

Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines

125-2 | 2013 :

Le territoire italien : crises, transitions, mutations - Commémorations et célébrations civiques dans l'Italie contemporaine - Varia

Le territoire italien : crises, transitions, mutations

L'Italia in Europa : da « Lisbona/Gothenburg » a Europe 2020

MARIA PREZIOSO

Résumés

Italiano English

L'articolo riassume i risultati di ricerche geografico-economiche condotte tra il 2000 e il 2011 analizzando l'origine della crisi in Italia e la sua collocazione nel contesto europeo alla luce della mancata attuazione economico-territoriale delle riforme richieste dalle strategie Lisbona/Gothenburg e Europe 2020. L'obiettivo è discutere perché la diversità territoriale che contraddistingue l'Italia nel contesto UE rappresenti il carattere fondamentale di coesione territoriale e come questa sia utile ad affrontare l'attuale periodo di stagnazione e crisi e generare diversi e originali modelli geografico-economico competitivi, policentrici, sostenibili, superando le tradizionali interpretazioni di capacità regionale favorendo l'investimento sul capitale territoriale potenziale in relazione agli obiettivi della Strategia Europe 2020.

In order to analyse the origin of the crisis in Italy and its place in the European context, the paper summarises the results of some geo-economic researches conducted between 2000 and 2011 in the light of the failure to implement economic reforms required by the territorial strategies Lisbon/Gothenburg and Europe 2020. The paper's aim is to discuss why the territorial diversity, that distinguishes Italy in the EU context, represents the fundamental character of the territorial cohesion and how the cohesion is useful to address the current period of stagnation and crisis and generate different and original geographic economic competitive, polycentric and sustainable models, overcoming the traditional interpretations of

regional capacity and favouring the investment in potential territorial capital in relation to the pillars of the Europe 2020 Strategy.

Entrées d'index

Keywords : Geography of crisis, Italy, competitiveness

Parole chiave : Geografia della crisi, Italia, competitività

Texte intégral

Le origini della crisi in Italia e la Strategia Lisbona/Gothenburg

- 1 L'origine della crisi in Italia e la sua interpretazione rispetto al quadro europeo hanno radici geografico-economiche e non solo economico-finanziarie.
- 2 La mancata attuazione delle riforme strutturali richieste al Paese dal 2000 (anche in relazione alla cosiddetta Strategia di Lisbona/Gothenburg), il permanere di modelli socio-economici e istituzionali obsoleti o in corso di transizione, la scarsa attenzione ai cambiamenti territoriali appaiono come motivi d'impedimento all'innovazione richiesta dalla stessa Strategia di Lisbona/Gothenburg tra il 2000 e il 2009, limitando nel primo decennio del Terzo millennio l'orientamento del Paese e delle regioni verso un'economia basata sulla conoscenza competitiva in grado di apportare occupazione, crescita e coesione sociale congiunte al rispetto dell'ambiente.
- 3 La mancata integrazione di questi obiettivi in una dimensione concretamente territoriale ha prodotto notevoli ritardi rispetto all'attuazione, anche diversificata, di politiche pubbliche rivolte alla produttività, alla sostenibilità, al contrasto al cambiamento climatico e ai rischi per la salute pubblica, alla povertà e all'emarginazione sociale, all'invecchiamento della popolazione lavorativa, all'esaurimento delle risorse naturali, all'inquinamento, alla congestione del traffico e al consumo di suolo : tutte le questioni sollevate dalla Strategia Lisbona/Gothenburg.
- 4 Tale Strategia avrebbe dovuto colpire, innovandoli dal punto di vista della progettazione e del comportamento territoriale, i settori propri dell'economia e della società su cui si incentra la competitività di un paese a livello globale (Grasland 2007). Nel caso delle regioni e delle province italiane si trattava di ri-organizzare quei settori considerati competitivi per l'economia e l'occupazione nella prima metà del decennio : istruzione, ricerca e sviluppo, tecnologie, energia, includendo, in un percorso virtuoso di reciproca cooperazione, la produzione e i servizi, valutandone l'effettiva correlazione con temi quali l'invecchiamento attivo della popolazione lavorativa o i costi del welfare di una società in mutamento. Tutto questo, passando per una più stretta relazione con l'impiego dei Fondi strutturali¹.
- 5 La diversità e la frammentazione territoriale, che hanno contraddistinto l'Italia, nel contesto dell'Unione europea, anche in termini di capacità reattiva di fronte alla crisi, evidenziavano il basso livello con cui il Paese si presentava all'attuazione della Strategia dal punto di vista sia della coesione territoriale sia delle nuove forme di « new regionalisation » che avrebbero potuto sostenerla (Pedrazzini-Satiko Akiyama 2011).

La situazione dell'Italia rispetto alla Strategia di Lisbona prima e durante la crisi

- 6 Dal 2004 ad oggi molte ricerche hanno sottolineato la scarsa correlazione tra coesione e sviluppo nei paesi più colpiti dalla crisi : Spagna, Italia, Grecia. In particolare, quelle più di tipo applicato e « place based evidence », sottolineavano la mancanza di una programmazione regionale ed interregionale attenta ai settori della cosiddetta « specializzazione intelligente » e ai bisogni espressi da macro-regioni in evoluzione come quella Alpina, del Po, Adriatica.
- 7 Il permanere di modelli di government e governance tradizionali inibivano, poi, la potenziale evoluzione creativa di strutture territoriali come Umbria e Molise. In questi casi e in quelli di gran parte delle regioni del Mezzogiorno, la crescita potenziale era già venuta meno di fronte alla scarsa integrazione tra investimenti pubblici e privati, ad esempio in materia di occupazione giovanile, spesa per Ricerca e Sviluppo in percentuale sul Prodotto Interno Lordo tra le più basse d'Europa (fra 0 e 1 o al massimo fra 1 e 2%), elevato abbandono scolastico.
- 8 Naturalmente, nella Capitale e nelle maggiori aree urbane i valori si presentavano migliori, grazie anche alla presenza di risorse umane dedicate a settori ad elevato valore aggiunto (servizi rari e high-tech). In queste aree, tuttavia, il tasso di occupazione (come percentuale della popolazione attiva di età compresa tra 24-64) nei settori tradizionali ma più diffusi era mediamente basso e mostrava, già prima della crisi, una pericolosa tendenza evolutiva verso il rischio di povertà e di esclusione sociale soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia. Su questi andamenti pesava (e pesa ancora) l'alta aspettativa di vita della popolazione italiana (la più alta dal Dopoguerra, tanto da far parlare di super-invecchiamento) e l'impatto della migrazione internazionale.
- 9 Naturalmente questo quadro generale era influenzato da numerose ulteriori questioni sub-regionali, tra cui : una accessibilità medio bassa e un sistema di trasporti non equilibrato tra Nord e Centro-Sud a livello regionale e locale soprattutto rispetto ai flussi pendolari giornalieri. Da questo punto di vista, pesa ancora la grande differenza in Italia tra le morfologie e le strutture produttive del Nord e del Centro-Sud che hanno consentito la formazione della cosiddetta « città allargata del Nord » (la famosa megalopoli padana lungo l'asse ovest-est tra Torino e Venezia, ad alta densità insediativa e d'impresa del tipo micro business family), la quale, ancorché frammentata e congestionata, già sperimentava modelli differenti di mobilità pubblico/privato; una crescita costante delle aree metropolitane e delle zone costiere, in particolare nella periferia meridionale; un'offerta di servizi di interesse generale moderatamente bassa ad eccezione del Nord Italia; un'attività portuale non adatta alle nuove direttive europee (Basilea 1, 2 e 3) e assenza di zone di libero scambio; un cambiamento climatico di fronte al quale le regioni del Sud mostravano una bassa capacità di adattamento con evidenti impatti negativi sul turismo, compensati solo da una crescente efficienza energetica dovuta ad investimenti, ancora sporadici, in fonti alternative.
- 10 Questi fattori facevano sì che la posizione dell'Italia non mutasse di fronte alla sfida del superamento delle disparità regionali in materia di Prodotto Interno Lordo, nonostante l'aumento di produttività che contraddistingueva il Paese nei centri urbani di media dimensione e metropolitani.
- 11 L'assenza di coesione territoriale ha fatto sì che le politiche messe in campo per raggiungere gli obiettivi di Lisbona e reagire di fronte alla crisi (Barca Report 2009; V Cohesion Report 2010; Cohesion Policy Programme of Polish Presidency of the Council of European Union 2011; Territorial Agenda 2011) si rivelassero inefficaci.

