali, interrogando i dati regionali inclusi nel Database ESPON. Infatti, la banca dati ESPON contiene i dati e gli indicatori sviluppati e forniti dai progetti ESPON e da EUROSTAT. Questi dati possono essere utilizzati per sostenere l'analisi dello sviluppo territoriale e della formulazione della politica di coesione, applicazione e monitoraggio a diversi livelli geografici. La pagina iniziale mostra una mappa regionale dell'Europa: selezionando un indicatore, la mappa mostrerà i dati dell'indicatore selezionato per l'anno più recente disponibile, il livello regionale più dettagliato disponibile e per tutte le regioni dell'UE28+4 paesi. In seguito, la mappa può essere modificata e personalizzata (vedi Figura 5).

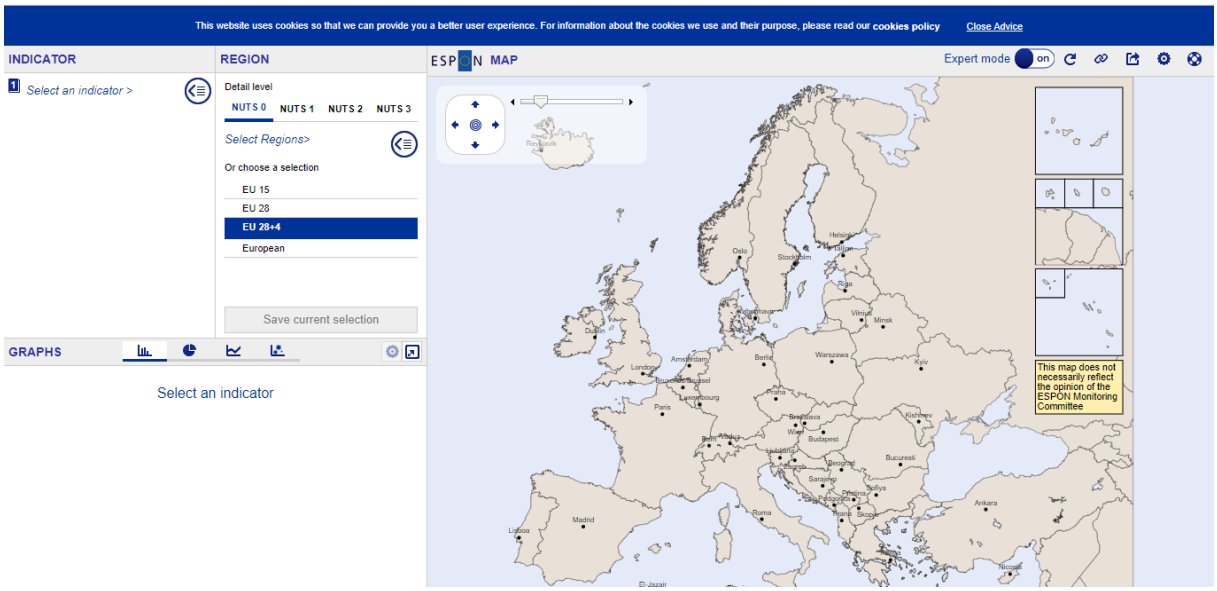


Figura 5: Screenshot pagina iniziale RIMAP
Fonte: ESPON RIMAP Online tool

La necessità di individuare delle "tipologie regionali e/o di territori" è dovuto dalla complessità territoriale Europea. Infatti, le tipologie regionali, sono oggetto di particolare attenzione da parte degli organismi politici in relazione, tra l'altro, alla politica di coesione dell'UE, al trattato di Lisbona e alla descrizione dell'obiettivo europeo della coesione territoriale. A tal proposito, la tesi prende come riferimento i tipi di territori menzionati nel programma ESPON 2013,

[15] Per maggiori informazioni si prega di visitare il seguente sito: https://www.espon.eu/tools-maps/rimap-online-mapping-tool

realizzato nel corso del 2009-2010 che ha fornito una serie di tipologie territoriali. Ai fini esplicativi, per ogni tipologia regionale se ne offre una breve descrizione in seguito:

1. **Regioni urbano-rurali** (Figura 6). Tale categoria comprende principalmente le regioni prevalentemente urbane, situate vicino a città e le regioni prevalentemente rurali situate lontano dalle città e dalle grandi agglomerazioni urbane. Ai fini della ricerca, è stato ritenuto opportuno prendere in considerazione le regioni prevalentemente rurali, nella seguente mappa indicate con il colore rosso e blu.

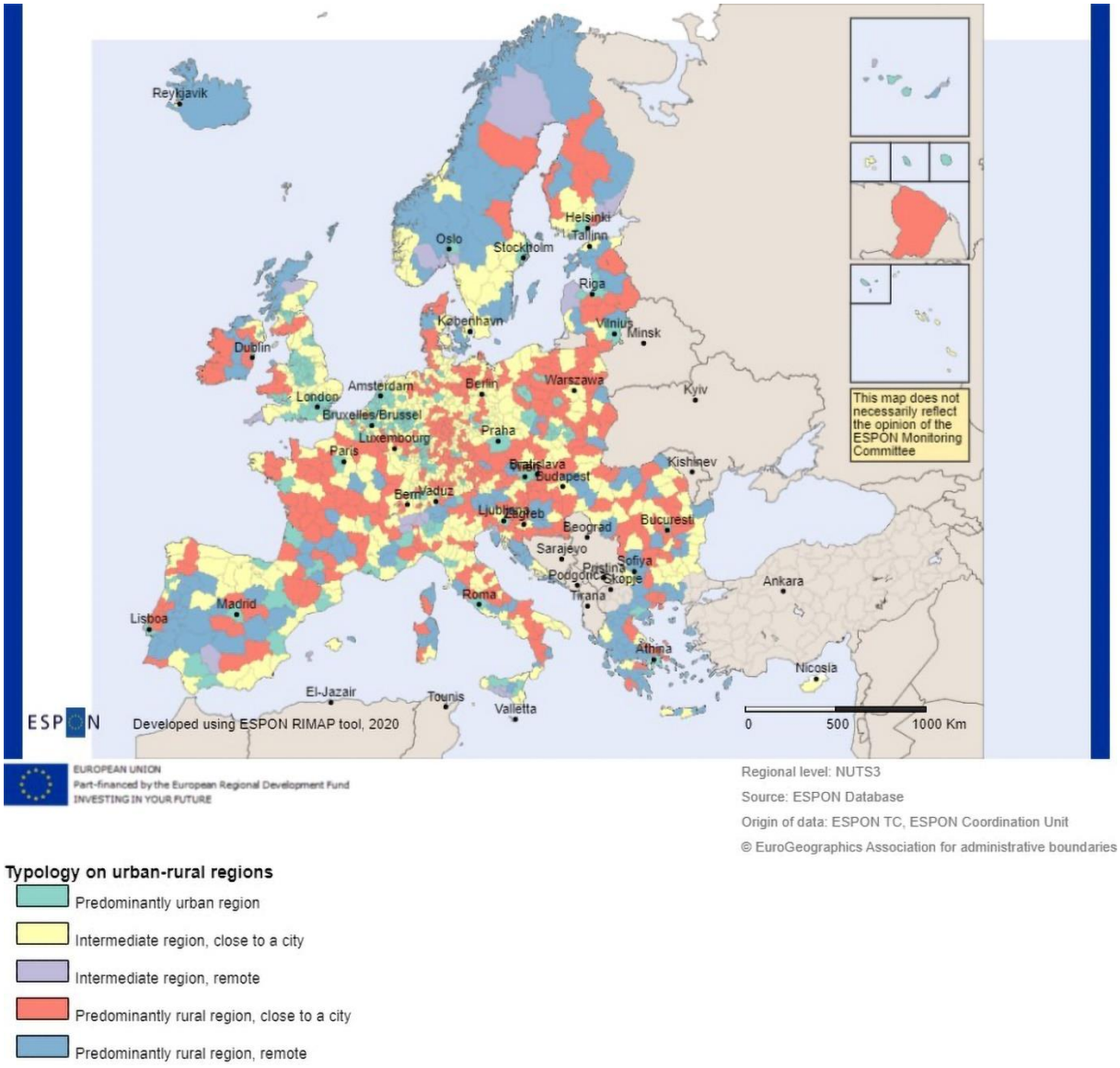


Figura 6: Mappa delle regioni urbano-rurali in Europa
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON RIMAP 2020

La mappa mostra le regioni prevalentemente rurali, intermedie e prevalentemente urbane. Nell'UE-27 circa il 24% della popolazione vive in regioni prevalentemente rurali, circa il 35% in quelle intermedie e poco più del 40% vive in regioni prevalentemente urbane (ESPON DORA, 2013).

2. **Regioni metropolitane** (Figura 7). Questa categoria include le regioni metropolitane che comprendono generalmente la capitale di ogni paese: un agglomerato urbano presenta carattere metropolitano quando si superano determinate soglie dimensionali fisiche e demografiche, di densità abitativa, di concentrazione di attività produttive e, soprattutto, di interdipendenza tra i centri che compongono l'aggregato.

In particolare, le aree urbane funzionali sono poi classificate sulla base della popolazione residente secondo un criterio quadripartito: - Grandi aree metropolitane (popolazione con più di 1,5 milioni di abitanti); - Aree metropolitane (popolazione compresa tra 500.000 e 1,5 milioni di abitanti); - Aree urbane di media dimensione (popolazione compresa tra 200.000 e 500.000 abitanti); - Piccole aree urbane (popolazione inferiore a 200.000 abitanti (Censis, 2014, pag.4).

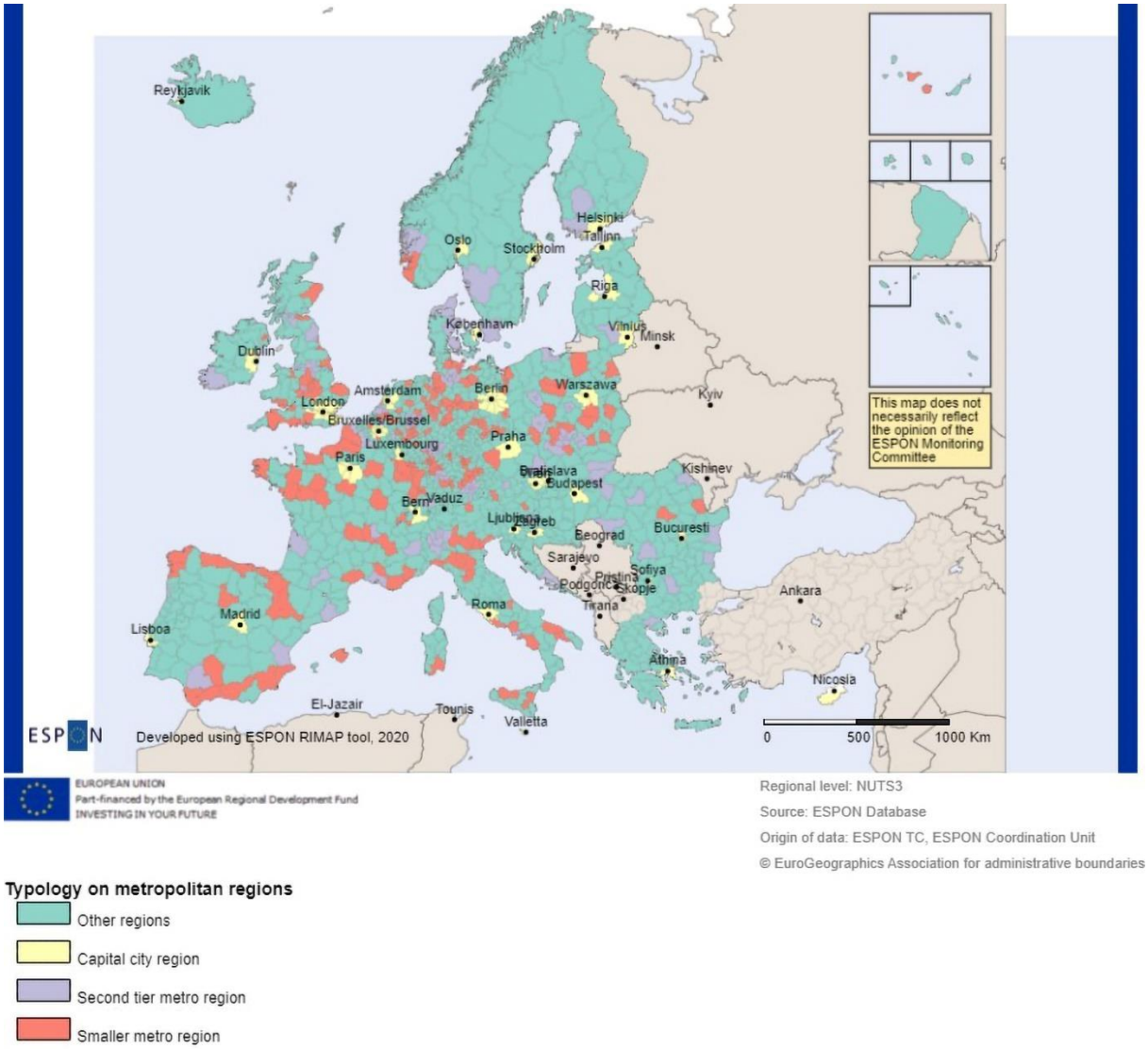


Figura 7: Mappa delle regioni metropolitane in Europa
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON RIMAP 2020

L'Europa è caratterizzata da una rete policentrica di aree funzionali urbane e aree metropolitane. Una struttura più densa può essere osservata in Europa centrale in un'area che va dal Regno Unito attraverso i paesi del Benelux, la Germania, la Francia meridionale e l'Italia settentrionale fino alla Repubblica Ceca e alla Polonia. I paesi dell'Europa settentrionale come l'Irlanda, la Norvegia, la Svezia, la Finlandia, gli Stati Baltici e alcune aree della penisola iberica, e nell'Europa sudorientale (Grecia, Romania, Bulgaria) sono generalmente meno abitati e hanno sistemi urbani meno densi.

3. **Regioni ultra-periferiche** (Figura 8). Secondo la definizione data da ESPON per regioni ultra-periferiche si intendono tutti quei contesti (nove in totale) che sono

geograficamente molto distanti dal continente europeo. Si tratta di isole e arcipelaghi che si trovano nel bacino dei Caraibi, nell'Atlantico occidentale, nell'Oceano indiano o nel territorio della foresta amazzonica che, malgrado la notevole distanza dal continente europeo, queste regioni sono parte integrante dell'UE (Commissione Europea, 2013). Dal 1° gennaio 2017, vi sono nove regioni ultra-periferiche: una comunità autonoma spagnola, le Isole Canarie; cinque dipartimenti d'oltremare francesi (la Guyana francese, la Martinica, la Guadalupa, Mayotte e la Riunione); una collettività d'oltremare francese, Saint Martin; due regioni autonome portoghese, le Azzurre e Madera.

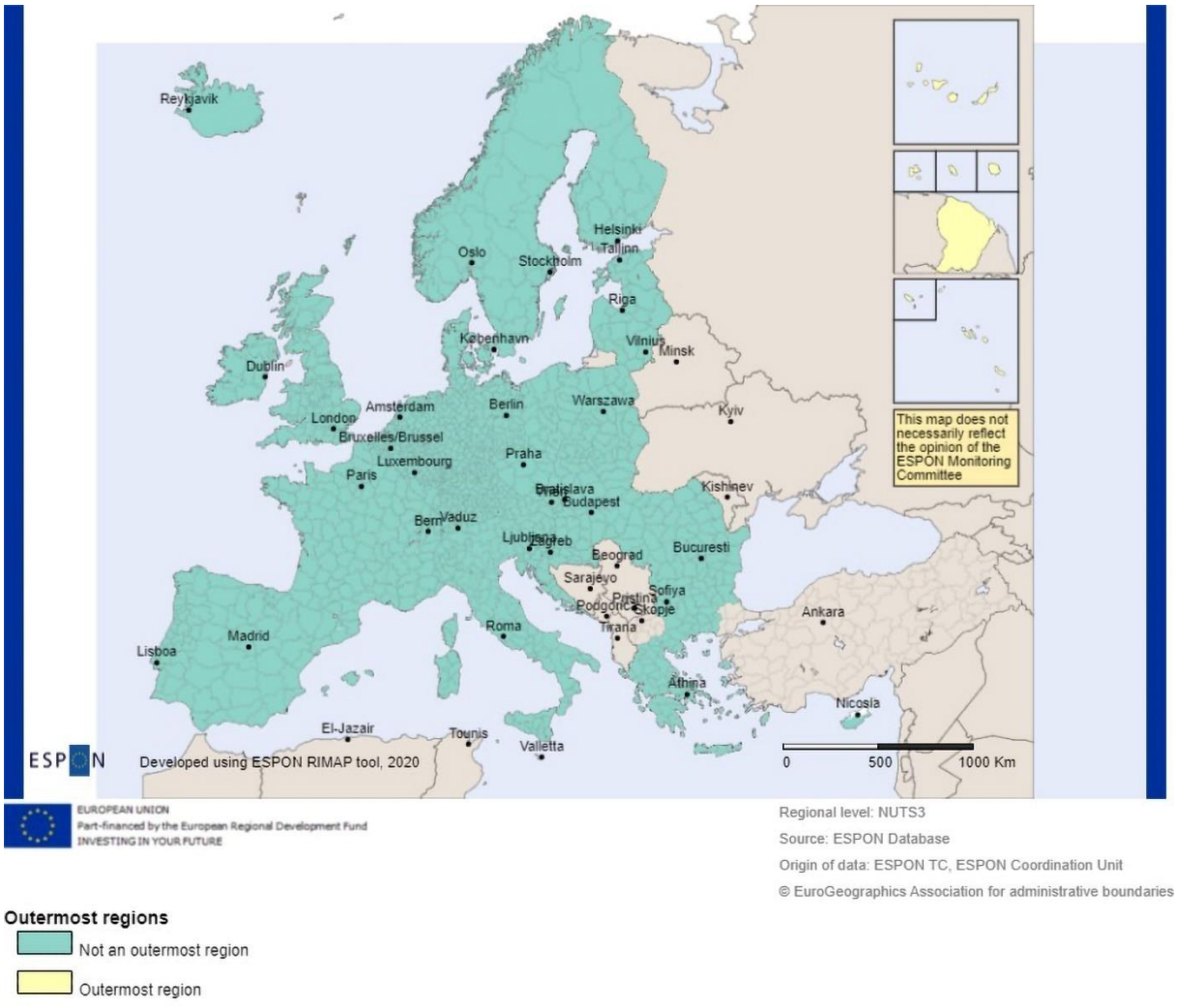


Figura 8: Mappa delle regioni ultra-periferiche in Europa.
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON RIMAP 2020

4. **Regioni insulari** (Figura 9). Per regioni insulari si intendono quelle regioni di terra interamente circondate da acqua. Nello specifico, ESPON individua tre categorie di regioni insulari: (i) regioni insulari maggiori con più di 1 milione di abitanti; (ii) regioni insulari intermedie tra 50000 e 1 milione di abitanti ed infine (iii) regioni insulari minori con un numero di abitanti inferiore a 50000 (ESPON, 2011 pag. 2).

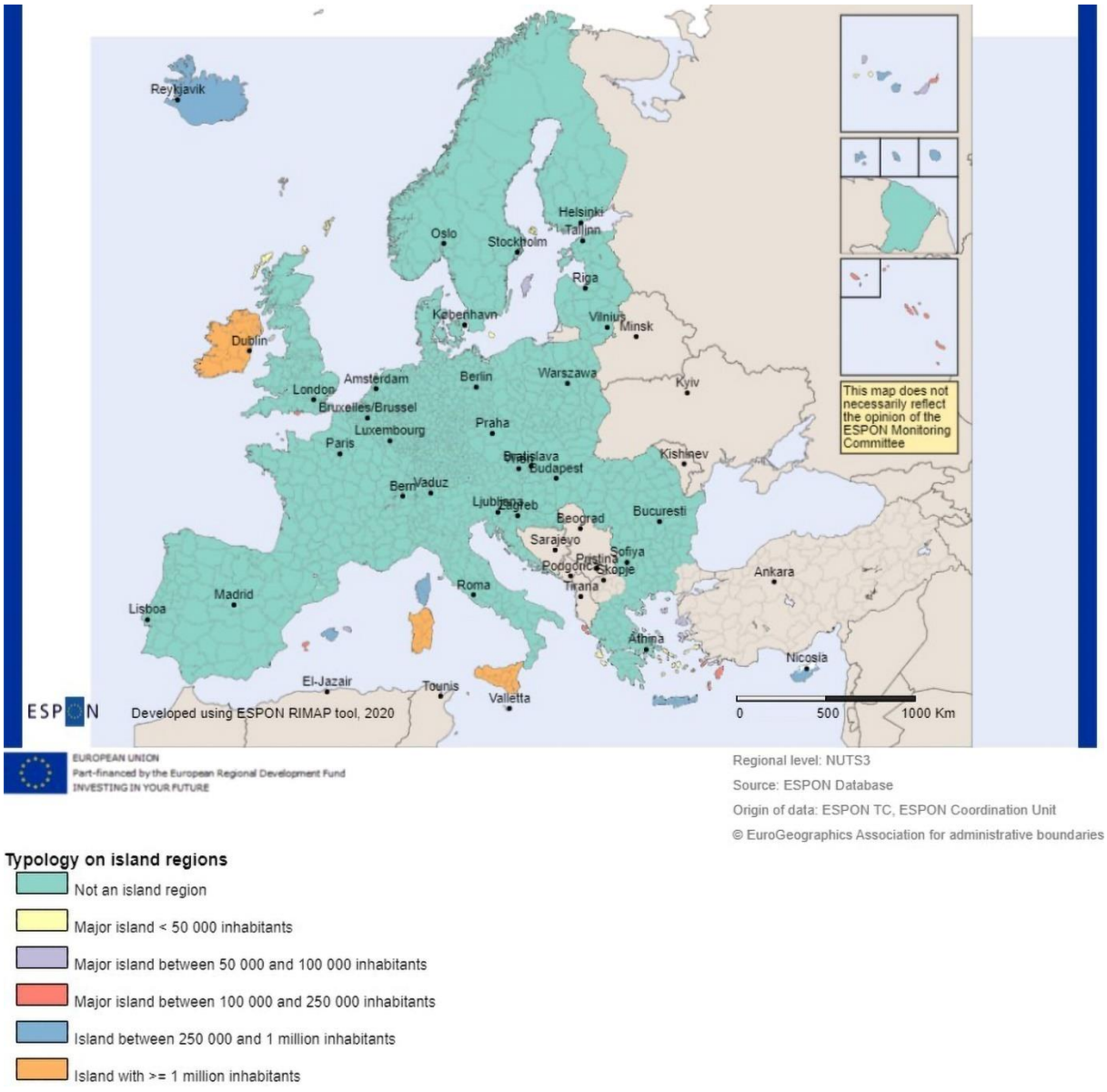


Figura 9: Mappa delle regioni insulari in Europa
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON RIMAP 2020

Le più estese isole dell'Unione che appartengono alla prima categoria si trovano nel bacino del Mediterraneo (Sardegna, Sicilia) o nell'oceano Atlantico (Irlanda e Regno Unito). Per quanto

riguarda invece la categoria due e tre, quindi le isole minori sono considerate: la Corsica, Malta, le isole dell'arcipelago greco e le isole Baleari.

5. **Regioni scarsamente popolate** (Figura 10). Questa categoria include le regioni con meno di 12,5 abitanti per km², sulla base dei dati di Eurostat in merito alla densità della popolazione riferito al censimento del 2010 (Commissione Europea, 2013, pag 2);

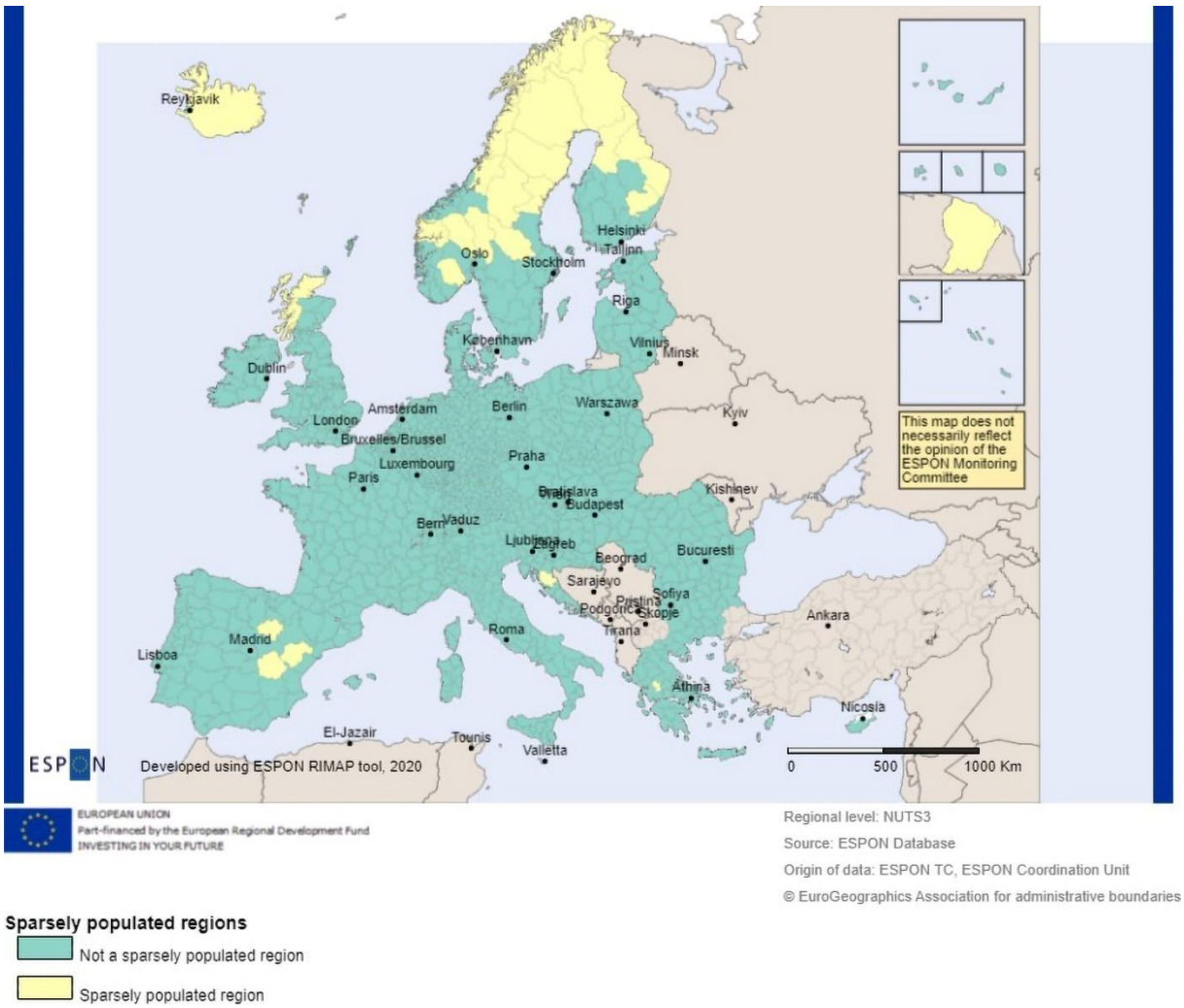


Figura 10: Mappa delle regioni scarsamente popolate in Europa
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON RIMAP 2020

Le aree con il potenziale demografico più basso si trovano principalmente nel Nord Europa, comprese ampie zone della Finlandia, della Svezia e della Norvegia, dell'Islanda, più alcune aree della Scozia. Lo stesso vale per piccole parti di regioni dell'entroterra spagnolo e greco.

6. **Regioni montane** (Figura 11). Fanno parte di questa categoria le regioni con più del 50% della loro superficie coperta da zone di montagna e con più del 50% della loro popolazione che vive in zone di montagna (ESPON,2011, pag.4);

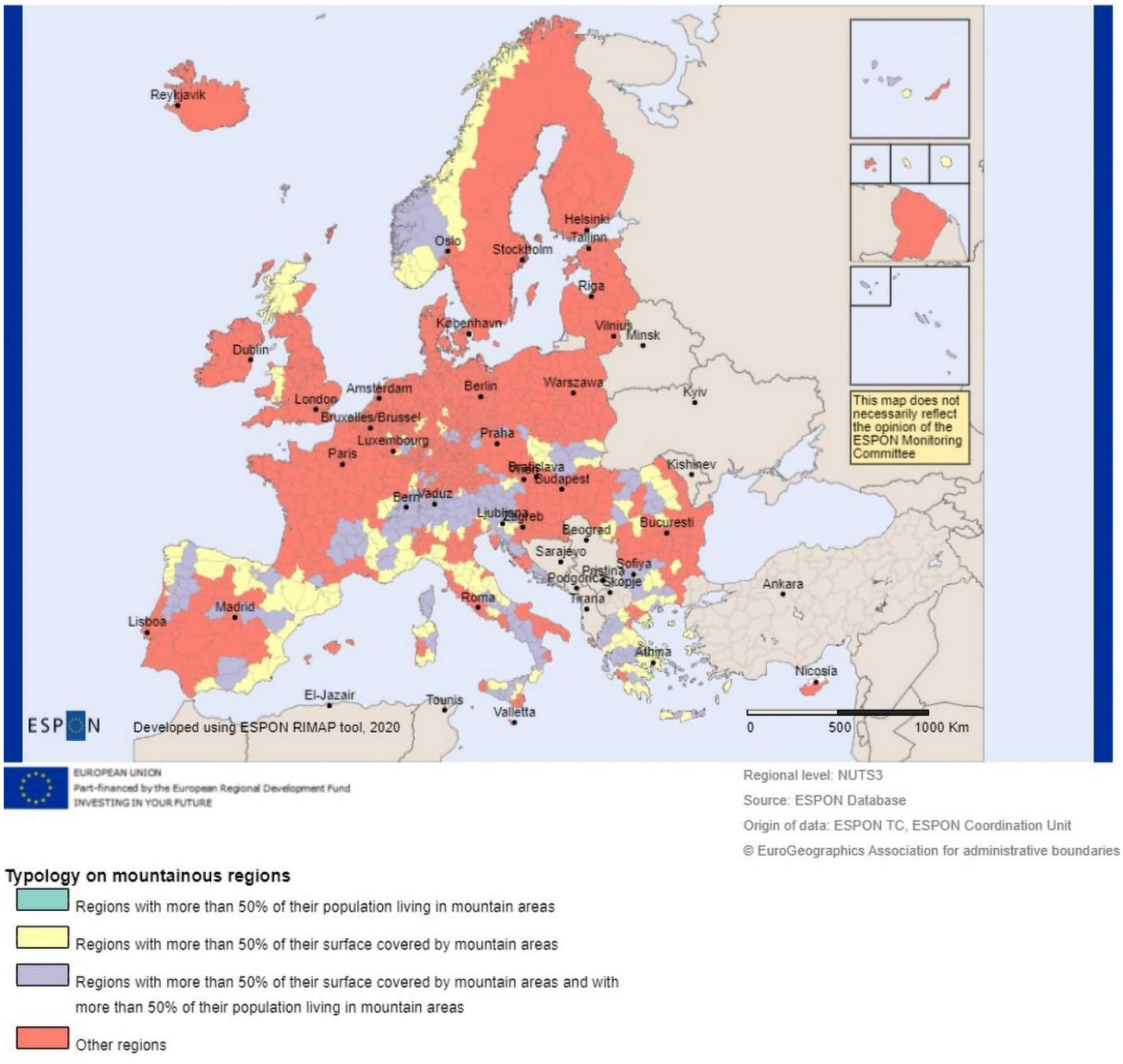


Figura 11: Mappa delle regioni montane in Europa
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON RIMAP 2020

Le zone di montagna si trovano principalmente nell'Europa meridionale, che si estende dalla Spagna alla Turchia, ma anche nell'Europa settentrionale, comprese le zone più a nord della

Scozia e della Norvegia. In generale, le regioni di montagna non hanno una particolare struttura economica, ma un numero significativo di esse ha un'elevata attrattiva residenziale.

7. **Regioni costiere** (Figura 12). Secondo la definizione data, le aree costiere fungono da interfaccia tra il sistema terrestre e marino. Dal punto di vista socio-economico funzionale, la zona costiera è un'area in cui la vicinanza alla linea di costa ha un effetto diretto sulle strutture socio-economiche, sulle tendenze e sulle prospettive di sviluppo, ad esempio in termini di opportunità di lavoro e di attrattiva residenziale (ESPON, 2013).

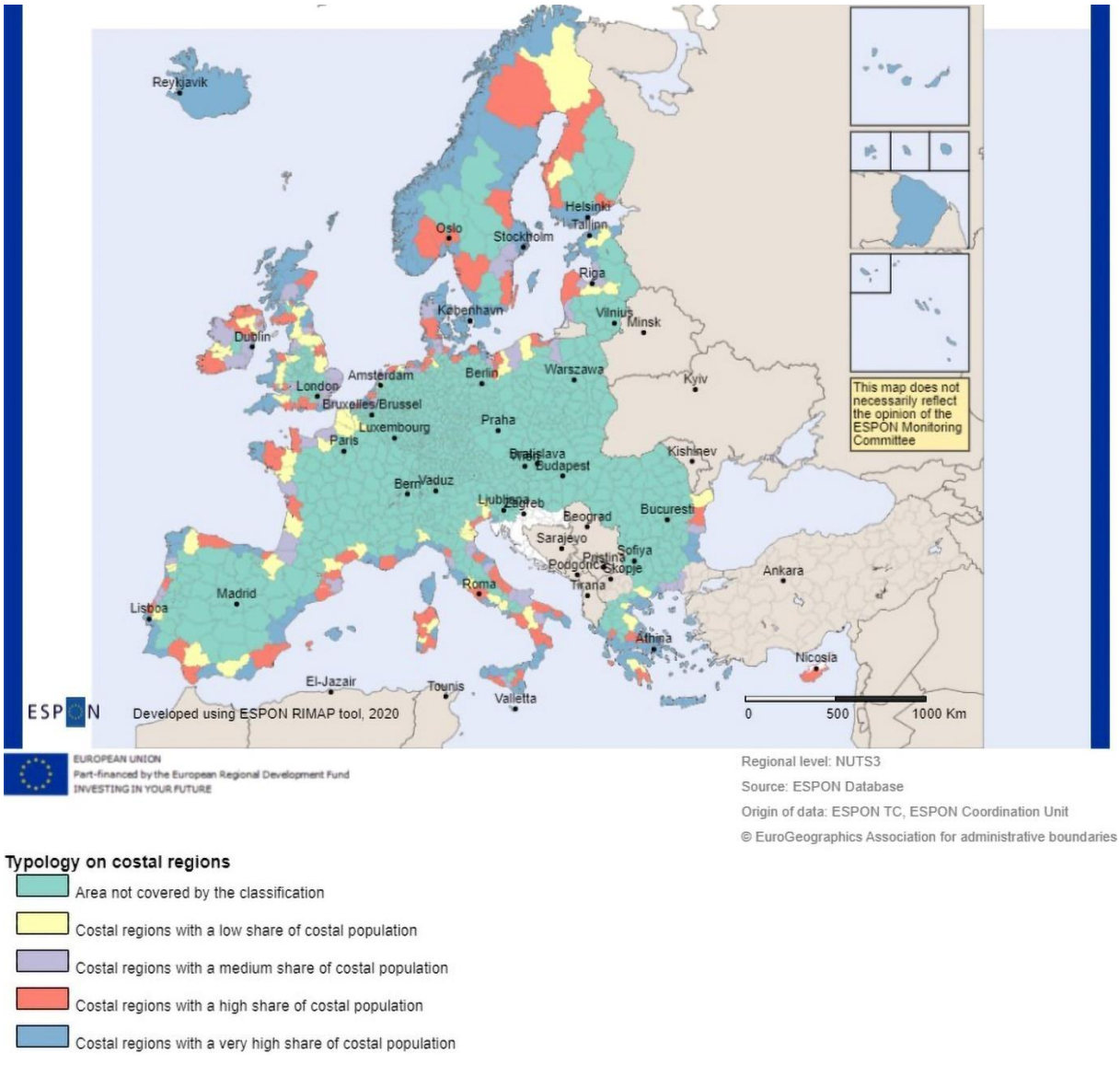


Figura 12: Mappa delle regioni costiere in Europa
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON RIMAP 2020

La mappa mostra la distribuzione geografica delle regioni costiere che si affacciano sul mare: esse si concentrano prevalentemente nell'Europa settentrionale come Svezia, Norvegia, Finlandia e in quella meridionale, che si estende dalla Spagna alla Turchia.

