

QUALE DIMENSIONE TERRITORIALE NELLE POLITICHE COMUNITARIE?  
STRATEGIA EUROPE 2020 E OBIETTIVI DI COESIONE.

Angela D'ORAZIO<sup>1</sup>

**SOMMARIO**

La dimensione territoriale è stata introdotta formalmente a connotare la politica di coesione solo recentemente (Trattato di Lisbona). Ma la 'questione territoriale' nello sviluppo europeo ha una lunga storia. La breve disamina del processo politico e concettuale che ne ha visto l'emergere, si presta a illuminare sotto questa luce *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, il documento che fornisce il quadro strategico nel quale dovranno muoversi le politiche comunitarie nel prossimo decennio e per il quale la coesione economica sociale e territoriale costituisce un obiettivo di carattere generale.

**1. Introduzione**

“L'Unione Europea è oggi una forma politica originale. Non è uno Stato [...] ma è caratterizzata da un sistema di governance sviluppato [...]” che malgrado le scarse risorse e le limitate capacità rispetto al complesso degli Stati che la compongono “ possiede ugualmente una notevole capacità di emanare regole [...] e in certi settori una forte capacità di regolamentazione”. (Le Gales 2006, p. 76, 77)

La governance europea, in assenza di delega ad un governo eletto, si caratterizza come un sistema che poggia su tre fattori: l'interpenetrazione dei diversi livelli di governo; la moltiplicazione degli attori e degli interessi organizzati non governativi/istituzionali;

---

<sup>1</sup> Università degli Studi di Tor Vergata – Facoltà di Economia - Dipartimento di Economia e Territorio, via Columbia 2, 00133 Roma, e-mail: ad\_orazio@yahoo.it

l'esistenza di reti di azione pubblica più o meno organizzate, di sottosistemi politici e sociali dalle interdipendenze multiple.

Nel suo funzionamento, nel prendere decisioni, nel sostenere coalizioni diverse fra questi soggetti la Commissione e il Parlamento contribuiscono all'organizzazione di un sistema politico transnazionale responsabile della produzione di regole, della elaborazione di politiche pubbliche e della allocazione di risorse al di fuori, o meglio al di là, dei governi degli Stati membri.

L'Unione Europea sta affrontando in questi anni processi di profonda modificazione del quadro alla scala globale: da una parte sono riconosciuti i caratteri strutturali della crisi economica; dall'altra emerge chiaramente la necessità di scelte non più procrastinabili, relativamente al 'modello energetico', in termini sia di sicurezza nell'approvvigionamento sia di lotta al cambiamento climatico.

Il processo di sviluppo della *European policy* sta attraversando una fase cruciale per la determinazione degli orientamenti relativi al prossimo periodo di programmazione post 2013. Il rinnovo delle sue istituzioni, garantito dall'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona (2009), ha fornito una base più solida all'azione in campo territoriale: la politica di coesione mira ad articolarsi sempre di più secondo una visione multidimensionale che aspira ad essere economica sociale e, soprattutto, territoriale.

La coesione economica, sociale e territoriale rimane al centro del più recente documento strategico elaborato dalla Commissione *Europa 2020*, che dovrebbe costituire il riferimento per i prossimi dieci anni come a suo tempo fu per la Strategia di Lisbona-Gothemburg: "La politica di coesione e i fondi strutturali, già importanti di per sé, sono meccanismi fondamentali per realizzare le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle regioni" (Commissione delle Comunità Europee, 2010a, p22).

"Il quadro finanziario pluriennale dell'UE dovrà rispecchiare anche le priorità di crescita a lungo termine. Una volta concordate le priorità, la Commissione intende integrarle nelle sue proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale previsto l'anno prossimo. La discussione non dovrebbe riguardare soltanto i livelli di finanziamento, ma anche il modo in cui i vari strumenti di finanziamento come i fondi strutturali, i fondi di sviluppo rurale e agricolo, il programma quadro di ricerca e il programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP) devono essere strutturati per la realizzazione degli obiettivi di *Europa 2020* in modo da massimizzare l'impatto e garantire l'efficienza e il valore aggiunto dell'UE" (Commissione delle Comunità Europee, 2010a, ibidem).

La relazione tra politiche di coesione e pianificazione costituisce un nodo critico che ha attraversato il dibattito politico e accademico negli ultimi anni. A partire dalla pubblicazione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (1999) passando per la Strategia di Lisbona rivista a Gothemburg (2001) e per la Carta di Lipsia (Agenda Territoriale, 2007) la questione della dimensione territoriale delle politiche strutturali, confrontata a quella della opportunità

di predisporre ipotesi di sviluppo spaziale alla macroscale, ha alimentato il dibattito in diversi ambiti disciplinari.

