



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

POLICY BRIEF

# Modelli di migrazione ed economia della conoscenza

La coesione territoriale nell'era digitale COVID-19

La pandemia COVID-19 ha avuto un impatto negativo sia sui livelli sia sui modelli di consumo/produzione di tutto il mondo. Regioni e città europee hanno dovuto affrontare lo **shock pandemico** in un momento in cui la digitalizzazione, la crescita della “Economia della Conoscenza” (E.C.), i cambiamenti demografici e la globalizzazione avevano trasformato i mercati del lavoro.

Nonostante i vari impatti negativi della pandemia sulla vita delle persone e sul funzionamento di città e regioni, l'interruzione causata dal COVID-19 potrebbe comportare effetti di **innovazione a lungo termine**. Possiamo immaginare ad esempio, un'accelerazione della transizione digitale e il rinforzo della fornitura di servizi digitali.

Questi sviluppi continueranno a plasmare il modo in cui le persone vivono e lavorano. Telelavoro e accordi per i “mobile worker” fanno affidamento sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC-based) e possono perciò fornire maggiore flessibilità, autonomia lavorativa, migliore equilibrio tra lavoro e vita privata e riduzione dei tempi di pendolarismo.

Se questi cambiamenti possono fornire **nuove opportunità di sviluppo** per i territori svantaggiati, possono anche potenzialmente aumentare le **discrepanze socioeconomiche e territoriali** per le regioni che quasi non hanno accesso alla banda larga o competenze digitali.

Obiettivo principale della Politica di Coesione è la **convergenza socioeconomica regionale**. Dopo il 2020 la linea di condotta prioritaria è stata quella di affrontare le sfide socioeconomiche e territoriali congiuntamente all'accelerazione della digitalizzazione e al ruolo crescente dell'Economia della conoscenza.

Stabilito questo contesto, si vuol presentare il seguente Policy Brief quale aggiornamento delle **prove fornite nello studio EMPLOY** (Geography of new employment dynamics in Europe - ESPON, 2018) che si concentra sugli effetti della pandemia COVID-19 e sugli sviluppi istituzionali e politici dedicati alle sfide attuali o future delle dinamiche occupazionali in Europa.

## MESSAGGI POLITICI CHIAVE

- Per contrastare l'insorgere di disuguaglianze occupazionali e sociali, le strategie politiche nazionali ed europee hanno necessità di affrontare le implicazioni sociali del telelavoro estensivo. Queste infatti potrebbero aumentare le opportunità offerte da tali forme di lavoro e incrementare l'inclusione sociale di gruppi e territori attualmente emarginati.

- Ciò comporta una forte attenzione alle politiche sulle competenze e agli investimenti nell'istruzione superiore e nella formazione, per mantenere e/o migliorare la competitività delle regioni e delle

città europee. In questo contesto, l'occupabilità di gruppi di persone svantaggiate deve essere presa in considerazione per garantire l'inclusione sociale e ridurre il rischio di povertà.

- Le politiche per le regioni meno sviluppate dovrebbero concentrarsi nel promuovere l'attrattiva specifica di questi territori per imprese e investimenti, fattore che contribuirà a mantenere il personale altamente qualificato in queste regioni.

## 1.

## Rilevanza dei trend dell'economia della conoscenza per modelli occupazionali e di mobilità

La **libera circolazione del lavoro** è una delle “quattro libertà” dell'UE e del suo mercato unico. Anche se molte città e regioni con economie dinamiche hanno sperimentato significative migrazioni in entrata di lavoratori qualificati e semi-qualificati, altre regioni, in particolare nelle periferie europee, sono invece alle prese con il problema opposto. Questi **modelli di migrazione stanno determinando notevoli disparità regionali** e rappresentano la causa principale di molte delle sfide sociopolitiche che l'Europa sta affrontando oggi.

Lo squilibrio nella distribuzione spaziale delle opportunità di lavoro sta avendo impatti territoriali importanti e comporterà implicazioni significative per le future politiche di coesione dell'UE. Le caratteristiche dell'economia della conoscenza (EC) accentuano la polarizzazione della crescita territoriale e ampliano sia le disparità regionali che gli squilibri territoriali tra aree urbane e rurali.

Il crescente scostamento evidenziato nelle performance delle economie locali e dei mercati del lavoro **richiede una nuova attenzione su possibili strategie a sostegno di una crescita regionale più equilibrata e sostenibile, come parte di modelli economici ed occupazionali guidati dall'EC.**

Una discontinuità nello sviluppo economico potrebbe ulteriormente alimentare una marcata differenziazione tra i modelli di mobilità in tutta Europa; benché le regioni senza industrie legate alla conoscenza tendano a perdere fasce della popolazione giovane e qualificata, i luoghi che offrono un ampio spettro nei settori della conoscenza possono attrarre lavoratori altamente qualificati e supportarne la crescita.

Digitalizzazione, EC, cambiamenti demografici e globalizzazione stanno trasformando i mercati del lavoro in un momento in cui anche i policy makers stanno combattendo contro lo shock pandemico. Il COVID'19 e le sue influenze negative sui livelli e

sui modelli di consumo/produzione, richiedono nuovi approcci alla definizione delle politiche.

In questo periodo di emergenza dovuto alla **pandemia da COVID-19**, le infrastrutture e i servizi digitali stanno giocando (e giocheranno) un ruolo cruciale. L'uso delle tecnologie digitali per il lavoro e la formazione a distanza così come nella fornitura generale di servizi è notevolmente aumentato.

Queste tendenze **avranno un impatto a lungo termine sulla società e sull'economia**. Se da un lato, ciò offre nuove opportunità per aree svantaggiate, dall'altro incrementa disuguaglianze socioeconomiche territoriali per alcuni gruppi sociali e per certe aree territoriali con dotazione di banda larga scarsa o assente, poiché la digitalizzazione richiede un'infrastruttura digitale, competenze digitali e accessibilità.