8. **Regioni in transizione industriale** (Figura 13). **I**n accordo con ESPON sono da definirsi le aree con rami industriali sempre più importanti (ESPON, 2011, pag.5). Ai fini della ricerca qui condotta sono state tenute in considerazione le regioni le regioni in transizione industriale complessa e/o negativa poiché si è ritenuto più interessante studiare la loro risposta e il loro valore nei diversi scenari.

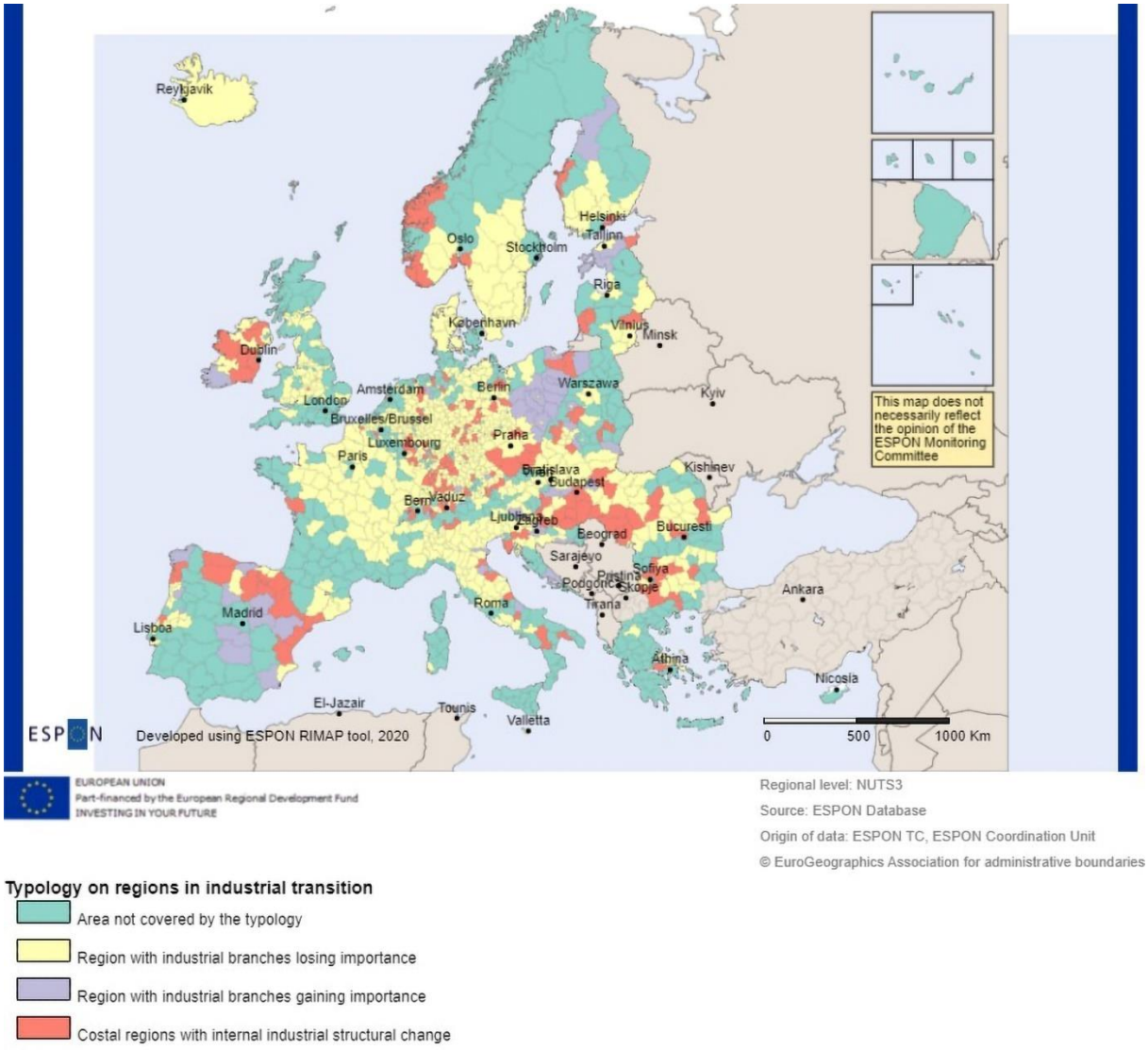


Figura 13: Mappa delle regioni in transizione industriale in Europa
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON RIMAP 2020

Una volta definito, selezionato e rappresentato le tipologie regionali, la seconda fase della ricerca ha previsto, per ciascun scenario, la costruzione di una tabella contenente in colonna le 8 tipologie regionali individuate in precedenza, a cui è stato assegnato un punteggio che varia da -2 a +2 in base al loro grado di coinvolgimento e alla loro capacità di affrontare le sfide presentate nei diversi scenari. In particolare, il punteggio -2 è stato assegnato alle regioni coinvolte negativamente che potrebbero subire effetti e conseguenze sfavorevoli per il loro sviluppo, mentre +2 per i territori che potrebbero beneficiare dei nuovi cambiamenti ed obiettivi descritti negli scenari e quindi essere impattati positivamente poiché attrezzati ad accoglierli. È stato inoltre assegnato il punteggio 0 a quei territori che non si ritiene essere coinvolti nei futuri scenari in maniera significativa, e quindi non potenzialmente influenzate dalle sfide. Mentre i valori +1 e -1 sono stati attribuiti a quelle regioni che possono subire dei potenziali impatti con tuttavia limitate conseguenze territoriali (vedi Tabella 1).

Scala di Valore	Descrizione
-2	Regioni coinvolte negativamente che potrebbero subire effetti e conseguenze sfavorevoli per il loro sviluppo
-1	Regioni parzialmente coinvolte che potrebbero subire lievi conseguenze ed effetti negativi per il loro sviluppo
0	Regioni che non si ritiene essere coinvolte nei futuri scenari in maniera significativa
+1	Regioni parzialmente coinvolte che potrebbero ottenere lievi conseguenze ed effetti positivi per il loro sviluppo
+2	Regioni che potrebbero beneficiare dei nuovi cambiamenti ed obiettivi descritti negli scenari

Tabella 13: Tabella dei descrittori dei punteggi assegnati
Fonte: Elaborazione propria

L'attribuzione dei valori e conseguente descrizione delle ragioni alla base derivano da: (i) la valutazione di due indicatori, ritenuti rappresentativi, per ogni scenario individuato nel portale "RIMAP Mapping"; (ii) analisi della letteratura; (iii) considerazioni e valutazioni personali. Come già menzionato, la valutazione è stata resa possibile dallo strumento online "RIMAP Mapping" che mi ha permesso, per ciascun scenario, di costruire una mappa selezionando due indicatori, che sono stati ritenuti essere i più rilevanti e maggiormente rappresentativi per

ciascuna sfida. In particolare, a seconda del tipo di dati selezionati, la mappa mostra punti (dati assoluti), colori d'ombra (dati relativi) o colori separati (dati di tipologia). L'obiettivo principale di RIMAP è quello di visualizzare e analizzare nel tempo il valore di un insieme di indicatori contenuti nella banca dati ESPON a diversi livelli regionali (NUTS); pertanto, per ogni scenario ho selezionato i due indicatori, classificati per tema, progetto o politica, che ho ritenuto potessero avere un impatto sulle regioni poiché correlati agli obiettivi presentati nel documento di Sibiu. Nel dettaglio, per quanto riguarda i cinque scenari, ho selezionato i seguenti indicatori:

1. Europa Protettiva: bilancio migratorio interno + cambiamento della popolazione migratoria internazionale
2. Europa Competitiva: popolazione economicamente attiva + regioni con risorse umane in scienza e tecnologia
3. Europa Equa: famiglie con accesso a banda larga + dottori e medici
4. Europa Sostenibile: esposizione regionale ai cambiamenti climatici + sensibilità fisica ai cambiamenti climatici
5. Europa Influente: flusso di investimenti diretti esteri mondiali + connettività globale per il trasporto merci

Per ogni scenario analizzato, il risultato finale è una mappa che contiene al suo interno la sovrapposizione tra i due indicatori selezionati e tipologie di regioni, che mi permette di comprendere in che modo i territori possano reagire ai diversi scenari. Questi valori sono stati poi riportati nella tabella di ciascun scenario con la relativa motivazione del punteggio assegnato.

L'ultimo step è stato infine l'effettiva territorializzazione dei cinque scenari; questo è stato il passaggio più importante e significativo del presente contributo di ricerca. Una volta ottenuti i dati relativi alle tipologie regionali di ESPON: in particolare, sono stati utilizzati i file Excel e le relative geometrie associate in formato Shapefiles a livello NUTS3 dell'UE, delle 8 tipologie regionali, disponibili come indicatori all'interno della piattaforma online "RIMAP". La tabella ricevuta di Excel "Typologies_metadata_data_final" comprende al suo interno tutti i territori dell'UE a livello NUTS3, classificati e distinti a seconda della loro localizzazione e della loro tipologia: urbano-rurale, metropolitane, regioni ultra-periferiche, isole, regioni scarsamente popolate, regioni montane, regioni costiere ed in transizione industriale. Più nel dettaglio, le

otto tipologie regionali sono classificate, con lettere o numeri, a seconda della loro categoria: ad esempio, le regioni urbano-rurali sono suddivise in (i) "*Predominantly urban region"* a cui è assegnato il numero 1, (ii) "*Intermediate region, close to a city"* a cui è assegnato il numero 21, (iii) "*Intermediate region, remote"* con il numero 22, (iv) "*Predominantly rural region, close to a city"* con il numero 31 ed infine (v) "*Predominantly rural region, remote"* a cui è stato assegnato il numero 32 (vedi Tabella 2).

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
1	*id*	*level*	*NUTS_version*	typ_urbrur	typ_metro	typ_border_A	typ_border_B	typ_island	typ_sparsely	typ_outermost	typ_mountains	typ_coastal	typ_indtrans
2	AT111	NUTS3	2006	31	0	1	1	0	0	0	8	E	A3
3	AT112	NUTS3	2006	31	0	1	1	0	0	0	8	E	B
4	AT113	NUTS3	2006	31	0	1	1	0	0	0	8	E	B
5	AT121	NUTS3	2006	31	0	0	0	0	0	0	2	E	A1
6	AT122	NUTS3	2006	21	0	0	0	0	0	0	3	E	A1
7	AT123	NUTS3	2006	31	0	0	0	0	0	0	2	E	A1
8	AT124	NUTS3	2006	32	0	1	1	0	0	0	8	E	B
9	AT125	NUTS3	2006	31	0	1	1	0	0	0	8	E	B
10	AT126	NUTS3	2006	1	1	1	1	0	0	0	8	E	A1

Tabella 14: Tabella Excel contenente la classificazione a livello NUTS3 delle 8 tipologie regionali dell'UE
Fonte: dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

In particolare, il lavoro di territorializzazione si è suddiviso in diverse fasi, articolate tra lo strumento Excel e ArcGIS:

1. Normalizzazione della tabella Excel di ESPON: per ognuno dei 8 indicatori, ho individuato e distinto le diverse tipologie regionali, classificate da ESPON, utili alla mia analisi a cui ho assegnato il punteggio di 1 se il NUTS3 ne è influenzato, e di 0 se non risulta coinvolto. Per questo lavoro ho confrontato le mappe ottenute in precedenza da RIMAP con gli shapefiles mandati da ESPON in cui sono presenti le geometrie dell'UE, che mi ha permesso di effettivamente capire dove ogni NUTS3 fosse localizzato nell'Unione e in che modo fosse coinvolto nello scenario. In particolare:
   - Regioni urbano-rurali: ho assegnato il punteggio di 1 per i NUTS classificati dal valore **31** e **32**, mentre il punteggio di 0 per i territori con il valore di **1** (regioni prevalentemente urbane), **21** e **22** (regioni intermedie), poiché non interessati dalla mia analisi; infatti, per la prima tipologia, ho preso in considerazione le regioni prevalentemente rurali, lontane dalle grandi città e dalle aree metropolitane.
   - Regioni metropolitane: ho considerato tutte le regioni metropolitane con il valore di **1**, **2**, **3** assegnandogli il punteggio di 1.

- Per le regioni ultra-periferiche, le isole e le regioni scarsamente popolate: il procedimento è stato più rapido poiché nella tabella era presente una sola variabile a cui ho assegnato il punteggio di 1.
- Regioni montane: ho assegnato il punteggio di 1 per le regioni prevalentemente montane che sono classificate con il valore di **2** e di **3**, mentre per quanto riguarda i NUTS con il valore di **8** (regioni scarsamente montane) ho assegnato il punteggio di 0 poiché non rilevanti per l'analisi.
- Regioni costiere: ho assegnato 1 a tutte le NUTS3 classificate con i valori **B**, **C** e **D** (regioni costiere con alta e/o scarsa percentuale di popolazione costiera), mentre 0 a quelle catalogate con **E** poiché situate nell'entroterra dell'Unione e non rilevanti per lo studio.
- Regioni in transizione industriale: ai NUTS classificati con **A2** (regioni con rami industriali che assumono importanza) e **B** (aree non coperte dalla tipologia) ho assegnato il punteggio di 0, mentre a quelli con **A1** (regioni con rami industriali che perdono importanza) e **A3** (regioni costiere con cambiamenti interni industriali) il punteggio di 1 poiché ho scelto di analizzare la reazione delle regioni in transizione negativa e complessa.

2. Creazione delle 8 mappe classificate a seconda della tipologia regionale su ArcGIS in cui ho distinto con il colore nero le regioni interessate ed influenzate nell'analisi, mentre in bianco le regioni non coinvolte (vedi Figura 14 e 15). Tali carte servono come maschera per la realizzazione successiva della mappa finale per ciascun scenario e sono funzionali alla miglior comprensione della localizzazione delle diverse tipologie territoriali all'interno dell'Unione Europea.

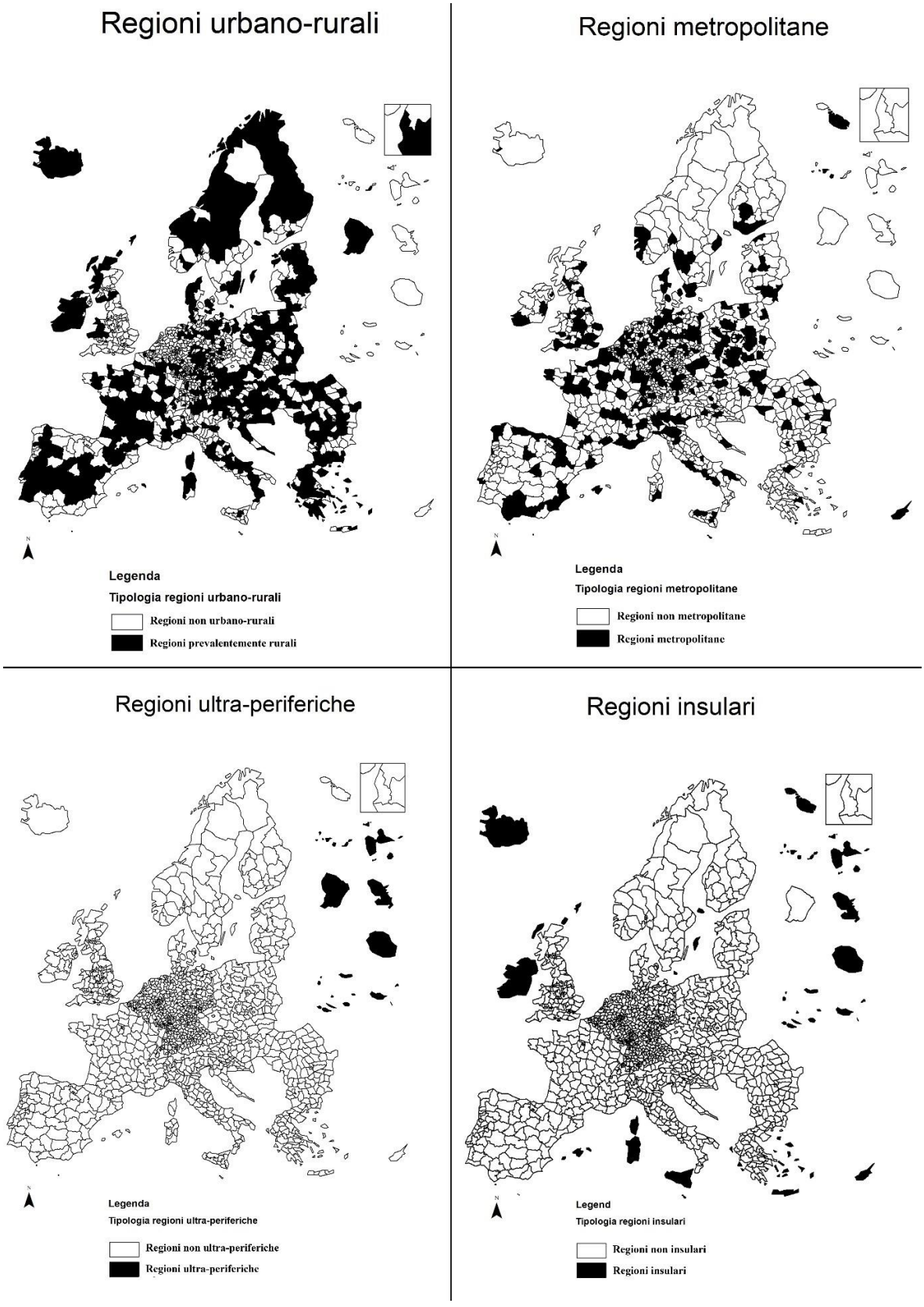


Figura 14: Mappe con la classificazione delle prime quattro tipologie regionali
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON del 2006 e sui dati RIMAP del 2020

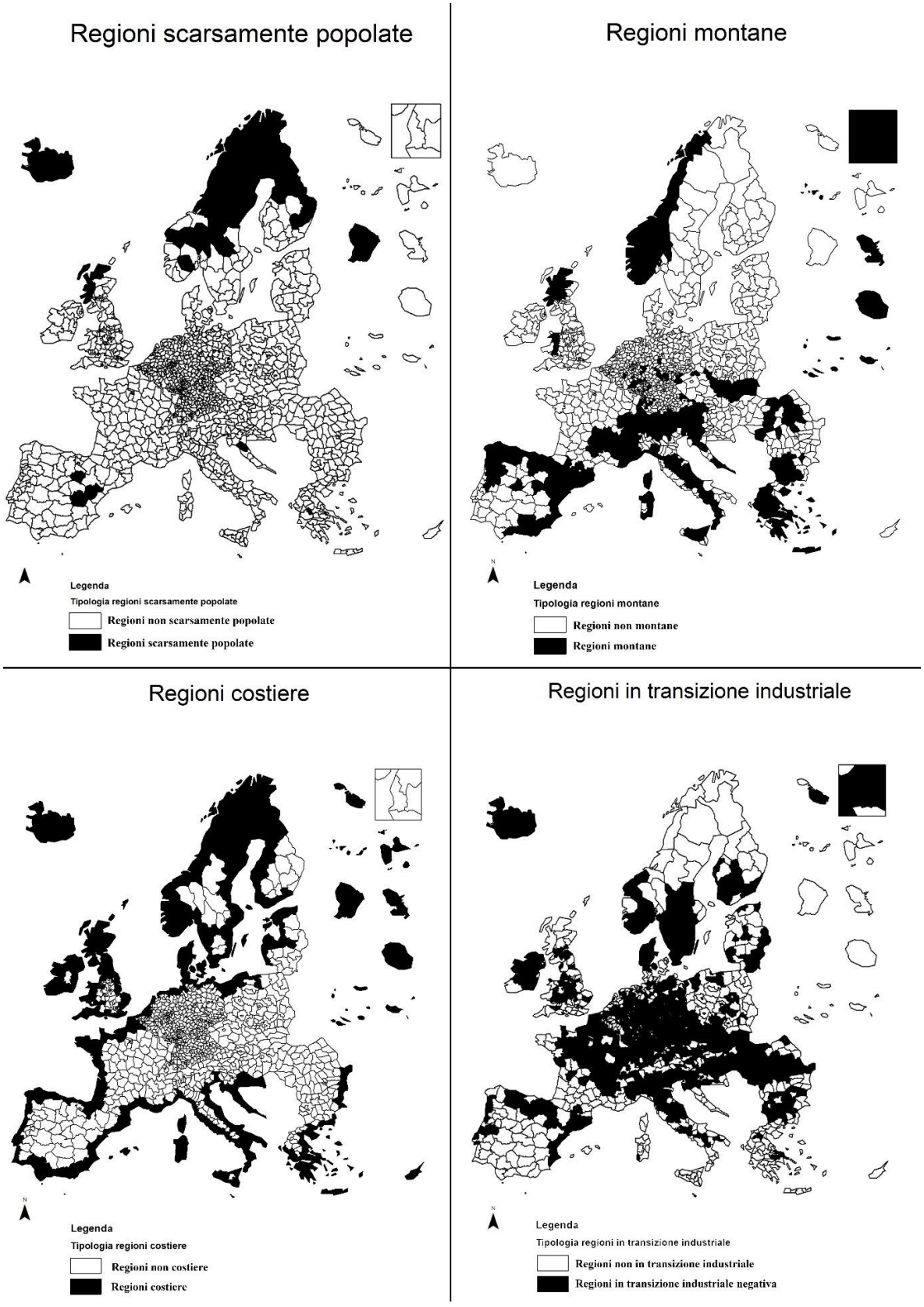


Figura 15: Mappe con la classificazione delle seconde quattro tipologie regionali
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON del 2006 e sui dati RIMAP del 2020

Questi primi due passaggi sono stati il punto di partenza per la fattiva territorializzazione dei cinque scenari.

3. Assegnazione a ciascun NUTS del punteggio, precedentemente definito, che indica il grado di coinvolgimento dei territori negli scenari: nella tabella di lavoro Excel è stata aggiunta, per ciascun scenario, una colonna in cui associo i territori identificati con 1 ai valori che vanno da -2, per i territori coinvolti negativamente e non pronti ad affrontare le sfide presentate, a +2 per quelli invece ben attrezzati ad accoglierli. Infine, ho creato la colonna "Totale" in cui è presente la sommatoria di tutti i valori ottenuti: tali valori sono stati poi utilizzati per la fase finale della territorializzazione.
4. L'ultimo step ha previsto la creazione di una mappa finale su ArcGIS per ogni scenario, in cui sono state territorializzate e differenziate tutte le NUTS3 dell'UE in base ai valori totali appena ottenuti. La realizzazione di tale carta ha quindi permesso di capire effettivamente, quali territori potrebbero essere coinvolti nei diversi scenari e in che modo potrebbero reagire a tutte le conseguenti implicazioni.

Una volta definito il quadro metodologico, le seguenti sezioni dal 4.3 al 4.7 presentano l'esito della territorializzazione dei cinque scenari della carta di Sibiu.

Infine, nel paragrafo 4.8, allo scopo di sistematizzare ed evidenziare in maniera più efficace le considerazioni emerse in merito alla maggiore o minore adeguatezza che le province europee mostrano nell' affrontare gli scenari presentati, è stato predisposto un diagramma a barre, in cui sono indicate le modalità di risposta, positiva, negativa o neutra di ciascuna provincia europea rispetto a ciascuno scenario. Il grafico è stato ricavato facendo la sommatoria dei valori positivi, negativi e neutri presenti nella colonna "Totale" del database su Excel, ottenuti dalle province europee. In ciascuna colonna del grafico si sono mantenute le colorazioni utilizzati nelle mappe: verde per le province con punteggi positivi, giallo per le province con punteggi neutri e rosso per quelle con valori negativi. La rappresentazione ha proprio come principale obiettivo quello di riassumere visivamente e concettualmente se e in che modo l'Europa è preparata rispetto agli scenari. Il medesimo procedimento è stato poi ripetuto nel paragrafo 5.3.2. per studiare l'impatto potenziale degli scenari di Sibiu anche sul territorio italiano.

4.3. Europa Protettiva

4.3.1. Introduzione

Il primo scenario preso in considerazione è stato "Europa Protettiva". Questo scenario sottolinea il ruolo dell'Europa nel difendere i cittadini dell'UE combattendo l'immigrazione clandestina, il terrorismo, la criminalità informatica ed organizzata e le minacce ibride, delle quali l'Unione Europea ha avanzato una possibile definizione: *"combinazione di attività coercitive e sovversive, di metodi convenzionali e non convenzionali (cioè diplomatici, militari, economici e tecnologici), che possono essere usati in modo coordinato da entità statali o non statali per raggiungere determinati obiettivi, rimanendo però sempre al di sotto della soglia di una guerra ufficialmente dichiarata"*[16].

Nel documento di Sibiu emerge che l'Europa deve essere in grado di garantire la pace, la sicurezza e la difesa dei suoi cittadini, proteggendone al tempo stesso la libertà. Rispettando i diritti umani fondamentali e avendo sistemi giuridici diversi, l'Europa potrebbe essere un luogo in cui i cittadini si sentono liberi e sicuri (Commissione Europea, 2019). Infatti, come sostiene la Commissione Europea, le sfide più prevedibili che l'UE dovrà affrontare nei prossimi decenni derivano dai cambiamenti demografici, fenomeno complessi con molte cause e conseguenze interconnesse tra loro: grazie all' elevata qualità della vita e al benessere generale, la speranza di vita degli europei continua ad aumentare. Migrazione e cambiamento demografico sono da considerarsi pertanto due delle sfide più importanti per l'UE, con molti paesi già profondamente coinvolti nella gestione di questa realtà e nella ricerca di una soluzione (ESPON, 2008). I due principali fattori che avranno l'impatto principale nel prossimo futuro sono l'invecchiamento della popolazione nei paesi sviluppati e l'aumento della popolazione nei paesi in via di sviluppo (ESPON, 2008). Una corretta gestione della migrazione potrebbe compensare l'inesorabile declino demografico e invertire il deficit demografico dell'Europa. Tuttavia, il quadro europeo è ancora molto diversificato, con molte regioni che si trovano di fronte a tendenze positive, mentre altre si trovano di fronte a prospettive negative (ESPON, 2008).

[16] Comunicazione congiunta della Commissione Europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la sicurezza al Parlamento europeo e al Consiglio del 6 aprile 2016, dal titolo "Quadro congiunto per contrastare le minacce ibride – La risposta dell'Unione europea"

4.3.2. Obiettivi

Per quanto riguarda lo scenario descritto nell'Europa Competitiva, gli obiettivi definiti nel documento sono:

- *Unione europea della sicurezza:* dal momento che terrorismo e la sicurezza sono tra le principali preoccupazioni dei cittadini dell'UE, e data la natura sempre più transfrontaliera delle minacce, l'Unione è chiamata a svolgere un ruolo importante nel rafforzamento della sicurezza interna. Si ritiene necessario usare le risorse europee in modo più efficace, unendo gli sforzi di prevenzione e lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata e informatica e le minacce ibride.
- *Unione europea della difesa:* viene descritta inoltre la necessità di aspirare ad una vera unione della difesa, consolidando la cooperazione tra gli Stati Membri, consentendo all'Europa di assumersi una maggiore responsabilità della propria sicurezza e migliorando l'autonomia strategica.
- *Migrazione:* il terzo obiettivo riportato nello scenario riguarda la gestione, che deve essere più proattiva, della migrazione e delle sue molteplici conseguenze. L'Europa deve continuare a promuovere una politica di integrazione a tutti i livelli, quanto mai necessaria a costruire società inclusive e coese: la gestione della migrazione è pertanto strettamente connessa alla necessità di tutelare, mediante norme affidabili e prevedibili, la libera circolazione all'interno del territorio europeo.

Le regioni che potrebbero beneficiare del fenomeno migratorio sarebbero le regioni definite "ospitanti globali" e le capitali con un saldo migratorio positivo. Una politica migratoria che assicuri la corretta gestione della migrazione esterna, infatti, garantisce con successo la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE. Le regioni che si trovano in una situazione particolarmente favorevole, regioni "doppio positivo" (vale a dire aree con crescita demografica sia attraverso uno sviluppo positivo della popolazione naturale che attraverso uno sviluppo migratorio) si concentrano principalmente lungo il corridoio che si estende dalla costa mediterranea della Spagna attraverso Francia e Svizzera, fino all'Italia settentrionale e all'Austria occidentale. Anche le regioni europee si trovano in una situazione "doppia negativa" (vale a dire aree con una diminuzione della popolazione sia a causa di uno sviluppo naturale

negativo della popolazione che a causa della migrazione) nelle periferie europee e in particolare nell'Europa orientale (ESPON, 2008).

La situazione dovrebbe quindi essere considerata una sfida in relazione alle crescenti disparità regionali in Europa. All'interno di alcuni paesi europei, la diversità delle regioni in termini di crescita demografica dovuta alla migrazione potrebbe essere significativa. Se si esaminano più da vicino le prospettive demografiche, esiste un divario significativo in termini di crescita demografica tra l'Europa e i suoi vicini orientali e meridionali; ciò implica conseguenze alla competitività regionale e alla coesione territoriale in generale, poiché la percentuale di persone in età lavorativa per sostenere l'economia locale e il mercato del lavoro varierà notevolmente da una regione all'altra (ESPON, 2008). A tal riguardo, questo può essere particolarmente preoccupante per quanto riguarda lo sviluppo regionale equilibrato all'interno di questi paesi e la sicurezza interna degli stessi Stati membri.

Inoltre, il documento sottolinea l'importanza e la necessità di instaurare una buona cooperazione tra gli Stati membri in materia di protezione per garantire sia la sicurezza interna, prevenendo, ove possibile, attacchi e minacce terroristiche, sia la sicurezza esterna, garantendo una migliore gestione dei flussi migratori esterni verso l'Europa e un'efficace protezione delle frontiere esterne dell'Unione. Il terrorismo e la sicurezza sono le principali preoccupazioni dei cittadini dell'UE, data la natura sempre più transfrontaliera delle minacce, l'Unione ha un ruolo importante da svolgere per rafforzare la sicurezza interna (Commissione europea, 2019, pag. 30). È probabile che le regioni metropolitane e le grandi capitali possano essere più esposte a queste minacce, così come ad altri attori globali, come varie organizzazioni estremiste e terroristiche, rispetto alle regioni scarsamente popolate o alle regioni ultra-periferiche che possono essere meno coinvolte, anche se la migrazione della popolazione giovane e qualificata è percepita come specificamente problematica.

In breve, l'Unione europea deve essere in grado di tutelare i propri interessi in materia di sicurezza. In effetti, ad esempio, le minacce ibride stanno sostituendo sempre più spesso le minacce convenzionali nell'ambito della sicurezza globale e negli ultimi decenni il mondo è stato sempre più sfidato da queste minacce (Bejtush & Ejup, 2017, pag. 91).

4.3.3. Territorializzazione dello scenario "Europa Protettiva"

Ai fini della definizione dei pesi – quindi dei valori attribuiti – e della rappresentazione cartografica, che ha permesso di stabilire quali regioni europee fossero soggette a saldi migratori positivi (sia interni che esterni) e quali a saldi migratori negativi, sono stati utilizzati i seguenti indicatori (i) sviluppo migratorio netto annuale ("*annual net migration development*") e (ii) emigrazione ("*emigration" – Tabella 3).*

	INDICATORI RIMAP - EUROPA PROTETTIVA		
	NOME INDICATORE	DESCRIZIONE	RELAZIONE CON GLI OBIETTIVI
1	**SVILUPPO MIGRATORIO NETTO ANNUALE**	La migrazione interna avviene tra regioni all'interno dei singoli paesi. Il bilancio migratorio interno di ogni regione è stato calcolato in base ai dati dei flussi migratori tra le regioni di ogni paese. Esso, quindi, valuta il saldo migratorio di una regione con tutte le altre regioni dello stesso paese.	Per effettivamente investigare quale è la percentuale di popolazione migrante all'interno dei singoli paesi poiché in molte regioni europee la crescita o il declino demografico è fortemente influenzato dai flussi migratori. Ciò riguarda sia la migrazione interna che quella internazionale.
2	**EMIGRAZIONE**	La migrazione internazionale è il cambiamento della popolazione da e verso i diversi paesi.	Per effettivamente investigare quale è la percentuale di popolazione migrante internazionale, da e verso altri paesi europei.