Per alcuni è la politica di coesione che supplisce ad una politica comunitaria di pianificazione territoriale (Peyrony, 2010) per altri l'Unione Europea ha sempre avuto una agenda territoriale anche se implicita (Faludi, 2009). I sistemi di pianificazione europei, con particolare influenza da parte della concezione francese di *aménagement du territoire* hanno dato forma all'idea che la questione della dimensione territoriale delle politiche andasse affrontata sistematicamente e solo più di recente queste istanze hanno trovato una bandiera comune nell'ambito di una politica di coesione che fosse anche 'territoriale'.

La pubblicazione in questi mesi del *V Rapporto di Coesione* e il lavoro di revisione di due importanti documenti elaborati collettivamente nell'ambito dello *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON): *'The territorial state and perspectives of the European Union'* e la *'Territorial Agenda of European Union'*, contribuiscono al processo.

## **2. Il quadro della politica di coesione**

La coesione è, attualmente, sia un obiettivo dell'Unione sia una politica comunitaria.

Di coesione economica e sociale parla il Trattato delle Comunità Europee del 1957: "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione volta a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale.

In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite".

Il Trattato di Lisbona nel 2009 aggiunge l'aggettivo territoriale.

Il passaggio non è banale, né casuale né privo di conseguenze, soprattutto potenziali.

La forma della politica di coesione attuale ha ricevuto la sua impronta, a partire dalla metà degli anni '80 del 1900, sotto l'impulso di Jaques Delors.

I programmi strutturali si fondano su una governance multilivello tra Unione Europea, Stati nazionali e Regioni all'interno della quale è sollecitato il coinvolgimento di altri livelli e di attori economici e sociali.

Il bilancio comunitario è effettivamente impegnato nei sette anni del programma; sono previste sia valutazioni *ex ante* che *ex post*, così come specifiche allocazioni di fondi per le priorità comunitarie a suo tempo definite nella strategia di Lisbona.

Questo processo di programmazione è dunque iscritto nel complesso quadro istituzionale comunitario: la politica di coesione è da una parte competenza condivisa fra Unione e Stati membri secondo i termini del Trattato di Lisbona e, dall'altra, dipende dalla co-decisione fra Consiglio e Parlamento.

Si tratta della seconda politica comunitaria per ammontare di finanziamento dopo la Politica Agricola e rappresenta il 36% del budget. Si serve di programmi nazionali o regionali che

coprono lo stesso periodo di programmazione: sono programmi negoziati fra l'autorità di gestione, lo Stato membro e la Commissione (la DG Regio – Direction General de la Politique Régionale) che comprendono un'analisi diagnostica, una strategia, degli assi prioritari di programmazione, nell'ambito dei quali saranno finanziati dei progetti.

I fondi attraverso i quali la politica di coesione opera sono:

- il fondo di coesione che finanzia programmi nazionali in materia di trasporto e ambiente per gli Stati nei quali il rapporto PIL/abitante è inferiore al 90% della media comunitaria (oggi i paesi di nuovo accesso, la Spagna, il Portogallo e la Grecia)
- il fondo sociale europeo che finanzia politiche per l'occupazione e la formazione
- il fondo europeo di sviluppo regionale

I fondi operano in rapporto a tre obiettivi, così come illustrato in Tabella 1, finanziando progetti ad un tasso che varia a seconda del programma dall'85%(regione ultraperiferiche) al 50% (regioni della competitività).

*Tabella 1*

<b>Principi</b>	<b>Obiettivo</b>	<b>Risorse finanziarie</b>	<b>Destinatari</b>	<b>Fondo</b>
Convergenza	Sostenere la crescita economica ed occupazionale nei paesi meno sviluppati	Stanziamento pari al 78% del bilancio	Stati della Coesione Regioni in ritardo di sviluppo (PIL/abitante < 75% media comunitaria)	FESR FSE FC
Competitività	<b>Regionale:</b> anticipare e promuovere i mutamenti eco-nomici nelle aree industriali, urbane e rurali potenziandone la competitività. <b>Nazionale:</b> rafforzare l'attuazione della Strategia Europea per l'Occupazione e sostenere riforme strutturali del mercato del lavoro negli Stati Membri	Stanziamento pari al 18% del bilancio ripartito in quote uguali tra i due fondi	Tutto il territorio dell'Unione	FESR (programmi regionali) FSE (programmi nazionali)
Cooperazione	Puntare su uno sviluppo equilibrato ed armonioso del territorio attraverso la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale	4% degli stanziamenti della politica regionale	Tutto il territorio dell'Unione	

L'elaborazione di indirizzi per il nuovo periodo di programmazione vede in genere un lungo processo di valutazione del programma precedente, di studi prospettici in merito alla sensibilità delle regioni rispetto alle questioni identificate come centrali, di capitalizzazione degli studi effettuati nell'ambito del programma ESPON (*European Spatial Planning Observatory Network*).