Per una visione « geografica » della Strategia di Lisbona

- 12 Per affrontare il periodo di stagnazione che colpisce l'Italia nel 2009 era ed è

ancora utile cercare di costruire diversi e originali modelli geografico-economico competitivi, policentrici, sostenibili utilizzando indicatori territorializzati. Alcuni erano già noti (Prezioso 2006) e sostenevano stime e teorie che preannunciavano l'aumento della vulnerabilità del Paese e dell'intera macroregione del Sud agli effetti prodotti dai mancati interventi in materia di Climate Change, Energy, Demography Change, Globalisation; gli stessi che oggi misurano la distanza che separa l'Italia dall'attuazione della Strategia Europe 2020 (Barca - Mc Cann 2011).

13 Il background scientifico che sosteneva queste ricerche², da cui emergeva la necessità di individuare nuovi criteri per affrontare e sviluppare in Italia, in modo congiunto, i concetti di sostenibilità e competitività, spingeva sempre di più ad indagare la dimensione territoriale della capacità di essere competitivi e coesi in sostenibilità, ricorrendo anche a misure non convenzionali (es. la fiducia nelle istituzioni; la qualità d'impresa; la diffusione dei marchi di produzione; ecc.), superando i limiti imposti da orientamenti politico-scientifici top-down e ricercando raccomandazioni complesse dedicate alle diverse capacità mostrate dai territori e dalle loro ipotesi aggregative su base cooperativa.

14 Attraverso la partecipazione a ricerche transnazionali, la concezione pienamente territoriale propria del pensiero geografico si diffonde e si è afferma in Europa dopo il 2007 e in Italia di fronte alla crisi, rappresentando un forte incentivo a rinnovare l'atteggiamento politico, economico e culturale nei confronti del valore che il territorio e la sua identità hanno per lo sviluppo.

15 Tuttavia, in quegli anni, si è ancora lontani dal perseguire un approccio policentrico alla ristrutturazione urbana all'interno delle aree metropolitane (Davoudi - Strange 2009) e lo sviluppo di azioni cooperative trans-regionali, come risposte al bisogno di un migliore equilibrio geoeconomico urbano : le città italiane, soprattutto quelle di piccola e media dimensione, se ne sarebbero avvantaggiate. Infatti, le analisi sulla competitività regionale (Camagni - Capello -Chizzolini 2008) identificavano le città italiane come luoghi strategici per accogliere flussi transfrontalieri a differenti scale geografiche. Secondo questi approcci, qui si sarebbero dovute concentrate le risorse fondamentali per la crescita economica e per la sostenibilità (risorse umane, know how, capitale economico-finanziario), senza per questo considerare le città come fisse ed immutabili, ma trasversalmente connesse alle informazioni che attraversano un'economia globale sempre più interconnessa.

16 In relazione a ciò, la capacità di produrre o di assorbire conoscenza (Information and Communication Society) per generare innovazione abbinata al policentrismo appariva quindi un fattore chiave della competitività regionale italiana nella relazione con la città e il territorio nel loro insieme, dal punto di vista sia economico sia della connettività orizzontale tra dimensioni urbane diverse.

17 Nonostante queste premesse, è solo di fronte alla crisi che gli investimenti nazionali in Italia (2009-2011) si rivolgono alla città considerandola potenzialmente *smart, sustainable* e *inclusive*, toccando al contempo il tema della struttura dei sistemi territoriali, dei trasporti, dell'energia e della pianificazione. Per contro, il sistema Paese e le regioni erano ed sono ancora alla ricerca di modelli strategici condivisi : un'impostazione « aziendale » nel planning rivolto principalmente al *restructuring* o *renewal* urbano in aree di sofferenza strutturale (grandi città) prevaleva su una visione integrata; il ricorso alla *multilevel governance* era puramente teorico; l'attenzione alla formazione del PIL pro capite era scarso e distante dai parametri fissati dall'Unione europea (media UE pari a 18.150 euro e superata in Italia solo al Nord con 22.037euro).

Un modello di valutazione territorializzato

18 Le stime più diffuse si basavano in larga misura su un set di indicatori sintetici riferiti ad unità amministrative, secondo un modello di valutazione geostatistico per

essere in linea con quelle dell'Agenda di Lisbona (2000) (Hanell - Bengs - Ristisuo -Wallin 2006). Da tali stime, la necessità di riforme strutturali in Italia emergeva solo per il Mezzogiorno e nessuna evidenza veniva data alle limitate capacità regionali del Paese anche nel Nord e nel Centro di sviluppare soluzioni funzionali agli obiettivi della competitività in sostenibilità. Inoltre, dal quadro iniziale fissato dall'Unione, nulla sembrava emergere rispetto ad una crisi imminente. L'impiego di un modello di valutazione geostatistico non contemplava, infatti, la complessità multidimensionale con cui si manifestano, nello spazio e nel tempo, i prodromi della mancanza di competitività.

19 Il dibattito sulla necessità di superare un ristretto numero di indicatori esclusivamente rappresentativi di dinamiche economiche aggregate e relativi a macro unità statistiche conduce allo sviluppo di più ampi set di indicatori di misura della dimensione territoriale della competitività, della sostenibilità e della coesione da un lato e dei potenziali livelli di crescita delle regioni e delle province, individuando aree di potenziale cooperazione interregionale e transnazionale anche per l'Italia (Prezioso 2006). Questo modello fa riferimento alla costruzione di quattro determinanti principali³ negli ambiti innovazione e ricerca, interazione globale-locale, qualità e uso di risorse e fondi, ed è stato applicato alla scala regionale e provinciale.