Tabella 15: Indicatori scenario "Europa Protettiva"
Fonte: Elaborazione personale basata sui dati RIMAP 2020

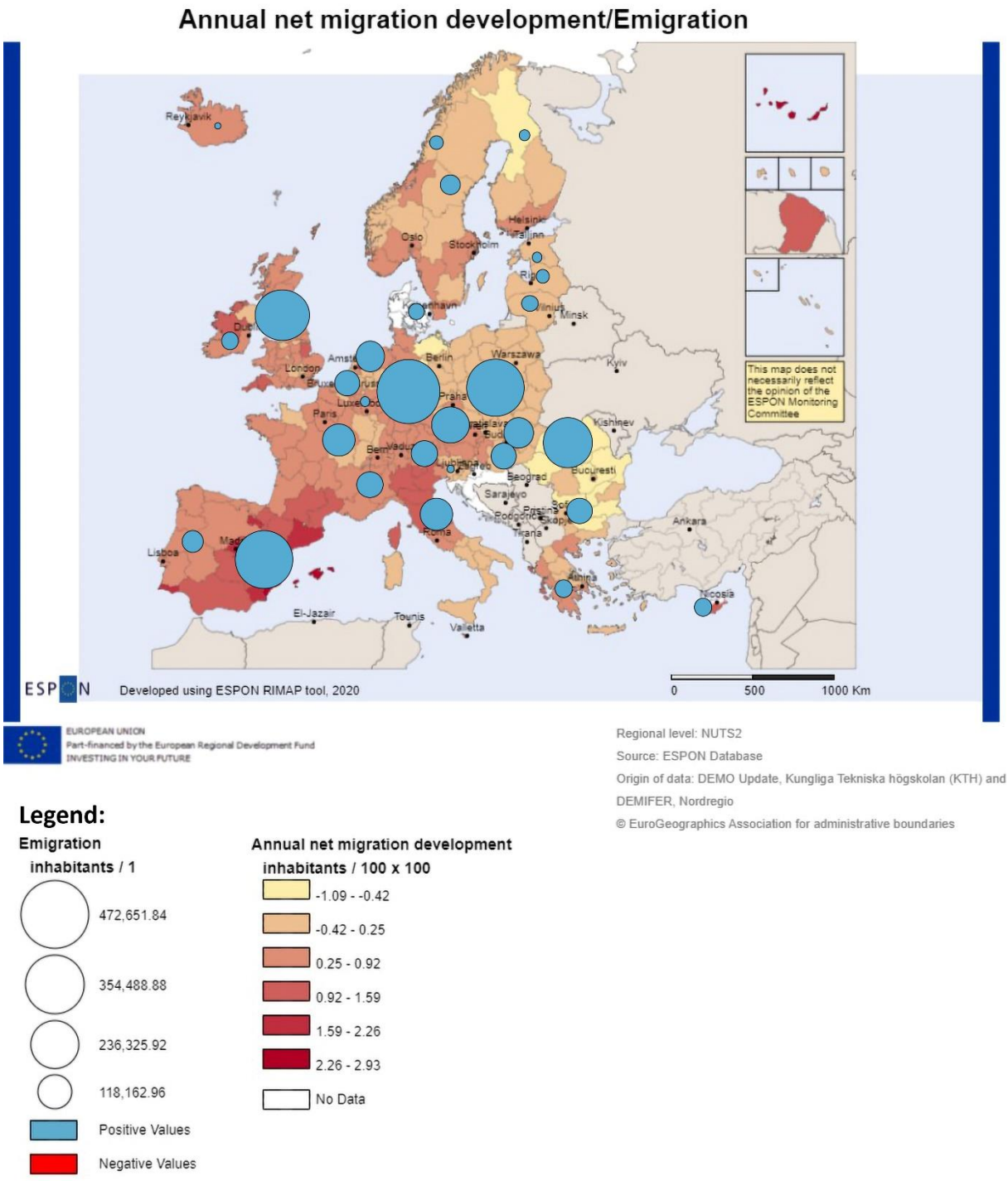


Figura 16: Mappa derivante dalla combinazione dei due indicatori nello scenario "Europa Protettiva"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati RIMAP 2020

Come mostra la Figura 16, in molte regioni europee la crescita o il declino demografico è fortemente influenzato dai flussi migratori; ciò riguarda sia la migrazione interna sia quella

internazionale. Secondo questi dati, senza l'immigrazione, la grande maggioranza delle regioni subirebbero un notevole declino demografico nei prossimi decenni. In generale, la maggior parte delle regioni sarà in grado di aumentare la propria popolazione con l'immigrazione da altre regioni, ma alcune di esse vedranno probabilmente diminuire la propria popolazione a causa dell'emigrazione (ESPON DEMIFER, 2013). Sulla base di queste considerazioni, nella seguente tabella 4 viene quindi valutato se le diverse tipologie di regioni individuate sono più o meno pronte ad accogliere ed affrontare le sfide e gli obiettivi definiti dallo scenario.

Tabella sinottica – EUROPA PROTETTIVA			
TIPOLOGIE REGIONALI	AREE URBANE/ RURALI	- 1	Prendendo in considerazione l'indicatore "*Emigrazione",* le aree rurali, lontane dalle grandi città e agglomerati urbani, potrebbero non essere interessate da ingenti fenomeni migratori; viceversa, potrebbero essere oggetto del fenomeno inverso, ovvero di flussi emigratori di spopolamento.
	REGIONI METROPOLITANE	+ 2	Le regioni che si trovano in una situazione particolarmente favorevole, regioni "doppio positivo" (vale a dire aree con crescita demografica sia attraverso uno sviluppo positivo della popolazione naturale che attraverso uno sviluppo migratorio) sarebbero le regioni ospitanti globali e le capitali con un saldo migratorio positivo. La maggior parte delle regioni capitali in Europa, essendo i principali motori economici, sono luoghi attraenti sia per la migrazione interna che internazionale, come evidenziato dall' indicatore "*Sviluppo migratorio netto attuale".*
	REGIONI ULTRA-PERIFERICHE	- 2	Le regioni europee che si trovano in una situazione "doppia negativa" (vale a dire aree con una diminuzione della popolazione sia a causa di uno sviluppo naturale negativo della popolazione che a causa della migrazione) si trovano principalmente nelle zone ultra-periferiche europee, come evidenziato dall' indicatore "*Sviluppo migratorio netto attuale"*. Questi territori, lontani dalle grandi metropoli, sono soggetti a scarsi flussi migratori in entrata; è invece possibile che la popolazione si sposti verso le città o nazioni diverse, provocando un calo demografico. Per questo motivo, i territori possono essere meno coinvolti nei fenomeni terroristici, anche se la migrazione della popolazione giovane e qualificata è percepita come specificamente problematica
	REGIONI INSULARI	+ 1	Le aree costiere e le isole potrebbero essere soggette a flussi migratori ingenti, come si evince dall'indicatore *"Sviluppo migratorio netto attuale"* che mostra un saldo migratorio positivo, in quanto un elevato numero di migranti si sposta via mare con imbarcazioni di vario genere e per raggiungere le grandi aree metropolitane, approdano nei territori che si affacciano sul mare o fiumi. Tali regioni sono però caratterizzate da specificità geo-economiche particolari che potrebbero rendere più difficile l'accoglienza dei migranti.
	REGIONI SCARSAMENTE POPOLATE	- 1	Le regioni europee che si trovano in una situazione "doppia negativa" (vale a dire aree con una diminuzione della popolazione sia a causa di uno sviluppo naturale negativo della popolazione che a causa della migrazione) si trovano principalmente nelle zone scarsamente popolate europee, come evidenziato dall' indicatore "*Emigrazione"*. Questi territori, lontani dalle grandi metropoli, sono soggetti a scarsi flussi migratori in entrata; è invece possibile che la popolazione si sposti verso le città, provocando un calo demografico.
	REGIONI MONTANE	+ 1	La diversità dei territori dal punto di vista geo-morfologico (livelli diversi di desertificazione, densità abitativa e vicinanza ai centri di servizi), impattano sul

			fenomeno migratorio determinando processi di accoglienza, inserimento e inclusione molto diversificati : l'eterogeneità dei soggetti che sono coinvolti nel processo migratorio (adulti in età lavorativa con o senza la famiglia, pensionati, immigrati extra-comunitari, giovani creativi etc.) intercetta una varietà di situazioni all'interno del contesto montano europeo, generando delle vere e proprie tipologie di nuovi abitanti e territori di re-insediamento.
	REGIONI COSTIERE	+ 1	Le aree costiere e le isole potrebbero essere soggette a flussi migratori ingenti, in quanto un elevato numero di migranti si sposta via mare con imbarcazioni di vario genere e per raggiungere le grandi aree metropolitane, approdano nei territori che si affacciano sul mare o fiumi, come si evince dall'indicatore *"Sviluppo migratorio netto attuale"* che mostra un saldo migratorio positivo.
	REGIONI IN TRANSIZIONE ECONOMICA	- 1	Il perdurare della situazione di squilibrio (economico, sociale, ecologico, politico) tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, sommato alla crescita demografica, a favorire le migrazioni: è molto probabile che si potranno determinare ingenti flussi migratori dai paesi poveri verso quelli più ricchi e più tecnologicamente avanzati. Le regioni in transizione economica negativa sembrano essere luoghi poco attrattivi per i migranti, come si evidenzia nell'indicatore "*Sviluppo migratorio netto attuale*" che rischiano di subire conseguenze negative per il loro sviluppo.

Tabella 16: Tipologie regionali nello scenario "Europa Protettiva"
Fonte: Elaborazione personale basata sui dati RIMAP 2020

Sulla base degli indicatori ed i valori attribuiti ad ogni tipologia regionale, è stata predisposta una mappa finale su ArcGIS, in cui sono state territorializzate e differenziate tutte le NUTS3 dell'UE in base ai valori totali ottenuti dalla sommatoria dei singoli punteggi di ciascuna tipologia regionale. La realizzazione di tale mappa ha quindi permesso di capire effettivamente, quali territori potrebbero essere coinvolti nei diversi scenari e in che modo potrebbero reagire a tutte le conseguenti implicazioni.

EUROPA PROTETTIVA

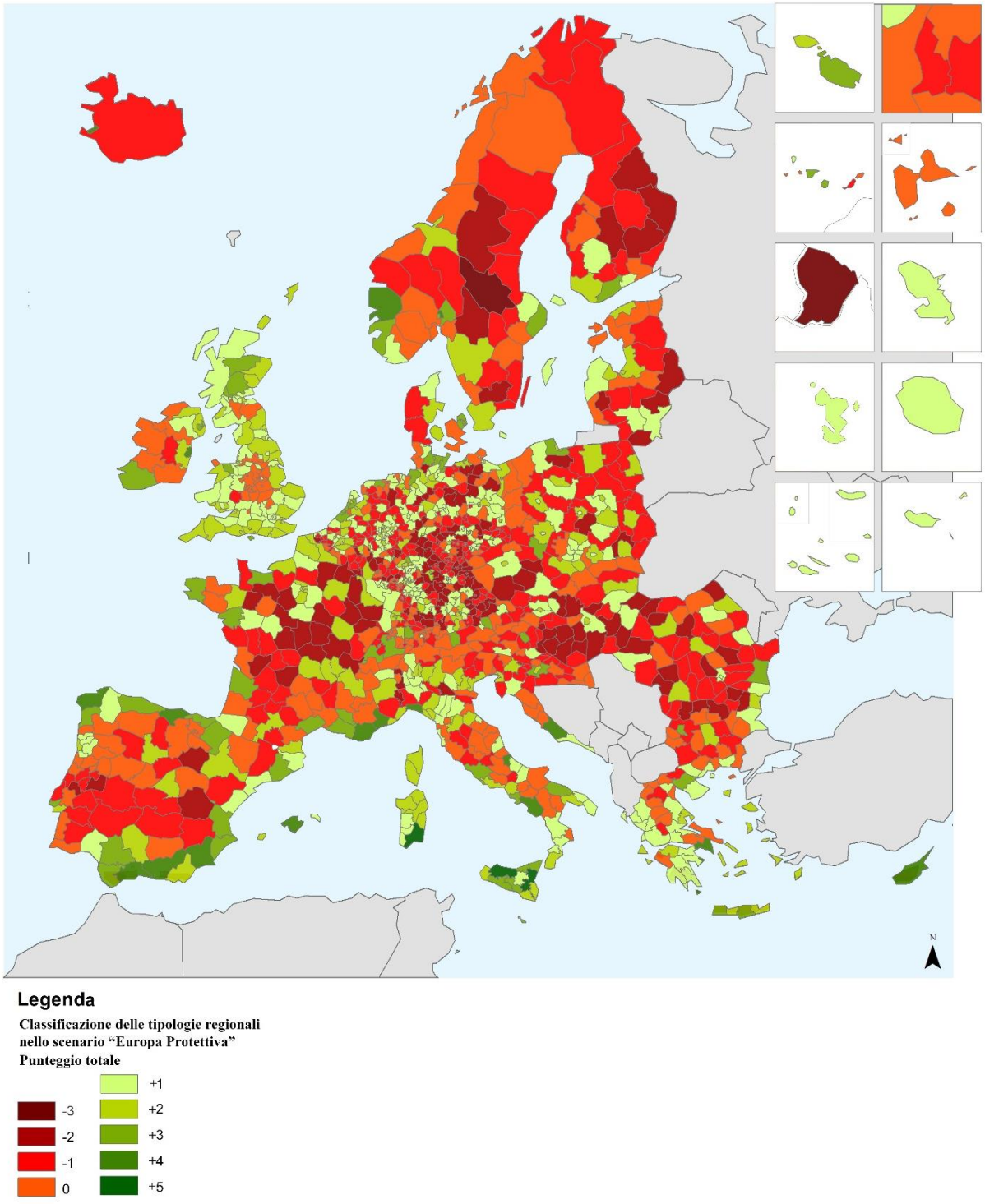


Figura 17: Territorializzazione dello scenario "Europa Protettiva"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

4.3.4. Discussione

La mappa elaborata (Figura 17) permette di visualizzare graficamente la risposta dei territori europei in riferimento al primo scenario analizzato e di discuterne quindi i risultati: "Europa Protettiva", e il suo fondamentale ruolo nel difendere i cittadini dell'UE combattendo l'immigrazione clandestina, il terrorismo, la criminalità informatica, la criminalità organizzata e le minacce ibride. Come si evince dalla mappa ottenuta, su un numero complessivo di 1461 province esaminate, è possibile stilare una sorta di classifica, in base alla risposta di ciascun territorio, rilevata dai punteggi assegnati e ottenuti. Nella rappresentazione, si nota immediatamente una generale e diffusa disomogeneità territoriale che mostra come alcune province e paesi si trovano in situazioni favorevoli rispetto ad altri che mostrano invece difficoltà e ritardi nelle condizioni economiche, infrastrutturali e sociali, probabili cause della negativa capacità di affrontare le sfide previste nello scenario. I punteggi di ogni singola provincia sono stati ottenuti dalla sommatoria dei singoli valori attribuiti alle diverse tipologie regionali; ad esempio, può verificarsi che una provincia faccia parte di più tipologie regionali che diversificheranno il punteggio di partenza.

Entrando più nel dettaglio dell'analisi, come si evince dalla mappa (Figura 17), a livello europeo, i territori meglio attrezzati per accogliere le sfide dello scenario "Europa Protettiva", sembrano essere le zone costiere. In particolare, quelle della Spagna, mentre in maggiore difficoltà paiono quelle del Portogallo; pertanto la penisola Iberica presenta sicuramente una disomogeneità tra province costiere degli Stati costituenti, ma altresì una netta disparità tra zone costiere e province dell'entroterra, molto più arretrate. Allo stesso modo, anche le province costiere della Francia, soprattutto quelle che si affacciano sul mar Mediterraneo, sembrano essere meglio attrezzate ottenendo punteggi maggiori rispetto alle zone interne. Per quanto concerne invece le province dell'Europa centrale continentale, dove si concentrano prevalentemente le aree metropolitane e di transizione industriale, ma anche quelle rurali, si verifica una più o meno equa distribuzione dei risultati; picchi positivi si trovano in particolare in alcune zone della Germania, del Lussemburgo, di Olanda e Belgio, mentre i punteggi più bassi si verificano nelle province più a nord della Scandinavia, aree climaticamente inospitali e scarsamente popolate, e nelle regioni a Est dell'Europa, come Romania, Bulgaria e Ungheria. Per quanto poi riguarda le isole maggiori, il picco negativo lo conquista l'Islanda, mentre il

Regno Unito, che presenta zone con positive transizioni industriali e città metropolitane, registra risultati omogenei ed elevati in tutto il proprio territorio.

Le osservazioni avanzate in riferimento allo scenario "Europa Protettiva" rendono possibili alcuni commenti e riflessioni. Una considerazione tra le più evidenti è che gran parte delle zone costiere dell'Unione risultano essere meglio attrezzate rispetto a quelle interne ad accogliere i cambiamenti e le sfide presentate nello scenario, forse anche perché storicamente, nel corso degli anni, più abituate a movimenti e flussi migratori che richiedono mezzi, strutture e caratteristiche piuttosto adattive. È necessario tuttavia fare una distinzione tra regioni costiere rurali, montane e scarsamente popolate e regioni costiere metropolitane a transizione industriale: le prime, per le loro specificità territoriali che rendono più difficile la gestione del territorio stesso, sicuramente meno attrezzate ad affrontare i cambiamenti rispetto alle seconde.

4.4. Europa Competitiva

4.4.1. Introduzione

Il messaggio chiave della seconda raccomandazione politica è lo sviluppo di una solida base economica per la futura Unione Europea. Una delle priorità politiche fondamentali dell'UE è un'economia competitiva con una crescita elevata e sostenuta della produttività, molto importante per la prosperità e la competitività dell'Europa (Commissione europea, 2019). In un contesto di accelerazione della globalizzazione, del progresso economico e della conoscenza, in Europa cresce la domanda di persone altamente qualificate e la concorrenza tra le regioni per attirare giovani qualificati, non solo all'interno dei singoli paesi, ma anche a livello transnazionale (ESPON, 2006). Di fronte a una società che invecchia e alle sfide della digitalizzazione sarà essenziale assicurare un'adeguata protezione sociale a tutti i lavoratori, investire nell'apprendimento permanente, nella formazione e nel perfezionamento della forza lavoro dell'UE e garantire pari opportunità.

Strettamente legato alla politica di concorrenza è lo sviluppo della digitalizzazione: la tecnologia e l'automazione continueranno a cambiare profondamente il nostro modo di lavorare, vivere e muoversi in città. La diffusione e lo sviluppo della tecnologia potrebbero produrre grandi vantaggi per la società: ad esempio, potrebbe contribuire a migliorare la salute, insieme a una migliore e più sicura assistenza ai pazienti, risolvendo molte delle sfide poste dall'urbanizzazione (ad esempio, può garantire un migliore funzionamento dei trasporti pubblici, degli ascensori, dei servizi pubblici, una gestione più efficiente dei flussi di traffico automobilistico, ecc.). Tuttavia, la digitalizzazione può avere successo solo se si dimostra sufficientemente inclusiva: è importante attuare una strategia di cooperazione inclusiva tra regioni più piccole e grandi, un'inclusione digitale (Commissione europea, 2019).

4.4.2. Obiettivi

Come precedentemente richiamato, ogni scenario aiuta a definire obiettivi specifici. In particolare, per quanto riguarda, l'Europa Competitiva, gli obiettivi definiti nello scenario sono:

- *Ricerca ed innovazione*: con la finalità di incanalare risorse finanziarie e competenze verso progetti di ricerca e innovazione all'avanguardia;

- *Politica industriale moderna*: con l'obiettivo di creare l'infrastruttura necessaria, incentivare l'innovazione, agevolare la diffusione delle nuove tecnologie, promuovere un sistema normativo intelligente e sostenere l'industria in generale;
- *Capacità digitali*: investire nelle capacità digitali per permettere all'Europa di diventare leader mondiale nella trasformazione digitale;
- *Mercato unico*: potenziare il mercato unico che integri una dimensione legata e dedicata all'economia digitale, consentirà di crescere alle imprese e di commerciare a livello transfrontaliero;
- *Unione economica e monetaria*: continuare a promuovere la crescita e garantire la prosperità sostenibile attraverso un ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria ed il rafforzamento delle riforme strutturali a livello nazionale;
- *Mercato del lavoro europeo*: sostenere la trasformazione del mercato del lavoro migliorando le condizioni di lavoro e della salute e sicurezza sul lavoro. Di fronte ad una società che invecchia e alle sfide della digitalizzazione sarà essenziale assicurare un'adeguata protezione sociale a tutti i lavoratori e pari opportunità.
- *Quadro normativo moderno e flessibile per i trasporti e la mobilità*: rendere efficiente un sistema di trasporto connesso ed automatizzato, completando lo spazio unico Europeo dei trasporti per migliorare la connettività in tutta Europa.

Le regioni urbane attraggono spesso giovani popolazioni (studenti, giovani immigrati attivi e stranieri) grazie alle maggiori opportunità di occupazione sia per i migranti interni (provenienti da diverse regioni dello stesso paese) che per i migranti internazionali (da altri Stati membri o paesi terzi) (ESPON ATTREG, 2012a). Le capitali e le grandi regioni metropolitane trarranno sicuramente beneficio dalla tecnologia sviluppo, concentrando la loro crescita sulla ricerca e la scienza, e contribuiranno in larga misura a costruire la competitività globale dell'Europa: le regioni metropolitane attireranno un'ampia quota di lavoratori altamente qualificati, che saranno disposti a spostarsi per essere pagati di più da regioni con notevoli risorse monetarie, e in questo modo il mercato del lavoro crescerà. Queste regioni diventeranno molto probabilmente tecnologicamente avanzate con un'elevata specializzazione sia nella produzione ad alta tecnologia che nei servizi ad alta intensità di conoscenza, basandosi su fonti esterne di conoscenza, ma anche sull'apprendimento interattivo per rafforzare la posizione dell'UE nella scienza, nella ricerca e nell'innovazione (ESPON KIT, 2011).

Da una diversa prospettiva, la prevista carenza di forza lavoro potenziale, insieme all'invecchiamento della popolazione e della forza lavoro, può incidere fortemente sull'economia riducendo il potenziale produttivo della forza lavoro (Commissione Europea, 2014, p. 41). Probabilmente, le regioni che potrebbero uscirne come potenziali perdenti potrebbero essere regioni più povere, colpite dall'invecchiamento della popolazione e cittadini, con alti livelli di disoccupazione nel settore *Innovation and Communication Technology* (ICT) e scarsa disponibilità di lavoratori qualificati e risorse umane: questo può accadere in diverse grandi aree ultra periferiche dell'Europa, soprattutto nell'Europa orientale e sudorientale, ma anche nel bacino del Mediterraneo, dove possiamo avere economie regionali con bassi livelli di risorse umane che difficilmente hanno quasi nessun impiego in questo settore, fortemente dominato dalla produzione agricola e dal turismo (ESPON SIESTA, 2012b). Di conseguenza, queste regioni potrebbero avere un peso minore negli scambi extraeuropei a causa della loro debole competitività sia nelle industrie tecnologiche che in quelle ad alta intensità di manodopera.

Un altro obiettivo importante che può avere un impatto territoriale nelle regioni è la necessità di modernizzare e attuare pienamente il mercato unico (Commissione europea, 2019). Il mercato unico significa che l'UE è un territorio senza frontiere interne o altri ostacoli alla libera circolazione di beni e servizi. Probabilmente, le regioni con industrie altamente competitive (prodotti/servizi altamente competitivi e/o livelli salariali e fiscali altamente competitivi) negli Stati membri con una bilancia commerciale positiva avranno un vantaggio (Böhme, Toptsidou, 2017, pag. 6).

Infine, l'importante ruolo delle infrastrutture di trasporto (reti e servizi di trasporto) per lo sviluppo territoriale significa che le aree con un migliore accesso ai punti di approvvigionamento e ai mercati saranno probabilmente più produttive, più competitive e quindi più efficaci rispetto alle aree più remote e isolate o ai territori con specificità geografiche (aree montane, insulari e costiere), che potrebbero essere lasciate indietro (ESPON TRACC, 2015, pag. 1). In effetti, una buona accessibilità è una condizione preliminare per lo sviluppo economico: le regioni con un buon accesso ai fornitori e ai mercati sono più efficienti dal punto di vista economico e di successo delle regioni remote e isolate (ESPON TRACC, 2015).

4.4.3. Territorializzazione dello scenario "Europa Competitiva"

Sulla base degli indicatori selezionati (Tabella 5) è stato possibile la creazione della mappa dell'Europa Competitiva (Figura 18) ovvero ha permesso di capire quali fossero le regioni tecnologicamente avanzate in Europa, ossia quelle che attraggono il maggior numero di lavoratori qualificati e contribuiscono alla competitività europee. Per regioni tecnologicamente avanzate si intendono quelle regioni che presentano una contemporanea specializzazione sia nella produzione medio-alta che in quella ad alta tecnologia e nei servizi ad alta intensità di conoscenza (ESPON SIESTA, 2012b). In base a questa definizione, gli indicatori alla base della mappa sono (i) Popolazione economicamente attiva *("Economically active population")* e (ii) Regioni con risorse umane in scienza e tecnologia avanzate *("Scientific regions").*

	INDICATORI RIMAP - EUROPA COMPETITIVA		
	NOME INDICATORE	DESCRIZIONE	RELAZIONE CON GLI OBIETTIVI
1	**POPOLAZIONE ECONOMICAMENTE ATTIVA**	L'indicatore comprende tutte le persone di entrambi i sessi, e al di sopra di una certa età, che forniscono l'offerta di manodopera per le attività produttive (che rientrano nel perimetro produttivo del sistema), per un determinato periodo di tempo di riferimento. Comprende tutte le persone che soddisfano i requisiti per l'inclusione tra gli occupati (lavoratori dipendenti o autonomi) o i disoccupati	Per effettivamente investigare quale è la percentuale di popolazione economicamente attiva e quindi in età lavorativa, che contribuisce alla crescita economica dell'Unione, e definire in quali regioni è maggiormente concentrata
2	**REGIONI CON RISORSE UMANE IN SCIENZA E TECNOLOGIA**	Questo indicatore fornisce le regioni in cui la percentuale della forza lavoro totale nella fascia d'età 25-64 anni, viene assegnata come risorsa umana nella scienza e nella tecnologia.	In relazione agli obiettivi dello scenario sono rappresentati i territori tecnologicamente avanzati dove si presume lavorerà la maggior parte dei lavoratori qualificati, disposti anche a spostarsi per guadagnare di più, e che contribuiranno in larga misura alla competitività economica europea, e quelli invece più periferici o poco competitivi.

Tabella 17: Indicatori scenario "Europa Competitiva"
Fonte: Elaborazione personale basata sui dati RIMAP 2020

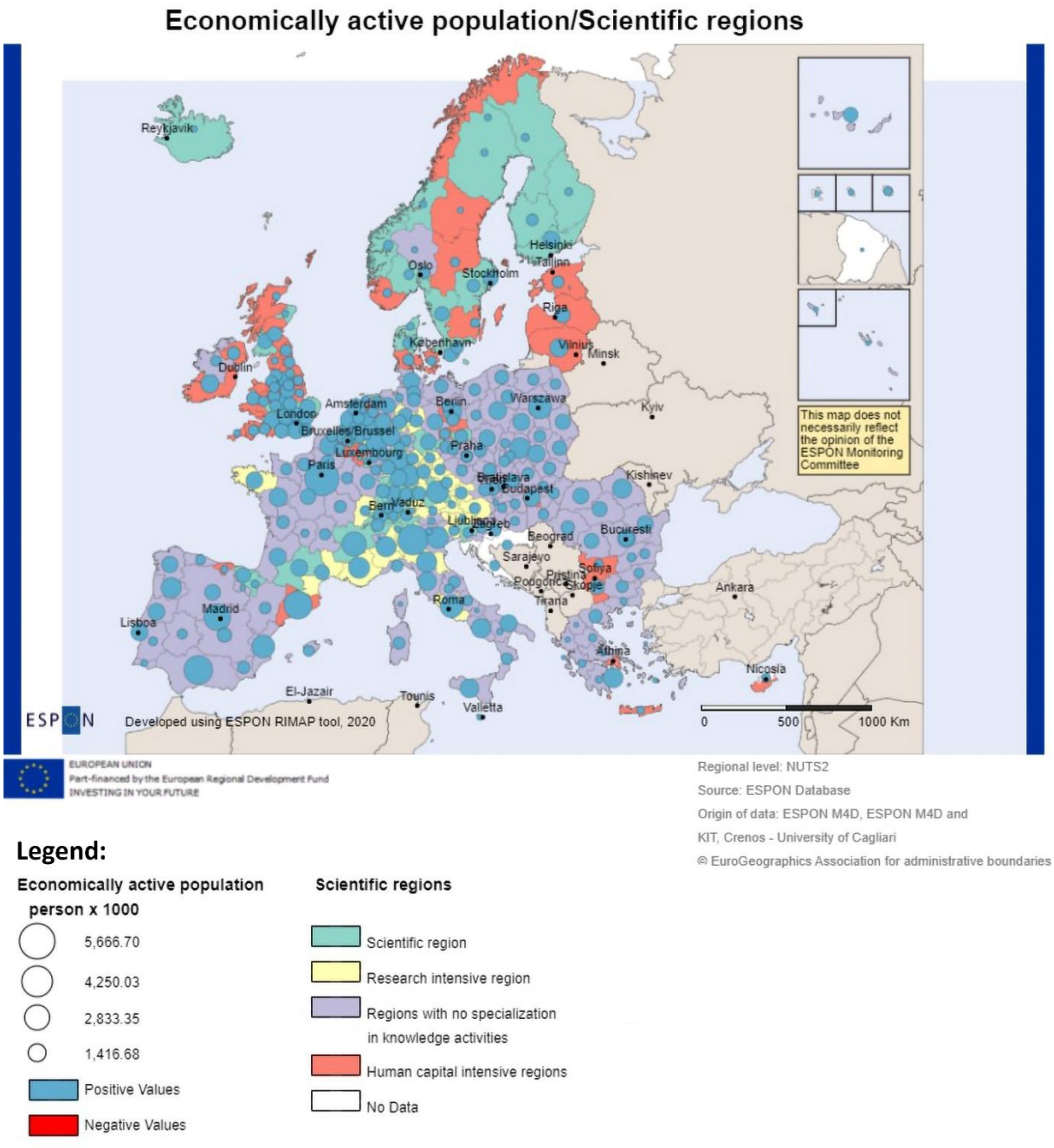


Figura 18: Mappa derivante dalla combinazione dei due indicatori nello scenario "Europa Competitiva"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati RIMAP 2020

L'Europa invecchia molto più rapidamente rispetto alla maggior parte delle altre parti del mondo (ESPON SIESTA, 2013). Questo crescente squilibrio comporta nuove sfide per il futuro: una percentuale maggiore della popolazione sarà costituita da persone anziane, non

economicamente attive e quindi dipendenti da una percentuale relativamente minore della popolazione in età lavorativa: la percentuale di lavoratori attivi contribuirà a rafforzare l'economia e la competitività europea. La seguente mappa investiga quale è la percentuale di popolazione economicamente attiva e quindi in età lavorativa, con risorse umane in scienza e tecnologia, che contribuiscono alla crescita economica dell'Unione, e in quali regioni è maggiormente concentrata.

Sulla base delle considerazioni emerse e dalle indicazioni ottenute dagli indicatori, è stato possibile redigere la tabella dei valori attribuiti allo scenario Europa Competitiva (Tabella 6).

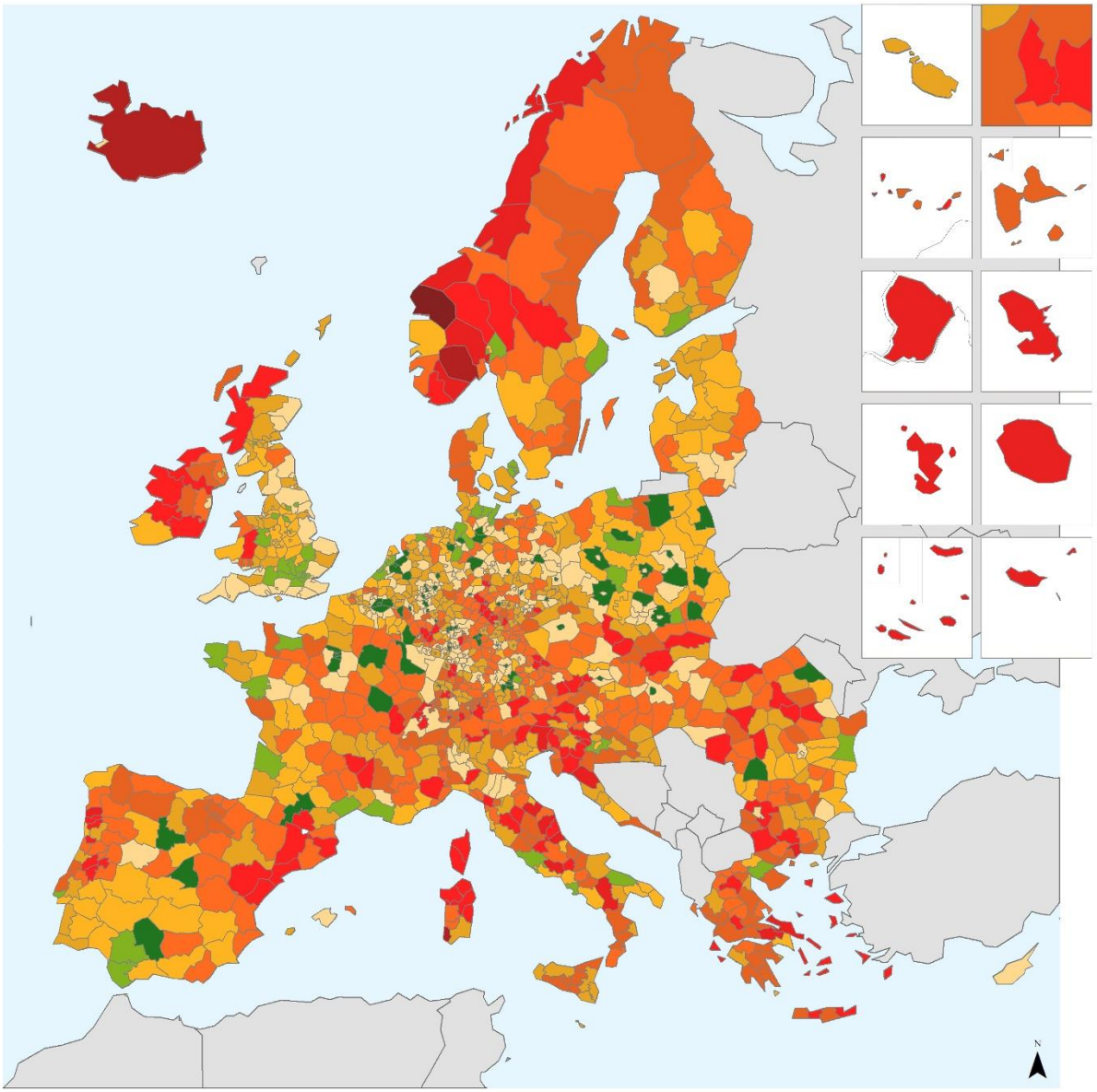
Tabella sinottica – EUROPA COMPETITIVA			
TIPOLOGIE REGIONALI	AREE URBANE/ RURALI	- 1	Le regioni rurali, fortemente dominate da una economia a carattere agricolo, caratterizzata quindi da imprese e aziende che operano nell'ambito dell'agricoltura, non attraggono un numero significativo di popolazione attiva in età lavorativa, soprattutto di lavoratori qualificati nello sviluppo della tecnologia, significativamente presenti invece nelle regioni tecnologicamente avanzate, di solito lontane da questi territori (indicatore "*popolazione economicamente attiva*").
	REGIONI METROPOLITANE	+ 2	Le capitali e le grandi regioni metropolitane trarranno beneficio dallo sviluppo della tecnologia concentrando la loro crescita sulla ricerca e la scienza, contribuendo in larga misura a costruire la competitività globale dell'Europa ed attirando il maggior numero di lavoratori qualificati (indicatore "*regioni con risorse umane in scienza e tecnologia*"). Inoltre, le regioni con un funzionale ed efficiente sistema di infrastrutture di trasporto (reti e servizi di trasporto) per lo sviluppo territoriale, con un buon accesso ai fornitori e ai mercati, saranno più competenti dal punto di vista economico.
	REGIONI ULTRA-PERIFERICHE	- 2	In base allo scenario, queste regioni sono potenzialmente soggette ad un progressivo impoverimento dovuto: all'invecchiamento della popolazione, elevati livelli di disoccupazione del settore ICT, scarsa disponibilità di lavoratori qualificati e risorse umane saranno svantaggiate dallo sviluppo della tecnologia (per es. le grandi aree ultra-periferiche dell'Europa orientale e sud-orientale, come evidenzia l'indicatore "*popolazione economicamente attiva*").
	REGIONI INSULARI	- 1	Le isole, regioni caratterizzate da specificità geografiche particolari, potrebbero affrontare le sfide maggiori e non essere in grado, per la loro scarsa accessibilità, di offrire nuovi posti di lavoro e servizi adeguati, rischiando di rimanere indietro economicamente (indicatore "*regioni con risorse umane in scienza e tecnologia*").
	REGIONI SCARSAMENTE POPOLATE	- 2	L'Europa invecchia molto di più della maggior parte delle altre parti del mondo. Questo crescente squilibrio comporta che una percentuale maggiore della popolazione sarà costituita da persone anziane, non economicamente attive e quindi dipendenti da una percentuale relativamente minore della popolazione in età lavorativa (indicatore "*popolazione economicamente attiva*"). Pertanto, le regioni periferiche e rurali, lontane dai territori più avanzati e dalle città più grandi, potrebbero subire uno spostamento della popolazione e dell'attività; di conseguenza, la quota della popolazione in età lavorativa diminuirà, causando un rallentamento della crescita economica.
	REGIONI MONTANE	- 2	Le aree più remote ed isolate, come le regioni montane che presentano particolari specificità geografiche con un difficile accesso ai punti di approvvigionamento e ai mercati, risulteranno meno produttive e meno competitive nel panorama europeo, quindi meno efficaci e potrebbero rimanere indietro economicamente.