La convergenza socioeconomica regionale è il principale obiettivo della politica di coesione. Per raggiungere questo obiettivo, la politica di coesione post-2020 dovrà affrontare gli aspetti socioeconomici e le sfide territoriali associate all'accelerazione della digitalizzazione ed al ruolo crescente della EC.

Il presente “policy brief” riguarda l'aggiornamento dei dati forniti nello studio “EMPLOY” (Geography of new employment dynamics in Europe - ESPON, 2018) rispetto ai modelli territoriali e occupazionali e alle tendenze nell'EC, ed i loro effetti sulle disparità regionali e tra zone urbane/rurali. Il documento si concentra sugli effetti della pandemia COVID-19 oltre che sugli sviluppi istituzionali e politici riguardanti le sfide presenti e future.

## 2.

## I modelli territoriali e di occupazione dell'Economia della Conoscenza e i loro effetti sugli squilibri regionali

**Negli ultimi anni, la crescita economica nell'UE è stata in gran parte trainata da investimenti in capitale umano e innovazione.** La crescente possibilità di accesso alla conoscenza e allo sviluppo nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) ha consentito all'economia europea di evolvere, ha cambiato la tipologia di competenze richieste dal mondo del lavoro.

L'EC può essere definita come un'economia "in grado di produrre nuova conoscenza da settori tecnologicamente avanzati e/o da funzioni preenti in un'area territoriale; è anche un'economia dove la conoscenza è ottenuta attraverso collegamenti (formali o informali) con altri settori economici" (ESPON, 2018).

Una regione affidata all'EC è identificata come una regione che è "specializzata in settori ad alta tecnologia, in funzioni scientifiche o in grado di acquisire conoscenze da altre economie attraverso la cooperazione e il networking".

Una delle conseguenze di questa trasformazione delle economie è lo sviluppo di una nuova categoria di lavoratori, cosiddetti "lavoratori della conoscenza". Come definito dalla letteratura, un lavoratore della conoscenza è un individuo altamente qualificato, in grado di convertire la conoscenza in prodotti o servizi tangibili e innovativi e trasferire il bagaglio di competenze e conoscenze ad altri (Daugeliene, 2007).

**La distribuzione spaziale delle attività economiche è collegata alla presenza di fattori esterni** positivi, che determinano vantaggi competitivi. In particolare, la conoscenza basata sulle attività economiche tende ad essere localizzata in **aree urbane che offrono alti livelli di capitale umano e sociale e una buona accessibilità fisica.**

Data la distribuzione ineguale di regioni basate sull'EC in tutta Europa, una delle principali conseguenze di questa trasformazione è la crescente mobilità di persone altamente qualificate verso aree che offrono opportunità in linea con i propri livelli di competenze.

Secondo un recente rapporto della Commissione Europea, in Europa nel 2019 si contano 13 milioni di pendolari in età lavorativa, a conferma che la mobilità intra-UE è in crescita anche se a un ritmo più lento rispetto agli anni precedenti (Commissione Europea, 2020a).

Secondo i dati dell'indagine "Forza Lavoro in UE" (EU Labour Force Survey), il 34 % dei migranti dell'UE era in possesso di un livello di istruzione terziaria e pertanto poteva essere considerato "altamente qualificato"; più del 9% rispetto al 2009.

Le principali destinazioni europee in cui avvengono gli spostamenti dei lavoratori altamente qualificati sono rappresentate da: Austria, Belgio, Francia, Germania e Spagna. Prima della sua uscita dall'UE, il Regno Unito era la destinazione con i più alti flussi di spostamento.

I principali paesi di partenza dei flussi sono costituiti da Italia, Polonia e Romania, ma anche Bulgaria e Portogallo. **I risultati derivanti dai modelli di migrazione risultano coerenti con la distribuzione spaziale delle regioni europee interessate da EC** (Sezione 4).

Da studi effettuati emerge che stiamo assistendo ad una crescente concentrazione di aree EC nell'Europa settentrionale ed occidentale, mentre le regioni meridionali, orientali e periferiche registrano ritardi. In tal senso, le regioni con gli indicatori CE più elevati registrano tassi di occupazione più elevati e un maggior numero di flussi migratori.

Per quanto riguarda i giovani lavoratori altamente qualificati e specializzati si registrano generalmente tassi di mobilità più elevati rispetto ad altre fasce di popolazione. Queste sono difatti più propense a trasferirsi in regioni con PIL più elevati e una maggiore incidenza di EC, così come da aree rurali a regioni urbanizzate, in particolare capoluoghi di regione e capitali nazionali.

Nelle regioni e nei paesi di accoglienza, lo spostamento di lavoratori altamente qualificati è spesso considerato un fattore positivo di sviluppo, attraverso i flussi di conoscenza e la creazione di conoscenza locale. Tuttavia, per le regioni e i Paesi di provenienza, il fenomeno della migrazione produce l'effetto negativo della cosiddetta "fuga di cervelli".

Nonostante vi sia una copiosa letteratura sull'impatto dei "migranti" sull'economia dei paesi di accoglienza, vi sono scarse informazioni riguardo gli effetti sui paesi di provenienza e sui possibili contributi dei migranti che rientrano al proprio paese di origine. (ESPON, 2018).

In questo contesto, la concentrazione dell'EC in alcune aree contribuisce allo sviluppo delle disparità territoriali e degli squilibri socioeconomici in tutta Europa ed all'interno degli Stati membri. Questi squilibri possono alimentare turbolenze politiche e avere effetti negativi sulla stabilità europea e sulla sua coesione.