Ma la politica di coesione è anche il campo nel quale si confrontano visioni politiche contrastanti in merito all'idea di Europa che si vorrebbe costruire, ai modelli di sviluppo economico ai quali fare riferimento, alle azioni da implementare per perseguire gli obiettivi.

Due momenti del dibattito dell'ultimo decennio sono rappresentati da due documenti indipendenti ma commissionati dall'interno delle istituzioni europee: il Rapporto Sapir (2004) e il Rapporto Barca (2009).

Nel primo Rapporto, redatto al momento della negoziazione del bilancio comunitario attuale, si proponeva di mettere in campo, indebolendo sia la politica di coesione sia quella agricola, politiche strutturali di scala europea rivolte al potenziamento delle reti 'maggiori' delle infrastrutture e della ricerca, senza particolare attenzione alla dimensione territoriale, considerando questi interventi di tipo '*space-blind*' e valutandone l'opportunità in termini di efficienza di sistema e non di copertura territoriale.

Nel secondo Rapporto, finalizzato esplicitamente alla politica di coesione, si rivendicava invece un ruolo fondamentale alla dimensione territoriale nell'elaborazione di politiche di sviluppo: l'approccio da seguire doveva essere *placed-based*, dal momento che la giustapposizione di investimenti settoriali non garantisce l'efficacia e il territorio investito costituisce fattore discriminante in termini di efficienza.

### **3. Pianificazione dello spazio europeo: dallo *spatial planning* alla *territorial cohesion***

'La coesione territoriale trarrebbe beneficio da un chiarimento delle numerose questioni che suscita. Condividere la comprensione di tali questioni potrebbe contribuire a migliorare la *governance* della politica di coesione, rendendola più flessibile, più capace di adeguarsi al livello territoriale più appropriato, più attenta alle preferenze e alle esigenze locali e meglio coordinata con le altre politiche a tutti i livelli, conformemente al principio della sussidiarietà.' (Commissione Comunità Europee, 2008, p.4).

Nell'evoluzione del 'discorso' europeo sulla coesione, la costruzione di uno specifico livello di pianificazione europea, dotato di strumenti politici, ma non necessariamente dotato di competenza territoriale, sembra lasciare il campo alla concezione della coesione territoriale come il riferimento di un approccio integrato alla definizione delle politiche; un approccio che richiede di inquadrare in una politica di coesione propriamente detta il complesso di obiettivi multidimensionali e potenzialmente conflittuali delle politiche settoriali europee e nazionali in un quadro comune che tenga conto della dimensione territoriale.

*Spatial planning* è termine usato a livello europeo (nel senso di uno specifico linguaggio elaborato nelle istituzioni e fra accademici ricercatori e *practitioners*) e non corrisponde precisamente né a '*aménagement du territoire*' né a pianificazione territoriale o tantomeno urbanistica, né a *town and country planning* o a *Raumordnung* o ad altri termini che descrivono le modalità che singoli Stati o regioni adottano nella gestione dello sviluppo spaziale nei loro territori. L'uso e il significato dei termini si è sviluppato nel tempo e corrisponde al contesto legale, socio-economico, politico e culturale di ciascun paese.

Ciò spiega in parte la difficoltà nel concepire un'esplicita competenza dell'Unione in tema di pianificazione territoriale.

Per alcune tradizioni non vi è necessità di una competenza giuridica per ottemperare ad una funzione di coordinamento fra settori e fra livelli territoriali, ma in altri paesi la materia implica giocoforza la regolazione degli usi del suolo, chiaramente appannaggio dei contesti nazionali.

Queste difficoltà non hanno impedito il dispiegarsi di un processo di cooperazione europea a livello intergovernativo fra i Ministeri competenti.

A partire dagli anni '70 il Consiglio Europeo ha istituito la *Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire* (CEMAT).

E' questo organismo che ha prodotto il primo *Schema di sviluppo dello spazio europeo* (European Spatial Development Programme, ESDP – CEC, 1999), nonché la *Territorial Agenda* (2007) e la sua attuale revisione del maggio 2011.

Le concezioni presenti in questi documenti, distillate in ampi ed estenuanti processi di revisione, ma promulgate da un *Informal Ministerial Meeting*, vengono continuamente ripresi nei documenti 'ufficiali' della Commissione e del Consiglio.