	REGIONI COSTIERE	- 1	Nei territori costieri che si affacciano sul bacino del Mediterraneo possiamo trovare economie regionali con bassi livelli di risorse umane che difficilmente trovano impiego nel settore tecnologico, fortemente dominate dalla produzione agricola e dal turismo (indicatore "*popolazione economicamente attiva*"). Di conseguenza, queste regioni potrebbero avere un peso minore negli scambi extraeuropei a causa della loro debole competitività, sia nelle industrie tecnologiche che in quelle ad alta intensità di manodopera.
	REGIONI IN TRANSIZIONE ECONOMICA	- 2	Le regioni con industrie non competitive (prodotti/servizi altamente competitivi e/o livelli salariali/fiscali scarsamente competitivi) negli Stati Membri con una bilancia commerciale negativa e complessa avranno svantaggi dal mercato unico. Il mercato unico significa infatti che l'UE è un territorio senza frontiere interne o altri ostacoli alla libera circolazione di beni e servizi (indicatore "*regioni con risorse umane in scienza e tecnologia*").

Tabella 18: Tipologie regionali nello scenario "Europa Competitiva"
Fonte: Elaborazione personale basata sui dati RIMAP 2020

L'ultimo step ha previsto la creazione di una mappa finale su ArcGIS, in cui sono state territorializzate e differenziate tutte le NUTS3 dell'UE in base ai valori totali ottenuti dalla sommatoria dei singoli punteggi di ciascuna tipologia regionale. La realizzazione di tale carta mi ha quindi permesso di capire effettivamente, quali territori potrebbero essere coinvolti nei diversi scenari e in che modo potrebbero reagire a tutte le conseguenti implicazioni.

EUROPA COMPETITIVA



Legenda:

Classificazione delle tipologie regionali nello scenario "Europa Competitiva"
Punteggio totale

-8	-4	
-7	-3	0
-6	-2	1
-5	-1	2

Figura 19: Territorializzazione dello scenario "Europa Competitiva"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

4.4.4. Discussione

La seguente mappa (Figura 19) permette di visualizzare graficamente la risposta dei territori europei in riferimento al secondo scenario analizzato e di discuterne quindi i risultati: "Europa Competitiva", e lo sviluppo di una solida base economica per la futura Unione europea. Una delle priorità politiche fondamentali dell'UE, infatti, è promuovere un'economia competitiva con una crescita elevata e sostenuta della produttività, molto importante per la prosperità e la competitività dell'Europa. Si può osservare, su un numero complessivo di 1461 province esaminate, come ciascun territorio manifesti le proprie peculiarità, in base ai diversi punteggi, positivi, negativi o neutri assegnati e ottenuti. Nella rappresentazione, si nota una certa diffusa disomogeneità territoriale, che si attesta intorno a valori negativi e mostra come alcune province e paesi si trovino in situazioni più favorevoli rispetto ad altri che denunciano invece difficoltà e ritardi nelle condizioni economiche, infrastrutturali e sociali, probabili cause della negativa capacità di affrontare le sfide previste nello scenario.

Rispetto alla precedente mappa riferita allo scenario “Europa Protettiva” (Figura 19) che presentava una distribuzione più omogenea di punteggi positivi e negativi, in questo caso troviamo punteggi prettamente negativi, da -8 come valore minimo fino ad arrivare a +2 come valore massimo, che riflettono una generale incapacità ed inadeguatezza di tutti i territori dell’Unione a rispondere in maniera efficiente allo scenario.

Entrando più nel dettaglio dell’analisi, come si evince dalla mappa, a livello europeo, i territori meglio attrezzati per accogliere le sfide dello scenario “Europa Competitiva”, sembrano essere le province dell’Europa centrale continentale, dove si concentrano prevalentemente le aree metropolitane e di transizione industriale. Picchi positivi si trovano in particolare in alcune zone della Polonia, stato che registra i punteggi più elevati, della Germania, dell’Olanda, del Belgio e del Lussemburgo. Questi paesi, infatti, si presume siano meglio attrezzati ad accogliere lo scenario poiché presentano economie competitive con una crescita elevata e sostenuta della produttività, caratterizzata da alti livelli di occupazione; i punteggi più bassi si verificano invece nelle province più a nord della Scandinavia, aree climaticamente inospitali e scarsamente popolate, e nelle regioni a Est dell’Europa, come Romania, Bulgaria e Ungheria. Per quanto poi riguarda le isole maggiori, picchi negativi li troviamo in Islanda ed in Irlanda, mentre il Regno

Unito, che presenta zone con positive transizioni industriali e città metropolitane, registra risultati omogenei ed elevati in tutto il proprio territorio. Per quanto concerne invece la penisola Iberica, la Grecia e la Francia, i valori piuttosto bassi registrati nelle regioni che li costituiscono riflettono una non sufficiente capacità nell'accogliere le sfide presentate nello scenario. I valori in assoluto più bassi, li troviamo nelle regioni ultra-periferiche, che dal 1° gennaio 2017 sono nove: una comunità autonoma spagnola, le Isole Canarie, cinque dipartimenti d'oltremare francesi (la Guyana francese, la Martinica, la Guadalupa, Mayotte e la Riunione), una collettività d'oltremare francese, Saint Martin, due regioni autonome portoghese, le Azzurre e Madera. In questi territori, poveri e scarsamente popolati, colpiti dall'invecchiamento della popolazione, vivono cittadini con elevati livelli di disoccupazione del settore ICT e si registra una scarsa disponibilità di lavoratori qualificati e di risorse umane. Tali territori saranno quindi svantaggiati dallo sviluppo della tecnologia e di un'economia competitiva.

Le osservazioni avanzate in riferimento allo scenario "Europa Competitiva" rendono possibili considerazioni. La prima considerazione tra le più evidenti è che gran parte delle zone interne del centro e del nord Europa, dove si concentrano le maggiori città metropolitane, le aree urbane e a positiva transizione industriale, trarranno sicuramente vantaggi da questo scenario, risultando meglio attrezzate rispetto alle aree periferiche e scarsamente popolate, ad accogliere i cambiamenti e le sfide presentate. Questo perché le capitali e le grandi regioni metropolitane trarranno beneficio dallo sviluppo della tecnologia concentrando la loro crescita sulla ricerca e la scienza, contribuendo in larga misura a costruire la competitività globale dell'Europa. Inoltre, le regioni con un funzionale ed efficiente sistema di infrastrutture di trasporto (reti e servizi di trasporto) per lo sviluppo territoriale, con un buon accesso ai fornitori e ai mercati, saranno più competenti dal punto di vista economico.

D'altra parte, invece, le regioni che rimarranno penalizzate ed arretrate, saranno quelle che presentano specificità geografiche e territoriali che rendono più difficile la gestione del territorio stesso, le regioni rurali, fortemente dominate dalla produzione agricola, e quelle scarsamente popolate e ultra-periferiche, lontane dai poli attrattivi e dalle grandi metropoli, che non attraggono la popolazione attiva in età lavorativa, qualificata nello sviluppo della tecnologia.

4.5. Europa Equa

4.5.1. Introduzione

Uno degli aspetti principali da discutere in relazione a questo tema è la fornitura di servizi pubblici. L'accessibilità e il livello dei servizi pubblici sono fondamentali per la qualità della vita. L'UE ha l'obbligo di fornire servizi di interesse generale di elevata qualità, sicuri e a prezzi abbordabili (nel trattato di Lisbona del 2009 - trattato sul funzionamento dell'UE); ciò significa che i servizi pubblici, compresi l'assistenza sanitaria, l'istruzione, i trasporti e gli alloggi, ecc. devono essere accessibili a tutti i cittadini europei su base paritaria e non devono essere troppo costosi. Esse contribuiscono alla protezione sociale, alla coesione e all'inclusione sociale e sono strettamente collegate ai livelli di fiducia nei governi e nelle istituzioni. La fornitura di questi servizi è organizzata in modo molto diverso in Europa: le autorità nazionali, regionali e locali svolgono un ruolo essenziale nel fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale (Gløersen et al., 2016, pag. 17).

Inoltre, la geografia europea sfida i servizi di qualità e a prezzi accessibili: territori geograficamente specifici come le isole e le aree remote hanno bisogno di servizi adeguati alle loro esigenze. È più costoso garantire servizi sufficienti nelle zone di montagna o nelle zone ultra-periferiche scarsamente popolate che nel centro delle regioni metropolitane o nelle zone densamente popolate. Pertanto, la maggior parte degli obiettivi menzionati nel documento può avere un'implicazione territoriale.

4.5.2. Obiettivi

Per quanto riguarda lo scenario descritto nell'Europa Equa, gli obiettivi definiti nel documento sono:

- *Diritti sociali*: con l'obiettivo di superare le sfide sociali e le disuguaglianze nelle varie regioni e negli Stati Membri e nei loro diversi comparti economici. Viene sottolineata la necessità non solo di creare nuovi posti di lavoro, ma ambire a realizzarne di qualità e a migliorare l'accesso alla protezione sociale, garantendo pari accesso all'istruzione, alla formazione e all'apprendimento di qualità.

- *Inclusione e uguaglianza sociale*: bisogna collaborare con gli Stati Membri per conseguire l'uguaglianza sociale, occupandosi degli squilibri regionali, delle esigenze delle minoranze, delle questioni di genere e della sfida rappresentata dall'invecchiamento della popolazione.
- *Stato di diritto*: bisogna rafforzare la capacità congiunta di salvaguardare e sostenere lo stato di diritto, uno dei presupposti della democrazia e dei diritti fondamentali, per il buon funzionamento del mercato interno e per la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. E d'obbligo proteggere i nostri diritti fondamentali nel mondo digitale. Le nuove tecnologie non sono e non devono essere sinonimo di nuovi valori.
- *Politica fiscale*: La lotta contro l'evasione, la frode e l'elusione fiscali richiederà una cooperazione più intensa a livello internazionale e tra le autorità fiscali nazionali.
- *Assistenza sanitaria*: Dobbiamo promuovere un'assistenza sanitaria di qualità, accessibile e a prezzi ragionevoli puntando sulla digitalizzazione dei sistemi sanitari. L' UE dovrebbe sostenere le iniziative degli Stati membri impegnati a rendere più efficaci, accessibili e resilienti i propri sistemi sanitari, anche mediante la digitalizzazione.
- *Alloggi di qualità*: agevolare l'accesso ad alloggi di qualità, efficienti sul piano energetico e a prezzi abbordabili per tutti in Europa, fornendo sostegno agli Stati Membri allo scopo di garantire il funzionamento dei mercati della edilizia residenziale e un' offerta adeguata di alloggi sociali.

In primo luogo, la fornitura di alloggi a prezzi accessibili. L'Europa ha da tempo avuto grandi divari in termini di ricchezza e vivibilità tra le sue città; la maggior parte dei residenti delle grandi città europee ritiene che sia sempre più difficile trovare un alloggio decente a prezzi accessibili (O'Sullivan, 2016). Infatti, le persone che vivono nelle grandi città sono quasi obbligate a pagare di più per avere meno spazio per vivere in centro o in un quartiere con tutti i servizi nelle vicinanze. Anche le popolari località rurali o costiere possono vedere i loro aumenti dei prezzi degli immobili ad un ritmo rapido, specialmente quando l'offerta è limitata dalle autorità locali di pianificazione che cercano di mantenere il fascino originale della zona (Brandmüller et al., 2018, p. 189). Nelle città leggermente più piccole o nelle aree più periferiche o scarsamente popolate, lontano dalle metropoli, i prezzi degli alloggi saranno sicuramente più bassi, e le dimensioni degli alloggi più grandi, quindi più accessibili a tutti, ma

sarà necessario aggiungere i costi degli spostamenti per raggiungere i servizi delle città più grandi.

Un altro importante obiettivo menzionato nel documento si riferisce al raggiungimento dell'inclusione sociale e dell'uguaglianza tra gli Stati membri, nonché tra i diversi settori dell'economia. L'obiettivo dovrebbe essere quello di fornire un accesso inclusivo, ma alcuni gruppi socioculturali non sono ancora sufficientemente integrati nelle esperienze del patrimonio culturale. L'integrazione socioeconomica di gruppi specifici della popolazione (in molti casi giovani generazioni di origine non europea) diventa progressivamente un problema serio in numerosi paesi europei e genera diverse manifestazioni socioculturali (ESPON, 2006). Le disuguaglianze socioeconomiche, legate ad esempio al reddito, all'occupazione, all'istruzione, così come le differenze demografiche, come l'età o il sesso, sono associate ad un'esposizione disuguale ai fattori di rischio ambientale: le regioni metropolitane e/o le capitali, che saranno più avanzate in termini di innovazione e tecnologia, saranno molto probabilmente in grado di offrire maggiori opportunità di occupazione (Böhme, Toptsidou, 2017). Ma, d'altro canto, le grandi città attraggono anche la maggior parte dei lavoratori non qualificati e degli immigrati. Probabilmente persone qualificate, che lavorano in regioni più piccole, tecnologicamente avanzate e sufficientemente innovative, non troppo soggette al fenomeno migratorio e con meno concorrenza tra le imprese, potrebbero andare incontro a benefici lavorando in condizioni migliori e in modo più inclusivo. Infatti, il processo di immigrazione clandestina continua, portando in Europa soprattutto persone con un basso livello di istruzione e di competenze che incontrano enormi difficoltà ad integrarsi nella società e nel mercato del lavoro a causa del loro status illegale (ESPON DEMIFER, 2010).

Il prossimo obiettivo che può avere un'implicazione territoriale, riguarda la politica fiscale, in relazione al decentramento fiscale: molti enti locali e regionali in tutta Europa riscuotono direttamente le tasse per finanziare la fornitura di servizi pubblici. Il decentramento fiscale è essenzialmente il trasferimento delle responsabilità di spesa e di destinazione delle entrate ai livelli di governo inferiori: ai governi e alle amministrazioni locali viene concessa un'ampia autonomia nella gestione delle risorse pubbliche (The World Bank Group, 2001). La produzione e la fornitura di servizi pubblici da parte di livelli di governo più bassi può essere più efficiente della produzione e fornitura da parte dello Stato centrale; tuttavia, a causa dello

spopolamento o di misure di austerità generale, può diventare più difficile riscuotere le tasse e quindi fornire servizi di qualità. Infine, l'Unione dovrebbe garantire un'assistenza accessibile a tutti i cittadini. Si tratta di una delle questioni principali, in particolare nelle zone meno densamente popolate o con specificità territoriali (isole, zone montane remote, ecc.) che devono affrontare le sfide maggiori, con un invecchiamento della popolazione che rende l'assistenza più costosa (ESPON PROFECY, 2017). Inoltre, alcune zone ultra-periferiche o più povere potrebbero non essere in grado di fornire le cure necessarie, oppure le persone che vivono lontano dagli ospedali o dai medici, devono viaggiare troppo tempo per cure e cure specifiche, dovendo anche spendere soldi per i viaggi. Per quanto riguarda lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, si presume che probabilmente non avranno importanti implicazioni territoriali per le regioni europee.

In breve, l'Unione dovrebbe essere in grado di garantire a tutti i cittadini parità di accesso ai beni e ai servizi di base a prezzi accessibili, migliorando l'efficienza del settore pubblico e la sua accessibilità, al fine di evitare disuguaglianze e disparità territoriali tra gli Stati membri, garantendo un tenore di vita equo e sufficiente.

4.5.3. Territorializzazione dello scenario “Europa Equa”

Per quanto riguarda la mappa dell’Europa Equa, per definire quanto effettivamente l’Unione sia in grado di garantire servizi base accessibili a tutti i cittadini, assicurando la loro inclusione sociale, ho combinato i seguenti indicatori (i) Famiglie con accesso a banda larga *(“Households using a broadband connection”)* e (ii) Dottori e medici *(“Physician and doctors”- Tabella 7 e Figura 20).*

	INDICATORI RIMAP - EUROPA EQUA		
	NOME INDICATORE	DESCRIZIONE	RELAZIONE CON GLI OBIETTIVI
1	**FAMIGLIE CON ACCESSO A BANDA LARGA**	L’indicatore determina il numero di famiglie con accesso i servizi a banda larga nelle regioni europee.	Questo indicatore ci può aiutare a capire quanto effettivamente l’Unione è in grado di garantire a tutti i cittadini parità di accesso ai beni e ai servizi di base.

2	**DOTTORI E MEDICI**	L'indicatore definisce il numero di medici e di dottori presenti nelle regioni europee per 100.000 abitanti.	Questo indicatore ci può aiutare a capire quanto effettivamente l'Unione è in grado di garantire assistenza sanitaria accessibile a tutti i cittadini europei.

Tabella 19: Indicatori scenario "Europa Equa"
Fonte: Elaborazione personale basata sui dati RIMAP 2020

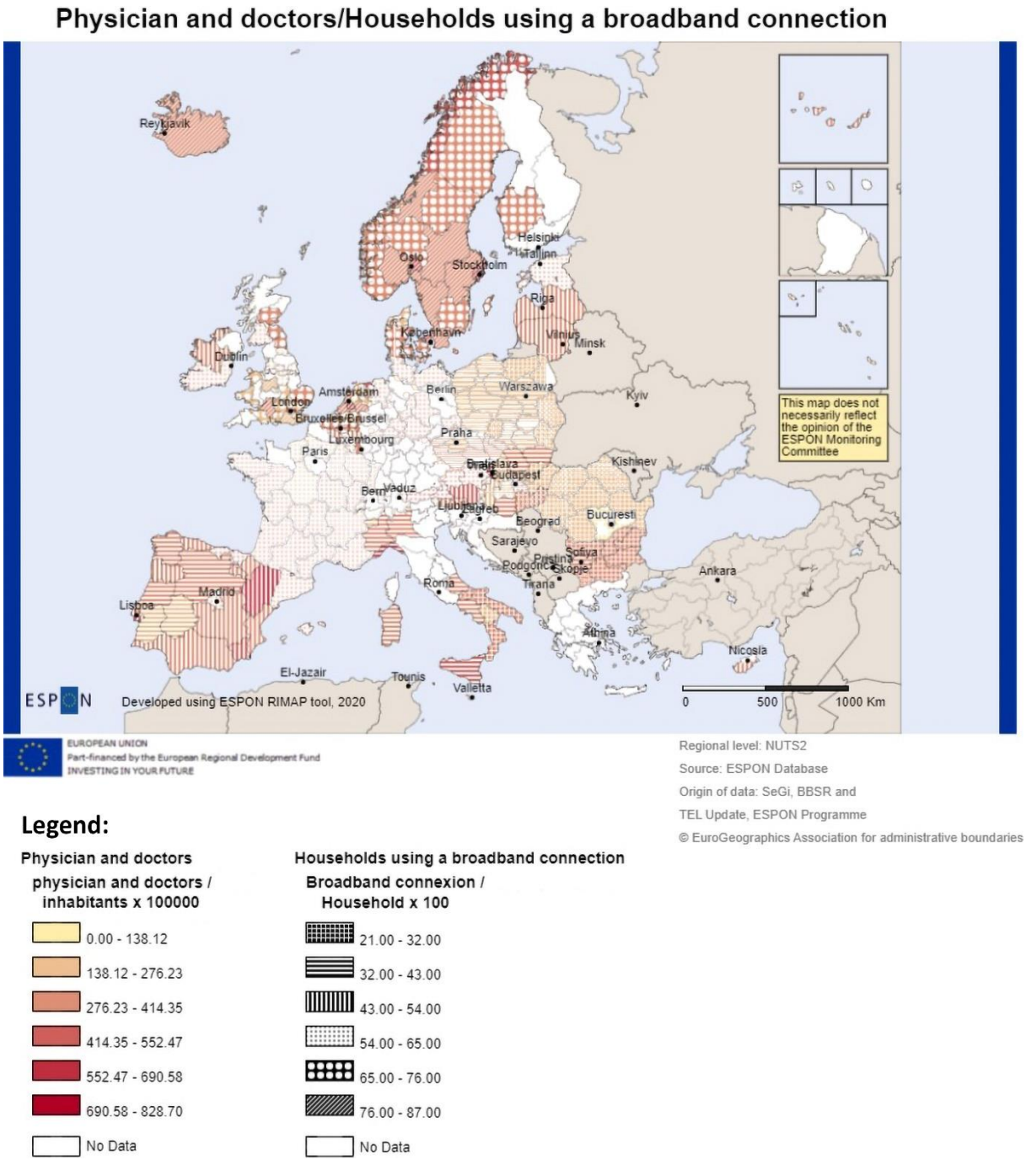


Figura 20: Mappa derivante dalla combinazione dei due indicatori nello scenario "Europa Equa"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati RIMAP 2020

Molte regioni economicamente e demograficamente svantaggiate rischiano di diventare ancora più svantaggiate a causa dei tagli di bilancio necessari per gestire la crisi finanziaria. Ciò potrebbe ostacolare le ambizioni politiche in materia di coesione economica, sociale e territoriale, poiché il divario tra regioni ricche e regioni povere è destinato ad aumentare (ESPON, 2008). Sia i fattori demografici che economici giocano un ruolo importante nella localizzazione dei centri sanitari locali. In molti casi, la loro ubicazione è determinata dalla combinazione di fattori di mercato e decisioni politiche. Molte regioni economicamente e demograficamente svantaggiate rischiano di diventare ancora più svantaggiate a causa dei tagli di bilancio necessari per gestire la crisi finanziaria. Ciò potrebbe ostacolare le ambizioni politiche in materia di coesione economica, sociale e territoriale, poiché il divario tra regioni ricche e regioni povere è destinato ad aumentare (ESPON,, 2008).

Nella seguente tabella (Tabella 8) viene quindi riassunto se le diverse tipologie di regioni individuate sono più o meno pronte ad accogliere ed affrontare le sfide e gli obiettivi definiti dallo scenario. Confrontando poi le mappe precedentemente ottenute sulle diverse tipologie regionali e quelle ottenute comparando i diversi indicatori, è stato possibile capire in che modo i territori potrebbero reagire agli scenari.

Tabella sinottica – EUROPA EQUA			
TIPOLOGIE REGIONALI	AREE URBANE/ RURALI	+ 1	In relazione alla fornitura di alloggi, nelle città leggermente più piccole o nelle aree rurali, lontano dalle metropoli, i prezzi degli alloggi saranno sicuramente più bassi, e le dimensioni degli alloggi più grandi, quindi più accessibili a tutti, ma sarà necessario aggiungere i costi degli spostamenti per raggiungere i servizi delle città più grandi. L'uso effettivo di Internet a banda larga in aree più rurali offre l'opportunità di ridurre le tradizionali disparità rurali e urbane, sebbene le percentuali di famiglie con accesso a banda larga nelle aree rurali siano inferiori rispetto alle aree urbane.
	REGIONI METROPOLITANE	+ 2	Dato la presenza di strutture ospedaliere, centri e presidi medico-sanitari sul territorio, in merito all'indicatore "*Dottori e medici*", le aree metropolitane saranno più pronte ad offrire efficaci servizi ai cittadini, diffusi e a prezzi accessibili.
	REGIONI ULTRA-PERIFERICHE	- 1	L'Unione dovrebbe garantire un'assistenza accessibile a tutti i cittadini. Alcune zone ultra-periferiche o più povere potrebbero non essere in grado di fornire le cure necessarie, oppure le persone che vivono lontano dagli ospedali o dai medici, devono viaggiare troppo tempo per cure e cure specifiche, dovendo anche spendere soldi per i viaggi (indicatore "*famiglie con accesso a banda larga*").

	REGIONI INSULARI	- 1	Le regioni con specificità territoriali (isole, zone montane remote, ecc.) devono affrontare le sfide maggiori, con un invecchiamento della popolazione che rende l'assistenza più costosa e più difficile l'adeguata gestione dei servizi di interesse generale (indicatore "*dottori e medici*").
	REGIONI SCARSAMENTE POPOLATE	- 2	Per quanto riguarda l'obiettivo del decentramento fiscale (il trasferimento delle responsabilità di spesa e di destinazione delle entrate ai livelli di governo inferiori) nelle regioni scarsamente popolate la produzione e la fornitura di servizi pubblici da parte di livelli di governo più bassi può essere più efficiente della produzione e fornitura da parte dello Stato centrale; tuttavia, a causa dello spopolamento o di misure di austerità generale, può diventare più difficile riscuotere le tasse e quindi fornire servizi di qualità.
	REGIONI MONTANE	- 1	Le regioni con specificità territoriali (isole, zone montane remote, ecc.) devono affrontare le sfide maggiori, con un invecchiamento della popolazione che rende l'assistenza più costosa (indicatore "*dottori e medici*").
	REGIONI COSTIERE	+ 1	Anche le località costiere potrebbero essere in grado di offrire servizi sanitari adeguati per la presenza di un numero soddisfacente di medici e dottori per numero di abitanti, garantendo anche servizi di interesse più generale come la possibilità di accesso alla banda larga.
	REGIONI IN TRANSIZIONE ECONOMICA	- 1	Per quanto riguarda l'obiettivo dell'inclusione sociale, probabilmente persone qualificate, che lavorano in regioni più piccole, tecnologicamente avanzate e sufficientemente innovative, non troppo soggette al fenomeno migratorio e con meno concorrenza tra le imprese, potrebbero andare incontro a benefici lavorando in condizioni migliori e in modo più inclusivo. Pertanto, le regioni in transizione industriale negativa subiranno un deflusso della popolazione.

Tabella 20: Tipologie regionali nello scenario "Europa Equa"
Fonte: Elaborazione personale basata sui dati RIMAP 2020

Dalle considerazioni sin qui emerse, le principali indicazioni derivanti dagli indicatori ed il valore attribuito ad ogni tipologia regionale è stato possibile elaborare la carta sullo scenario Europa Equa. La realizzazione di tale carta mi ha quindi permesso di capire effettivamente, quali territori potrebbero essere coinvolti nei diversi scenari e in che modo potrebbero reagire a tutte le conseguenti implicazioni (vedi Figura 21).

EUROPA EQUA

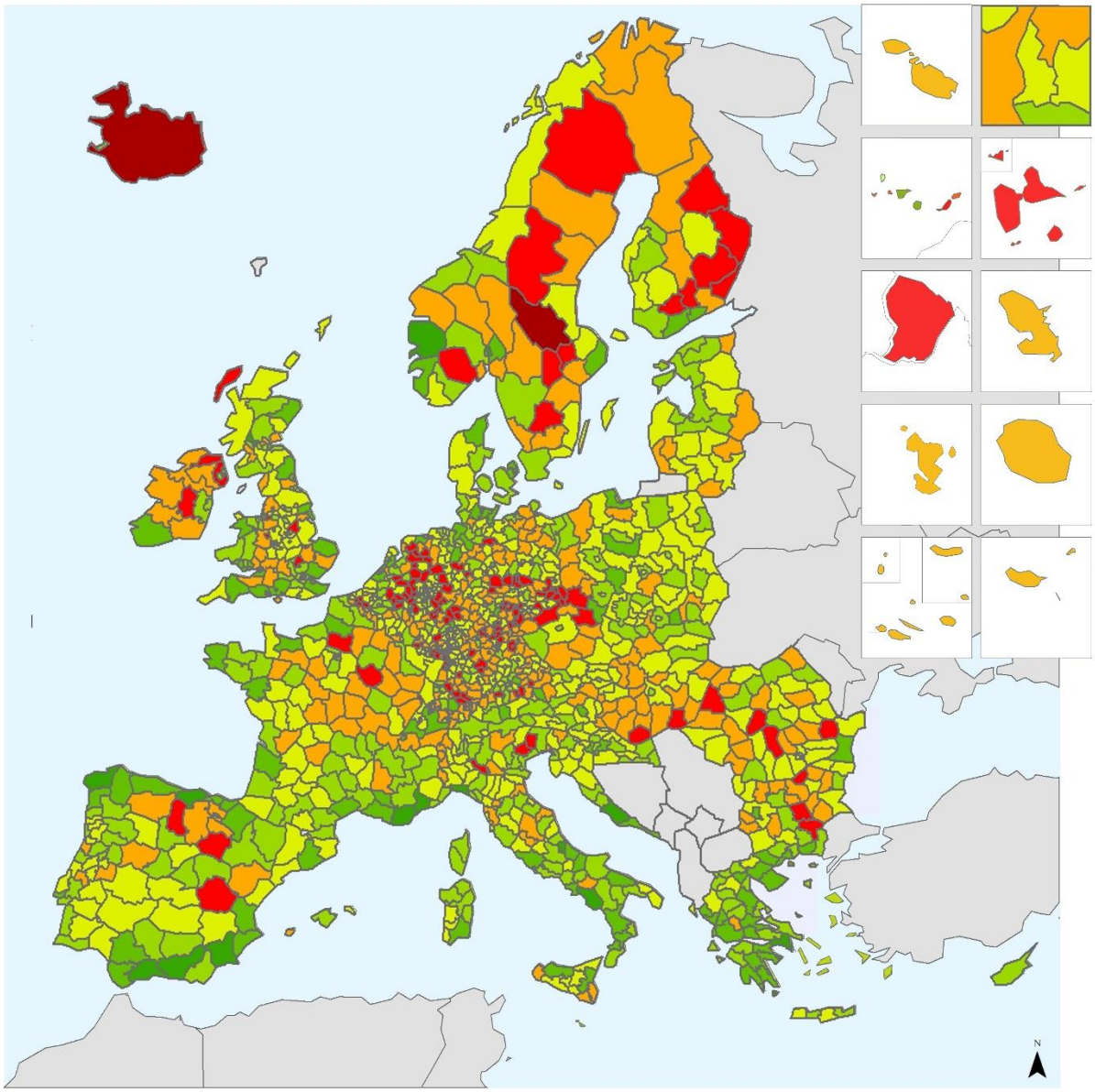


Figura 21: Territorializzazione dello scenario "Europa Equa"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

4.5.4. Discussione

La seguente mappa (Figura 21) permette di visualizzare graficamente la risposta dei territori europei in riferimento al terzo scenario analizzato e di discuterne quindi i risultati: "Europa Equa", e la fornitura, il livello e l'accessibilità a prezzi abbordabili ai servizi pubblici, compresi l'assistenza sanitaria, l'istruzione, i trasporti e gli alloggi, di interesse generale, fondamentali per la qualità della vita dei cittadini europei. In questa rappresentazione, sul numero complessivo di 1461 province esaminate, è possibile osservare quali regioni e province europee, in base alla risposta rilevata dai punteggi assegnati e ottenuti, siano più o meno attrezzate ad accogliere le sfide dello scenario. Si nota una generale e diffusa omogeneità territoriale che mostra come la maggior parte delle province e paesi si trovino in una situazione relativamente favorevole avendo ottenuto punteggi mediamente positivi. Tali punteggi sono stati ricavati dalla sommatoria dei singoli valori attribuiti alle diverse tipologie regionali.

Entrando più nel dettaglio dell'analisi, come si evince dalla mappa (Figura 21), a livello europeo, i territori meglio attrezzati per accogliere le sfide dello scenario "Europa Equa", sembrano essere equamente distribuiti all'interno dell'UE. Infatti, gran parte delle province europee si attestano intorno a punteggi che oscillano tra lo 0 e il +4 a testimoniare una discreta, ma abbastanza diffusa, adeguatezza nel fornire servizi di carattere generale inclusivi, accessibili e a prezzi affrontabili per tutti i cittadini dell'Unione. Sono invece le zone più periferiche, poste ai margini più estremi dell'UE, che presentano invece punteggi più bassi a dimostrazione di un loro ritardo nella adeguata fornitura di servizi; Islanda, la parte più a nord della penisola Scandinava, climaticamente e territorialmente inospitale, le nove regioni ultra-periferiche, parte del sud dell'Italia e della Spagna, le province insulari affacciate sul mar Mediterraneo. Anche buona parte delle province del Regno Unito e dell'Irlanda, risultano meno pronte e con punteggi non elevati, probabilmente anche in virtù del loro "essere isole", con specificità geografiche che, a causa del loro isolamento, devono affrontare le sfide maggiori nell'erogazione dei servizi alla popolazione.