## 3.

## L'economia della conoscenza, il COVID-19 e la recente evoluzione del lavoro e della creazione di posti di lavoro

Aumentare la competitività dell'Europa attraverso **l'innovazione stimola la creazione di nuovi posti di lavoro**. In questo contesto, è necessaria una forza lavoro più qualificata capace di contribuire e adeguarsi agli sviluppi tecnologici necessari. Lo sviluppo delle capacità e competenze dei lavoratori viene spesso considerato parte del meccanismo per raggiungere traguardi innovativi, piuttosto che un obiettivo vero e proprio, trascurando che questa dimensione dell'innovazione può ostacolare l'efficacia delle politiche (Eurofound, 2018). Previsioni sul fenomeno dell'occupazione indicano un cambiamento della struttura occupazionale dell'economia che sta mutando a favore di professioni qualificate e non manuali. Tali analisi, inoltre, evidenziano un passaggio verso attività caratterizzate da maggiore autonomia, meno routine, più ICT, meno compiti fisici e più attività sociali e intellettuali nel periodo di previsione al 2030 (Kraatz, 2020). Nuove forme di lavoro, come il telelavoro e il lavoro su piattaforma digitale, richiedono competenze digitali avanzate e competenze trasversali.

La ricerca ha individuato **una serie di sfide nelle competenze all'interno della UE** in grado di reagire adeguatamente alle nuove esigenze, come ad esempio la gestione dell'abbandono scolastico precoce, la scarsa partecipazione degli adulti nella formazione e nell'istruzione, lo squilibrio delle competenze e la disoccupazione giovanile (Kraatz, 2020). **L'EC è uno dei fattori chiave che definisce la domanda di nuove competenze in Europa**. Questa richiede manodopera specializzata e altamente qualificata, ad esempio, in ICT e ingegneria. Inoltre, si distingue da altri settori per la sua capacità di creare (e rendere necessari) lavori altamente qualificati e retribuiti, per produrre effetti positivi sulla creazione di posti di lavoro anche in settori collegati, favorendo il processo di riqualificazione dei lavoratori (ESPON, 2019).

Come anticipato, l'EC si caratterizza anche come driver per flussi migratori altamente qualificati, che a loro volta aiuta a sviluppare l'economia basata sulla conoscenza nelle regioni e nei paesi di accoglienza. Tuttavia, questo risultato dipende fortemente dalla capacità della regione e/o del paese ricevente di facilitare l'incontro tra i lavoratori altamente qualificati e un posto di lavoro che corrisponda alle loro capacità (Todisco et al., 2003; Gracia Pires, 2015; Milasi et. al., 2020; Grubanov-Boskovic et al., 2020).

Oltre alle tendenze a lungo termine guidate dall'EC, sopra riportate, la pandemia da COVID-19 ha avuto un forte impatto sui sistemi produttivi e sui mercati del lavoro dell'UE, colpendo negativamente in particolare individui poco qualificati, giovani, donne e stranieri. Allo stesso tempo, la pandemia ha accelerato la domanda di competenze digitali, tanto quanto la necessità di estendere e gestire il telelavoro e servire più clienti on-line.

Durante la pandemia, **infrastrutture e servizi digitali sono diventati ancora più cruciali essendo strumenti indispensabili per il lavoro e la formazione a distanza**. Per i lavoratori, il telelavoro e gli accordi di lavoro mobile (TICTM) possono portare ad avere maggiore flessibilità di orario e luoghi lavorativi, maggiore autonomia lavorativa, un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata e la riduzione dei tempi di pendolarismo. Il telelavoro può anche migliorare le opportunità di lavoro per persone con disabilità, lavoratori anziani, donne con responsabilità di assistenza e persone che vivono in aree rurali o periferiche (Parlamento europeo, 2021).

Tuttavia, soluzioni TICTM possono anche contribuire all'insorgere di nuove disuguaglianze lavorative e sociali fra chi lavora in telelavoro e chi non può in quanto impiegato in settori che non permettono il telelavoro o perché non ha accesso a una buona connessione a banda larga o ad apparecchiature a banda larga, o non ha competenze digitali. Le modalità di lavoro TICTM sono ancora prevalentemente utilizzate da lavoratori altamente qualificati con forti competenze digitali. Con il ritorno alla 'normalità' dopo la pandemia, si prevede un proseguo nell'utilizzo del telelavoro, richiedendo un ripensamento del modo in cui il lavoro è svolto, coordinato e regolato.

Attualmente, i lavori in modalità telematica tendono a concentrarsi nelle città e nei centri urbani, anziché nelle piccole città e nelle zone rurali. Le città hanno più personale impiegato nel lavoro telematico (44 %) rispetto alle città o alle periferie (35 %) o alle aree rurali (29 %) (Milasi et al., 2020; Sostero et al., 2020).

Inoltre, durante la crisi COVID-19, il 61% di coloro che vivono nelle città ha avuto accesso al telelavoro, contro il 41% di chi vive nei centri minori (Commissione europea, 2020a). La concentrazione del telelavoro nelle aree urbane può anche essere dovuta al fatto che la copertura della banda larga continua ad essere inferiore nelle zone rurali rispetto alle aree urbane, nonostante alcuni progressi (Commissione europea, 2020b).

Il 10% delle famiglie localizzate in zone rurali resta ancora scoperto da rete fissa e il 41 % da qualsiasi tecnologia a banda larga veloce (Commissione Europea, 2020c). Allo stesso modo, anche l'accesso a Internet varia tra le città e le zone rurali; nel 2019, città (92%), paesi e sobborghi (89 % per entrambi) si caratterizzavano per un accesso relativamente maggiore rispetto alle zone rurali (86 %) (Eurostat, 2020a).

È possibile che queste disparità vengano ulteriormente messe in discussione nei prossimi anni, considerando che le persone che vivono nelle principali città europee avranno l'opportunità di passare a servizi Internet di quinta generazione

(5G) (Eurostat, 2021). Inoltre, fornendo una maggiore flessibilità spaziale, il TICTM potrebbe facilitare il lavoro in remoto, contribuendo a una distribuzione spaziale più equilibrata dell'occupazione e della popolazione.