20 I cosiddetti « costi praticabili » per il Paese vengono stimati per integrare le dimensioni economica, sociale, ambientale e globale in quella dell'identità territoriale (a scala nazionale, regionale e sub-regionale), aprendo direzioni di investimento diversi da quelli convenzionali prospettati dall'Unione Europea per il 2006-2010.

21 Secondo i risultati di quest'analisi per attuare il processo di Lisbona/Gothenburg l'Italia avrebbe dovuto interpretare e integrare, con modalità proprie a scala almeno regionale, cinque grandi domini : occupazione, innovazione e ricerca, riforme economiche, coesione sociale-ambientale-economica.

22 In breve : il problema assumeva per il Paese la prospettiva di una profonda revisione culturale.

23 Il cambio di paradigma nella lettura geografico-economica dimostrava infatti come, cambiando i parametri di lettura, gli scenari 2007-2013 apparissero preoccupanti per l'Italia nel suo insieme e per gran parte dell'Unione, in quanto molti territori non sembravano in grado, stante le loro dotazioni di capitale potenziale territoriale sia la loro capacità di promuovere politiche adeguate, di qualificare il proprio modello endogeno di competitività secondo la Strategia di Lisbona. Non solo in Italia, ma anche in Portogallo, Irlanda, Grecia, Spagna (nell'insieme i cosiddetti paesi PIIGS) e in alcuni stati di nuovo ingresso, l'integrazione socio-economica territoriale (la coesione) era praticamente assente sia dal punto di vista delle *risorse* per assicurare la necessaria complementarietà di fonti di finanziamento; sia da quello *funzionale* per far interagire e rendere sinergici interventi settoriali al momento slegati; sia rispetto ad un approccio *strategico* per agire in modo sistemico su attori, reti decisionali e politiche, riunificando sussidiariamente la pluralità di strategie regionali appartenenti a settori di intervento e livelli decisionali diversi.

24 La territorializzazione dei dati propria dell'approccio geografico⁴, introdotta per tener conto della diversità, suggeriva inoltre di apportare significati nuovi ma complessi nella politica economica di coesione per la competitività regionale, indicando che una maggiore cooperazione (anche transnazionale)avrebbe consentito agli interventi finanziabili attraverso i nuovi Fondi Strutturali di trasformare e valorizzare i sistemi territoriali nelle loro diverse componenti sociali, ambientali ed insediative, e nobilitare i sistemi locali per la costruzione e la condivisione dello sviluppo (armonioso e duraturo)che l'Unione Europea intendeva perseguire.

25 Questo avrebbe significato per l'Italia adottare, attraverso una nuova forma di pianificazione, anche urbanistica, modelli di valorizzazione diversificati facendo interagire soggetti e risorse territoriali, definendo le regole (governance) di

cooperazione con altre dimensioni di prossimità anche transnazionali (ad es. tra regioni contigue, come poi è avvenuto spontaneamente nel caso di Spazio Alpino).

26 Il punto di vista suggerito si basava sulla valutazione ex ante della *capability territoriale* e sulla revisione delle teorie di politica economica dominanti (da Stiglitz - Wais 1991; Porter 1996; Kock 2004; Martin 2005; Camagni - Capello - Chizzolini 2008; Krugman 2008; per citarne solo alcuni), riconducendo gli obiettivi di Lisbona/Gothenburg a quattro dimensioni⁵ : *Innovazione e Ricerca, Interazione Globale/Locale, Qualità, Uso delle Risorse e dei Fondi*. La verifica a scala regionale e provinciale appariva particolarmente significativa per l'Italia, comportando, da subito, la messa a punto di un'Agenda Territoriale⁶ specifica per l'Italia che : sostenesse la concorrenza di mercato attraverso fattori propri ed endogeni, distinguendo i sistemi territoriali gli uni dagli altri (mix di fattori sociali, ambientali, economici che influenzano la posizione regionale rispetto al contesto europeo ed internazionale);evidenziasse le risorse chiave legate alla vitalità imprenditoriale ma anche ai fattori innovativi che agivano all'interno di sistemi sociali considerati stabili; accertasse la competizione di mercato e il rispetto delle regole (*governance*) garantire la sostenibilità ambientale, sociale, culturale, economica, e, dunque, l'attrazione di Investimenti Diretti Esteri; valorizzasse le capacità organizzative cooperative e sussidiarie tanto da ispirare sentimenti di fiducia nei confronti delle istituzioni in una visione cooperativa federalista; mostrasse capacità di produrre e mantenere nel territorio il massimo del valore aggiunto (competitività economica), valorizzando le risorse anche attraverso la cooperazione locale (competitività sociale); valorizzasse l'ambiente in quanto peculiarità del territorio, garantendo al contempo la tutela attiva e il rinnovamento delle risorse e del patrimonio naturali in senso lato (competitività ambientale); trovare una propria collocazione rispetto agli altri territori e al mondo esterno nel rank della globalizzazione (competitività politica).

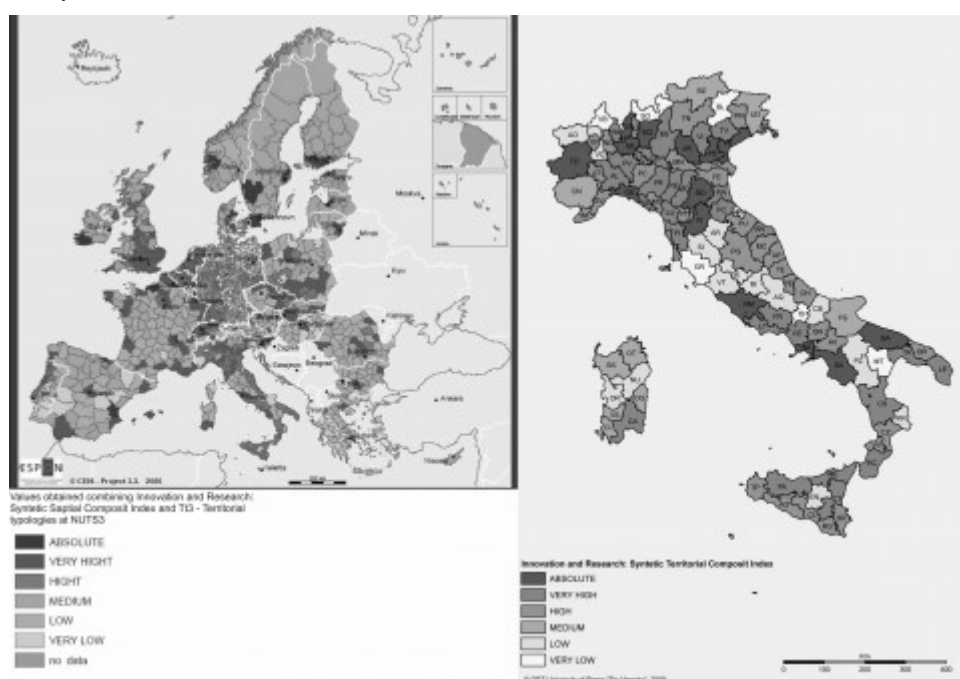
I divari italiani nell'analisi territorializzata