Le osservazioni avanzate in riferimento allo scenario "Europa Equa" aprono a diverse considerazioni. Una considerazione tra le più evidenti è la generale diffusione omogenea dei risultati in tutte le tipologie regionali europee, che si attestano su punteggi non particolarmente

elevati né particolarmente negativi, ma in una media che permette di considerare complessivamente sufficientemente buona l'offerta ai cittadini di servizi di interesse generale, ma con margini di miglioramento e progresso da compiere ancora molto ampi. Ancora una volta le regioni più penalizzate ed arretrate, sono quelle che presentano specificità geografiche e territoriali che rendono più difficile la gestione del territorio stesso, e quelle scarsamente popolate e ultra-periferiche, lontane dai poli attrattivi e dalle grandi metropoli. Punteggi maggiori invece, si riscontrano nelle aree metropolitane, a transizione industriale e urbane densamente popolate dell'Europa centrale continentale e orientale.

4.6. Europa Sostenibile

4.6.1. Introduzione

L'impatto dei cambiamenti climatici sta diventando sempre più visibile e sta avendo effetti osservabili sull'ambiente, mettendo a repentaglio le infrastrutture urbane, la qualità della vita e l'intero sistema urbano. Lo sviluppo territoriale è generalmente considerato molto importante per affrontare il cambiamento climatico (ESPON CLIMATE, 2011). La causa principale dei cambiamenti climatici è il riscaldamento globale, che ha molte conseguenze negative sui sistemi fisici, biologici e umani. Le conseguenze dei cambiamenti climatici dipenderanno da come gli impatti fisici interagiscono con i fattori socio-economici (Stern, 2006, p. 59). I cambiamenti climatici colpiscono tutte le regioni del mondo e potrebbero avere impatti molto significativi sulla vita e sui mezzi di sussistenza.

I pericoli naturali sono una delle principali vie su cui possono manifestarsi gli estremi climatici. Lo spostamento dei valori medi di alcuni parametri è raramente percepibile. Soprattutto nei paesi industrializzati gli impatti come il cambiamento dei parametri climatici generali (temperatura, precipitazioni e altro) o anche alcuni estremi sono raramente sperimentati direttamente (Schmidt-Thomé, 2006, p. 110). Le aree urbane spesso non sono preparate ad adattarsi ai cambiamenti climatici. L'effetto del cambiamento climatico con il previsto aumento della temperatura e gli eventi meteorologici più estremi possono essere vissuti in misura maggiore nelle aree urbane rispetto al paesaggio circostante: ad esempio, gli effetti negativi dell'urbanizzazione già sperimentati, come l'aumento delle temperature urbane e le inondazioni, potrebbero essere esagerati (Kabisch et al., 2017,).

L'altro obiettivo menzionato nel documento è la necessità di massimizzare e implementare il potenziale dell'Unione dell'energia (Commissione Europea, 2019). La politica di coesione dovrebbe svolgere un ruolo importante nella realizzazione dell'Unione dell'energia sul terreno, attraverso progetti che apportano benefici reali ai cittadini (ESPON LOCATE, 2018). Il consumo energetico e le potenzialità delle energie rinnovabili sono tanto diversificate quanto le condizioni regionali incontrate nella transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Ad esempio, il modello regionale di consumo energetico per il riscaldamento degli ambienti, l'acqua calda e il raffreddamento in generale mostra un consumo più elevato nei paesi

dell'Europa centrale e settentrionale e nelle regioni montuose con condizioni climatiche piuttosto fredde (ESPON LOCATE, 2018).

L'ultimo obiettivo dell'Europa sostenibile è il miglioramento dell'economia circolare: l'economia circolare è una strategia di sviluppo sostenibile necessaria che ha un grande potenziale per ridurre i danni ambientali, aumentare l'efficienza materiale ed energetica e creare nuove opportunità per le imprese e le comunità (ESPON LOCATE, 2018).

4.6.2. Obiettivi

Per quanto riguarda lo scenario descritto nell'Europa Sostenibile, gli obiettivi definiti nel documento sono:

- *Lotta contro il cambiamento climatico*: intensificare la lotta contro i cambiamenti climatici e invertire la tendenza al degrado ambientale, che minaccia la biodiversità terrestre e marina. È imperativo raggiungere gli obiettivi per il 2030 in materia di clima ed energia e tradurre in fatti la nostra ambiziosa strategia a lungo termine per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.
- *Economia circolare*: bisogna passare a un'economia circolare più efficiente sotto il profilo delle risorse, promuovendo la crescita "verde", la bioeconomia e le innovazioni sostenibili. Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare incentrato sull'uso sostenibile delle risorse, soprattutto nei settori ad alta intensità di risorse e a impatto elevato, potrebbe avviare l'Europa su un percorso sostenibile e rispondere all'aspettativa dei cittadini di nutrirsi di alimenti sicuri, sani e a prezzo accessibile.
- *Unione dell'energia:* sfruttare al massimo le potenzialità dell'Unione dell'energia nelle grandi sfide ancora da vincere, tra cui la sicurezza energetica, i costi dell'energia per le famiglie e le imprese e l'impatto sui cambiamenti climatici.

I cambiamenti climatici interessano tutte le regioni del mondo. Le regioni che decideranno di intraprendere azioni contro i cambiamenti climatici potrebbero emergere come potenziali vincitori (ad esempio, alcune regioni colpite da eventi temporaleschi, che sono pronte a progettare infrastrutture moderne e complete per far fronte ai cambiamenti climatici, nonché

strumenti di pianificazione appropriati quali opere di protezione dalle inondazioni e grandi sistemi di trasporto come ponti, fognature, metropolitane, ecc.)

Al contrario, le regioni che potrebbero uscirne come potenziali perdenti sono quelle direttamente interessate dall'impatto potenziale aggregato dei cambiamenti climatici, vale a dire che molte zone montane e costiere sono gravemente colpite per motivi che variano da tempeste costiere a dipendenza economica dal turismo stagionale (ESPON CLIMATE, 2011): regioni che saranno interessate da cambiamenti nell'esposizione regionale a eventi di mareggiate costiere i cui impatti negativi si verificano in particolare negli estuari, nelle aree costiere, sottomarine e portuali (cioè le regioni intorno ai sei mari europei ma concentrate intorno al Mare del Nord) (ESPON CLIMATE, 2011). Le zone urbane, nelle quali vivono oggi 4 europei su 5, sono esposte a ondate di calore e alluvioni e all'innalzamento del livello dei mari, ma spesso non sono preparate per adattarsi ai cambiamenti climatici. Inoltre, le regioni più povere, che si trovano nelle zone più vulnerabili, sono immediatamente colpite dalle conseguenze dei cambiamenti climatici: gli agglomerati, in particolare quelli dell'Europa meridionale, sono vulnerabili per diverse ragioni. In particolare, gli abitanti delle città più povere e periferiche tendono ad insediarsi nelle zone più vulnerabili e i materiali da costruzione delle abitazioni non sono robusti: inondazioni, tempeste di vento e mare in piena sono più drammatici. I paesi in via di sviluppo e le regioni scarsamente popolate sono spesso pesantemente colpiti dalle conseguenze del cambiamento climatico. In genere le loro popolazioni dipendono fortemente dal loro habitat naturale e dispongono di poche risorse per far fronte ai cambiamenti climatici. Le regioni insulari saranno sicuramente interessate dalle conseguenze del cambiamento climatico, in particolare per quanto riguarda l'innalzamento del livello dei mari; esso è un fenomeno ormai accertato, in atto: la causa prima e diretta è lo scioglimento dei ghiacci continentali e in parte anche il riscaldamento della superficie degli oceani, che dilata la massa d'acqua, a causa dell'aumento della temperatura media del pianeta. Analogamente, anche le regioni montane subiranno le conseguenze del cambiamento climatico, in particolare per quanto riguarda lo scioglimento dei ghiacciai, dovuto in gran parte al riscaldamento globale.

Le regioni urbane tendono ad avere una domanda di energia residenziale pro capite inferiore, a causa della maggiore densità di funzioni e posti di lavoro e di una quota maggiore del settore dei servizi rispetto alle zone rurali. I modelli regionali del potenziale energetico rinnovabile

evidenziano notevoli variazioni dovute principalmente alle differenze geografiche e climatiche all'interno dell'Europa (ESPON LOCATE, 2018). Le regioni e gli agglomerati in cui le concentrazioni di alcuni inquinanti superano i relativi obiettivi di qualità dell'aria, diventando significativamente problematiche per la salute delle persone, potrebbero emergere come perdenti, nonostante la concentrazione di molti inquinanti atmosferici nell'aria sia diminuita: ad esempio, si possono individuare hotspot regionali ad alta concentrazione di PM per il Nord Italia e per l'Europa dell'Est. Nell'Europa orientale una fascia di regioni con valori elevati va dalla Polonia centrale alle regioni bulgare orientali del Mar Nero (ESPON CLIMATE, 2011).

In breve, i rischi e gli impatti dovuti ai cambiamenti climatici variano da un'area all'altra a causa delle caratteristiche del sistema interessato e interessano tutti i tipi di territori. Non solo i paesi poveri, ma anche quelli ricchi saranno sempre più colpiti da eventi e tendenze climatiche anomale.

L'economia circolare è rilevante per tutti i tipi di territorio. Tuttavia, è attuata in modi diversi a seconda delle condizioni locali. Le regioni urbane si troveranno nella posizione migliore per impegnarsi nell'economia collaborativa e in altri modelli di business dell'economia circolare legati all'estensione del ciclo di vita del prodotto. Gli agglomerati urbani particolarmente avvantaggiati per quanto riguarda l'attuazione dell'economia circolare hanno già in atto un'esplicita strategia di economia circolare (ad esempio Amsterdam, Bruxelles, Maribor) (ESPON LOCATE, 2018). Le regioni rurali possono anche essere in grado di esplorare le opportunità offerte dalla bioeconomia, in tutte le sue varianti, o le aree industriali dovrebbero concentrarsi su quelle strategie circolari che centralizzano la produzione industriale, trovando così opportunità nei mercati emergenti. (ESPON LOCATE, 2018).

Le politiche territoriali dovrebbero articolare misure per evitare che le innovazioni circolari aumentino le disparità territoriali. Occorre riconoscere che le regioni e le città possono sviluppare strategie di economia circolare e una pianificazione che tenga conto degli agglomerati e dei fattori legati al territorio.

4.6.3. Territorializzazione dello scenario "Europa Sostenibile"

Sulla base degli indicatori selezionati (Tabella 9) è stata possibile la creazione della mappa dell'Europa Sostenibile, che ha permesso di stabilire quali fossero le regioni in Europa maggiormente impattate dagli effetti e dalle conseguenze dei cambiamenti climatici. Gli impatti potenziali sono stati calcolati come una combinazione ponderata dei valori di esposizione regionale ai cambiamenti climatici e dei dati più recenti sulle dimensioni della sensibilità fisica, economica, sociale, ambientale e culturale ai cambiamenti climatici (Figura 22). I due indicatori, combinati tra loro e contenuti nel portale del database di ESPON, sono (i) Esposizione regionale ai cambiamenti climatici *("Regional exposure to climate change")* e (ii) Sensibilità fisica ai cambiamenti climatici *("Physical sensitivity to climate change")*.

	INDICATORI RIMAP - EUROPA SOSTENIBILE		
	NOME INDICATORE	DESCRIZIONE	RELAZIONE CON GLI OBIETTIVI
1	**ESPOSIZIONE REGIONALE AI CAMBIAMENTI CLIMATICI**	Combinazione di impatti fisici, ambientali, sociali, economici e culturali del cambiamento climatico nelle regioni europee.	Questo indicatore ci consente di comprendere meglio in quali regioni si concentrano maggiormente le conseguenze e gli effetti del cambiamento climatico.
2	**SENSIBILITA' FISICA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI**	Sensibilità combinata al cambiamento climatico di insediamenti, strade principali, ferrovie, aeroporti, porti, centrali termiche e raffinerie.	Questo indicatore definisce la vulnerabilità, come la combinazione degli impatti potenziali del cambiamento climatico a livello regionale, e la capacità regionale di adattarsi al cambiamento climatico.

Tabella 21: Indicatori scenario "Europa Sostenibile"
Fonte: Elaborazione personale basata sui dati RIMAP 2020

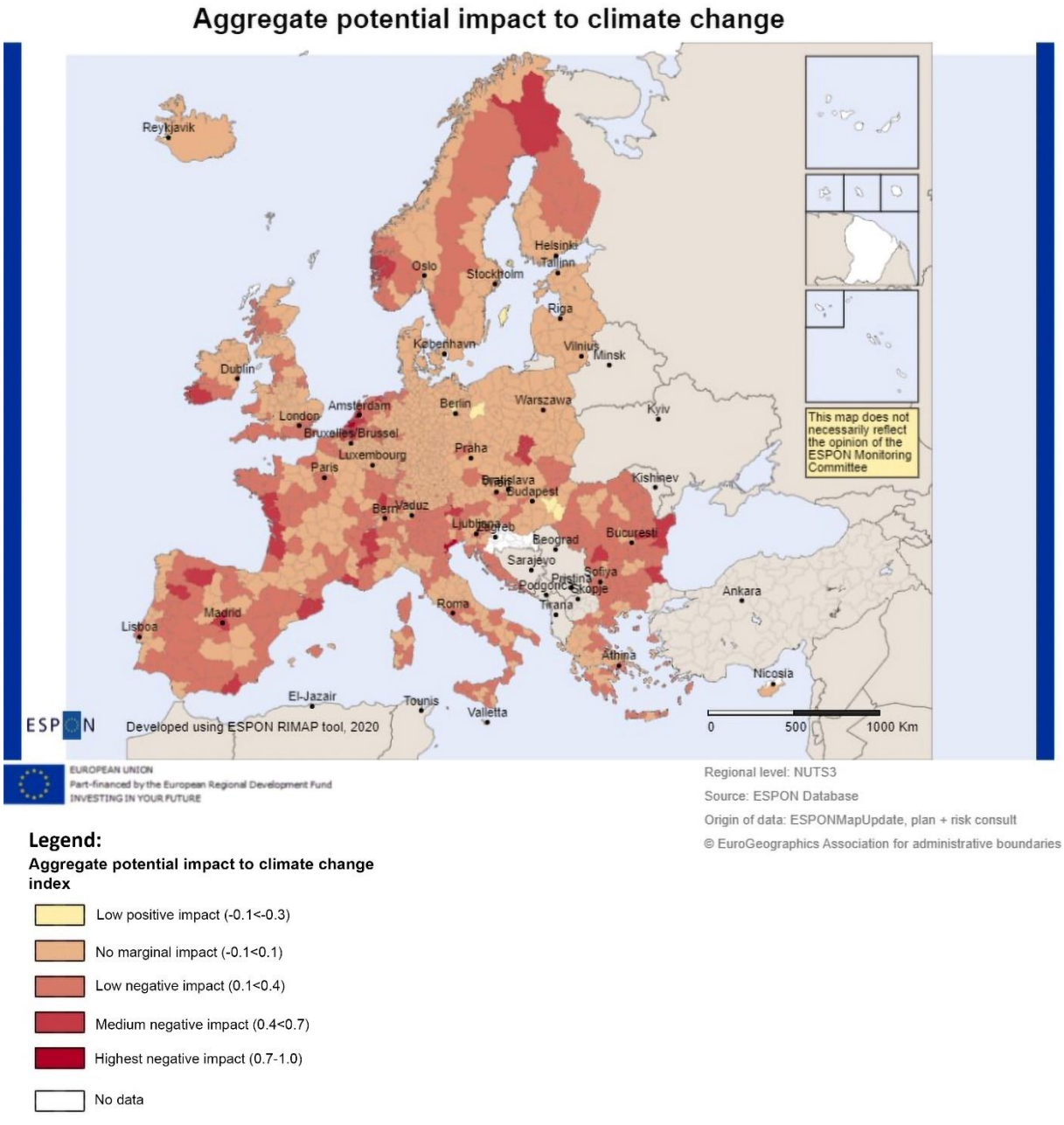


Figura 22: Mappa derivante dalla combinazione dei due indicatori nello scenario "Europa Sostenibile"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati RIMAP 2020

Sulla base delle considerazioni emerse e dalle indicazioni ottenute dagli indicatori, è stato possibile successivamente redigere la tabella dei valori attribuiti allo scenario Europa Sostenibile (Tabella 10).

Tabella sinottica – EUROPA SOSTENIBILE			
TIPOLOGIE REGIONALI	AREE URBANE/ RURALI	- 2	Le zone urbane e rurali, nelle quali vivono oggi 4 europei su 5, sono esposte a ondate di calore e alluvioni e all'innalzamento del livello dei mari, ma spesso non sono preparate per adattarsi ai cambiamenti climatici. Per quanto riguarda l'economia circolare, le regioni rurali possono anche essere in grado di esplorare le opportunità offerte dalla bioeconomia, in tutte le sue varianti, cosi come alcune aree urbane, particolarmente avvantaggiate per quanto riguarda l'attuazione dell'economia circolare (indicatore *"esposizione regionale ai cambiamenti climatici"*).
	REGIONI METROPOLITANE	- 2	Le regioni e gli agglomerati in cui le concentrazioni di alcuni inquinanti superano i relativi obiettivi di qualità dell'aria (in particolare nelle grandi città e regioni metropolitane), diventando significativamente problematiche per la salute delle persone, nonostante la concentrazione di molti inquinanti atmosferici nell'aria sia diminuita (indicatore "*sensibilità fisica ai cambiamenti climatici*").
	REGIONI ULTRA-PERIFERICHE	- 2	Le regioni più povere, che si trovano nelle zone più vulnerabili, sono immediatamente colpite dalle conseguenze dei cambiamenti climatici (indicatore "*sensibilità fisica ai cambiamenti climatici*"): gli abitanti delle città più povere e periferiche tendono ad insediarsi nelle zone più vulnerabili e i materiali da costruzione delle abitazioni non sono robusti: inondazioni, tempeste di vento e mare in piena sono più drammatici.
	REGIONI INSULARI	- 2	Le regioni insulari saranno sicuramente interessate dalle conseguenze del cambiamento climatico, in particolare per quanto riguarda l'innalzamento del livello dei mari (indicatore *"esposizione regionale ai cambiamenti climatici"*); esso è un fenomeno ormai accertato, in atto: la causa prima e diretta è lo scioglimento dei ghiacci continentali e in parte anche il riscaldamento della superficie degli oceani, che dilata la massa d'acqua, a causa dell'aumento della temperatura media del pianeta.
	REGIONI SCARSAMENTE POPOLATE	- 1	I paesi in via di sviluppo e le regioni scarsamente popolate sono spesso pesantemente colpiti dalle conseguenze del cambiamento climatico. In genere le loro popolazioni dipendono fortemente dal loro habitat naturale e dispongono di poche risorse per far fronte ai cambiamenti climatici (indicatore "*sensibilità fisica ai cambiamenti climatici*").
	REGIONI MONTANE	- 2	Le regioni montane saranno sicuramente interessate dalle conseguenze del cambiamento climatico, in particolare per quanto riguarda lo scioglimento dei ghiacciai nelle zone montane, dovuto in gran parte al riscaldamento globale (indicatore *"esposizione regionale ai cambiamenti climatici"*).
	REGIONI COSTIERE	- 2	Molte aree costiere sono gravemente colpite dai cambiamenti climatici per motivi che variano da tempeste costiere a dipendenza economica dal turismo stagionale (ESPON, 2011): regioni che saranno interessate da cambiamenti nell'esposizione regionale a eventi di mareggiate costiere i cui impatti negativi si verificano in particolare negli estuari, nelle aree costiere, sottomarine e portuali (cioè le regioni intorno ai sei mari europei ma concentrate intorno al Mare del Nord).
	REGIONI IN TRANSIZIONE ECONOMICA	+ 1	Alcune regioni dell'Europa centrale, orientale e settentrionale non hanno praticamente alcun impatto negativo o stanno addirittura assistendo a potenziali impatti positivi del cambiamento climatico: questo vale in particolare per le regioni dell'Europa nord-orientale, dove le condizioni ambientali per l'agricoltura tendono a migliorare, aprendosi a nuove colture (indicatore *"esposizione regionale ai cambiamenti climatici"*).

Tabella 22: Tipologie regionali nello scenario "Europa Sostenibile"
Fonte: Elaborazione personale basata sui dati RIMAP 2020

Dalle considerazioni sin qui emerse, le principali indicazioni derivanti dagli indicatori ed il valore attribuito a ciascuna tipologia regionale è stato possibile elaborare la carta sullo scenario Europa Sostenibile. La realizzazione di tale carta mi ha quindi permesso di capire effettivamente, quali territori potrebbero essere coinvolti nei diversi scenari e in che modo potrebbero reagire a tutte le conseguenti implicazioni (vedi Figura 23).

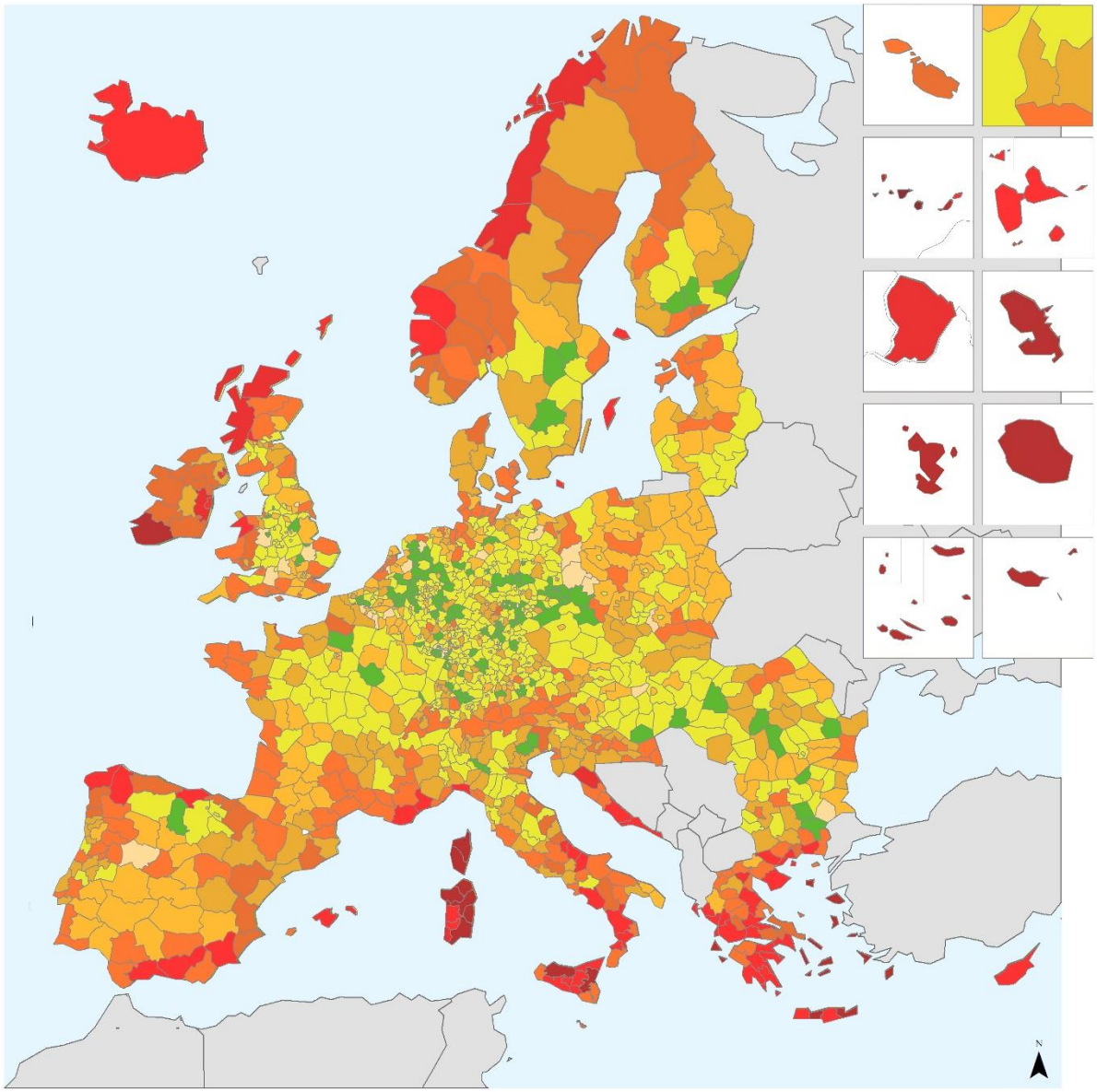


Figura 23: Territorializzazione dello scenario "Europa Sostenibile"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

4.6.4. Discussione

La seguente mappa (Figura 23) permette di visualizzare graficamente la risposta dei territori europei in riferimento al quarto scenario analizzato e di discuterne quindi i risultati: "Europa Sostenibile", e l'impatto dei cambiamenti climatici sulla vita di ciascun cittadino. Rispetto al numero complessivo di 1461 province esaminate, ciascun territorio, in base ai punteggi assegnati e ottenuti, mostra la propria condizione rispetto a ciò che lo scenario consente di osservare. Dalla mappa emerge una generale e diffusa omogeneità territoriale che mostra come la maggior parte delle province e dei paesi si trovano in situazioni sfavorevoli e in condizioni di difficoltà nell'affrontare e gestire le sfide alle quali i cambiamenti climatici ci pongono di fronte. Infatti, rispetto agli scenari precedenti che presentavano mappe con punteggi positivi e negativi più omogenei, in questo caso troviamo punteggi prettamente negativi, da -10 come valore minimo fino ad arrivare a +1 come valore massimo, che riflettono una generale incapacità ed inadeguatezza di tutti i territori dell'Unione a rispondere in maniera efficiente allo scenario. I punteggi di ogni singola provincia sono stati ottenuti dalla sommatoria dei singoli valori attribuiti alle diverse tipologie regionali; ad esempio, può verificarsi che una provincia faccia parte di più tipologie regionali che diversificheranno il punteggio di partenza.

Entrando più nel dettaglio dell'analisi, come si evince dalla mappa (Figura 23), a livello europeo, i territori europei risultano essere complessivamente molto impreparati a far fronte alle sfide imposte dai cambiamenti climatici. I punteggi riflettono una generale inadeguatezza dell'intero continente nell'attuazione di comportamenti, misure e pratiche funzionali alla gestione e alla prevenzione di quegli eventi estremi (alluvioni, terremoti, precipitazioni intense, ondate di calore che possono causare incendi e progressive desertificazioni di territori, inondazioni, innalzamento delle temperature che causano lo scioglimento dei ghiacciai e l'innalzamento dei livelli del mare) a cui i cambiamenti climatici in corso ci espongono.

In questa generale difficoltà, in cui l'intero territorio europeo sembra stagnare, le regioni meglio attrezzate per far fronte ai cambiamenti in corso sembrano essere parti del nord Europa, in particolare del Regno Unito, Olanda, Belgio, e porzioni della Francia e della Germania; sia le zone rurali, che quelle montane raggiungono punteggi nel complesso sufficienti, forse in parte dovuti all'attenzione verso il proprio ambiente che per le popolazioni residenti rappresenta fonte

di economia e di lavoro. Punteggi inferiori invece sono riscontrabili nelle province costiere dei quasi tutti gli stati dell'UE affaccianti sui mari e nelle isole: in particolare, le coste meridionali della Spagna, dell'Italia e della Grecia, e quelle bagnate dal mar Artico all'estremo settentrione.

Le osservazioni avanzate in riferimento allo scenario "Europa Sostenibile" rendono possibili commenti e riflessioni. Una considerazione tra le più evidenti è la generale diffusione omogenea dei risultati in tutte le tipologie regionali europee, che si attestano su punteggi non particolarmente elevati, anzi sicuramente insufficienti. Tale generalizzazione sugli scarsi risultati riflettono una ancora superficiale attenzione all'ambiente e alle sue tematiche, politiche ancora spesso poco efficaci nell'ambito della protezione ambientale e l'impiego di strumenti e mezzi inadeguati, ad affrontare, a prevenire o a ridurre gli effetti e le conseguenze del cambiamento climatico. Sarebbe auspicabile quindi che nell'immediato futuro, come d'altra parte ampi strati della popolazione stanno iniziando a sostenere e promuovere, maggiore attenzione si ponga anche all'ambiente, alla sua cura e alla sua tutela, incrementando l'impiego di energie da fonti rinnovabili, strategie di economie circolari che favoriscano il riciclaggio e la riduzione delle discariche, contenendo le emissioni di gas serra e di CO2 nell'atmosfera, e limitando le pratiche di deforestazione.

4.7. Europa Influente

4.7.1. Introduzione

In un mondo sempre più multipolare, l'UE dovrà rafforzare la sua posizione per garantire prosperità, sicurezza e valori (Commissione Europea, 2019, pag. 35). Il mondo di oggi sta vivendo l'ascesa di nuove e diverse potenze globali in grado di esercitare un'influenza sia sui mercati globali che sulla governance globale. La crescita europea dipenderà dalla sua capacità di cogliere le opportunità offerte dalla globalizzazione, legate in particolare ai mercati emergenti in crescita. L'Europa non solo deve affrontare l'invecchiamento e la potenziale diminuzione della popolazione, ma deve anche attrarre manodopera altamente qualificata per mantenere la sua posizione nell'economia globale.

4.7.2. Obiettivi

Per quanto riguarda lo scenario descritto nell'Europa Influente, gli obiettivi definiti nel documento sono:

- *Sistema multilaterale:* l'Europa deve affermarsi come leader globale grazie al sostegno convinto e coerente a un ordine mondiale multilaterale basato sulle regole, con al centro le Nazioni Unite. L'UE dovrebbe promuovere una governance mondiale informata ai valori fondamentali dei diritti umani, dello stato di diritto, dello sviluppo sostenibile, del multilateralismo e del rispetto del diritto umanitario internazionale. Il rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro accrescerebbe la sovranità economica e monetaria dell'Europa, riducendo i costi e i rischi degli scambi internazionali e contribuendo alla stabilità finanziaria.

Le aree metropolitane sono decisive per l'Europa per cogliere le opportunità della globalizzazione e potrebbero emergere come potenziali vincitori, ospitando una grande quota di lavoratori qualificati, un'ampia varietà di imprese e considerevoli risorse monetarie. Le grandi città svolgono un ruolo sempre più importante nel collegare gli attori attraverso complesse reti globali all'interno delle città e tra le città e nello svolgere un ruolo di interfaccia

tra le economie globali e quelle regionali, nazionali e continentali (ESPON TIGER, 2012c). Secondo il rapporto ESPON TIGER, i territori europei - pur avendo posizioni ineguali - sono ai primi posti nella catena del valore, specializzati nei segmenti più tecnologici o nelle funzioni di comando e controllo. Infine, il peso delle imprese europee nell'economia globale è di grande importanza, confermando la posizione di controllo delle imprese europee: L'Europa occidentale concentra il 40% delle sedi centrali delle 500 maggiori imprese mondiali (in particolare Londra e Parigi dominano e svolgono il ruolo di importanti nodi di collegamento con l'economia globale) (ESPON TIGER, 2012c).

Inoltre, le regioni che partecipano all'economia globale e al commercio globale: roccaforti di aree produttive manifatturiere europee, competitive a livello internazionale, come il Benelux, la Germania meridionale, la Svizzera e l'Italia settentrionale, potrebbero beneficiare di una maggiore integrazione, stimolando il commercio di merci, come le regioni con alti livelli di commercio globale e di orientamento o specializzazione in prodotti a più alto contenuto tecnologico (ESPON TIGER, 2012c). Tutte queste aree hanno intense relazioni funzionali con l'UE in termini di flussi umani, scambi di beni e servizi o collegamenti aerei (ESPON TIGER, 2012c).

Tuttavia, queste relazioni non sono equilibrate e possono essere descritte come relazioni nucleo/periferia: il contrario potrebbe probabilmente accadere nelle regioni più povere e nei cittadini con alti livelli di disoccupazione e scarsa disponibilità di lavoratori qualificati come le città dell'Europa orientale, comprese le capitali, che sono relativamente più deboli e continuano ad essere città satellite all'interno della rete globale. Queste regioni hanno meno peso negli scambi extraeuropei, il che riflette la loro debole competitività sia nelle industrie tecnologiche che in quelle a maggiore intensità di manodopera (in questi paesi gli aspetti del commercio sono molto più focalizzati sui mercati interni europei) (Böhme, Toptsidou, 2017). È importante non concentrarsi semplicemente sui grandi agglomerati di Londra e Parigi o anche su altre grandi città commerciali nel "cuore" economico dell'Europa, in quanto hanno posizioni fisse nell'economia mondiale. Molto probabilmente le regioni metropolitane e/o le capitali saranno più progressi nell'innovazione e nelle opportunità occupazionali, promuovendo gli interessi e i valori dell'Europa nel mondo come precursori nel commercio e nelle relazioni commerciali esterne, configurando l'Europa come attore globale. Allo stesso tempo, le regioni periferiche e

rurali lontane dalle regioni più forti e dalle città più grandi potrebbero assistere a un drenaggio della popolazione e delle attività; la percentuale della popolazione attiva, cioè la popolazione in età lavorativa, diminuirà, portando probabilmente a rallentamenti della crescita economica, concentrando l'aspetto del commercio solo sui mercati interni europei (Böhme, Toptsidou, 2017).

4.7.3. Territorializzazione dello scenario "Europa Influente"

Per quanto riguarda l'ultima mappa dello scenario "Europa Influente" (Figura 24), per definire quanto effettivamente l'Unione sia potente a livello globale e quali territori siano in grado di esercitare un'influenza sui mercati e sulla governance mondiale, ho combinato i seguenti indicatori (i) tipologia dei mercati del lavoro regionali, *("typology of regional labour markets")* e (ii) Prodotto Interno Lordo pro capite in euro *("Gross Domestic Product per capita in Euros" – Tabella 11).*

	INDICATORI RIMAP - EUROPA INFLUENTE		
	NOME INDICATORE	DESCRIZIONE	RELAZIONE CON GLI OBIETTIVI
1	**TIPOLOGIA DEI MERCATI DEL LAVORO REGIONALI**	Tipologia della struttura industriale regionale in base alla percentuale della forza lavoro impiegata nei diversi settori dell'economia.	Questo indicatore può essere utile per comprendere dove sono localizzate le industrie ad alta tecnologia e sull'economia della conoscenza, fondamentali per migliorare la posizione dell'Europa nell'economia globale e per promuovere il rapporto tra competitività globale ed economie locali.
2	**PRODOTTO INTERNO LORDO PRO CAPITE IN EURO**	L'indicatore calcola il prodotto interno lordo (PIL) in euro pro capite (ai prezzi di mercato correnti) delle regioni europee.	Il PIL (Prodotto Interno Lordo) mostra ricchezza che un certo Paese è in grado di produrre nell'arco temporale di un anno. Si tratta della somma totale dei beni e dei servizi che si producono per essere consumati all'interno di uno Stato e ci consente di capire la posizione dell'Europa nel mondo, la sua attrattiva e la competitività dei mercati azionari europei.