C'è ampio riconoscimento del fatto che **l'esplosione del telelavoro a seguito della pandemia COVID-19 abbia portato un impatto duraturo sulla distribuzione spaziale del lavoro anche in località geografiche periferiche, per esempio oltre confine** (ILO, 2016). TICTM offre ai lavoratori una maggiore flessibilità spaziale e le persone possono scegliere di lavorare da remoto, sia da casa che da altri luoghi, come nel caso dei cosiddetti nomadi digitali<sup>1</sup>, invece di recarsi regolarmente nei centri urbani dove hanno solitamente sede la maggior parte degli uffici e delle attività commerciali (Batut e Tabet, 2020; López-Igual e Rodríguez Modroño, 2020;).

Sono numerose le fonti che testimoniano come il telelavoro abbia portato gli abitanti delle città ad abbandonare città popolate e costosi centri urbani in favore di periferie e aree rurali meno densamente popolate. Ad esempio, il caso degli Stati Uniti dimostra che, a seguito della pandemia COVID-19, si è registrata una significativa riallocazione dei residenti dalle contee più densamente popolate degli Stati Uniti alle contee meno densamente popolate (Delventhal e Parkhomenko, 2021).

## 4.

### Mappe chiave e analisi dei cluster che sintetizzano i trend/modelli individuati

Questa sezione presenta dati e mappe aggiornati forniti da ESPON EMPLOY con indicatori incentrati sui cambiamenti tra il 2015 e 2019 (2020 se disponibile) a livello regionale (NUTS 2).

In particolare, gli indicatori considerati si riferiscono a (1) tasso netto di migrazione, (2) persone con istruzione terziaria (% della popolazione), (3) tasso di occupazione giovanile (15-24 anni), (4) spesa complessiva interna per ricerca e sviluppo (R&S) in percentuale al PIL e (5) occupazione nei settori della tecnologia e della conoscenza in percentuale sull'occupazione totale.

**Il telelavoro potrebbe non solo aumentare l'attrattiva di vita non urbana, ma portare anche a una domanda incentrata sullo sviluppo di spazi di co-working o miglioramenti alle infrastrutture di telecomunicazione.** Inoltre, gli effetti positivi possono diffondersi anche nelle aree suburbane e urbane a seguito del crescente numero di lavoratori TICTM che lasciano le grandi aree metropolitane, ad esempio attraverso lo spostamento di attività economiche accessorie dai centri commerciali alle aree residenziali e forse anche rurali (Eurofound, 2020; Delventhal e Parkhomenko, 2021).

Va notato che la decisione su dove vivere si basa su un insieme di fattori che interagiscono tra loro e non solo sulle opportunità occupazionali, sebbene queste svolgano un ruolo significativo. Altri fattori che influenzano questa decisione includono la vicinanza della famiglia, degli amici e di altre reti di supporto; disponibilità e costo dell'alloggio; accessibilità, convenienza e qualità di servizi (es. istruzione e servizi sanitari; trasporti; attività artistiche, culturali o altre attività ricreative e per il tempo libero). Alcuni fattori possono mitigare l'effetto del telelavoro nella distribuzione spaziale del lavoro, compreso il considerevole valore attrattivo che hanno le grandi città ed aree metropolitane (Batut e Tabet, 2020).

Poiché la maggior parte dei dati è disponibile per il 2019, si può dire poco degli effetti della pandemia di COVID-19 sulle tendenze della migrazione per il lavoro e su alcuni indicatori sulla digitalizzazione del lavoro e sul telelavoro, rispetto ai dati disponibili del 2019.

La sezione presenta anche una versione aggiornata e integrata delle graduatorie regionali rispetto al ruolo potenziale dell'EC nella media dell'ultimo triennio medio.

1 Per nomadi digitali si intendono quelle persone che utilizzano tecnologie telecomunicazioni per vivere, conducendo una vita da "nomade", lavorando spesso a distanza da paesi esteri, bar, biblioteche pubbliche, spazi di co-working, ecc., attraverso l'utilizzo di dispositivi dotati di funzionalità Internet wireless, come smartphone o hotspot mobili.

## Cambiamenti demografici

Gli sviluppi demografici sono distribuiti in maniera non uniforme tra le regioni europee. I centri urbani attraggono persone mentre le regioni periferiche e le aree rurali stanno perdendo abitanti e/o sono a rischio di spopolamento.