27 Gli studi geografici sulla *territorial capability* in Italia (Prezioso 2011), pur dimostrando il crescente legame tra sviluppo e qualità ambientale nei contesti regionali e locali italiani, hanno confermatogli aspetti di sostanza alla base della crisi : la dimensione micro/piccola dell'impresa, cui si riconosce un'alta capacità imprenditoriale (soprattutto manifatturiera) e produttiva di qualità (trademark) ma una scarsa propensione a fare rete; la tendenza al mantenimento dello *status quo* (rimanere ancorati alla dimensione storicamente acquisita e consolidata);il basso tasso di occupazione femminile; il basso tasso di popolazione *aged* e *in life long learning*; il basso livello infrastrutturale (minore di 4 il livello di sviluppo telecomunicazione) e di accessibilità; la scarsa qualità gestionale dell'offerta turistica a dispetto dell'alto potenziale di attrazione culturale (*cultural heritage*) e il crescente aumento del turismo interno; i bassi livelli di scambio finalizzati alla Ricerca e Sviluppo (studenti e ricercatori in entrata); la scarsa autosufficienza energetica;lo scarso commercio integrato di beni e servizi; la bassa sostituzione demografica e lavorativa rispetto ad una popolazione attiva crescente e sempre più anziana; gli alti rischi ambientali (naturali ed antropici);un'alta capacità assicurativa ma a costi troppo alti.

28 I risultati dell'analisi hanno mostrato che le evidenti spaccature del Paese si sono acuite : un maggior potenziale di sviluppo tecnologico ed innovativo (Innovazione e Ricerca, fig. 1) nella macro regione del Nord che da Ovest ad Est si estende fino all'Emilia Romagna, la reale vocazione a sostenere rapporti virtuosi con l'esterno (Globale e Locale, fig. 2) che contraddistingue quasi esclusivamente le regioni settentrionali (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana), rispetto al Centro e al Mezzogiorno.

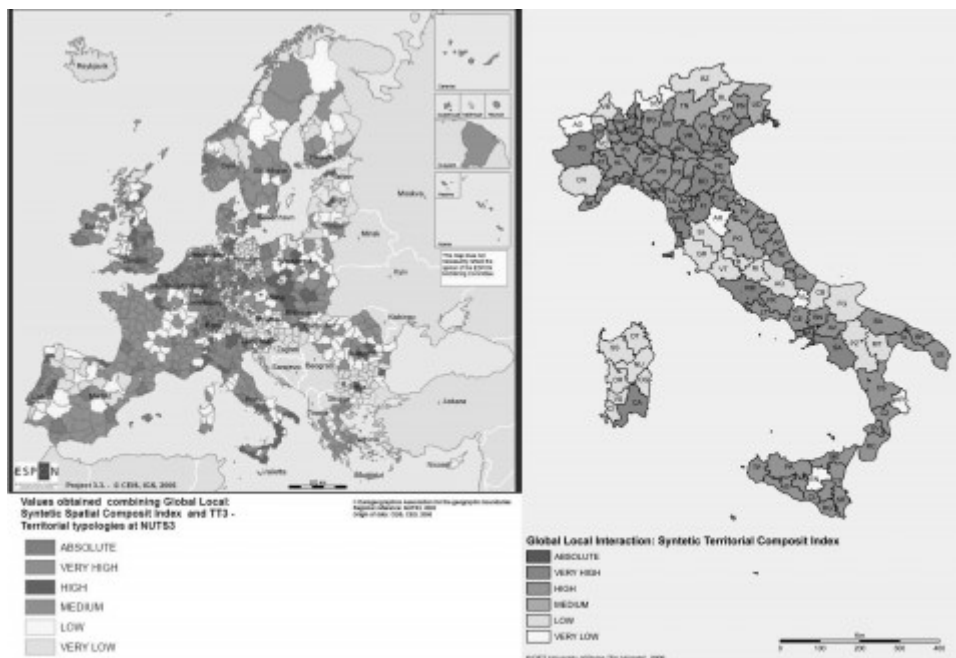
- 29 La separazione tra grandi ripartizioni territoriali, meno evidente in tema di qualità della vita nel suo complesso, coesione sociale e welfare in sede locale (fig. 3), ha favorito per contro le regioni meridionali che, pur riuscendo a mantenere una buona capacità attrattiva in chiave turistica grazie alla disponibilità di risorse naturali, non hanno saputo con queste compensare la mancanza di internazionalizzazione e di innovazione.
- 30 L'applicazione del modello valutativo ha reso evidente il divario nella distribuzione delle risorse per la coesione sociale e per il contrasto al rischio di esclusione sociale ha rappresentato un punto di ancoraggio per la crisi, acuita, nelle regioni meridionali, dalla mancanza di politiche per le pari opportunità e dunque di occasioni di lavoro diversificate e bilanciate.
- 31 La distribuzione delle Risorse e dei Fondi (fig. 4), generalmente uniforme con un profilo medio-alto in tutte le regioni italiane nel periodo che precede la crisi, diventa differenziata e più marcata nella spesa nella territorializzazione a scala provinciale.

Fig. 1 e 1a – La dimensione territoriale dell’Innovazione e Ricerca in Italia (anni 2006 e 2011)