Tabella 23: Indicatori scenario "Europa Influente"
Fonte: Elaborazione personale basata sui dati RIMAP 2020

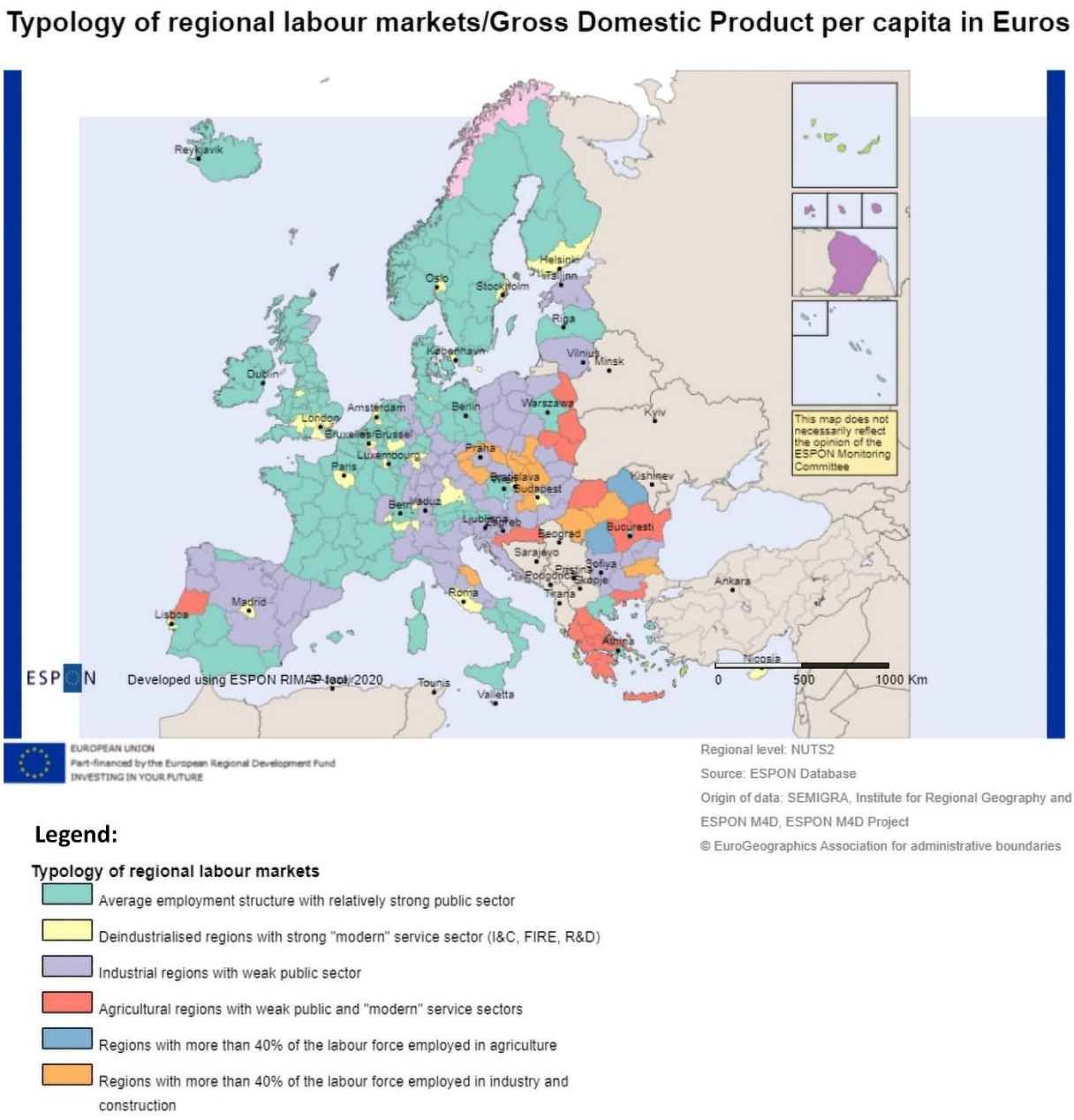


Figura 24: Mappa derivante dalla combinazione dei due indicatori nello scenario "Europa Influente"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati RIMAP 2020

La globalizzazione ha impatti diversi sulle regioni europee, a causa della divisione regionale del lavoro e della specializzazione economica delle regioni (ESPON TIGER, 2013). La globalizzazione e l'impatto eterogeneo sulle regioni europee è una delle principali preoccupazioni delle politiche europee. La crisi economica e finanziaria ha reso più evidenti le

differenze tra le regioni nei livelli di integrazione globale. La strategia Europa 2020 è stata adottata per rafforzare e migliorare la posizione dell'Europa nell'economia globale e per promuove il rapporto tra competitività globale ed economie locali; essa suggerisce che l'Unione Europea dovrebbe concentrarsi sulle industrie ad alta tecnologia e sull'economia della conoscenza, riconoscendo il crescente potere delle economie emergenti nei livelli di tecnologia medio-bassi (ESPON TIGER, 2013). Nella seguente tabella viene quindi riassunto se le diverse tipologie di regioni individuate sono più o meno pronte ad accogliere ed affrontare le sfide e gli obiettivi definiti dallo scenario, indicando con un punteggio che va da -2 per i territori che potrebbero risultare potenziali perdenti e subire conseguenze negative, a +2 per quelli che invece potrebbero uscirne vincitori poiché ben attrezzati ad affrontarle. La valutazione è basata da analisi ottenute dallo strumento online "RIMAP Mapping" che mi ha permesso, per ciascun scenario, di costruire una mappa selezionando due indicatori, che ho ritenuto essere i più rilevanti ed incisivi per ciascuna sfida. Confrontando poi le mappe precedentemente ottenute sulle diverse tipologie regionali e quelle ottenute comparando i diversi indicatori, sono riuscita a capire in che modo i territori potrebbero reagire agli scenari (Tabella 12).

Tabella sinottica – EUROPA INFLUENTE			
TIPOLOGIE REGIONALI	AREE URBANE/ RURALI	- 1	Le regioni periferiche e rurali lontane dalle regioni più forti e dalle città più grandi potrebbero assistere a un drenaggio della popolazione e delle attività (indicatore "*Prodotto Interno Lordo pro capite in euro").*
	REGIONI METROPOLITANE	+ 2	Le aree metropolitane sono decisive per l'Europa per cogliere le opportunità della globalizzazione e potrebbero emergere come potenziali vincitori, ospitando una grande quota di lavoratori qualificati, un'ampia varietà di imprese e considerevoli risorse monetarie. (indicatore "T*ipologia dei mercati del lavoro regionali"*). Le grandi città svolgono un ruolo sempre più importante nel collegare gli attori attraverso complesse reti globali all'interno delle città e tra le città e nello svolgere un ruolo di interfaccia tra le economie globali e quelle regionali, nazionali e continentali.
	REGIONI ULTRA-PERIFERICHE	- 2	Regioni più povere e cittadini con alti livelli di disoccupazione e scarsa disponibilità di lavoratori qualificati come le città dell'Europa orientale, comprese le capitali, che sono relativamente più deboli e continuano ad essere città satellite all'interno della rete globale: meno peso negli scambi extraeuropei, il che riflette la loro debole competitività sia nelle industrie tecnologiche che in quelle a maggiore intensità di manodopera (indicatore *"Tipologia dei mercati del lavoro regionali"*).
	REGIONI INSULARI	0	Per quanto riguarda le regioni insulari non si considerano rilevanti i potenziali effetti dovuti al sistema multilaterale europeo.
		- 2	Regioni più povere e cittadini con alti livelli di disoccupazione e scarsa disponibilità di lavoratori qualificati come le città dell'Europa orientale, comprese le capitali, che

	REGIONI SCARSAMENTE POPOLATE		sono relativamente più deboli e continuano ad essere città satellite all'interno della rete globale: meno peso negli scambi extraeuropei, il che riflette la loro debole competitività sia nelle industrie tecnologiche che in quelle a maggiore intensità di manodopera (indicatore "*Prodotto Interno Lordo pro capite in euro").*
	REGIONI MONTANE	0	Per quanto riguarda le regioni montane non si considerano rilevanti i potenziali effetti dovuti al sistema multilaterale europeo.
	REGIONI COSTIERE	0	Per quanto riguarda le regioni costiere non si considerano rilevanti i potenziali effetti dovuti al sistema multilaterale europeo.
	REGIONI IN TRANSIZIONE ECONOMICA	- 2	Le regioni che partecipano all'economia globale e al commercio globale: roccaforti di aree produttive manifatturiere europee, competitive a livello internazionale, potrebbero beneficiare di una maggiore integrazione, stimolando il commercio di merci, come le regioni con alti livelli di commercio globale e di orientamento o specializzazione in prodotti a più alto contenuto tecnologico (indicatore *"Tipologia dei mercati del lavoro regionali"*).

Tabella 24: Tipologie regionali nello scenario "Europa Influente"
Fonte: Elaborazione personale basata sui dati RIMAP 2020

Sulla base degli indicatori e dei valori attribuiti ad ogni tipologia regionale, è stata predisposta una mappa finale su ArcGIS, in cui sono state territorializzate e differenziate tutte le NUTS3 dell'UE in base ai valori totali ottenuti dalla sommatoria dei singoli punteggi di ciascuna tipologia regionale (Figura 25). La realizzazione di tale mappa ha quindi permesso di capire effettivamente, quali territori potrebbero essere coinvolti nei diversi scenari e in che modo potrebbero reagire a tutte le conseguenti implicazioni.

EUROPA INFLUENTE

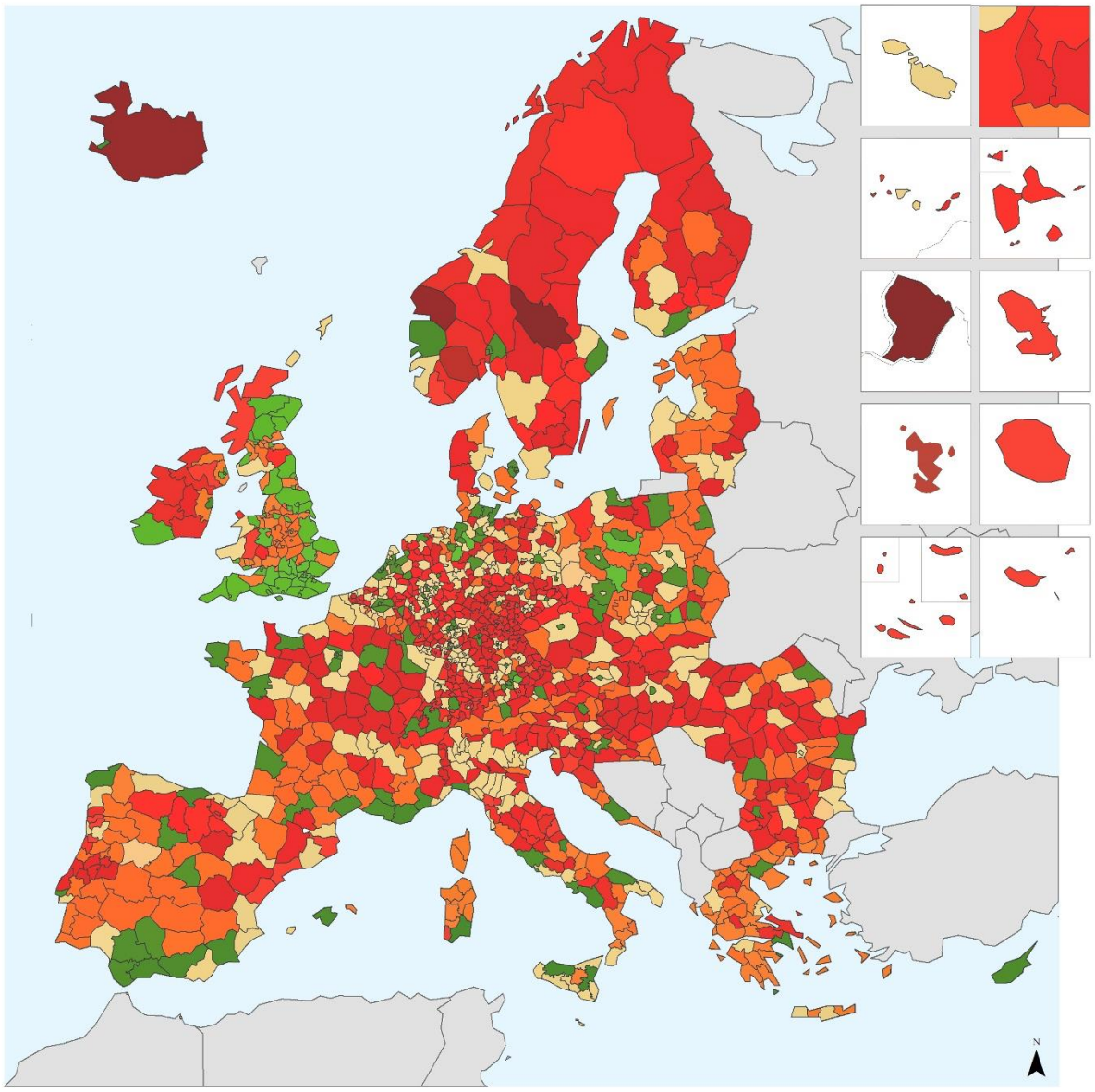


Figura 25: Territorializzazione dello scenario "Europa Influente"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

4.7.4. Discussione

La seguente mappa (Figura 25) permette di visualizzare graficamente la risposta dei territori europei in riferimento all'ultimo scenario analizzato e di discuterne quindi i risultati: "Europa Influente", e il suo fondamentale ruolo nell' attrarre manodopera altamente qualificata per mantenere la sua posizione nell'economia globale, esercitando una significativa influenza sui mercati e sulla governance globale, e garantendo prosperità, sicurezza e valori. Anche in questo ultimo caso, è possibile definire una sorta di classifica, in base alla risposta di ciascun territorio, rilevata dai punteggi assegnati e ottenuti. Emerge anche in riferimento alla effettiva capacità di partecipare attivamente ai processi di globalizzazione dei diversi paesi europei, una generale e diffusa disomogeneità territoriale, che mostra come alcune province si trovino in situazioni leggermente più favorevoli rispetto ad altri, i quali mostrano invece difficoltà e ritardi nelle condizioni generali che influiscono negativamente sulla capacità di affrontare le sfide previste nello scenario. I punteggi di ogni singola provincia sono stati ottenuti dalla sommatoria dei singoli valori attribuiti alle diverse tipologie regionali; ad esempio, può verificarsi che una provincia faccia parte di più tipologie regionali che diversificheranno il punteggio di partenza.

Entrando più nel dettaglio dell'analisi, come si evince dalla mappa (Figura 25), a livello europeo, i territori meglio attrezzati per accogliere le sfide dello scenario "Europa Influente", sembrano essere le province metropolitane di ciascun paese, dove evidentemente è maggiormente concentrato lo sviluppo economico, dove è presente un'ampia varietà di attività lavorative e di lavoratori qualificati, offerta di manodopera e di ingenti risorse, pluralità di imprese e considerevoli risorse monetarie. Le città infatti, hanno svolto in passato e continuano a svolgere un ruolo sempre più importante e decisivo nel collegare gli attori attraverso complesse reti globali all'interno delle città e tra le città; svolgono altresì un ruolo di interfaccia tra le economie globali e quelle regionali, nazionali e continentali.

Al contrario, i territori che presentano attribuzioni più basse e quindi maggiori difficoltà nell'affrontare lo scenario, sono tutte le aree non metropolitane, quindi le zone ultra-periferiche, rurali, montane e scarsamente popolate, alcune zone costiere e isole. Tali regioni probabilmente, rimangono escluse o scarsamente coinvolte nei processi di globalizzazione e nei sistemi economici multilaterali.

Le osservazioni avanzate in riferimento allo scenario “Europa Influente” rendono possibili commenti e riflessioni. Una considerazione tra le più evidenti è che gran parte delle zone europee rimangono quindi ancora fuori da un reale processo di partecipazione all’economia globalizzata, ad eccezione solo di alcune aree metropolitane altamente industrializzate ed economicamente forti e competitive nel panorama globale. Quindi anche l’Europa per entrare a pieno titolo in questo crescente processo di globalizzazione che ormai risulta ineluttabile ed inevitabile, deve attuare politiche di sostegno alle economie locali, di incremento di servizi e reti commerciali fra Stati, favorendo gli scambi anche attraverso il potenziamento e la valorizzazione delle infrastrutture, delle reti stradali e ferroviarie che facilitino i collegamenti, gli scambi di merci e i flussi di persone tra i diversi paesi.

4.8. L'impatto dei cinque scenari in Europa

Allo scopo di sistematizzare ed evidenziare in maniera più efficacie le considerazioni emerse in merito alla maggiore o minore adeguatezza delle diverse province europee ad affrontare gli scenari presentati, è stato predisposto un diagramma a barre (Figura 26) in cui sono indicate le modalità di risposta, positiva, negativa o neutra di ciascuna provincia europea rispetto a ciascuno scenario. La rappresentazione ha proprio come principale obiettivo quello di riassumere visivamente e concettualmente se e in che modo l'Europa è preparata rispetto agli scenari.

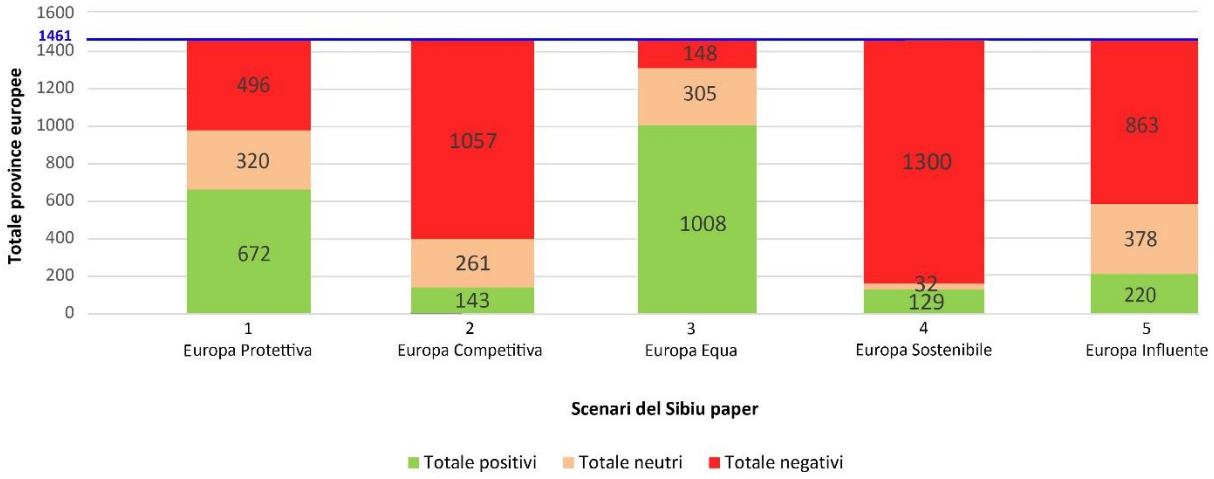


Figura 26: Diagramma a barre in cui è stata sistematizzata la risposta delle province europee rispetto ai cinque scenari
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

Osservando il grafico (Figura 26), appare evidente una netta predominanza, nella maggior parte dei cinque scenari, delle province che si trovano ancora in condizioni di difficoltà e non adeguatamente pronte ad affrontare le sfide presentate. Ad eccezione infatti dei risultati ottenuti nel terzo scenario "Europa Equa", in cui le province europee per la maggior parte sembrano essere in grado di fornire una buona offerta di servizi sanitari e generali ai cittadini, negli altri scenari si registra una quasi netta prevalenza di risposte negative o neutre, ad indicare come la maggior parte delle province europee non sia ancora sufficientemente pronta e preparata.

Risultati particolarmente negativi si osservano per quanto riguarda l'"Europa Sostenibile", in cui 1300 province si presentano inadeguate e non ben attrezzate a fronteggiare le sfide climatiche, a fronte di sole 129 che hanno già iniziato a porre in atto politiche e provvedimenti

utili a contrastare, fronteggiare o intervenire positivamente sui problemi che le questioni climatiche pongono. Allo stesso modo, anche lo scenario "Europa Competitiva", fornisce risultati complessivamente negativi, riconoscendo a 1057 province europee una condizione di totale inadeguatezza, a 261 di neutralità e a solo 143 di positività rispetto alla costruzione della competitività economica, alla crescita della produttività e alla messa in campo di politiche favorenti la ricerca, l'innovazione e lo sviluppo della tecnologia.

Da una comparata e generale osservazione dei dati emersi, è possibile quindi affermare che le 1461 province di cui l'Europa si compone hanno sin qui messo in atto politiche più o meno efficaci ad affrontare le sfide economiche, sociali, tecnologiche ed ambientali che il nostro tempo richiede, ma che è necessario un ulteriore impegno da parte di tutti i cittadini e l' attuazione di interventi politici efficaci nei diversi settori da parte delle istituzioni per proseguire nel percorso di miglioramento e di cambiamento costante adeguandosi alle necessità che le società impongono.

5.0. Riflessioni sulle implicazioni per la politica di coesione e per l'Italia nel periodo 2021-2027

5.1. Introduzione

Nel presente capitolo si intendono delineare gli sviluppi futuri e le possibili evoluzioni della politica di coesione in Europa e in Italia, per il nuovo periodo di programmazione 2021-2027, attraverso alcune considerazioni basate sull'influenza che la carta di Sibiu può esercitare rispetto a:

- la Strategia della Politica di Coesione 2021-2027,
- il Quadro Finanziario Pluriennale,
- il documento "Common Provisions Regulation - New rules for cohesion policy for 2021-2027" di marzo 2019.

La programmazione per il 2021-2027 viene definita in un contesto caratterizzato da due insiemi di fattori molto rilevanti. Il primo è rappresentato dalle nuove urgenze politiche, tra cui immigrazione, difesa esterna/terrorismo e sicurezza, elevato tasso di disoccupazione, aumento delle disuguaglianze, ricerca e innovazione, economia digitale e giovani. L'altro fattore è rappresentato dall'uscita del Regno Unito dall'Unione, formalizzata il 31 gennaio 2020, che vale una riduzione di circa 90 miliardi di euro di contributi nel settennato del ciclo di bilancio UE (Francescon, 2019).

5.2. Implicazioni per la politica di coesione per il 2021-2027

I 27 leader, capi di Stato e di governo dell'Unione, si sono riuniti il 23 febbraio 2018 a Bruxelles per discutere del bilancio a lungo termine dell'UE e di questioni istituzionali, quali le priorità politiche del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dopo il 2020, vale a dire il bilancio a lungo termine dell'UE: esso fissa i limiti della spesa dell'UE, nel suo insieme e anche in diversi settori di attività, per un periodo di almeno cinque anni (Consiglio Europeo, 2019). L'attuale regolamento sulle disposizioni comuni (CPR), nonché i regolamenti specifici per i fondi Strutturali di Investimento Europei SIE, regolano i fondi su cui si basa la politica di coesione dell'UE; per il prossimo bilancio dell'Unione, che copre il periodo 2021-2027, la Commissione

europea ha proposto un nuovo pacchetto di misure nel quale si delinea il Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE, predisposto per i 27 Stati membri, in virtù dell'uscita del Regno Unito.

Le proposte per il nuovo QFP prevedono, tra l'altro, una nuova e diversa distribuzione delle risorse su base regionale, in cui la semplificazione e la flessibilità diventano principi ispiratori, grazie anche alla predisposizione di un regolamento unico che stabilisca le disposizioni comuni e le regole fondamentali, mirando, tra l'altro, a semplificare e migliorare le sinergie tra i diversi strumenti politici dell'UE. Sebbene il nuovo CPR si basi sul quadro di quello attuale, esso introduce tuttavia una serie di innovazioni: per esempio, come già riportato nel capitolo precedente, la riduzione da 11 obiettivi tematici nel periodo 2014-2020, a 5 obiettivi strategici in cui concentrare le risorse. Inoltre, il CPR mira a sostenere le strategie di sviluppo a livello locale sviluppate al livello più vicino ai cittadini, sottolineando la necessità di accordi di partenariato inclusivi con le autorità locali e regionali, fornendo strumenti di supporto per le regioni ultra-periferiche dell'UE.

La proposta della Commissione relativa a un quadro finanziario pluriennale prevede un importo di 330 miliardi di euro per la coesione economica, sociale e territoriale per il periodo 2021-2027, in settori considerati prioritari e ad alto valore aggiunto europeo. Tra i temi centrali delle discussioni sul futuro della politica di coesione vi è la necessità di rendere i fondi dell'UE più semplici e flessibili da utilizzare per i beneficiari, rafforzando allo stesso tempo il contributo della politica di coesione alla governance economica dell'UE e aumentandone il valore aggiunto. Un ulteriore punto del dibattito politico riguarda il modo in cui l'Unione europea affronta sfide nuove o crescenti come la gestione dei flussi migratori, la tutela e la protezione dell'ambiente e l'innovazione tecnologica. Il quadro pluriennale ha stabilito quindi una diversa distribuzione delle risorse su base regionale inserendo nuovi criteri; in questo senso, sembra che le indicazioni contenute nella carta di Sibiu possano (in linea di principio) aver avuto un qualche ruolo in questa direzione, dal momento in cui le tematiche connesse ai cinque scenari che nella carta stessa sono stati delineati paiono proprio essere stati accolti come temi di ricerca, di lavoro e di impegno politico da parte della commissione europea. Infatti, il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027[17], definisce per i sette anni del ciclo di programmazione, 7

[17] Il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, Ufficio rapporti con l'Unione Europea, 25 Ottobre 2019 - https://temi.camera.it/leg18/temi/il_nuovo_quadro_finanziario_pluriennale_2021_2027.html

aree tematiche a cui destinare le risorse finanziarie e gli stanziamenti europei secondo strategie definite. In particolare, essi sono:

1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale;

2. Coesione e valori;

3. Risorse naturali e ambiente;

4. Migrazione e gestione delle frontiere;

5. Sicurezza e difesa;

6. Vicinato e resto del mondo;

7. Pubblica amministrazione europea.

Gli impegni di spesa europea per il prossimo futuro, quindi, riguardano ambiti e settori in cui le priorità della carta di Sibiu, gli obiettivi e le indicazioni in essa contenute, sembrano aver esercitato una certa influenza. Ingenti risorse vengono infatti destinate, ad esempio, al settore dell'innovazione tecnologica e digitale, riconoscendo come esso contribuisca a favorire la competitività europea, tematica fortemente presente nel secondo scenario del Sibiu paper "Europa Competitiva", in cui si attribuisce allo sviluppo della digitalizzazione un importante ruolo nella crescita di un'economia competitiva. A tale scopo, infatti, è stata confermata l'istituzione del consiglio europeo per l'innovazione nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale.

Allo stesso modo, fondi e finanziamenti vengono assegnati alla difesa dell'ambiente, alla sua tutela e protezione, riconoscendogli la stessa importanza che il quarto scenario della carta di Sibiu "Europa Sostenibile" attribuiva alle politiche ambientali. A tale fine, l'UE ha fissato misure e traguardi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e ha definito obiettivi in materia di emissioni per i principali settori della sua economia, quali l'aumento della quota di energie rinnovabili, il miglioramento dell'efficienza energetica, l'implementazione dell'economia circolare, una migliore gestione dei rifiuti e del sistema del riciclaggio.

È comune anche ai due documenti, e costituisce una delle principali novità rispetto al precedente esercizio, la tematica della gestione delle frontiere e dei flussi migratori, peraltro argomento di estrema attualità, complessità e gravità. Il Consiglio europeo ha chiesto nuove misure per ridurre la migrazione illegale e prevenire un ritorno ai flussi incontrollati del 2015, convenendo che si tratti di una sfida, non solo per ogni singolo paese dell'UE, ma per l'intera Europa. In seguito all'acuirsi della crisi migratoria nel 2015, l'UE ha pertanto attuato misure per esercitare un miglior controllo delle frontiere esterne e dei flussi migratori, che hanno determinato una riduzione di oltre il 90% degli arrivi irregolari nei territori dell'UE (Consiglio Europeo, 2019). Un ulteriore punto riguarda l'assistenza ai richiedenti asilo che vengono salvati dalle rotte del Mediterraneo, i quali dovrebbero essere presi in carico sulla base di uno sforzo condiviso e trasferiti in centri sorvegliati, da istituire negli Stati membri su base volontaria. Ciò consentirebbe di distinguere i migranti irregolari, che sarebbero rimpatriati, dalle persone bisognose di protezione internazionale, cui si applicherebbe il principio di solidarietà. Gli arrivi irregolari, infatti, sono stati ridotti ai livelli precedenti alla crisi grazie ai controlli delle frontiere esterne, la lotta contro i trafficanti e la maggiore cooperazione con i paesi di origine e di transito (Consiglio Europeo, 2019).

Infine, significativi stanziamenti sono previsti per la sicurezza e la difesa dei territori, che rappresenta non solo un'ulteriore novità rispetto al ciclo precedente 2014-2020, ma raccolgono anch'essi una delle sfide del primo scenario "Europa Protettiva" del documento di Sibiu. È emersa, infatti, l'esigenza di un nuovo specifico strumento di gestione: il Fondo Asilo e migrazione, strumento che, insieme ai fondi della politica di coesione, può finanziare strategie di integrazione locale per migranti e richiedenti asilo.

Anche i 5 obiettivi strategici (al posto degli 11 obiettivi tematici del periodo di programmazione 2014-2020) su cui si concentrano le risorse della politica di coesione 2021-2027 richiamano chiaramente alcune delle raccomandazioni espresse e delineate nel documento di Sibiu; il primo obiettivo, promuovere "un'Europa più intelligente" riprende l'esortazione ad un rinnovamento tecnologico a cui auspica anche il secondo scenario "Europa Competitiva". Il secondo obiettivo, favorire "un'Europa più verde" riporta alla necessità di definire politiche per la tutela, la difesa e la protezione dell'ambiente, promuovendo una transizione verso energie pulite ed economie circolari, presenti nello scenario "Europa Sostenibile". Inoltre, influenze delle raccomandazioni

presenti nel terzo scenario “Europa Equa” compaiono nell’obiettivo strategico “un’Europa più sociale” in cui si intende favorire il rispetto dei diritti sociali dei cittadini.

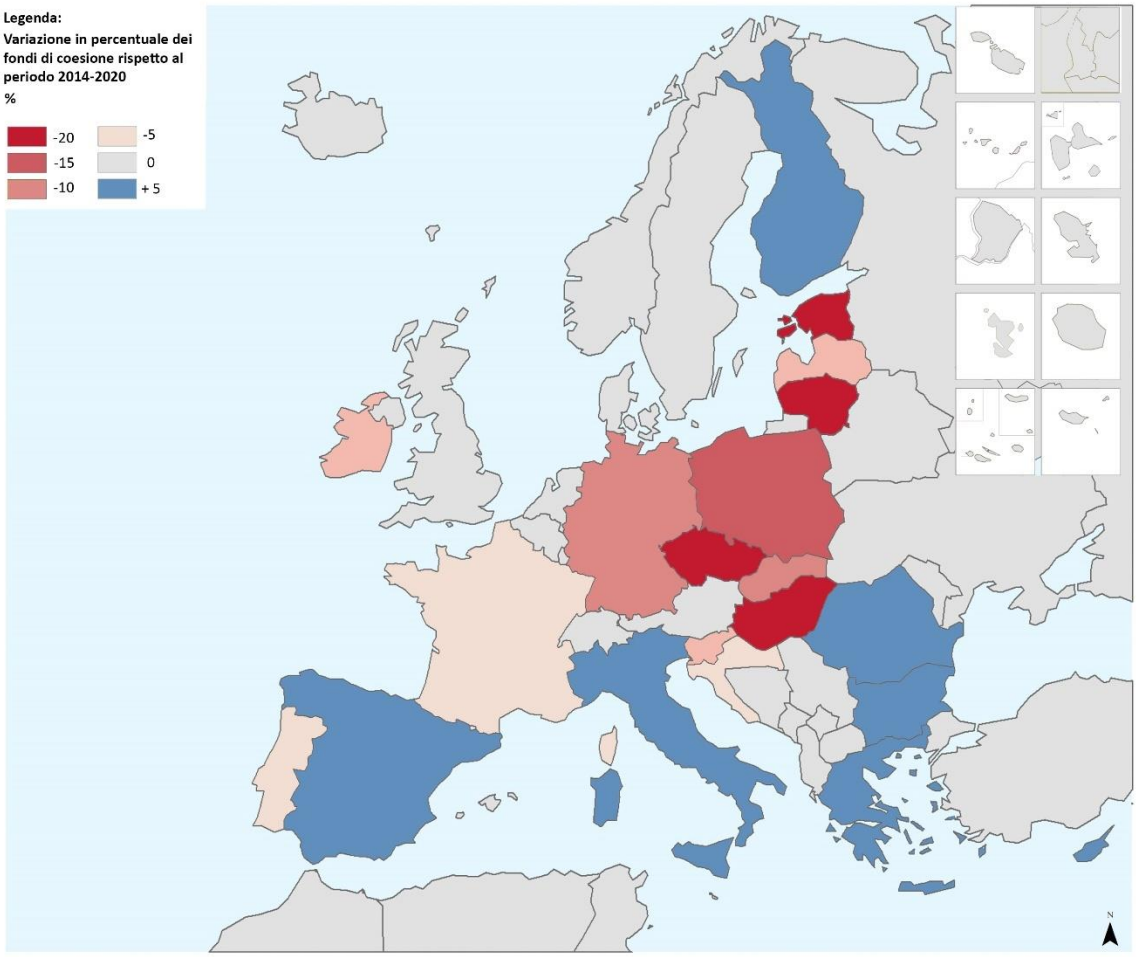


Figura 27: Variazione dei fondi di coesione rispetto al periodo 2014-2020
Fonte: Commissione Europea

Come si evince dalla mappa (Figura 27), si verificheranno cambiamenti notevoli nella assegnazione dei fondi di coesione, con una parte di Stati membri che subirà una considerevole riduzione degli stanziamenti rispetto al precedente periodo di programmazione. Questo gruppo di "perdenti" è per la maggior parte composto da stati dell'Europa centro-orientale, come Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e i paesi baltici. Tra coloro che invece trarranno vantaggio dal nuovo quadro finanziario del 2021-2027, ottenendo un incremento di fondi, ci sarà un gruppo di "vecchi" beneficiari della politica di coesione (Italia, Spagna e Grecia). Nel mezzo si trova un gruppo di stati nordici e continentali (Danimarca, Paesi Bassi, Austria, Svezia e Belgio), la cui situazione rimarrà pressoché invariata.