Le tre aree principali dello *Schema* - sviluppo territoriale policentrico e nuova relazione città campagna; pari accesso alle infrastrutture e alla conoscenza; prudente uso del patrimonio naturale e culturale - sono state richiamate in centinaia di documenti formali nel decennio trascorso.

Basandosi sul lavoro prodotto da ESPON – (*European Spatial Planning Observation Network*), gli Stati membri hanno prodotto il documento '*The territorial state and perspectives of the European Union* (TSP)': si tratta di un documento cosiddetto *evidence-based* che ha fornito la base per il documento politico di Lipsia '*Territorial Agenda of the European Union: Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*' (2007).

Esso contiene raccomandazioni per una "politica integrata di sviluppo spaziale" orientata a mobilitare per una crescita economica sostenibile, nonché per l'occupazione, i potenziali delle città e delle regioni europee. Il necessario rafforzamento della competitività dell'Europa nel mondo poteva essere raggiunto utilizzando al meglio e in modo innovativo la sua diversità territoriale.

Oggi la nuova *Territorial Agenda - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions* (Gödöllő, 2011) si propone come riferimento nel dettare le priorità per il nuovo periodo di programmazione.

Il processo di revisione, previsto dallo stesso documento originale, ha preso le mosse dall'aggiornamento del precedente TSP. Tale aggiornamento ha evidenziato l'emergere di nuove dinamiche che hanno significative influenze sul territorio dell'Unione.

In particolare fra le nuove sfide cui fare fronte: la crisi economico-finanziaria; la crescente complessità delle questioni demografiche e sociali inclusi gli aspetti culturali ad esse collegate; maggiore attenzione e modificazione nell'approccio al cambiamento climatico; maggiore volatilità dei prezzi energetici ed alimentari e necessità di garantire sicurezza energetica; cambiamenti relativi all'allargamento dell'Unione; reazioni importanti alla scala globale e locale-regionale.

Il documento si propone di avere funzione di orientamento nei confronti della politica di coesione post 2013, di orientare e coordinare gli Stati membri, di fornire raccomandazioni per le politiche di livello comunitario, di contribuire ad una più chiara comprensione delle materie territoriali.

Una revisione si è imposta inoltre a fronte di un cambiamento del contesto politico a partire dal Trattato di Lisbona che ha riconosciuto la coesione territoriale terzo obiettivo dell'Unione e che ha visto ampia discussione in merito al futuro della politica di coesione ed in particolare al ruolo della coesione territoriale

Infatti la Commissione, senza attendere la ratifica del Trattato, ha pubblicato nel 2008 un *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, (Commissione Comunità Europee, 2008) aprendo un dibattito che ha visto più di quattrocento contributi.

“[...] Il concetto di coesione territoriale getta dei ponti fra efficienza economica, coesione sociale ed equilibrio ecologico, ponendo lo sviluppo sostenibile al centro dell'elaborazione politica” (Commissione Comunità Europee, 2008, p. 3).

La coesione territoriale appare allora come “la declinazione spaziale dello sviluppo sostenibile” (Peyrony 2010, p.122): come competitività, coesione e protezione dell'ambiente possano combinarsi armoniosamente nello spazio alle differenti scale territoriali.

Stante un'analisi sulla struttura del territorio europeo, il *Libro verde* identifica in uno “sviluppo più equilibrato e sostenibile, implicito nella nozione di coesione territoriale” l'approccio ad un modello “di sfruttamento più uniforme e sostenibile delle risorse, apportando benefici economici dovuti a una minore congestione e a una pressione inferiore sui costi, con vantaggi sia per l'ambiente che per la qualità della vita” (Commissione Comunità Europee, 2008, p.5 ).

Considerando che “densità, distanza e divisione possono incidere sul ritmo dello sviluppo economico e sociale”, il *Libro verde* identifica tre modalità di intervento nelle risposte delle politiche: la concentrazione, il collegamento e la cooperazione.

La concentrazione risponde alla categoria densità: le grandi città dense sono competitive e produttive in virtù delle economie di agglomerazione, ma contemporaneamente devono fare fronte a maggiori esternalità negative di ordine ambientale o sociale; dall’altro lato gli spazi meno densi devono trovare il modo di valorizzare le loro risorse in assenza di concentrazione e quindi lavorando in rete; in generale la cooperazione deve informare la relazione urbano-rurale.

La connessione risponde alla categoria distanza permettendo l’accesso a infrastrutture e servizi: si tratta della questione relativa al ruolo delle politiche settoriali (trasporti, ricerca, salute, cultura) nello sviluppo dei territori.

La cooperazione risponde alla divisione per il superamento di barriere politiche, amministrative, culturali fra territori ‘vicini’ non necessariamente contigui.