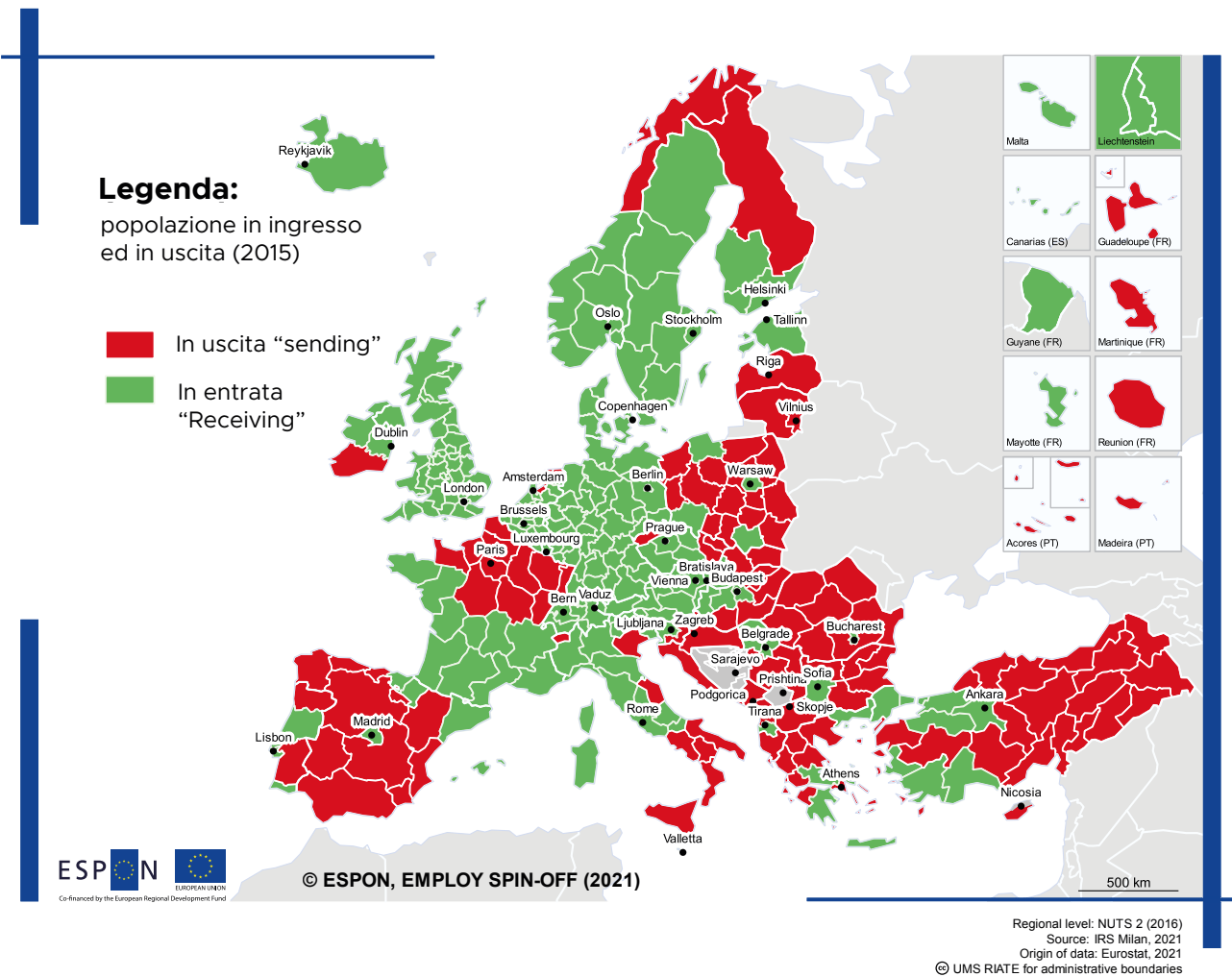
Quando i modelli migratori sono correlati con le condizioni economiche – sia nel punto di origine

che nel punto di destinazione – diventa chiaro che le regioni con livelli più elevati di PIL pro capite e maggiore occupazione diventano oggetto di flussi migratori.

Nel frattempo le regioni "meno sviluppate" e "in transizione", che sono caratterizzate da livelli più bassi di PIL pro capite e da un minor tasso di occupazione, registrano un esodo maggiore e si caratterizzano come regioni "sending" (flusso migratorio in uscita).

### Mappa 1a

#### Regioni con flussi migratori europei in ingresso "receiving" ed in uscita "sending" (2015)



Fonte: Eurostat (tgs00099)

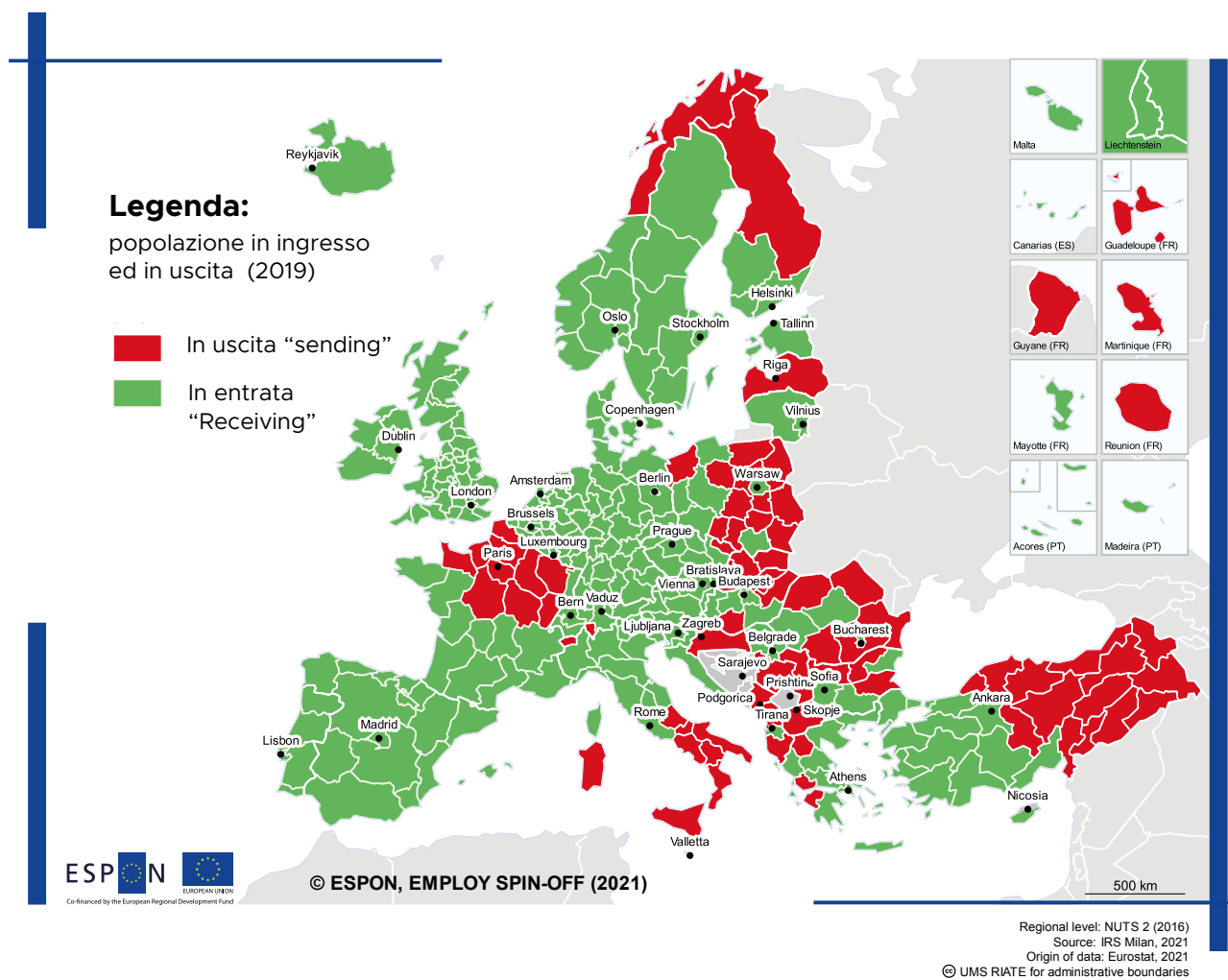
Nel 2015, la media del tasso netto di migrazione si attesta nei Paesi ESPON al 3,1 ogni 1 000 abitanti, oscillando tra un valore minimo di -26.9 (Sottoregione Ađrı, Turchia) e un massimo di 23.4 (Trier, Germania), mentre nel 2019 si attesta al 2,8, con un minimo di -32,8 (Çankiri, Kastamonu e Sinop in Turchia) e un massimo di 40 (Malta).