In conclusione, possiamo quindi riconoscere il valore della carta di Sibiu, importante documento del quale la Commissione Europea ha tenuto conto nell'elaborazione di successive linee politiche di sviluppo generale e settoriale, e di cui sono stati ripresi aspetti e principi che in qualche modo hanno influenzato e continuano ad influenza le politiche su cui l'Unione Europa sta concentrando attenzioni e finanziamenti.

5.3. Le implicazioni della carta di Sibiu per l'Italia

5.3.1. Premessa

L'Allegato D al Country report sull'Italia (2019) delinea le priorità di investimento che l'Italia è chiamata ad affrontare e su cui, secondo i tecnici della Commissione UE, si dovrebbe concentrare la spesa dei fondi strutturali europei 2021-2027.

Sebbene con le dovute differenze tra i diversi territori e con un andamento non sempre costante nel tempo, "le politiche di coesione, che pure hanno contribuito a raggiungere alcuni importanti risultati, non sono riuscite a imprimere la necessaria accelerazione allo sviluppo del nostro Paese, soprattutto nell'ottica dell'economia globale e dei divari presenti, e persistenti, tra il Mezzogiorno e il centro-nord" (Agrello, 2019, pag. 149). In particolare, tra le criticità più rilevanti, una bassa qualità della programmazione, lentezze procedurali e lunghi tempi di realizzazione delle opere pubbliche, carenze istituzionali ed amministrative. "L'Italia infatti presenta ancora disparità e squilibri economici rilevanti; per esempio, il tasso di occupazione è sotto la media europea, sussistono forti disparità regionali causate da una debole amministrazione pubblica e si prevede per il 2019 un'ascesa del debito pubblico al 131.7%" (InEuropa, 2019).

Le informazioni emerse dal Country report sull'Italia e le future implicazioni in particolare si focalizzano su diversi ambiti e priorità, in particolare:

- nell'ambito della ricerca ed innovazione, dove l'UE chiede al nostro paese di far crescere il numero e le dimensioni delle imprese innovative nei settori ad alta intensità di conoscenza e con elevato potenziale di crescita, promuovendo gli scambi di conoscenze tra enti di ricerca e i settori produttivi. Importante è la promozione e lo sviluppo della digitalizzazione tra i cittadini, imprese ed amministrazioni pubbliche,

che deve essere implementato attraverso partnership e formazione. A tal proposito, il primo dei 5 obiettivi strategici per il periodo 2021-2027, è un'Europa più intelligente e prevede la trasformazione industriale intelligente ed innovativa. "La spesa per la ricerca e l'innovazione in Italia è significativamente al di sotto della media dell'UE e il paese è considerato un innovatore moderato. L'Italia dispone di un margine per promuovere la crescita della produttività rafforzando le capacità di ricerca e innovazione e la diffusione di tecnologie avanzate, in linea con le strategie nazionali e regionali di specializzazione intelligente" (Commissione Europea, 2019, pag. 87).

- nell'ambito dell'adattamento ai cambiamenti climatici, "l'UE propone l'obiettivo di un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio - transizione verso un'energia pulita ed equa, investimenti verdi e blu, economia circolare, adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione dei rischi. In questa ottica, l'Italia ha ottenuto buoni risultati rispetto agli obiettivi 2020 in materia di clima ed energia, tuttavia, la dissociazione della crescita economica dal consumo di energia è ancora marginale e i recenti progressi nel campo delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica sono modesti" (Commissione Europea, 2019, pag. 88). A causa della sua conformazione geografica, infatti, l'Italia è particolarmente vulnerabile alle minacce derivanti dai cambiamenti climatici, dagli eventi idrogeologici e dalle attività sismiche. "Sono pertanto prioritari investimenti per la promozione di interventi di efficienza energetica e investimenti a favore delle energie rinnovabili, della costruzione di infrastrutture verdi finalizzate al ripristino dell'ecosistema e all'adattamento climatico nelle aree urbane più vulnerabili ai cambiamenti climatici, di gestione delle acque e dei rifiuti" (Commissione Europea, 2019, pag. 89).

- il terzo obiettivo tematico riguarda la connettività sia digitale sia del trasporto, in cui si insiste sulla necessità di realizzare la rete a banda ultra-larga, mentre per i trasporti si sottolinea la necessità di completare le linee ferroviarie che fanno parte della Rete di trasporto trans-europea e di puntare sulla multi-modalità. "Infatti, per quanto riguarda la connettività ultraveloce a Internet (almeno 100 Mbit/s) l'Italia è ancora in ritardo rispetto alla media dell'UE" (Commissione Europea, 2019, pag. 89). Per quanto riguarda il sistema di trasporto, invece, "quello italiano dipende fortemente dal

trasporto su strada e si ritiene necessario sviluppare una rete transeuropea di trasporto sostenibile, resiliente al clima ed intermodale, auspicando ad una maggiore efficienza e qualità del trasporto pubblico locale, generalmente inferiori nelle regioni meno sviluppate, mentre alcuni centri urbani dell'Italia centro-settentrionale sono esposti alla congestione del traffico" (Commissione Europea, 2019, pag. 90).

- prioritari, nel campo dei diritti sociali, per l'Italia, sono considerati gli investimenti che migliorino l'accesso al mercato del lavoro (in particolare per donne e giovani) e che aumentino la qualità del sistema di istruzione e formazione, tenendo conto delle disparità regionali. Inoltre, poiché la percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale resta tra le più elevate dell'UE, si ritengono indispensabili servizi sociali e infrastrutture di elevata qualità e accessibili. Per esempio, "il sistema di istruzione e formazione è caratterizzato da ampie differenze regionali in termini di risultati dell'apprendimento e di infrastrutture e attrezzature scolastiche in Italia" (Commissione Europea, 2019, pag. 91).

- l'ultimo obiettivo riguarda lo sviluppo di un'Europa più vicina ai cittadini e, vista l'ampia diversità geografica che contraddistingue l'Italia (aree urbane, metropolitane, rurali, costiere, insulari, montane) con un elevato grado di potenzialità e sfide, si ritengono necessarie "strategie territoriali attuate in sinergia con gli altri obiettivi politici, con il fine primario di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone più colpite dalla povertà" (Commissione Europea, 2019, pag. 92). In ambito territoriale, si sottolinea anche la necessità di investire sul patrimonio culturale e di sostenere le imprese che operano nel settore; le strategie territoriali devono essere attuate in sinergia con gli altri obiettivi politici, con il fine primario di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone più colpite dalla povertà.

Da queste indicazioni e dalle proposte di regolamenti riferiti alla Politica di coesione 2021-2027 ha preso avvio il negoziato tra il governo italiano e Bruxelles sulla prossima programmazione.

5.3.2. L'impatto potenziale della carta di Sibiu in Italia

In questo paragrafo si è concentrata l'attenzione su uno specifico ambito territoriale dell'UE, quello italiano, procedendo alla territorializzazione delle politiche presentate nei diversi scenari, al fine di osservare ed esprimere riflessioni sul potenziale impatto della carta di Sibiu in Italia. Da un punto di vista cartografico, per ciascun scenario, è stato isolato il territorio italiano dal contesto europeo, al fine di ricavarne una visione ingrandita ed immediata.

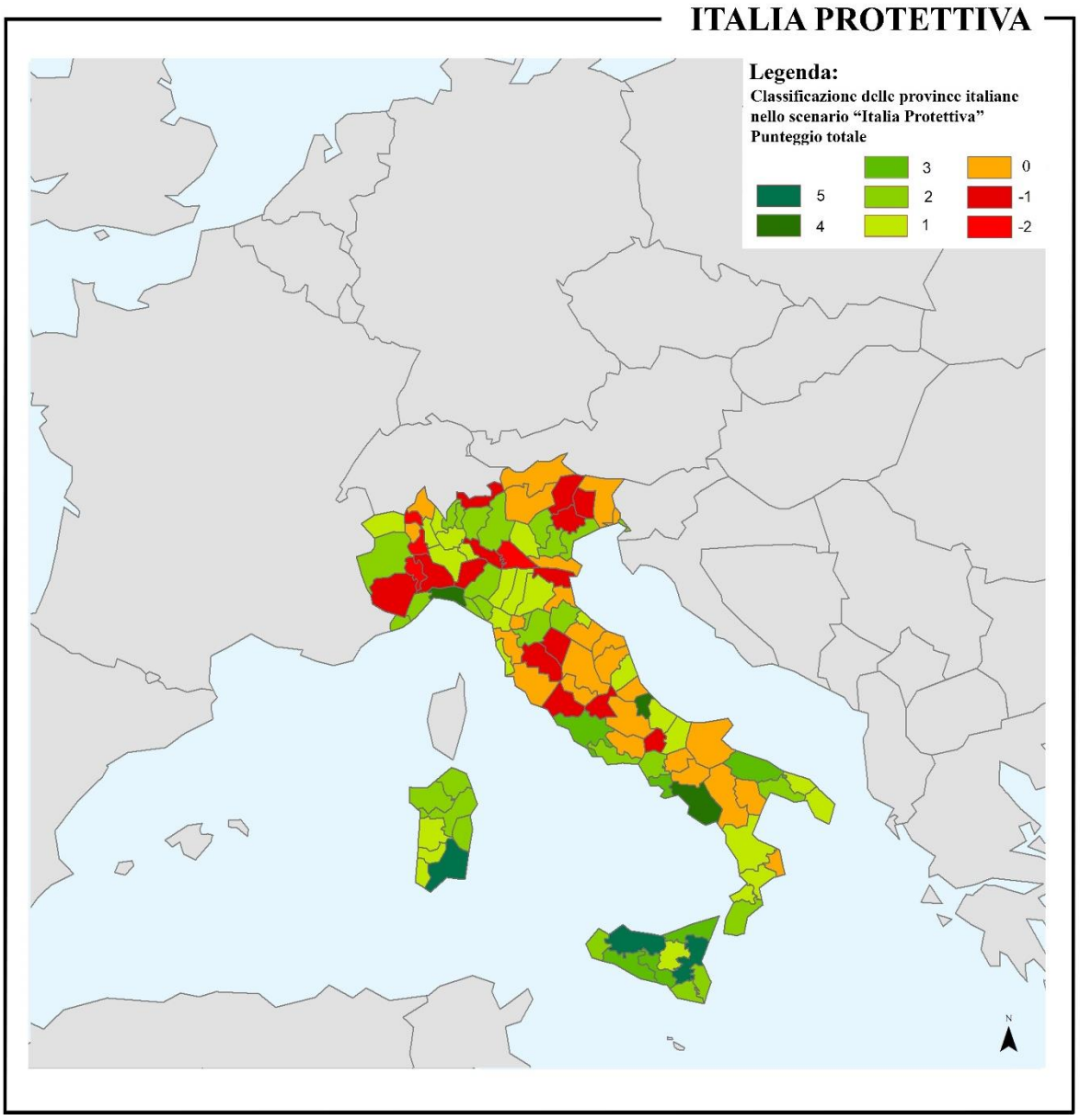


Figura 28: Territorializzazione dello scenario "Italia Protettiva"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

Per quanto riguarda il primo scenario, "Italia Protettiva" (Figura 28), così come per la gran parte dei paesi europei, anche per il nostro si può sottolineare che i punteggi più alti siano ottenuti dalle regioni costiere del centro-sud, soprattutto quelle che si affacciano sul mar Tirreno e sul mar Ligure, e dalle province delle isole maggiori. Si può però anche affermare che le regioni interne settentrionali comprendenti anche parte dell'arco alpino, ad eccezione di quelle più orientali (Trentino–Alto Adige, Friuli–Venezia Giulia e parte del Veneto) quindi prevalentemente montane, e della pianura Padana, caratterizzata invece da zone rurali, metropolitane e industriali, registrano punteggi abbastanza elevati, classificandosi quindi come territori accoglienti e protettivi verso i cittadini europei. I punteggi più bassi si riscontrano, invece, in alcune zone interne del sud Italia, tra le quali le province della Basilicata, alcune della Puglia e della Campania, che peraltro vertono da anni in condizioni di difficoltà generali politiche, sociali ed economiche. In relazione ai dati registrati, sorprende la risposta positiva delle isole maggiori, Sicilia e Sardegna, che mostrano una buona condizione generale con picchi positivi nelle province capoluogo Cagliari e Palermo, e nella città di Catania. Sorprende altresì negativamente i punteggi piuttosto bassi riscontrati nelle province Cuneo, Alessandria e Asti nel basso Piemonte e Pavia e Piacenza, al confine tra Lombardia ed Emilia; positivo invece la Città Metropolitana di Torino, bene attrezzata nel garantire sicurezza e protezione ai propri cittadini.

Al fine di formalizzare e visualizzare i risultati emersi, è stato predisposto un diagramma (Figura 29) in cui sono rappresentate le modalità di risposta, positiva, negativa o neutra di ciascuna provincia italiana rispetto allo scenario considerato. In particolare, per un totale di 107 province italiane complessive, 17 risultano in una condizione negativa, 25 neutra e 65 reagiscono in maniera positiva.

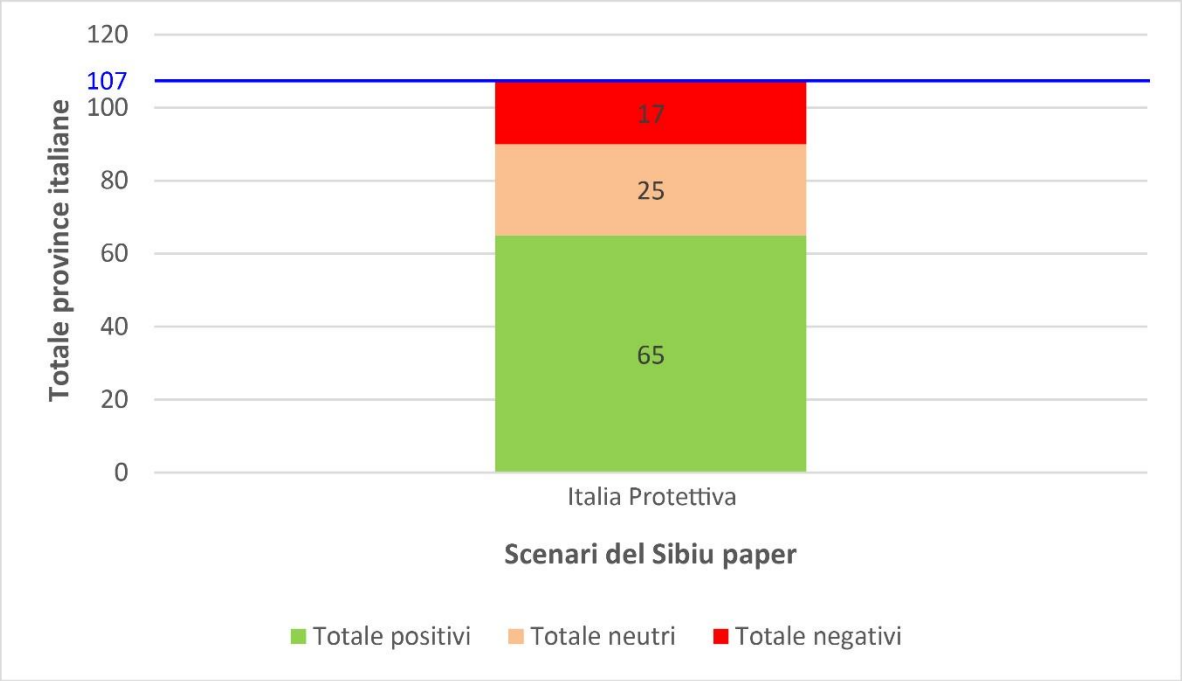


Figura 29: Modalità di risposta delle province italiane nello scenario "Europa Protettiva"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

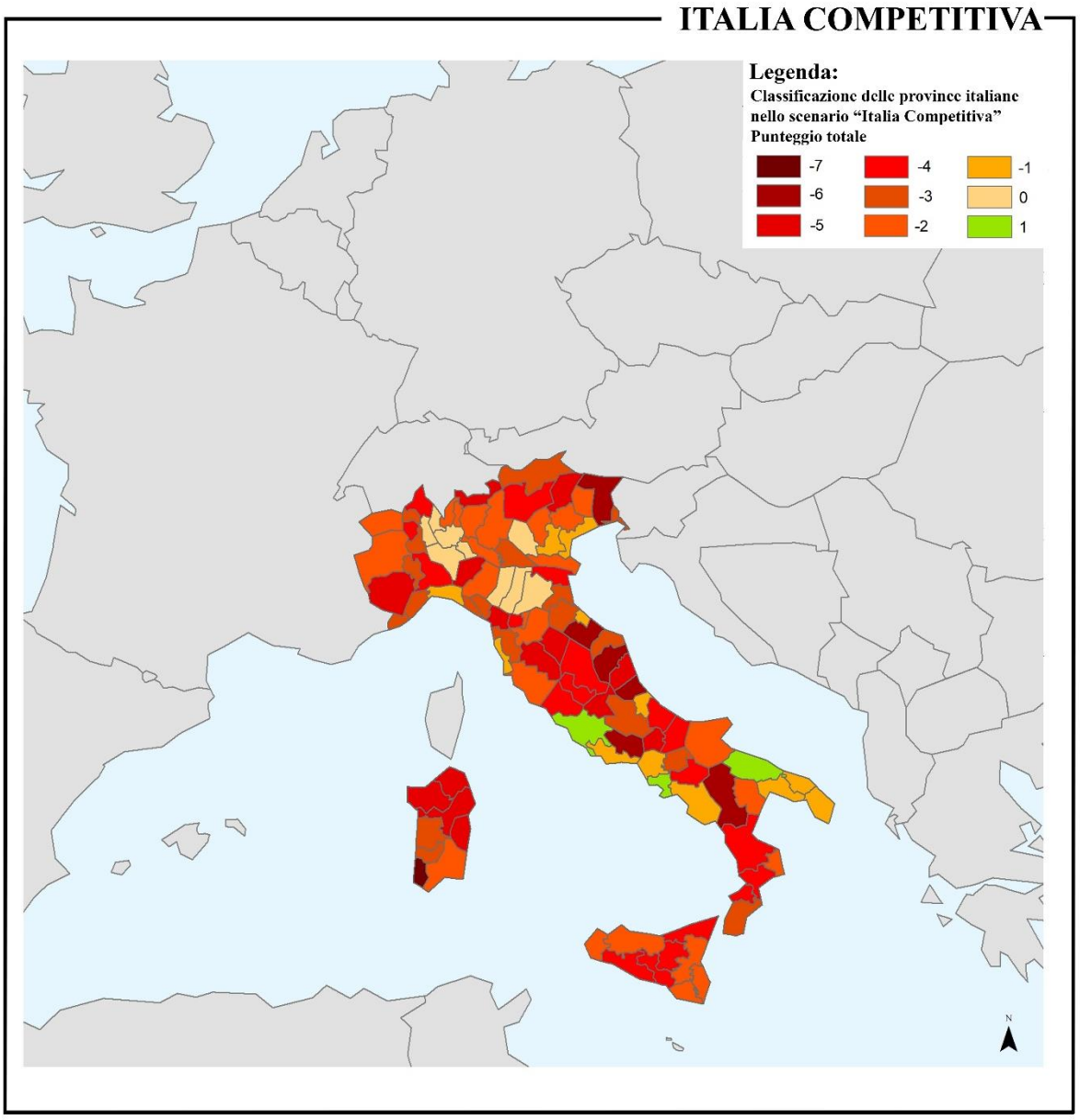


Figura 30: Territorializzazione dello scenario "Italia Competitiva"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

Per quanto riguarda il secondo scenario esaminato, "Italia Competitiva" (Figura 30), risulta subito evidente una notevole arretratezza generalizzata di tutti i territori italiani rispetto alle sfide avanzate nello scenario stesso. Alla gran parte del territorio italiano, sono stati riconosciuti punteggi bassi o molto bassi, che pongono l'intera Italia in una condizione di difficoltà e di inadeguatezza rispetto alle sfide che l'impatto tecnologico e scientifico richiedono. Entrando più nel dettaglio, i punteggi più alti sono stati conseguiti da alcune grandi città metropolitane, Roma, Napoli e Bari, e alcune aree dell'Emilia-Romagna, del Veneto e della Lombardia, sedi

di industrie ad elevato sviluppo tecnologico che contribuiscono in larga parte alla definizione della competitività economica. Per quanto riguarda invece i punteggi più bassi, essi si riscontrano in alcune zone dell'entroterra della penisola, comprendenti il sistema montuoso degli Appennini, caratterizzate quindi prevalentemente da aree rurali e montane; queste province si trovano prevalentemente nel Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Calabria e Basilicata, che peraltro vertono da anni in condizioni di difficoltà generali politiche, sociali ed economiche.

Allo stesso modo anche le isole maggiori italiane, Sardegna e Sicilia, presentano valori di competitività molto bassi, e risultano ancora arretrate nel panorama europeo. Rispetto a questo scenario, come si evince dalla rappresentazione grafica (Figura 30), la considerazione più evidente da esprimere è la ancora generale condizione di difficoltà in cui l'intero territorio verte e la necessità di procedere il più velocemente possibile alla definizione di politiche, sia a carattere nazionale che locale, di sostegno e di valorizzazione nell'ambito dello sviluppo tecnologico, ricerca ed innovazione, di capacità digitali all'avanguardia e di moderne politiche industriali.

Per sistematizzare e rendere ulteriormente visibili le informazioni emerse, è stato predisposto un diagramma (Figura 31) in cui sono indicate le modalità di risposta, positiva, negativa o neutra di ciascuna provincia italiana rispetto allo scenario considerato. In particolare, per un totale di 107 province italiane complessive, 95 risultano in una condizione negativa, 9 neutra e solo 3 reagiscono in maniera positiva.

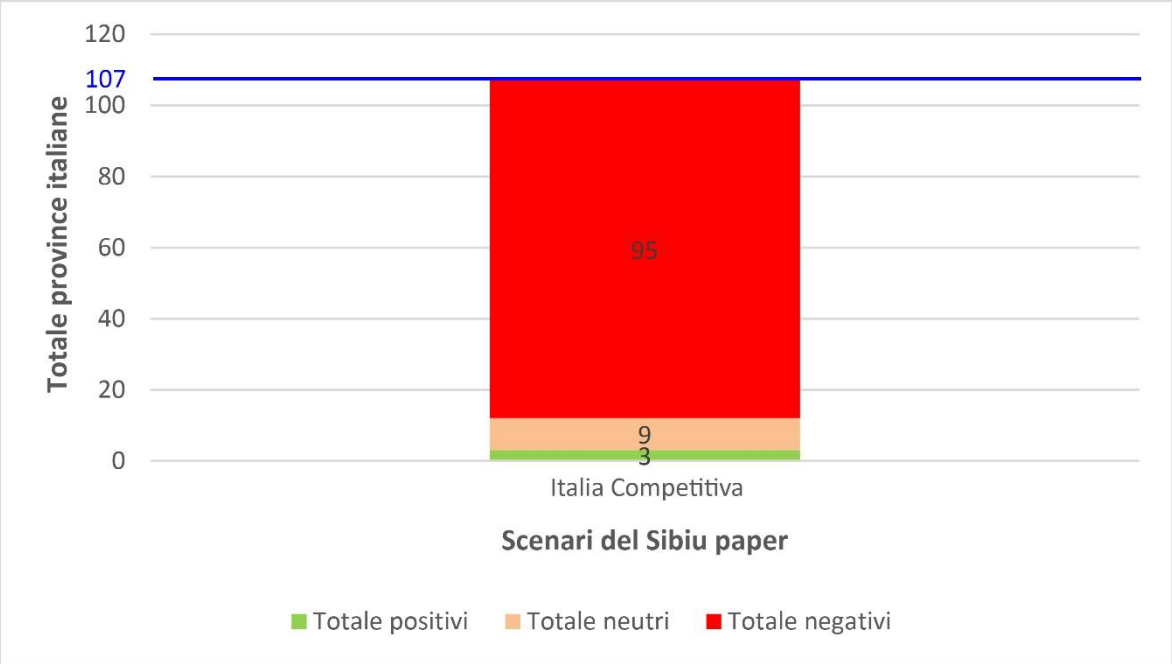


Figura 31: Modalità di reazione delle province italiane nello scenario "Europa Competitiva"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

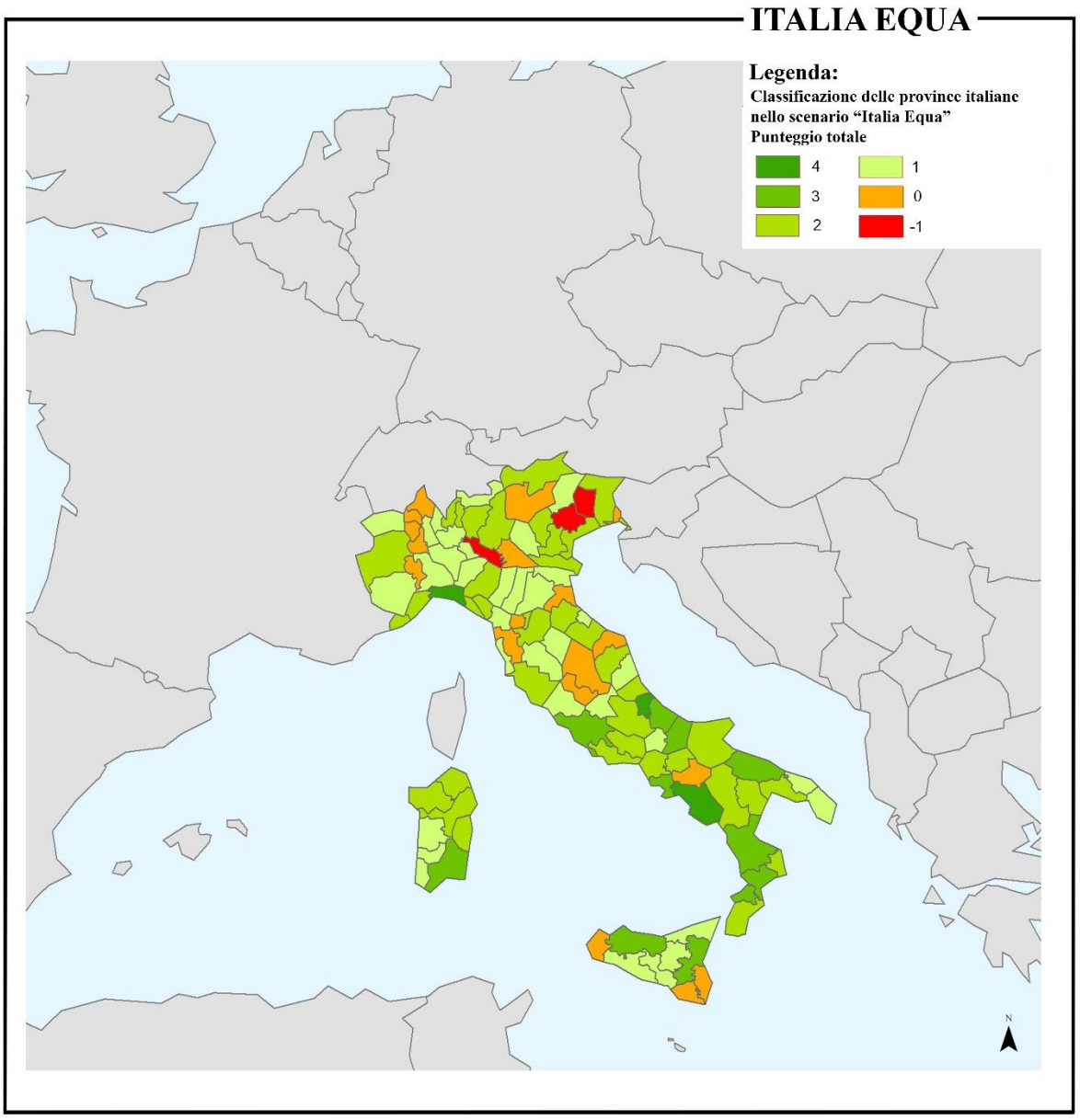


Figura 32: Territorializzazione dello scenario "Italia Equa"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

Concentrandosi ora sul terzo scenario, "Italia Equa" (Figura 32), peninsulare e così proiettata nel Mediterraneo, appare evidente una generale omogeneità dei risultati che si attestano su valori alti o medio-alti raggiunti da quasi tutto il territorio italiano, soprattutto legati alla buona offerta del servizio sanitario nazionale e alla presenza sul territorio di medici e personale paramedico ed infermieristico in numero congruo alla popolazione, e all'accesso ai servizi di interesse generale da parte dei cittadini.

In particolare, province ben attrezzate sono distribuite un po' in tutte le regioni con picchi di positività in Liguria, a Genova, in alcune province del Veneto, dell'Emilia-Romagna e della Lombardia (Padova, Vicenza, Parma, Como, Bergamo e Brescia). Anche le province insulari hanno raggiunto punteggi alti probabilmente legato al buon numero per abitante di ospedali, ambulatori e medici sul territorio; ciò si può verificare, in particolare, nelle province di Cagliari, Palermo e Catania, mentre risultano più arretrate le province di Ragusa, Siracusa e Trapani, poste al nostro estremo meridione. Anche all'estremo opposto, alcune delle province della parte più settentrionale dei nostri confini nazionali, tra cui Gorizia e Pordenone, hanno registrato i punteggi inferiori, forse anche condizionati dalle specificità geo-economiche più complicate.

Al fine di organizzare e rendere chiare le considerazioni espresse, è stato predisposto un diagramma (Figura 33) in cui sono indicate le modalità di risposta, positiva, negativa o neutra di ciascuna provincia italiana rispetto allo scenario considerato. In particolare, per un totale di 107 province italiane complessive, solo 3 risultano in una condizione negativa, 17 neutra e 87 reagiscono in maniera positiva.

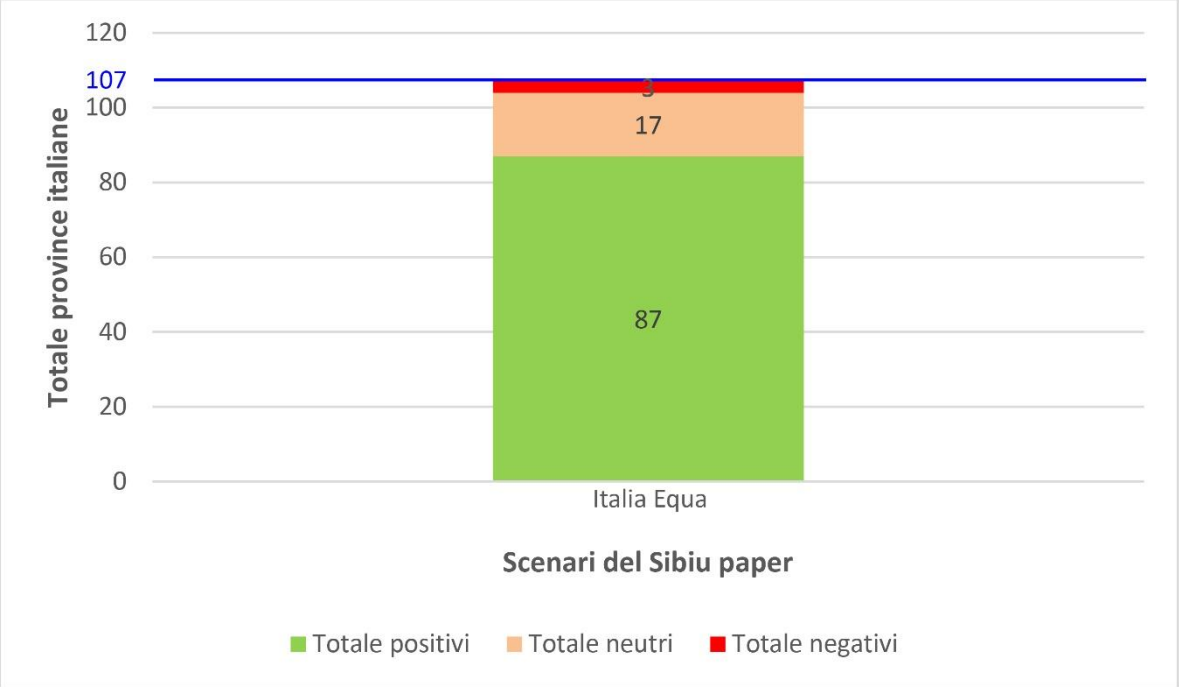


Figura 33: Modalità di reazione delle province italiane nello scenario "Europa Equa"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

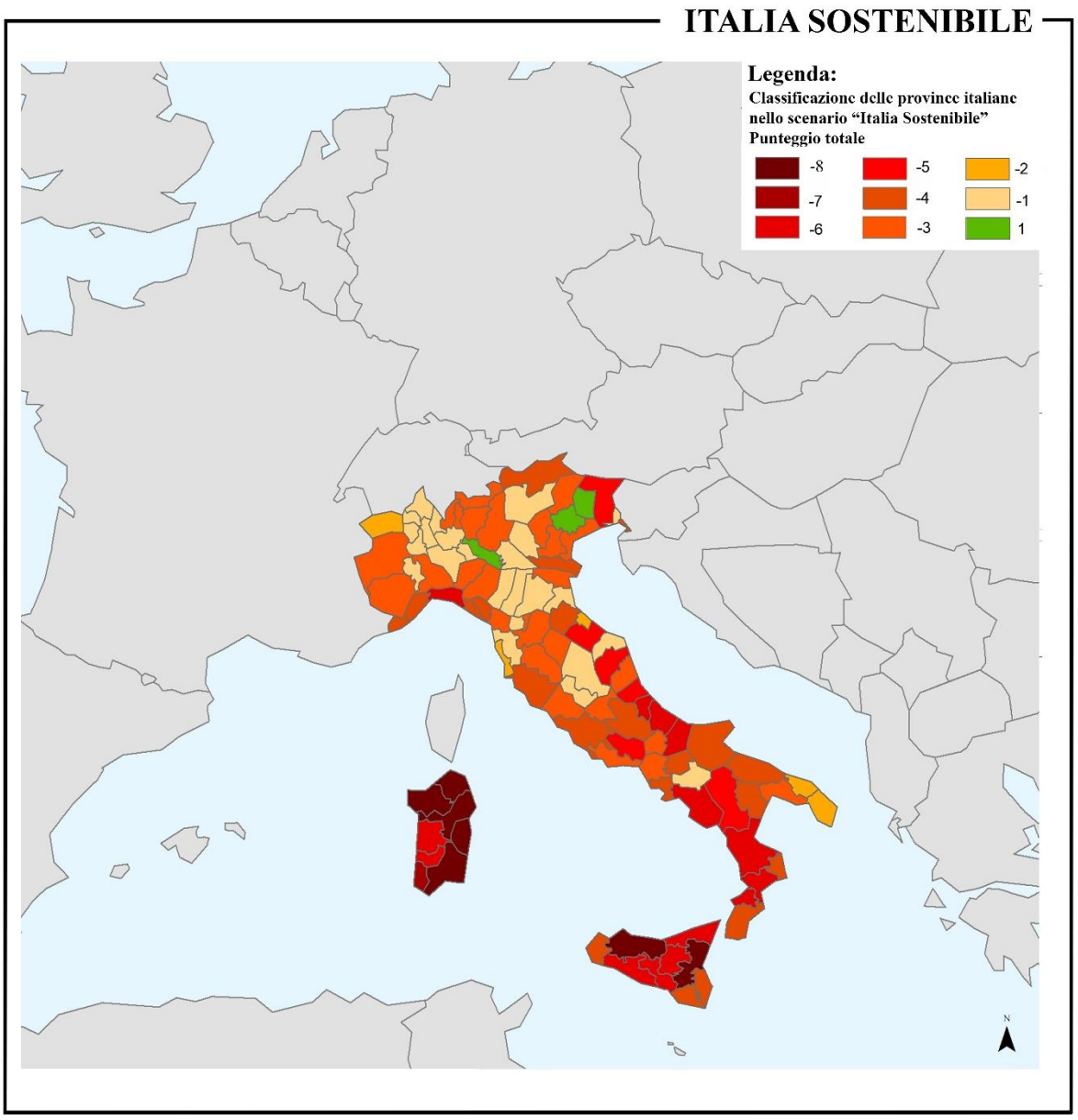


Figura 34: Territorializzazione dello scenario "Italia Sostenibile"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

In riferimento al quarto scenario analizzato, "Italia Sostenibile" (Figura 34), il nostro Paese nel complesso risulta quasi totalmente impreparato ad affrontare le sfide che ai cambiamenti climatici in atto pongono davanti. In particolare, le regioni del sud, siano esse costiere, rurali o montane, si trovano nelle condizioni peggiori e di maggiore difficoltà; punteggi bassi anche nelle isole maggiori, Sicilia, Sardegna, che addirittura sembrano essere le peggio attrezzate. Un po' meglio pronte ad affrontare quella che forse è una delle sfide più significative del XXI secolo, gli effetti del cambiamento climatico sull'ambiente, sono alcune province situate nel

centro-nord del nostro paese e facenti parte dell'arco alpino, forse perché la tutela e la protezione dell'ambiente e del territorio, cominciano ad assumere maggior rilievo ed importanza nelle politiche di tali territori e nella cultura delle loro popolazioni. In un panorama di generale diffusa impreparazione a tale scenario e alle sue conseguenti sfide, le province che stanno dimostrando di iniziare ad attrezzarsi sono le province dell'Emilia (Bologna, Modena, Reggio Emilia), Lombardia (Lodi e Cremona), Piemonte (Biella, Vercelli e Novara), Veneto (Treviso e Verona) e Trentino-Alto Adige (Trento).