Nelle tre modalità risuonano chiaramente le tre aree prioritarie dello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*.

#### **4. Verso una definizione di coesione territoriale: dall’etimologia alla pianificazione**

In nessun documento formale si trova una definizione ufficiale di coesione territoriale né d’altronde di coesione economica e sociale (Faludi, 2009, p.17).

Vi sono varie implicite interpretazioni dedotte dai contenuti dei documenti formali, a partire dai rapporti di coesione.

Faludi vi trova una ricerca di equità, di competitività, di sostenibilità e di buona governance.

Dal punto di vista etimologico nel termine coesione non si ravvisa né tendenza all’omogeneità né all’uniformità (tentazione che sembra insita nell’uso a volte strumentale di indicatori tarati sulla media europea).

Coesione è capacità di ‘essere insieme’, dal latino *cohaesus*, participio passato di *cohaerēre* (stare unito insieme). In fisica è la proprietà dei corpi di resistere alla rottura ed è dovuta a forze attrattive (forze di coesione) agenti fra le molecole. Ma per gruppi e collettivi è anche unanimità di opinioni, intese, propositi; compattezza.

L’inglese mantiene nel verbo *to cohere* il significato latino di ‘stare insieme’ ma anche di ‘essere coerente’ cosicché un territorio dotato di coesione territoriale nella lingua inglese è immediatamente anche in sé *coherent*.

*Ma un territorio che sia coerente è anche possibile oggetto di pianificazione: per mantenerlo coerente, per renderlo coerente, per garantirne la coerenza a fronte di perturbazioni di ampia portata, per rafforzarne cioè il grado di resilienza.*



Fra i molti contributi al dibattito sulla coesione territoriale, quello elaborato dal Consiglio Europeo degli urbanisti (ECTP – CEU , European Council of Spatial Planners – Conseil Européen des Urbanistes) appare di una certa pertinenza dal punto di vista dell'implementazione di politiche.

In questa definizione il punto di partenza vede la coesione territoriale come 'l'obiettivo della politica di sviluppo spaziale dell'Unione che completa le politiche di coesione economica e sociale aggiungendo gli aspetti territoriali'.

Si afferma poi che un territorio *coherent* offra alta qualità per mezzo di un efficiente funzionamento complessivo e che esso coinvolge tutte le parti che lo compongono in quanto esse contribuiscono al tutto secondo le loro specifiche dotazioni di tipo naturale, culturale sociale ed economico, insieme dando vita ad una identità caratteristica dell'insieme del territorio.

La coesione territoriale di una regione è tanto più alta quanto più alta è la qualità, l'efficienza e l'identità dei sistemi territoriali interni ed esterni così come le loro interrelazioni.

Un chiaro aspetto della coesione territoriale è nella sua forza vincolante che unisce parti separate, nella sinergia nel combinare le funzioni delle risorse esistenti che valorizzano l'efficienza dei sistemi territoriali.

L'uso ottimale delle qualità endogene di una regione in vista di uno sviluppo futuro deve inoltre valorizzare la coerenza territoriale articolando e reinterpretando gli aspetti rilevanti della sua identità.

Tale identità consiste nel capitale economico, sociale, culturale e naturale del territorio che può riassumersi nell'espressione di qualità del territorio.

Il compito del planner è di valorizzare strategicamente le qualità del territorio così da massimizzare le opportunità di sviluppo del capitale territoriale.

Dal momento che si riconosce in genere la coesione territoriale come un obiettivo di *policy* che rafforza il potenziale competitivo e di innovazione di una regione nel supportare, in particolare, la strategia di Lisbona-Gothenburg, allora una breve definizione di coesione territoriale sarà: la capacità di rafforzare sinergicamente il capitale territoriale di un area.

## **5. Da Lisbona a Europa 2020**

La strategia di Lisbona-Gothenburg ha costituito il primo quadro di riferimento per politiche di riforma strutturale: aveva l'intento di 'modernizzare' l'Europa in vista delle sfide che globalizzazione e sostenibilità ponevano nel nuovo millennio. Per la prima volta una Strategia si strutturava in modo multi settoriale adottando un approccio cooperativo transnazionale sulla base di obiettivi condivisi.

L'obiettivo generale era di trasformare l'Europa nella economia della conoscenza più dinamica e competitiva al mondo entro il 2010. Tale obiettivo, la cui misura in termini di performance risulta quantomeno ardua, ha informato la visione prospettica del decennio.

I risultati non sono stati particolarmente positivi, anche in relazione alla sopravvenuta crisi finanziaria (Rodrigues, 2010): ma ciò che è in discussione è la tenuta del modello economico e sociale europeo di fronte alle modifiche strutturali globali.