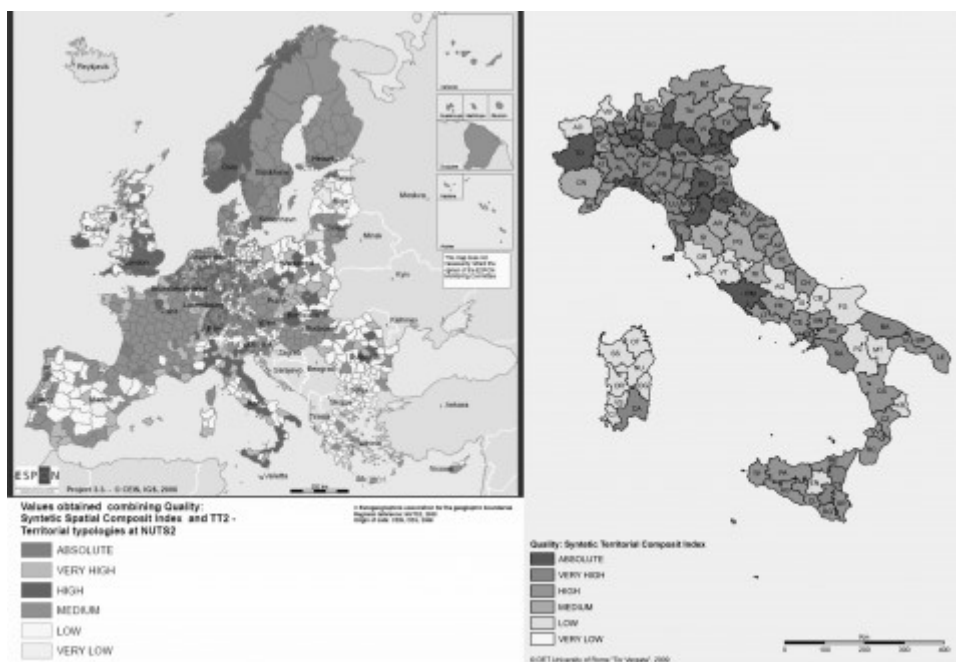
Fonte : Prezioso 2011

Fig. 2 e 2a – La dimensione territoriale dell’interazione Globale e Locale in Italia (anni 2006 e 2011)



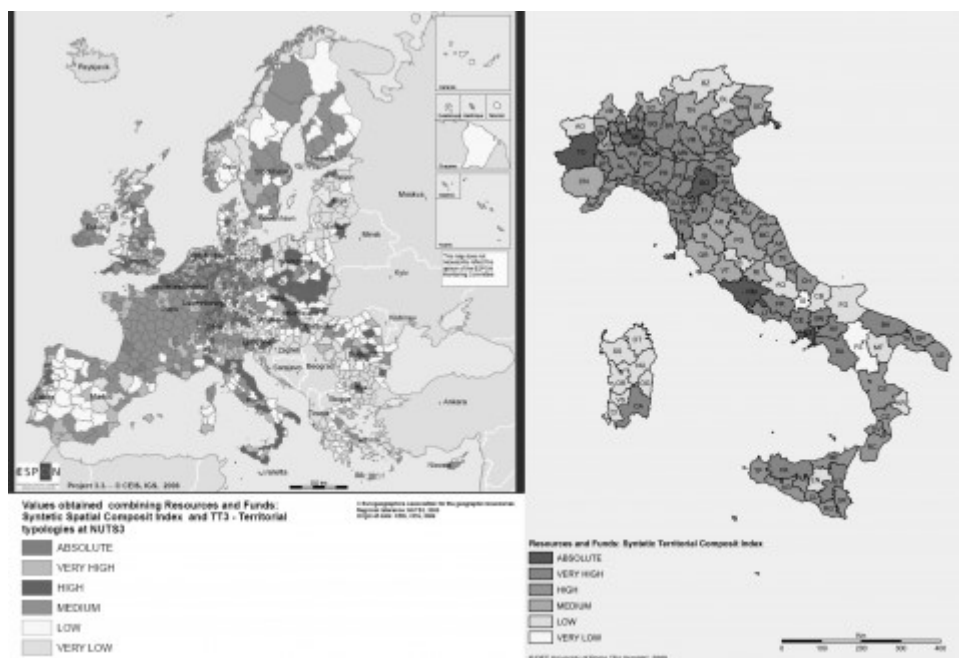
Fonte : Prezioso 2011

Fig. 3 e 3a - La dimensione territoriale della Qualità in Italia (anni 2006 e 2011)



Fonte : Prezioso 2011

Fig. 4 e 4a- La dimensione territoriale nell'utilizzo di Risorse e Fondi in Italia (anni 2006 e 2011)



Fonte : Prezioso 2011

Che cosa è accaduto dal 2010 ad oggi : l'orizzonte 2020

- 32 In Italia, per l'elaborazione di politiche territoriali, da Lisbona/Gothenburg ad oggi e non solo di fronte alla crisi, l'assenza di una visione geografico-economica si è rivelata un elemento di forte debolezza, che ha consentito alle interpretazioni macroeconomiche di esercitare un'egemonia culturale, prestando scarsa attenzione ai fattori endogeni (*less dominant determinants*. Kok 2004) rispetto alla competitività dei territori, e privilegiando il perseguimento di una *new growth theory* (su basi neoclassiche) ugualmente applicabile al livello regionale e nazionale.
- 33 Questo approccio era già stato criticato in Europa perché escludeva la sostenibilità alla base dello sviluppo, e dunque *il territorio* come parametro di misura di scelte virtuose :

The regional and National territory can not treat/discuss as undifferentiated space of the social and economic action but as a physical place where receive and check the territorial capability of the competitiveness (European Competiveness Report 2003).

- 34 Alcune ulteriori riflessioni critiche (Scott 2009; Rodríguez-Pose 2010; Kytson - Martin - Tyler 2011) solo dopo il manifestarsi della crisi hanno suggerito di agire sul valore aggiunto offerto dalle diversità territoriali e dai relativi potenziali di sviluppo (capitale territoriale), mettendo in guardia sugli effetti « distruttivi e dannosi » che una politica fiscale, univoca e centralizzata legata alla soluzione dei problemi all'interno dell'Unione europea avrebbe prodotto in assenza di una più ampia politica economica, che oltre al problema fiscale in senso stretto, tenesse conto dell'impatto che il mercato europeo avrebbe avuto con la concorrenza delle merci provenienti dai paesi Far East e produttori di petrolio (Vicino Oriente).
- 35 Non leggere dunque le disparità in Italia in termini di articolate differenze e applicare politiche omologate non è servito ad allontanare il Paese dalla crisi e può non servire in futuro. Potrebbe piuttosto servire superare il peccato di presunzione che nel periodo 2009-2012 è stato alla base della *common policy* europea post-Lisbona (2009). Tale politica muoveva da una fiducia incondizionata nel potere delle cosiddette *three great spheres* dell'azione europea : efficienza economica

(tecnologie più avanzate), equità territoriale (finanza e fiscalità regionali) e sostenibilità ambientale (energia). Queste ultime soprattutto, anche se limitate ad alcuni aspetti e finalizzate all'occupazione, avrebbero richiesto diverse e specifiche declinazioni in relazione agli obiettivi rilevanti fissati per lo sviluppo economico-territoriale del Paese (trasporti, gestione urbana, aree interne e rurali, ecc.), pur nel rispetto degli accordi tra paesi.

36 Guardando infine agli effetti economico-territoriali non desiderati della politica dell'Unione attuata con i Fondi Strutturali 2007-2013 nel periodo della crisi, ci si accorge che questa « rincorre » e non sostiene in Italia il cambiamento verso la competitività e l'innovazione di sistemi produttivi ancora in fase di transizione economica (Piemonte) o già consolidati (Lombardia), o la sostenibilità in attività considerate sicure, endogene e attrattive, come l'energia, il turismo o l'accoglienza di grandi eventi (Valle d'Aosta, Lombardia, Lazio, l'intero Mezzogiorno).