Le mappe 1a e 1b mostrano entrambe regioni “sending” (contraddistinte da un tasso netto di

migrazione negativo) e regioni “receiving” (con un tasso netto di migrazione positivo), rispettivamente nel 2015 e nel 2019. Si noti come, alcune regioni quali Irlanda, Spagna e Turchia occidentale, sono passate dall’essere regioni di “sending” nel 2015 a regioni di “receiving” nel 2019.<sup>2</sup>

### Mappa 1b

#### Regioni con flussi migratori europei in ingresso “receiving” ed in uscita “sending” (2019)



Fonte: Eurostat (tgs00099)

2 A partire dagli anni '50 si sono verificati importanti cambiamenti nelle regioni francesi in termini di modalità di ingresso ed uscita di flussi migratori. La logica di base che muove i flussi è più complessa rispetto a quella di altre migrazioni. La direzione dei flussi migratori è cambiata radicalmente in questi 50 anni, come il livello di incidenza in termini di attrattività per le regioni. Il cambiamento più sorprendente è probabilmente la situazione invertita della regione parigina, che, in oltre mezzo secolo, è passata dall’essere la regione più attraente a quella meno attraente in termini di migrazione netta. Il declino del tasso netto di migrazione nella regione parigina è dovuto principalmente a un numero crescente di partenze verso altre regioni, con arrivi che restano praticamente stabili. Gli “espatriati” si caratterizzano principalmente in pensionati e famiglie, che si trasferiscono in numero crescente, mentre i giovani adulti restano attratti dalla capitale per studiare o trovare un primo lavoro. Questo cambiamento testimonia l’attrattiva delle regioni meridionali e occidentali della Francia, che rappresentano ad oggi le destinazioni più attraenti del paese per chi si muove (vedi Baccaini, 2007).