Nella nuova Strategia *Europa 2020* “la Commissione propone per il 2020 cinque obiettivi misurabili dell'UE, che guideranno il processo e verranno tradotti in obiettivi nazionali. Tali obiettivi, che riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà, rappresentano la direzione da seguire e ci consentiranno di valutare la nostra riuscita.” (Commissione delle Comunità Europee (2010a), p.3). Nel documento *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* la Commissione Europea individua tre priorità che sono presentate come interconnesse e legate da relazioni sinergiche e cumulative: crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale”. Come obiettivo generale la strategia pone al centro la coesione economica, sociale e territoriale.

Alla nuova strategia si attribuisce un ruolo guida nel difficile compito di riposizionare l'Europa in un quadro internazionale in rapido cambiamento e contemporaneamente di ridisegnare il proprio modello di sviluppo.

Nell'ambito delle tre priorità generali gli obiettivi dichiarati sono:

- **il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro** ( tasso di occupazione dall'attuale 69% ad almeno il 75%);
- **il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in R&S**; migliorando in particolare le condizioni per gli investimenti in R&S del settore privato, e definire un nuovo indicatore per seguire i progressi in materia di innovazioni;
- **i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti**: riduzione emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 o del 30%, se sussistono le condizioni necessarie, aumento al 20% della quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo finale di energia aumento del 20% l'efficienza energetica;
- **il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10%** (dal 15% attuale) **e almeno il 40% dei giovani** (quota popolazione tra 30 e 34 anni) **deve essere laureato** (dall'attuale 31%);
- **20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà**: riduzione del 25% della quota di europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali.

Nell'ambito delle tre priorità sono disegnate sette cosiddette ‘Iniziative faro’ (cfr Tabella2)

Tabella 2

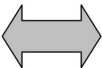
CRESCITA INTELLIGENTE	CRESCITA SOSTENIBILE	CRESCITA INCLUSIVA
<b>INNOVAZIONE</b> Iniziativa faro dell'UE "L'Unione dell'Innovazione" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione onde rafforzare la catena dell'innovazione e innalzare i livelli d'investimento in tutta l'Unione.	<b>CLIMA, ENERGIA E MOBILITÀ</b> Iniziativa faro dell'UE "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse decarbonizzando la nostra economia, incrementando l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzando il nostro settore dei trasporti e promuovendo l'efficienza energetica.	<b>OCCUPAZIONE E COMPETENZE</b> Iniziativa faro dell'UE "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" onde modernizzare i mercati occupazionali agevolando la mobilità della manodopera e l'acquisizione di competenze lungo tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera.
<b>ISTRUZIONE</b> Iniziativa faro dell'UE "Youth on the move" per migliorare le prestazioni dei sistemi d'istruzione e aumentare l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore.	<b>COMPETITIVITÀ</b> Iniziativa faro dell'UE "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.	<b>LOTTA ALLA POVERTÀ</b> Iniziativa faro dell'UE "Piattaforma europea contro la povertà" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.
<b>SOCIETÀ DIGITALE</b> Iniziativa faro dell'UE "Un'agenda europea del digitale" per accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.	32	

Fonte: Commissione delle Comunità Europee (2010a), p.32

Per garantire che ciascuno Stato membro adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica, la Commissione propone che gli obiettivi dell'UE siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali.

Ogni iniziativa faro si articola in compiti per la Commissione a livello UE e compiti per gli stati membri a livello nazionale (cfr. Tabella 3)

Tabella 3

Struttura istituzionale globale	Orientamenti integrati che definiscono la portata delle priorità strategiche dell'UE, compresi gli obiettivi principali che l'UE deve raggiungere nel 2020 e che devono essere tradotti in obiettivi nazionali.		
Attuazione	<b>Relazioni sui singoli paesi:</b>  <b>Obiettivo:</b> aiutare gli Stati membri a definire e attuare strategie di uscita, in modo che possano ripristinare la stabilità macroeconomica, individuare le strozzature nazionali e riportare le loro economie alla sostenibilità della crescita e delle finanze pubbliche.  <b>Approccio:</b> valutazione più accurata delle principali sfide macroeconomiche che si pongono agli Stati membri, tenendo delle ricadute negli Stati membri e nei vari settori politici.  <b>Strumenti:</b> relazioni degli Stati membri mediante i loro programmi di stabilità e convergenza, seguite da raccomandazioni separate ma sincronizzate sulla politica di bilancio nei pareri sui programmi di stabilità e convergenza nonché sugli squilibri macroeconomici e sulle strozzature di crescita nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2).		<b>Approccio tematico:</b>  <b>Obiettivo:</b> raggiungere gli obiettivi principali concordati a livello di UE combinando azioni concrete a livello europeo e nazionale.  <b>Approccio:</b> ruolo strategico delle formazioni settoriali del Consiglio per monitorare ed esaminare i progressi compiuti verso gli obiettivi concordati.  <b>Strumenti:</b> relazioni degli Stati membri mediante programmi nazionali di riforma razionalizzati, comprese informazioni sulle strozzature di crescita e sui progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi, seguite da consulenze politiche a livello di UE sotto forma di raccomandazioni nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (articolo 121, par. 2) e degli orientamenti in materia di occupazione (articolo 148).