I punti critici del territorio italiano

37 Per cui ancora si è in attesa di interventi incisivi su : la *reconcentration* di alcuni sistemi da sempre considerati metropolitani (es. Torino, Venezia, Roma) e il decentramento produttivo in centralità emergenti dove è più chiara l'identità e la coesione produttiva (es. Brescia) o l'alta specializzazione funzionale; la revisione di un sistema creditizio, finanziario e dell'assicurazione funzionale allo sviluppo di reti di imprese e di reti ad alta tecnologia, coniugando questi interventi con l'attenzione alla qualità urbana, ambientale e alla partecipazione dei cittadini, monitorando la performance positiva acquisita nei consumi dalla cosiddetta « altra economia », nel trattamento dei rifiuti, nell'interazione culturale e turistica; la ri-metropolitanizzazione delle già note *large urban area* (Milano-Bergamo-Brescia; Bologna-San Lazzaro; Venezia-Padova) delineando il modello policentrico dell'Adria Po Region e un percorso di pianificazione condiviso, nel tentativo di raggiungere le alte performance che si rilevano nelle *Functional Urban Areas* (FUA) globali del centro Europa; la ripresa di una correlazione tra performance regionale (generalmente bassa) e influenza urbana (generalmente alta); che, come è accaduto nelle aree del Centro-Sud (Toscana, Lazio, Campania – ad eccezione di Firenze e Roma), ha aumentato nel periodo più intenso della crisi la già bassa capacità competitiva, dovuta alla frattura tra aree metropolitane e aree interne e periferiche a prevalente connotazione rurale, interessate da utilizzazioni antropiche solo in corrispondenza di centri urbani di piccola dimensione, già deboli nella terziarizzazione del sistema produttivo, nell'accessibilità e nella diffusione dell'innovazione nonostante l'accesso ai fondi europei e la presenza di importanti istituti di ricerca.

38 La misura di questo stato, definibile come assenza di coesione interna (regionale) ed esterna (nazionale nei confronti dell'Unione Europea), ha limitato di molto i risultati attesi (efficacia) dalle azioni di governo varate dopo il 2009, nonostante la disponibilità di aiuti europei per le regioni del Centro-Sud (Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise Campania) – al di là degli eventi catastrofici che hanno colpito il Paese negli ultimi anni.

39 Le regioni del Sud appaiono fortemente indebolite dalla crisi, rendendo ancora più evidenti agli occhi dell'Unione l'instabilità dell'economia e dell'occupazione in Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna, aprendo ad ipotesi di politiche basate sulla flessibilità e la mobilità dei lavoratori, sull'energia e il riciclaggio dei rifiuti, sull'innovazione tecnologica per le imprese e l'integrazione sociale, da legare all'efficienza della rete infrastrutturale.

La situazione italiana rispetto agli obiettivi strategici

40 Il 2007-2013 non ha visto realizzate, se non in piccolissima parte anche a causa della crisi, le riforme sperate in Italia. Nel passaggio dalla strategia Lisbona/Gothenburg alla nuova Europa 2020 che non se ne allontana nell'impostazione generale: il 75% della popolazione in età compresa tra 20 e 64 anni deve ancora trovare un lavoro (in Italia il tasso di occupazione deve passare dall'attuale 69% al 75%); il tasso di abbandono scolastico deve scendere al di sotto del 10% (dal 15% attuale) e almeno il 40% dei giovani (quota popolazione tra 30 e 34 anni) deve essere laureato (rispetto all'attuale 31%); il 3% del PIL deve essere ancora investito in Ricerca e Sviluppo, migliorando in particolare le condizioni per gli investimenti e il coinvolgimento del settore privato; i traguardi in materia di clima/energia devono essere raggiunti.

41 In Italia circa 5 milioni di famiglie sono oggi a rischio di povertà e certamente la mancata applicazione di Lisbona/Gothenburg prima della crisi ha impedito di : dare valore incrementale alla politica di azione comunitaria agli interventi finanziati a livello regionale; aumentare responsabilità, pianificazione, qualità e prestazioni, senza escludere altre funzionalità (ad esempio cultura e abilità regionali di base), ostacolando una valutazione di efficacia della performance regionale e attendendo troppo per attuare la Territorial Agenda 2007, superare meta-modelli o metafore politiche sulla competitività, sulla sostenibilità, sulla coesione territoriale.

42 La risposta della geografia italiana alle richieste politiche e metodologiche dell'Unione Europea è stata piuttosto deludente. Poche voci si sono levate per dare l'allarme su quanto stava per accadere (Pettifor 2006; Prezioso 2006) : tra queste sembrano esserci pochi, anzi pochissimi contributi che non adottino approcci e visioni deduttive e « spatial » fondate sulle incerte previsioni dell'economia.

43 La mancanza di partecipazione della geografia economica alle politiche pubbliche, in particolare europee (Rodríguez-Pose 2010), si è fatta sentire in Italia soprattutto nella fase di programmazione 2013 : incentrata sostanzialmente sulla prosecuzione della Strategia di Lisbona e il rilancio della competitività nazionale nel mercato europeo e globale. Questa fase avrebbe dovuto tener conto che la posizione dell'Italia e dell'Europa nel mondo stava cambiando (Grasland 2007; Van Hamme-Pion 2012), non solo a causa delle nuove sfide di mercato che provenivano dai paesi asiatici ma anche dall'aumento di forza lavoro *aged*, dai cambiamenti demografici, dai problemi energetici e climatici, ecc.; una delle cause che ha impedito di adottare misure di rigore preventive in Italia, significative per indirizzare verso soluzioni diverse e sostenibili.

44 Monitorare in continuo la misura dell'attuazione (anche mancata) e degli effetti di Lisbona/Gothenburg per creare la base Europa 2020 poteva essere una prima soluzione; come pure valorizzare il ruolo del territorio nella creazione di una coesione competitiva e sostenibile, superando i modelli macroeconomici a favore di quelli che valorizzano i capitali potenziali territoriali, come richiesto dalla Territorial Agenda 2011.

45 Al contrario nel 2009-2011 la revisione del Trattato di Lisbona cade nel vuoto in Italia, nonostante il V Cohesion Report 2010 per il post 2013 e la Territorial Agenda 2011 riscrivano i parametri della crescita 2020, secondo cui tutti gli Stati membri e le regioni dovrebbero perseguire attivamente lo sviluppo verso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva ed essere di supporto alle regioni più povere (solidarietà, quartieri urbani degradati, migrazione) con azioni di ristrutturazione economica servendosi di una visione economica più innovativa e basata sulla conoscenza.

46 In apparente coerenza con il dibattito europeo, il processo di riflessione sulla crisi in Italia si svolgeva partendo dalla politica di coesione (French Green paper 2008 in European Commission 2010b; Barca 2009) e nel contesto della revisione di bilancio,

su cui l'Europa e la Banca centrale chiede di intervenire riducendo il debito e aumentando l'occupazione in settori più legati alla green economy e tecnologicamente innovativi, offrendo al Paese un'occasione per rilanciare su questi la sua posizione sul mercato globale.