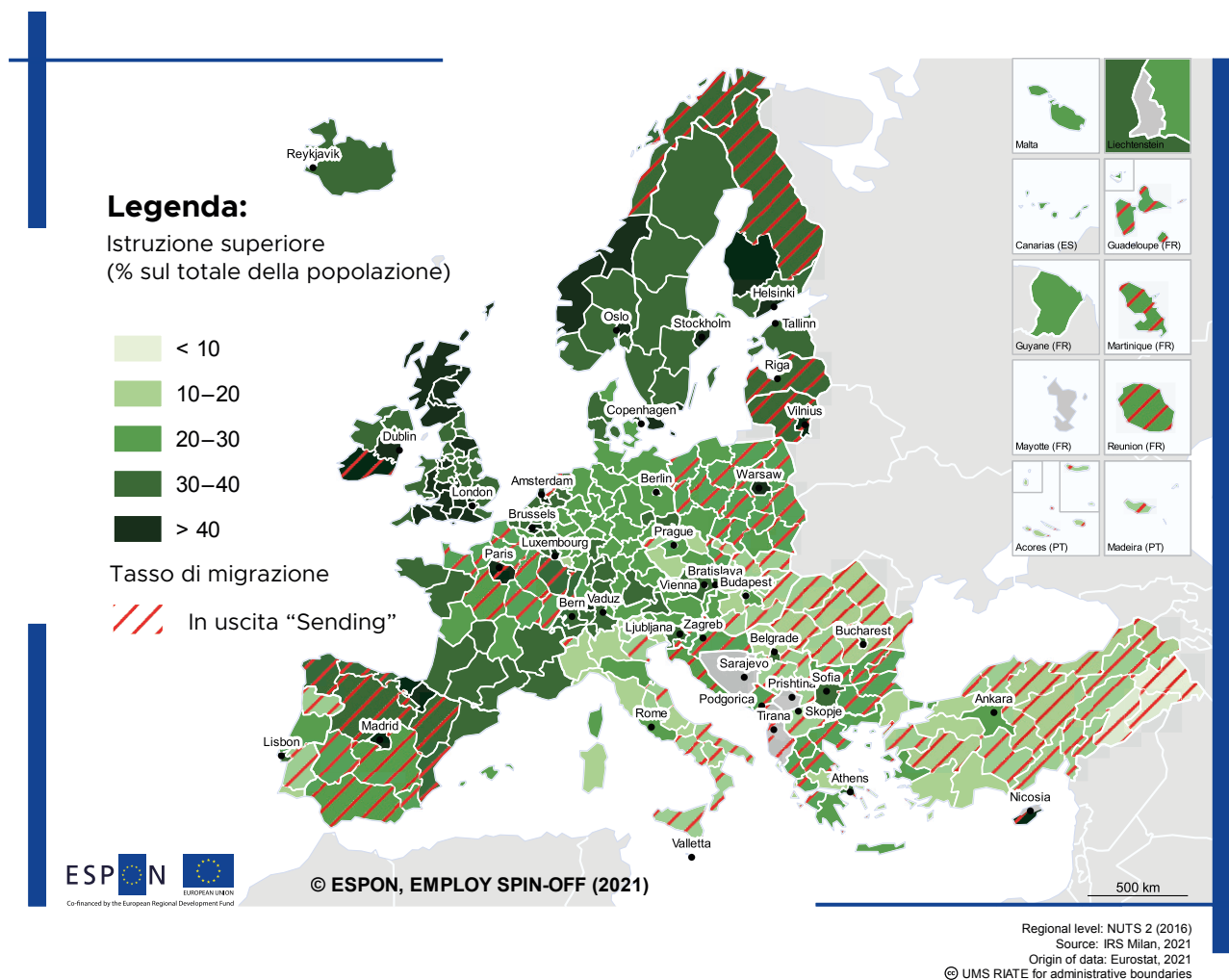
## Istruzione superiore

Nel 2019 il tasso di istruzione terziaria è notevolmente aumentato in tutte le regioni, rispetto al 2015, con una media che passa dal 29 % nel 2015 al 33 % nel 2019. Persistono ampie disparità tra le regioni. La percentuale di popolazione con istruzione terziaria nel 2019 variava da un minimo dell'11,8 % (Nordest, Romania) fino a un massimo del 72 % (centro di

Londra – ovest, Regno Unito). In generale, i tassi più alti di istruzione terziaria si registrano nelle regioni dell'Europa occidentale e del nord, nonché negli stati partner di ESPON (Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera); al contrario le regioni mediterranee sembrano essere in ritardo. Molte di queste, sono regioni rurali o scarsamente popolate, con bassi livelli occupazionali per profili con alte competenze.

### Mappa 2a

#### Persone con istruzione superiore (in percentuale sul totale della popolazione) e regioni con tasso netto di migrazione negativo (2015)

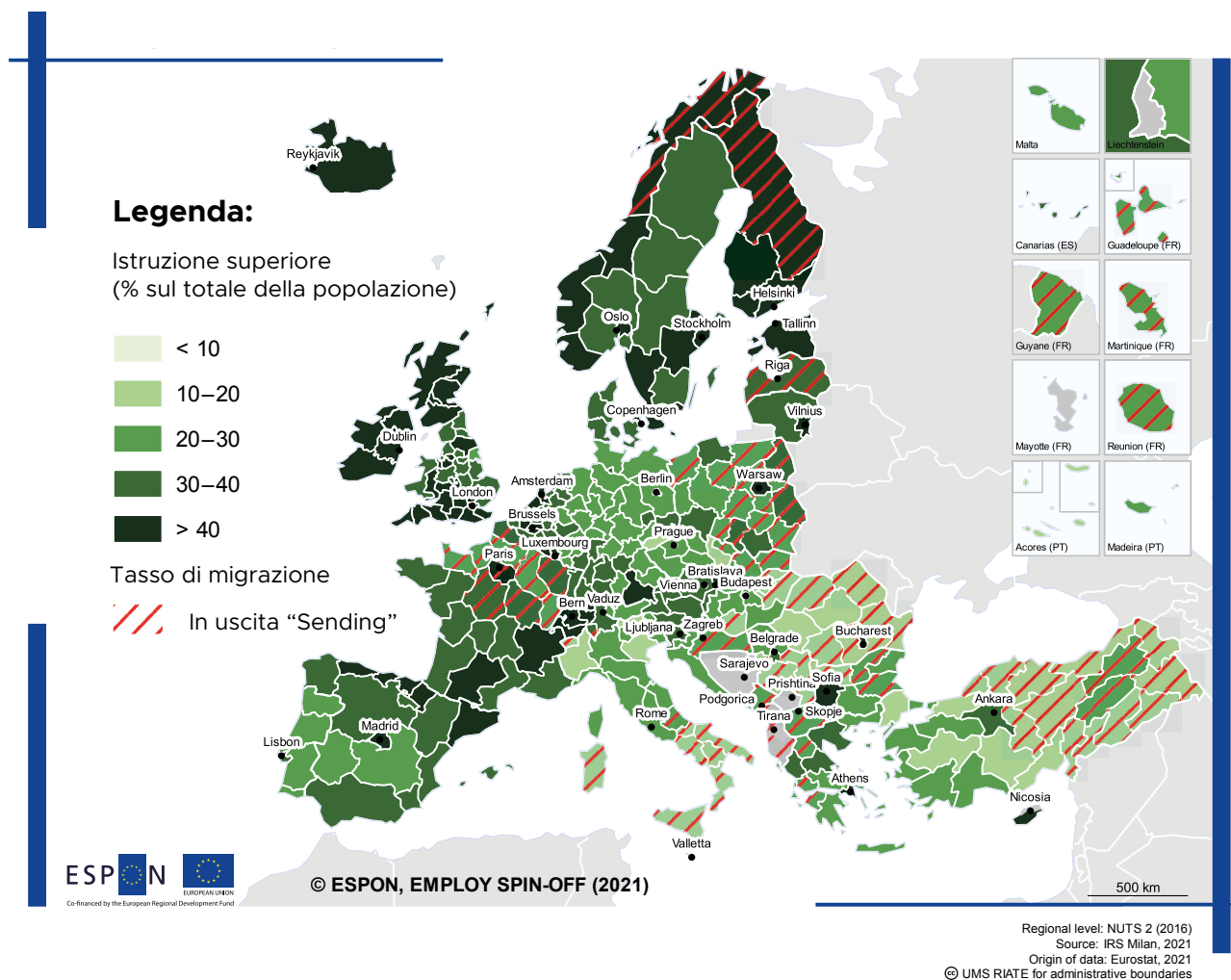


Fonte: Eurostat (tgs00099 and EDAT\_LFSE\_04\_\_custom\_909921).