Fonte: Commissione delle Comunità Europee (2010a), p.33

## 6. La dimensione territoriale in Europa 2020

Come abbiamo visto, dal punto di vista politico, l'attuale strategia Europa 2020 si inserisce in un quadro evolutivo – di progressivo emergere della dimensione territoriale - che vede dopo

circa un decennio accettata come fondante per la Comunità la nozione di coesione territoriale nella sua duplice dimensione di obiettivo politico di lungo termine e competenza condivisa fra Unione e stati membri.

Tuttavia il sostrato concettuale che informa la strategia *Europa 2020* continua a utilizzare un quadro di riferimento strettamente limitato ad indicatori di crescita, considerando come efficiente obiettivo di sostenibilità ‘semplicemente’ il disaccoppiamento tra crescita e uso delle risorse.

Non sembra essere stato preso in conto il contributo portato dal dibattito sulla coesione territoriale.

La dimensione territoriale è evocata, ma la Strategia sembra considerare solo la scala europea nella ricerca di una coerenza.

Ciò si ravvisa in particolare nell’esplicitazione delle iniziative faro.

Per esempio, in particolare nell’ambito della priorità **Crescita sostenibile**, si mira a “costruire un’economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva” facendo affidamento sul “ruolo guida dell’Europa per sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi”; “accelerare la diffusione delle reti intelligenti che utilizzano le TIC, sfruttare le reti su scala europea e aumentare i vantaggi competitivi delle nostre imprese [...] (Commissione delle Comunità Europee, 2010, p.14)

Tutto ciò dovrebbe favorire “la prosperità dell’UE in un mondo a basse emissioni di carbonio e con risorse vincolate, evitando al tempo stesso il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e l’uso non sostenibile delle risorse e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale” (Commissione delle Comunità Europee, 2010, ibidem).

Si deve agire su tre fronti: competitività, lotta al cambiamento climatico, energia pulita ed efficiente.

“Agire nell’ambito di questa priorità significa rispettare i nostri impegni di riduzione delle emissioni in modo da massimizzare i benefici e ridurre al minimo i costi, anche mediante la diffusione di soluzioni tecnologiche innovative. Dobbiamo inoltre cercare di scindere la crescita dall’uso dell’energia e di diventare un’economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, il che conferisce all’Europa un vantaggio competitivo riducendone al tempo stesso la dipendenza dalle fonti estere di materie prime e prodotti di base” (Commissione delle Comunità Europee, 2010, p.15).

Quando si passa alla disamina della relativa iniziativa faro “**Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse**” che definisce le azioni più specifiche da attuarsi a livello europeo e a livello nazionale troviamo iniziative che avranno un enorme impatto sull’assetto di molti territori e per le quali è prevista nondimeno la mobilitazione degli “strumenti finanziari dell’UE (sviluppo rurale, fondi strutturali, programma quadro di R&S, RTE, BEI, ecc.) nell’ambito di una strategia di finanziamento coerente, che metta insieme i fondi pubblici e

privati dell'UE e nazionali", nonché l'impegno nazionale a "garantire un'attuazione coordinata dei progetti infrastrutturali, nell'ambito della rete principale dell'UE"

Ciò è evidente, per esempio, nell'iniziativa di "potenziare le reti europee, comprese le reti transeuropee nel settore dell'energia, trasformandole in una superrete europea, in "reti intelligenti" e in interconnessioni, in particolare quelle delle fonti di energia rinnovabile con la rete (con il sostegno dei fondi strutturali e della BEI). Questo comprende la promozione di progetti infrastrutturali di notevole importanza strategica per l'UE nelle regioni del Baltico, dei Balcani, del Mediterraneo e dell'Eurasia" (Commissione delle Comunità Europee, 2010, pp.15-16).

Alla luce dell'introduzione della coesione territoriale come obiettivo dell'Unione, il rapporto della Strategia con la politica di coesione potrebbe divenire problematico.