Alcune riflessioni conclusive

- 47 I risultati dell'applicazione del modello valutativo mostrano che le riforme strutturali ritenute necessarie per il 2007-2013 erano chiare e integrate e sono ancora quelle necessarie per il 2020.
- 48 Rispetto alle determinanti introdotte nello studio del 2006, si tratta per l'Innovazione e Ricerca, di : colmare il gap infrastrutturale e utilizzare nuove tecnologie, in particolare nell'area mediterranea, favorendo la cooperazione transnazionale, legando l'attività dominante regionale alla mobilità di studenti e ricercatori e al reinserimento nel mondo del lavoro di fasce di età critiche; legare l'innovazione al mercato dell'occupazione locale, aprendo l'accesso ai nuovi Fondi Strutturali ad una joint più stretta tra le piccole/medie imprese il sistema istituzionale della ricerca e della formazione specializzata; aumentare i livelli di cooperazione transnazionale e trans-regionale nel Mediterraneo e tra Mediterraneo e regioni di nuovo ingresso (corridoio adriatico), utilizzando anche i programmi di mobilità del capitale umano; aumentare la brevettazione internazionale.
- 49 La determinante Interazione Globale/Locale richiede di : recepire operativamente e velocemente tutti i principali accordi e strumenti internazionali ed europei, applicandoli a politiche, programmi e progetti (ad esempio per il turismo); creare un linguaggio comune; applicare la governance agli investimenti diretti esteri in entrata ed in uscita come strumento attuativo di un marketing territoriale preceduto dalla Territorial Impact Assessment/Valutazione Ambientale Strategica per stabilire la sostenibilità e l'appeal competitivo dei progetti; lavorare in qualità applicando volontariamente le norme internazionali; puntare ad una politica comune dei prezzi e dei costi personalizzata per ambiti regionali, secondo la logica della soddisfazione del cliente/consumatore; avviare programmi di azionariato economico diffuso; redistribuire le capacità organizzative ed il management istituzionali.
- 50 La dimensione Qualità domanda di : integrare le stime con indicatori complessi e qualitativi; bilanciare la politica dei prezzi con la capacità di acquisto e la propensione ai consumi in sede regionale; aumentare il livello di efficienza delle variabili infrastrutturali e sociali di coesione; legare la qualità della vita agli indicatori di performance; dedicare priorità ai progetti italiani transnazionali confermando l'importanza delle priorità nella cooperazione; sostenere progetti di *life and environmental quality* e *green economy*; potenziare la sussidiarietà verticale e la perequazione fiscale nei diversi settori economici; combattere l'esclusione sociale (pari opportunità, aumento laureati, accesso al mondo lavoro, ecc.);
- 51 Infine, migliorare l'indice sintetico che misura la performance nell'utilizzo di Risorse e Fondi implica : realizzare politiche strutturali per il rilancio della Strategia di Lisbona nella Strategia Europe 2020 nella Capitale ed nelle città/attrattori di grandi e medie dimensioni utilizzando al massimo le potenzialità del federalismo; dedicare i fondi strutturali a migliorare l'accessibilità in nel Centro-Sud e nelle regioni costiere; utilizzare il benchmarking per valorizzare i modelli policentrici e migliorare la performance dell'offerta di beni e servizi dedicati anche di tipo finanziario per favorire l'incontro tra promotori di idee di business e gli investitori privati informali condividendo il rischio di impresa e aumentare la partecipazione nel capitale di rischio di microimprese nascenti o di recente costituzione; rendere effettivo l'accordo con strutture di credito ed assicurazione per il supporto con finanza innovativa all'investimento territoriale.
- 52 E se è vero che un'informazione territoriale asimmetrica generata razionalmente in

Europa ha certamente modificato il tipo e il rendimento dei progetti richiesti dalla strategia di Lisbona ponendo l'Italia fuori dall'offerta di investimenti sul suo di capitale territoriale, superare la divergenza tra offerta e domanda attraverso un'appropriata conoscenza geografica è l'unica soluzione percorribile per superare la crisi.

Bibliographie

Des DOI (Digital Object Identifier) sont automatiquement ajoutés aux références par Bilbo, l'outil d'annotation bibliographique d'OpenEdition.

Les utilisateurs des institutions abonnées à l'un des programmes freemium d'OpenEdition peuvent télécharger les références bibliographiques pour lesquelles Bilbo a trouvé un DOI.

Format

APA

MLA

Chicago

Le service d'export bibliographique est disponible pour les institutions qui ont souscrit à un des programmes freemium d'OpenEdition.

Si vous souhaitez que votre institution souscrive à l'un des programmes freemium d'OpenEdition et bénéficie de ses services, écrivez à : access@openedition.org.

Barca 2009 = F. Barca, *An Agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting EU Challenges and Expectations. Independent Rep. to D. Hubner. Bruxelles : Commissioner of Regional Policy, 2009*, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

Barca - Mc Cann 2011 = F. Barca, P. Mc Cann, *Outcome indicators and targets – towards a performance oriented EU cohesion policy*, Bruxelles, 2011

Camagni - Capello - Chizzolini 2008 = R. Camagni, R. Capello, P. Chizzolini, *Regional competitiveness : Towards a Theory of Territorial Capital*, in R. Camagni, R. Capello, P. Chizzolini (a cura di), *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe : European competitiveness and global strategies*, Berlino, 2008, p. 33-48.

Carbonaro 2011 = I. Carbonaro, *A provincial performance system of measure through indicators and composite indices*, in M. Prezioso (ed.), *Competitiveness in sustainability : the territorial dimension putting into effects Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*, Bologna, 2011, p. 53-62.

Davoudi - Strange 2009 = S. Davoudi, I. Strange (a cura di), *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, Londra, 2009.

European Commission 2010a = European Commission, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2010a, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

European Commission 2010b = European Commission, *V Report on Economic and Social Cohesion*, Bruxelles, 2010b.

Grasland 2007 = C. Grasland (ed.), *Europe in the world*, ESPON Programme 2006, Luxembourg, 2007, http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_CoordinatingCrossThematicProjects/europeintheworld.html (accesso 22 ott. 2012).

Hannell - Bengs – Ristisuo - Wallin 2006 = T. Hannell, Ch. Bengs, H. Ristisuo, S. Wallin, *The Short List of Structural Indicators in Light of European territorial Cohesion*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 2006, 9, 1, p. 69-90.

Kitson - Martin - Tyler 2011 = P. M. Kitson, R. Martin, P. Tyler, *The geographies of austerity*, in *Cambridge Journal of Economy, Regions and Society*, 4, 3, 2011, p. 289-302.

Kok 2004 = W. Kok (a cura di), *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment*, Bruxelles, 2004.