Appare evidente che in Italia dovrebbe aumentare l'attenzione alle politiche di tutela e di salvaguardia dell'ambiente e del territorio, sia che si tratti di territorio montano che di quello costiero e marino, con un'attenta salvaguardia e protezione delle coste e delle acque. Sarebbe auspicabile quindi che, ad iniziare da subito, come d'altra parte ampi strati della popolazione stanno iniziando a sostenere e promuovere, grande attenzione si ponga all'ambiente, alla sua cura e alla sua protezione, favorendo l'utilizzo di energie da fonti rinnovabili, attuando strategie di economie circolari che favoriscano il riciclaggio dei rifiuti, contenendo le emissioni di gas serra e di CO2 nell'atmosfera, limitando le pratiche di deforestazione e favorendo invece le piantumazioni e i rimboschimenti.

Al fine di sistematizzare e rendere evidenti le considerazioni avanzate in precedenza, è stato predisposto un diagramma (Figura 35) in cui appaiono le diverse modalità di risposta, positiva, negativa o neutra di ciascuna provincia italiana rispetto allo scenario considerato. In particolare, per un totale di 107 province italiane complessive, solo 3 risultano in una condizione positiva, nessuna in condizione neutra e 104 reagiscono in maniera negativa, dimostrandosi ancora non attrezzate ad affrontare gli effetti che i cambiamenti climatici impongono su società e ambiente.

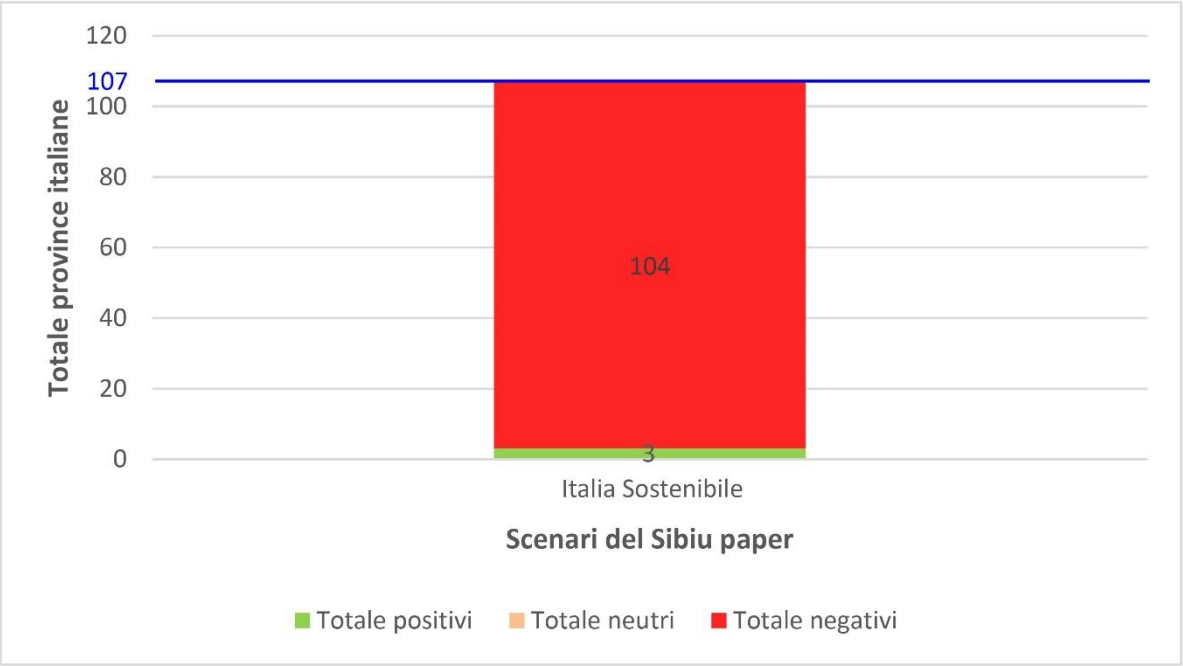


Figura 35: Modalità di reazione delle province italiane nello scenario "Europa Sostenibile"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

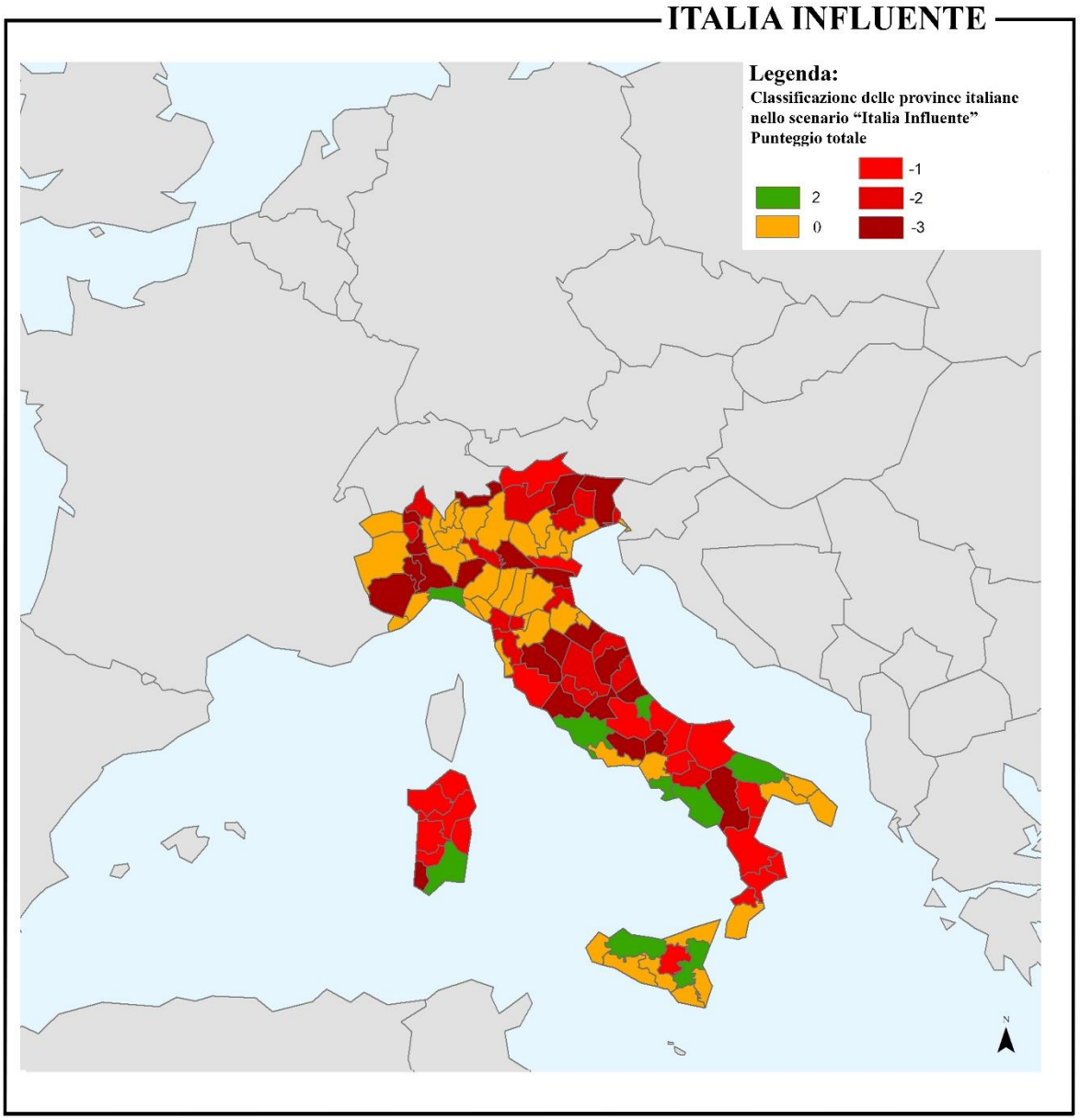


Figura 36: Territorializzazione dello scenario "Italia Influente"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

In riferimento al quinto e ultimo scenario analizzato, "Italia Influente" (Figura 36), si può considerare come i punteggi ottenuti siano piuttosto bassi, ad eccezione di alcuni distretti metropolitani che si mostrano competitivi, non solo a livello locale o regionale, quanto piuttosto nazionale o addirittura internazionale, ottenendo valori elevati.

Occorre poi precisare che le regioni interne dell'Italia centrale, comprendenti anche parte della catena appenninica, che quindi hanno carattere prevalentemente montuoso, registrano i punteggi più bassi, a dimostrazione anche dell'abbandono progressivo di cui hanno sofferto

intere zone e paesi montane degli ultimi decenni, che ha comportato un conseguente ristagno nelle economie e una generale arretratezza di condizioni politico sociali.

Nell'intento, infine, di riassumere e visualizzare i punteggi assegnati alle province italiane, è stato approntato un diagramma (Figura 37) in cui appaiono le diverse modalità di risposta, positiva, negativa o neutra di ciascuna di esse rispetto all'ultimo scenario preso in considerazione. In particolare, rispetto ad un totale di 107 province italiane complessive, solo 9 risultano in una condizione positiva, 41 in condizione neutra e 57 reagiscono in maniera negativa.

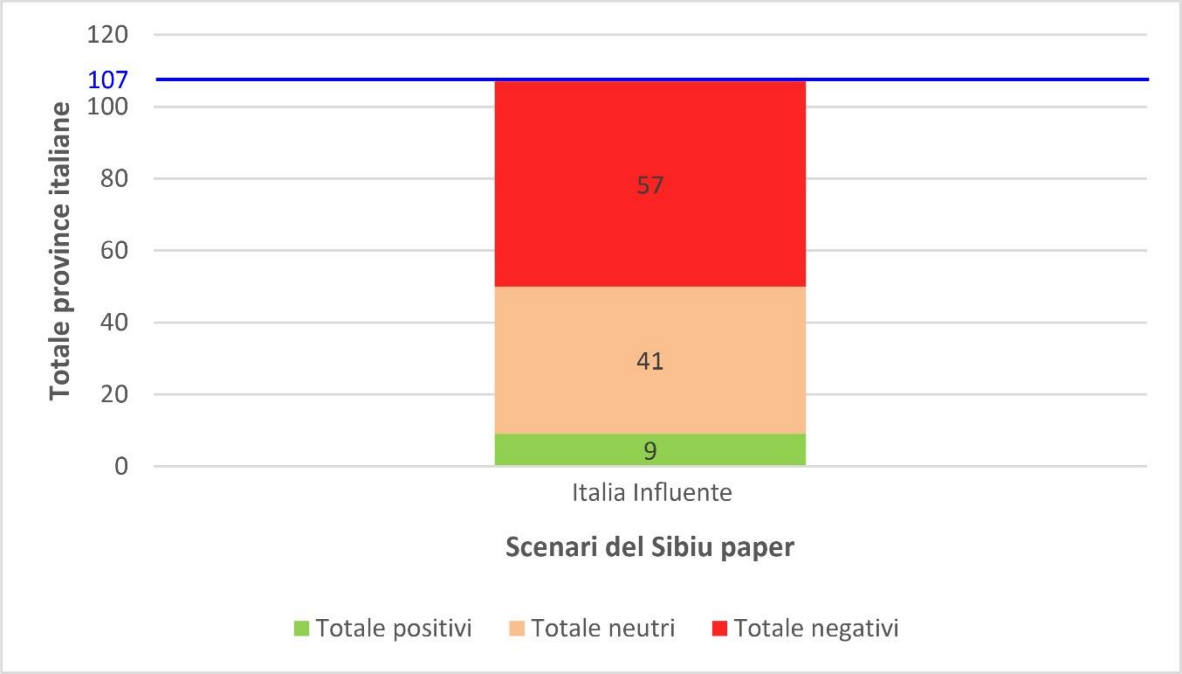


Figura 37: Modalità di reazione delle province italiane nello scenario "Europa Influente"
Fonte: Elaborazione propria basandosi sui dati ESPON della classificazione NUTS3 relativa al 2006

Da una conclusiva osservazione globale dei dati emersi, è possibile genericamente affermare che le 107 province di cui l'Italia è composta hanno sin qui realizzato politiche più o meno efficaci ad affrontare le sfide economiche, politiche, sociali ed ambientali che questi tempi moderni impongono, ma che sono necessari ulteriori sforzi da parte di tutti i cittadini e la realizzazione di strategie politiche mirate nei diversi settori da parte delle istituzioni per proseguire nel percorso di miglioramento e di adeguamento costante alle necessità che le società impongono.

6.0. Riflessioni conclusive, limiti della ricerca e prospettive future

A conclusione del lavoro svolto, il cui principale scopo è stato il tentativo di dimostrare l'importanza che nel processo di pianificazione assume la dimensione territoriale e di quanto sia necessario tener in considerazione i possibili impatti delle politiche sul territorio, si possono avanzare alcune riflessioni, commenti e considerazioni finali.

Per ciascuno scenario, osservando ed analizzando attentamente la distribuzione dei risultati resi visibili sulla rispettiva mappa, si possono individuare con una certa facilità le aree maggiormente attrezzate per accoglierne le sfide, rispetto invece a quelle più arretrate che si trovano ancora in condizioni di lievi o gravi difficoltà. Tale visione permette il confronto tra regioni europee e tra le condizioni, generali e specifiche, in cui esse si trovano, in riferimento ad importantissime ed attuali tematiche, politiche di gestione dei flussi immigratorie e di tutela ambientale tra le più importanti, ma soprattutto apre la strada a riflessioni sulle possibilità di cambiamento e di miglioramento che comunque ogni regione, anche quelle già meglio attrezzate, sarebbe opportuno mettessero in atto.

Per iniziare, per quanto riguarda il primo scenario analizzato "Europa Protettiva", possiamo osservare una netta disparità tra l'adeguatezza delle zone costiere, più pronte ed attrezzate ad accogliere le sfide e che potrebbero subire conseguenze positive per il proprio sviluppo, rispetto all'arretratezza delle zone interne, forse anche perché storicamente, nel corso degli anni, meno abituate a movimenti e flussi migratori che richiedono mezzi, strutture e caratteristiche piuttosto adattivi. A ciò si aggiungano anche le specificità territoriali e geografiche profondamente diverse tra regioni costiere ed interne, che potrebbero a loro volta influire positivamente o negativamente. Si rende quindi probabilmente necessario uno sviluppo di politiche che facilitino una migliore gestione dei flussi migratori soprattutto per le zone situate nell'entroterra, rurali, montane e scarsamente popolate, al fine di rendersi maggiormente accoglienti.

Per quanto riguarda poi il secondo scenario analizzato, "Europa Competitiva", possiamo affermare che esiste una forte disparità tra regioni interne del centro e del nord Europa, dove si concentrano le maggiori città metropolitane, le aree urbane e a positiva transizione industriale rispetto alle aree periferiche e scarsamente popolate, ad accogliere i cambiamenti e le sfide

presentate. Questo perché le capitali e le grandi regioni metropolitane, saranno in grado di attirare il maggior numero di lavoratori qualificati e di offrire nuovi posti di lavoro, traendo beneficio dallo sviluppo della tecnologia e concentrando la loro crescita sulla ricerca e la scienza, contribuendo così in larga misura a costruire la competitività globale dell'Europa. D'altra parte, invece, le regioni che rimarranno penalizzate ed arretrate, saranno quelle che presentano specificità geografiche e territoriali che rendono più difficile la gestione del territorio stesso, le regioni rurali, fortemente dominate dalla produzione agricola, e quelle scarsamente popolate e ultra-periferiche, lontane dai poli attrattivi e, dalle grandi metropoli, che non attraggono la popolazione attiva in età lavorativa, qualificata nello sviluppo della tecnologia.

Il terzo scenario, "Europa Equa", evidenzia una diffusione relativamente omogenea dei risultati in tutte le tipologie regionali europee, che si attestano su punteggi non particolarmente elevati né particolarmente negativi, ma in una media che permette di considerare nel complesso buona l'offerta ai cittadini di servizi di interesse generale, anche se margini di miglioramento e progresso comunque sono auspicabili. I miglioramenti più sostanziali nell'offerta di servizi ai cittadini dovranno essere compiuti dalle regioni con specificità territoriali e geografiche difficili e da quelle scarsamente popolate e ultra-periferiche, che vertono in condizioni generali di maggior arretratezza e penalizzazione.

Risultati generalizzati, ampiamente negativi, sono stati raggiunti dalla maggior parte delle province europee, in tutte le loro tipologie, nello scenario "Europa Sostenibile", in cui si analizza la loro adeguatezza ad affrontare gli effetti e le conseguenze che i cambiamenti climatici in atto, secondo molti ricercatori, comporteranno. Da ciò si evince quindi come tutta l'Europa sia attualmente impreparata ad affrontare e a risolvere positivamente gli effetti dei cambiamenti climatici in corso e come si rendano quindi necessarie ed urgenti politiche comunitarie e dei singoli Stati, coordinate e finalizzate all'assunzione di misure efficaci a contrastare le conseguenze e gli impatti che sull'ambiente, sull'uomo e sui territori avranno i cambiamenti climatici.

Infine, il quinto ed ultimo scenario, "Europa Influente", dimostra come ancora gran parte delle zone europee rimangano fuori da un reale processo di partecipazione all'economia globalizzata,

ad eccezione solo di alcune aree metropolitane altamente industrializzate ed economicamente forti e competitive nel panorama globale.

In conclusione, si può quindi affermare che esiste ancora una netta disparità tra città metropolitane e regioni industriali a transizione, in cui si concentrano attività produttive e lavorative diversificate, ingenti risorse monetarie ed economiche, servizi ed efficaci reti di comunicazioni e di trasporto, lavoratori qualificati e manodopera, che potrebbero quindi trarre ulteriori vantaggi per il loro sviluppo dai diversi scenari, rispetto ai territori scarsamente popolati, ultra-periferici o che presentano particolari specificità geografiche, lasciati indietro in questo processo di crescente globalizzazione, che potrebbero subire conseguenze negative e non essere pronti e ben attrezzati ad affrontare gli scenari presentati e le loro conseguenze.

Le considerazioni e i commenti conclusivi sin qui espressi sono ciò a cui è giunto il presente lavoro di approfondimento e rappresentano il frutto di un personale sforzo di analisi ma non contemplano l'individuazione delle cause e dei motivi che rendono le differenti regioni europee così diversamente pronte ad accogliere le sfide politiche future, poiché è molto articolata e complessa la rete delle possibili motivazioni che possono condurre a determinare i risultati e non rappresenta, d'altra parte, l'intento del lavoro. Questa ricerca, quindi, si configura come preliminare e preparatoria, come una fase iniziale di analisi in cui si rilevano dati e si mettono in evidenza le condizioni, alla quale potrebbe seguire, come ipotesi di lavoro di indagine successivo, la ricerca del "perché" certe province raggiungano risultati positivi, altre risultati neutri ed altre infine addirittura negativi. A ciò, poi, potrebbero seguire approfondimenti su linee politiche idonee da assumere da parte di certi territori rispetto ad altri.

Capitoli a parte, infine, sono stati dedicati all'osservazione della realtà italiana, di come e in che modo le diverse province si mostrano attrezzate alle sfide future. Anche in questo caso, si sono evidenziate peculiarità geo politiche di alcune regioni. Nel complesso si è osservata una generale impreparazione dell'intero territorio italiano rispetto agli scenari analizzati, che permette di affermare come sia auspicabile per l'Italia compiere progressi e miglioramenti significativi negli ambiti considerati, attraverso la realizzazione di politiche favorenti lo sviluppo e il rinnovamento. È comunque da considerare come limite alla ricerca compiuta nel presente lavoro, il fatto che esso affronta e cerca di indagare argomenti così ampi, complessi e generali che risulta difficile tradurli in mappe e grafici e interpretarne i risultati. Si tratta di

tematiche di grande attualità, per indagare le quali ancora esistono limiti metodologici e di rigore scientifico. Territorializzare, rendere immagine e ipotizzare le risposte delle diverse tipologie regionali europee è sicuramente una sfida complessa che richiederebbe un lavoro approfondito iniziale di analisi, e un approccio metodologico molto rigoroso e definito che attribuisca scientificità e veridicità ai risultati.

7.0. Bibliografia e sitografia

Agrello P., Gennaio 2019, "La politica di coesione: l'esperienza italiana", Vol.2, n. 1

Albanese M., 1999, "Che cosa è l'Unione Economica e Monetaria?", 1998-2020, Banca Monte Pruno - Credito Cooperativo di Fisciano, Roscigno e Laurino - Soc. Coop. (Salerno), ultimo accesso il 12/02/2020 http://www.bccmontepruno.it/il-punto-di.php?link=19991222215025it

Alulli M., ottobre 2016, "Il Patto di Amsterdam: l'Agenda urbana europea a una svolta?", Rapporto sulle città 2016, LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE

Barca F., 2008, "An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations", Independent Report, https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/anagenda-for-a-reformed-cohesion-policy-a-place-based-approach-tomeeting-european-union-challenges-and-expectations-barca-report.

Barca F., 2008 versione italiana del Rapporto omonimo, "L'evoluzione della governance:1988-2008"

Bejtush G., Maqedonci E., 2017, "Hybrid Threats - Global challenge of modern times", pp. 91-102

Böhme K., Gløersen E., Toptsidou M., 2017, "The territorial dimension of Europe's future – veni, vidi,.. ", Nordregio magazine, ultimo accesso il 12/02/2020 https://www.nordregio.org/nordregio-magazine/issues/20-years-of-regional-development/the-territorial-dimension-of-europes-future-veni-vidi/

Böhme K., Toptsidou M., 2017, "The Future of Europe and its Territories (Spatial Foresight Brief No. 2017:7)", Luxembourg, Spatial Foresight

Böhme K, et al., Settembre 2011, "How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy", REPORT based on the Territorial Agenda 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union, Warsaw

Brandmüller T., et al., 2018, "Eurostat regional yearbook: 2018 edition" ultimo accesso il 12/02/2020 http://dx.publications.europa.eu/10.2785/231975

Commissione delle Comunità Europee, 1999, "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) - Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e durevole del territorio dell'Unione Europea", approvato dal Consiglio informale dei Ministri responsabili della gestione del territorio a Potsdam

Commissione delle Comunità Europee, 06/10/2008, "COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO. Libro verde sulla coesione territoriale Fare della diversità territoriale un punto di forza", Bruxelles

Commissione Europea, giugno 2017, "L'UE e l'Unione Economia e Monetaria", Direzione generale della comunicazione, informazione per i cittadini, 1049 Bruxelles, Belgique, ultimo accesso il 12/02/2020 https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/emu/it/

Commissione Europea, Maggio 2019, "Europe in May 2019 Preparing for a more united, stronger and more democratic Union in an increasingly uncertain world", Sibiu (Romania)

Commissione Europea, 2019, "La nuova programmazione 2021-2027 ed il futuro della politica di coesione - Il nuovo quadro finanziario 2021-2027: alcune novità e le priorità d'investimento per l'Italia", ultimo accesso il 02/02/2020 https://www.ot11ot2.it/approfondimenti/la-nuova-programmazione-2021-2027-ed-il-futuro-della-politica-di-coesione

Commissione Europea, 2020, "Sviluppo regionale e urbano nell'UE", ultimo accesso il 12/02/2020https://ec.europa.eu/regional_policy/it/sitemap/

Comunità Economica Europea, 1992, "Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati", Articolo 2, pag.15

Consiglio Europeo, 2019, Quadro finanziario pluriennale 2021-2027: negoziati

Consiglio regionale del Veneto, 2006, "I Fondi strutturali e la nuova politica di coesione nella programmazione 2007 – 2013", Commissione Speciale Rapporti Comunitari, ultimo accesso il 13/02/2020 http://www.eurosportelloveneto.it/public/doc/libro/capitolo3.pdf

D'Amico R. et al, 2015, "Politiche europee e prove di sviluppo locale in Sicilia. L'esperienza dei Gal come istituzioni di regolazione", Catania, FrancoAngeli

D'Antonio S., 29 Ottobre 2019, "La nuova Carta di Lipsia spiegata bene: perché il futuro delle nostre città dipende da questo documento", ultimo accesso il 12/02/2020 https://urbact.eu/la-nuova-carta-di-lipsia-spiegata-bene-perch%C3%A9-il-futuro-delle-nostre-citt%C3%A0-dipende-da-questo

De Luca S., 2019, "Politiche europee e città. Lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di coesione", Il Centro informazione Europe direct di Roma Capitale e Urban@it

Di Cataldo L., 8 Settembre 2019, "La politica di coesione e le minacce alla convergenza fra i paesi europei", articolo in Pandora Rivista, ultimo accesso il 12/02/2020 https://www.pandorarivista.it/articoli/la-politica-di-coesione-e-le-minacce-alla-convergenza/

Dominici G., 24 ottobre 2017, "Smart Sustainable City: ecco la nuova sfida per le nostre città", Roma, ultimo accesso il 12/02/2020 https://www.forumpa.it/citta-territori/smart-sustainable-city-ecco-la-nuova-sfida-per-le-nostre-citta/

ESPON LOCATE, 2018, "Territories and low-carbon economy", Luxembourg: ESPON EGTC

ESPON PROFECY, 2017, "Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe (Final Report)", Luxembourg: ESPON EGTC.

ESPON TRACC, 2015, "Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe", Luxembourg: ESPON EGTC

ESPON ATTREG, 2012a, "Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors", Final Report, from: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ATTREG/FR_20130123/ATTREG_FR.pdf.

ESPON SIESTA, 2012b, "Spatial Indicators for a "Europe 2020 Strategy" Territorial Analysis. Final Report), Luxembourg: ESPON. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/SIESTA/FR/SIESTA_FR_ReportxAtlas.pdf

ESPON TIGER, 2012c, "Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions", Luxembourg: ESPON.

ESPON CLIMATE, 2011, "Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies", Luxembourg

ESPON DEMIFER, 2010, "Demographic and Migratory Flows affecting European Regions and Cities",Final Report, Luxembourg

ESPON, 2008, "Territorial Dynamics in Europe. Trends in Population Development" (Territorial Observation No.1 - November 2008). Esch-sur-Alzette: ESPON CU Unit.

ESPON CIRCTER, 2008, "CIRCTER - Circular Economy and Territorial Consequences - Interim Report", Luxembourg: ESPON EGTC.

ESPON, 2006, "ESPON Project 2.3.2. Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Summary", from: https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/Governance/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf.

Foglia F., 2019, "La Politica di coesione", LaC Europa © DIEMMECOM Società Editoriale Srl, ultimo accesso il 12/02/2020 https://www.laceuropa.it/la-politica-di-coesione/

Fondazione Cariplo, 2020, "Guida all'Europrogettazione", Un progetto di Fondazione Cariplo, Fondazione CRC e Fondazione CRT, con il patrocinio dell'ACRI © Copyright 2020, ultimo accesso il 12/02/2020 http://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/guida-europrogettazione/categorie-di-finanziamento-2014-2020/i-programmi-di-cooperazione-territoriale/

Francescon R., 1° Agosto 2019, "La politica di coesione 2021-2027 tra vincoli di bilancio e nuove priorità"

Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee, 29/07/1992, "Trattato sull'Unione Europea", Titolo II: "Disposizioni che modificano il trattato che istituisce la Comunità Economia Europea per creare la Comunità Europea", Articolo 2, , N.C. 191/1, pag.4

Gervasi S., 2015, Tesi di laurea magistrale "LA POLITICA DI COESIONE DELL'UE E IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA MULTILEVEL GOVERNANCE", Università degli Studi di Firenze, Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali e Studi Europei, Anno Accademico 2015/2016

Giansanti A., 2019, "Sviluppo locale, Europa, nazionalismi. Territorio e globalizzazione in una prospettiva critica"

Gløersen E., et al., 2016, "Services of General Interest in the Funding Period 2014-2020", European Parliament. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, from: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573411/IPOL_STU%282016%29573411_EN.pdf.

Il comitato di pilotaggio, 24 giugno 2019, "La nuova programmazione 2021-2027 ed il futuro della politica di coesione", ultimo accesso il 12/02/2020 https://www.ot11ot2.it/approfondimenti/la-nuova-programmazione-2021-2027-ed-il-futuro-della-politica-di-coesione

Il comitato di pilotaggio, 09 agosto 2019, "La nuova Agenda Strategica per l'UE 2019-2024", ultimo accesso il 12/02/2020 https://www.ot11ot2.it/notizie/la-nuova-agenda-strategica-per-lue-2019-2024

InEuropa, 2019, "UE – Italia: avviate le negoziazioni sui Fondi di Coesione 2021-2027"

La Gazzetta del Mezzogiorno, 04 Giugno 2007, Articolo "Arriva la «carta di Lipsia» per le città sostenibili", , ultimo accesso il 12/02/2020 https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/notizie-nascoste/61640/arriva-la-carta-di-lipsia-per-le-citta-sostenibili.html

Kabisch N., et al., 2017, "Nature-based Solutions to Climate Change Adaptation in Urban Areas. Linkages between Science, Policy and Practice"

Nicolosi G., 2007, "Coesione sociale. Una proposta interpretativa", Catania: ed.it

O'Sullivan F., 9 Settembre 2016, "The European Cities With the Most Affordable Housing", ultimo accesso il 26/06/2019 http://www.citylab.com/housing/2016/09/which-european-cities-have-the-most-affordable-housing/499292/

Ottaviani R., 22 marzo 2019, "Che cos'è la politica di coesione europea?", PandoraRivista

Paolino I., 2008, "Il libro verde sulla coesione territoriale: trasformare la diversità territoriale in un punto di forza", periodico di informazione sull'Unione Europea

Pierini M., 2019, "La nuova Politica di coesione dell'UE 2021-2027", Urbino, l'Editoriale di Marcello Pierini, n°213 bis,

Politi F., 2015, "La politica di coesione: da politica marginale a colonna portante dell'Unione europea", ultimo accesso il 12/02/2020 http://www.lab-ip.net/la-politica-di-coesione-da-politica-marginale-a-colonna-portante-dellunione-europea/

Pollio Salimbeni A., 2019, "FONDI EUROPEI 2021-2027 Politica di coesione, guida al negoziato sul bilancio Ue"

Reale L., 2008, "Densità città residenza. Tecniche di densificazione e strategie anti sprawl", Gangemi Editore

Schmidt-Thomé P., et al., 2006, "ESPON 1.3.1 The Spatial Effects and Management of Natural and Technological Hazards in Europe", Executive Summary, Luxembourg: ESPON.

Stern M, 2006, "The Economics of Climate Change - The Stern Review", Cambridge, from: http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf.

Tagliapietra A., 2018, "L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA: STORIA E PROSPETTIVE", ultimo accesso il 12/02/2020 https://www.ilcaffegeopolitico.org/69185/lunione-economica-monetaria-storia-e-prospettive

The World Bank Group, 2001, "Fiscal Decentralization", ultimo accesso il 27/06/2019 http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm

Vitali W., 2016, "Il Patto di Amsterdam per l'Agenda urbana dell'Unione europea", Urban@it, ultimo accesso il 12/02/2020 https://asvis.it/approfondimenti/208-869/il-patto-di-amsterdam-per-lagenda-urbana-dellunione-europea#