Secondo ESPON (2010, p.5): "Europe 2020 Strategy has a territorial dimension although it remains somewhat implicit. A territorial dimension and a place-based approach is integral to the implementation of the strategy. The aims of Europe 2020 require that territorial diversity is acknowledged and that full advantage is taken of the distinctiveness of Europe's regions and municipalities. A territorial dimension is also needed to fully grasp the different types of challenges for regional development of the Europe 2020 strategy. Last but not least, acknowledging the territorial dimension and its richness also allows for better inclusion of the key public and private stakeholders at local and regional level. The inclusion of a territorial approach into the elaboration and implementation of the Strategy could add up to the creation of more policy coherence and the formulation of tailor-made actions for regions and cities".

Nel *V Rapporto di coesione* (CEC, 2010b), il primo adottato sotto il Trattato di Lisbona, si sottolinea l'emergere di quattro questioni: dimensione territoriale di accesso ai servizi; dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile; regioni funzionali e cooperazione territoriale; misura dell'impatto territoriale delle politiche.

Quest'ultimo punto costituisce un nodo critico alla luce del dibattito intorno all'opportunità dell'introduzione e al carattere di una valutazione di impatto territoriale (TIA – *Territorial Impact Assessment*).

In passato la politica di coesione è stata sostanzialmente allineata con la Strategia di Lisbona-Gothenburg, in particolare nell'allocazione delle risorse finanziarie. Tuttavia appare chiaro che questo tipo di allineamento non è sufficiente in presenza di uno sfasamento tra i due processi.

Sempre nel *V Rapporto di Coesione* (p.xii) si afferma inoltre: "As indicated in the EU budget review, in particular progress needs to be made in the following key areas: concentrating resources on the Europe 2020 objectives and targets; committing Member States to implementing the reforms needed for the policy to be effective; and improving the effectiveness of the policy with an increased focus on results".

La politica di coesione oggi richiede una più chiara guida a livello europeo, un dibattito più esplicito sugli assetti desiderati e un processo di negoziazione più trasparente ampio e democratico: “The recommendations reaffirm that ‘geography matters’, requiring integrated, place-based strategies, making territorial cohesion into an integral part of Cohesion policy. What is required is more intensive cooperation [...]. Territorial strategies must be a self-evident part of the architecture of Cohesion policy. For this there is a need for requisite provisions at all levels. None of this requires new competences, legislation or institutions. The aim is merely to improve on policy formulation and delivery through more focused attention for territory. For this the shared competence under the Lisbon Treaty and the existing institutional settings are sufficient” (Faludi, 2010).

Resta ancora dunque aperta l’interpretazione di che cosa si intenda per dimensione territoriale nelle politiche di sviluppo europeo e conseguentemente quali strumenti operativi di elaborazione ed implementazione delle politiche possano essere considerati atti a perseguire gli obiettivi dichiarati.

## 7. Bibliografia

- Barca Report (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations (Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy).
- CEC- European Commission (1999) *ESDP - European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commissione delle Comunità Europee – Comunicazione della Commissione (2010a) *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* 3.3.2010 COM(2010) 2020, Bruxelles.
- CEC - European Commission (2010b) *Investing in Europe’s Future: Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion - The Future of Cohesion Policy*.
- Commissione delle Comunità Europee – Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo 6.10.2008 COM (2008) 616 final *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza* {SEC(2008) 2550} Bruxelles.
- ECTP – CEU European Council of Spatial Planners – Conseil Européen des Urbanistes, *Comments on EU Green paper on territorial cohesion Turning diversity into strength*.
- ESPON (2010) *Evidence for Regional Policy-Making Contributing to the Europe 2020 Strategy*. Report from the Open ESPON Seminar 9-10 June 2010 Alcalá de Henares, Spain.

- Faludi A. (2009) “A turning point in the development of European spatial planning? The ‘Territorial Agenda of the European Union’ and the ‘First Action Programme’”, *Progress in Planning* 71 (2009) 1–42
- Faludi A. (2010) “Territorial cohesion post-2013: To whomsoever it may concern”, *Space is Luxury*: Selected Proceedings of the 24th AESOP Annual Conference. Verkko, Helsinki.
- Informal Ministerial Meeting on urban Development and Territorial Cohesion, *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Leipzig on 24/25 May 2007.
- Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Gödöllő, Hungary on 19th May 2011.
- Le Gales P. (2006) *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*. Il Mulino, Bologna.
- Peyrony J. (2010) ‘L’avenir de la politique de cohésion’, *Territoires* 2040.
- Rodrigues M. J. (2010) “From Lisbon to the Europe 2020 Strategy” *Challenge Europe* – March 2010, Issue 20 pp.45-52.
- Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisany-Ferry, J., Rosita, D., et al. (2004). *An agenda for a growing Europe: The Sapir report*. Oxford: Oxford University Press.