Krugman 2008 = P. Krugman, *Let's get fiscal. The New York Times, 2008. 16 October*. <http://www.nytimes.com/2008/10/17/opinion/17krugman.html?> (accesso 3 Sett. 2012).

Martin 2005 = R. Martin, *Thinking about regional competitiveness : Critical issues. Background 'Think-Piece'*, 2005, Paper commissioned by the East Midlands Development Agency. http://didattica.unibocconi.it/mypage/upload/48731_20100601_124105_ROMARTINPAPER1.PDF

Pedrazzini - Satiko Akiyama 2011 = L. Pedrazzini, R. Satiko Akiyama (a cura di), *From Territorial Cohesion to the new regionalised Europe*, Bologna, 2011.

Format

APA

MLA

Chicago

Le service d'export bibliographique est disponible pour les institutions qui ont souscrit à un des programmes freemium d'OpenEdition.

Si vous souhaitez que votre institution souscrive à l'un des programmes freemium d'OpenEdition et bénéficie de ses services, écrivez à : access@openedition.org.

Pettifor 2006 = A. Pettifor, *The Coming First World Debt Crisis*, Londra, 2006.

DOI : 10.1057/9780230236752

Porter 1996 = M. E. Porter, *Competitive advantage, agglomerative economics and regional policy*, in *International Regional Science Review*, 19, 1996, p. 85-94.

Prezioso 2006 = M. Prezioso, *Territorial Dimension of the Lisbon-Gothenburg Strategy – Final Report*. Roma, 2006 : http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_CoordinatingCrossThematicProjects/lisbonstrategy.html

Prezioso 2011 = M. Prezioso (a cura di), *Competitiveness in sustainability : the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*, Bologna, 2011.

Rodríguez-Pose 2010 = A. Rodríguez-Pose, *Economic geographers and the limelight : The reaction to the 2009 World Development Report*, in *Economic Geography*, 86, 4, 2010, p. 361-370.

Format

APA

MLA

Chicago

Le service d'export bibliographique est disponible pour les institutions qui ont souscrit à un des programmes freemium d'OpenEdition.

Si vous souhaitez que votre institution souscrive à l'un des programmes freemium d'OpenEdition et bénéficie de ses services, écrivez à : access@openedition.org.

Scott 2009 = A. J. Scott, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, in *Journal of Economic Geography*, 9, 4, 2009, p. 583-586.

DOI : 10.1093/jeg/lbp019

Stiglitz - Weiss 1981 = J. Stiglitz, A. Weiss, *Credit rationing in markets with imperfect information*, in *American Economic Review*, 71, 1981, p. 912-927.

Van Hamme - Pion 2012 = G. Van Hamme, G. Pion, *The Relevance of the World-System Approach in the Era of Globalisation of Economic Flows and networks*, in *Geographiska Annales*, 94, 1, 2012, p. 65-82.

Notes

1 I dati, le mappe e le considerazioni critiche inserite nell'articolo sono stati elaborati applicando la metodologia Sustainable Territorial economic/environmental Management Approach (STeMA) al cui interno è incluso un modello di Territorial Impact Assessment (TIA) e un Geographical Information System (GIS) dedicato.

2 Si vedano in generale le ricerche condotte dall'Autore tra il 2006 e il 2013. E in particolare si veda a questo proposito il n. 9 (1) del *Bollettino della Società Geografica Italiana* dedicato a questo argomento, mentre per gli approfondimenti sulle analisi delle regioni si rinvia alle bibliografie che accompagnano i contributi Prezioso 2006 e Prezioso 2011.

3 Le determinanti sono ottenute costruendo indici compositi (Carbonaro 2011). La costruzione di un indice composito inizia con l'individuazione delle dimensioni nelle quali si articola il fenomeno che si intende misurare, prosegue con la selezione degli indicatori elementari adeguati a rappresentarle e si conclude con la scelta dei criteri mediante i quali effettuare la sintesi delle informazioni di base ed il sistema di pesi da attribuire a quest'ultime.


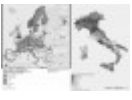
4 Nell'articolo ci si riferisce in particolare a quelle prodotte nei periodi 2000-2006 e 2007-2013 nell'ambito dell'European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON). ESPON è un programma europeo di cooperazione creato con lo scopo di sostenere, attraverso ricerche applicate, lo sviluppo di politiche di coesione territoriale.

5 La metodologia di costruzione degli indici compositi si sviluppa in diverse fasi. La prima fase è quella relativa alla definizione (indiretta) del fenomeno composito competitività in sostenibilità. La misura delle performance delle regioni e delle province italiane si fonda su quattro dimensioni o determinanti : 1) innovazione e ricerca; 2) interazione globale/locale; 3) qualità; 4) uso delle risorse e dei fondi. Le determinanti sono a loro volta fenomeni complessi e gli aspetti specifici che le caratterizzano sono individuati attraverso indicatori elementari; l'aggregazione degli indicatori elementari fornisce le categorie; da queste si passa, ancora mediante sintesi, ai settori e da questi alle tipologie; aggregando infine le tipologie si ottengono le determinanti. La definizione di performance (e la relativa misura) si articola, dunque, in cinque livelli, posti tra loro in gerarchia : gli indicatori costituiscono il livello inferiore e di

massimo dettaglio dell'informazione disponibile; categorie, settori e tipologie rappresentano livelli intermedi e tutti concorrono alla spiegazione delle determinanti (ultimo stadio di aggregazione).

6 Il riferimento è alla Territorial Agenda dell'Unione europea, un documento di orientamento politico che ha lo scopo di indirizzare lo sviluppo territoriale. Al momento ne sono state sviluppate due: nel 2007, nel 2011 nella prospettiva 2020.

Table des illustrations

	Titre	Fig. 1 e 1a – La dimensione territoriale dell'Innovazione e Ricerca in Italia (anni 2006 e 2011)
	Légende	Fonte : Prezioso 2011
	Titre	Fig. 2 e 2a – La dimensione territoriale dell'interazione Globale e Locale in Italia (anni 2006 e 2011)
	Légende	Fonte : Prezioso 2011
	Titre	Fig. 3 e 3a - La dimensione territoriale della Qualità in Italia (anni 2006 e 2011)
	Légende	Fonte : Prezioso 2011
	Titre	Fig. 4 e 4a- La dimensione territoriale nell'utilizzo di Risorse e Fondi in Italia (anni 2006 e 2011)
	Légende	Fonte : Prezioso 2011

Pour citer cet article

Référence électronique

Maria Prezioso, « L'Italia in Europa : da « Lisbona/Gothenburg » a Europe 2020 », *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines* [En ligne], 125-2 | 2013, mis en ligne le 10 novembre 2014, consulté le 09 novembre 2015. URL : <http://mefrim.revues.org/1400>

Auteur

Maria Prezioso

Dipartimento di Scienze e Tecnologie della Formazione, Università degli Studi di Roma Tor Vergata - maria.prezioso@uniroma2.it

Droits d'auteur

© École française de Rome