Per esempio, come sottolineato in una recente pubblicazione di Eurostat (2020b), molte regioni della Germania orientale, Italia, Portogallo e altri Stati membri orientali dell'UE (tranne che per le regioni capoluogo), hanno registrato un livello relativamente basso di istruzione terziaria. Queste regioni (con bassi livelli di istruzione terziaria) tendono a registrare fenomeni di carenza di personale qualificato, tanto da compromettere nelle loro aree la potenziale espansione delle industrie basate sulla conoscenza.

Le mappe 2a e 2b mostrano congiuntamente il fenomeno dell'emigrazione (regioni "senders") rapportato all'indice percentuale di persone con istruzione superiore, confermando che le regioni che presentano un'alta percentuale di individui altamente istruiti non sono soggette ad esodo demografico – al contrario, le regioni "sending" si caratterizzano per una bassa incidenza di persone altamente istruite.

**Mappa 2b**  
**Persone con istruzione superiore (in percentuale sul totale della popolazione) e regioni con tasso di migrazione negativo (2019)**



Fonte: Eurostat (tgs00099 and EDAT\_LFSE\_04\_\_custom\_909921).

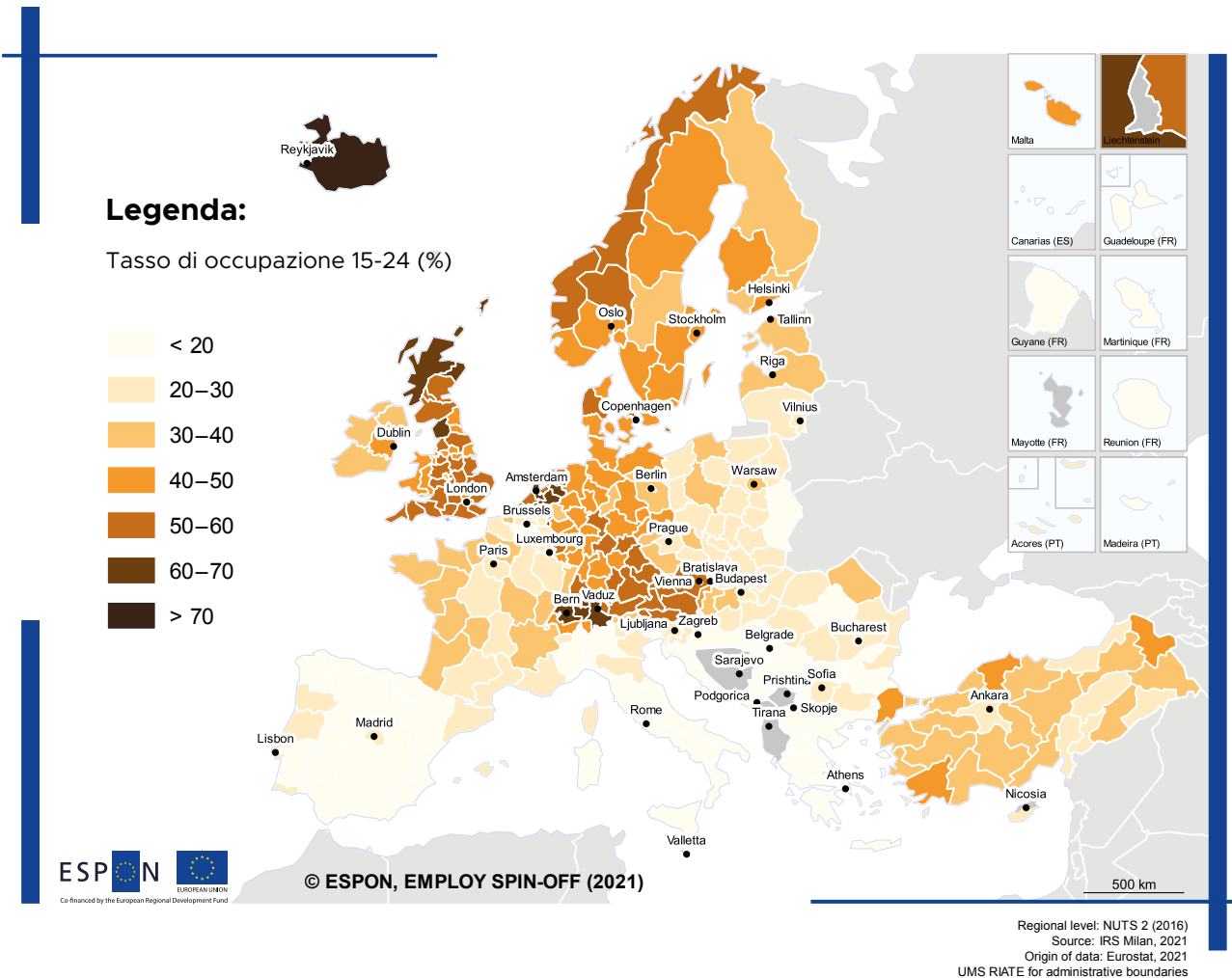
## Occupazione giovanile

Nel complesso, le analisi dei modelli di occupazione e migrazione in Europa mostrano che c'è un certo grado di mobilità legata al lavoro sia per la popolazione nel suo insieme che specificatamente per i giovani.

Il tasso di occupazione giovanile (15–24 anni) nell'Europa meridionale è diminuito nel tempo, fattore in parte collegato alla prevalenza di un

mercato del lavoro su due livelli con giovani lavoratori impiegati prevalentemente a tempo determinato, mentre le regioni dell'Europa centrale riportano numeri sostanzialmente stabili o incrementi sui dati sull'occupazione giovanile. Questi fattori determinano in modo importante la mobilità connessa al lavoro, dal momento che la migrazione verso quelle regioni con condizioni migliori per i giovani, soprattutto per i lavoratori altamente qualificati, è maggiore.

**Mappa 3a**  
Tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) (2015)



Fonte: Eurostat (lfst\_r\_lfe2emprt)

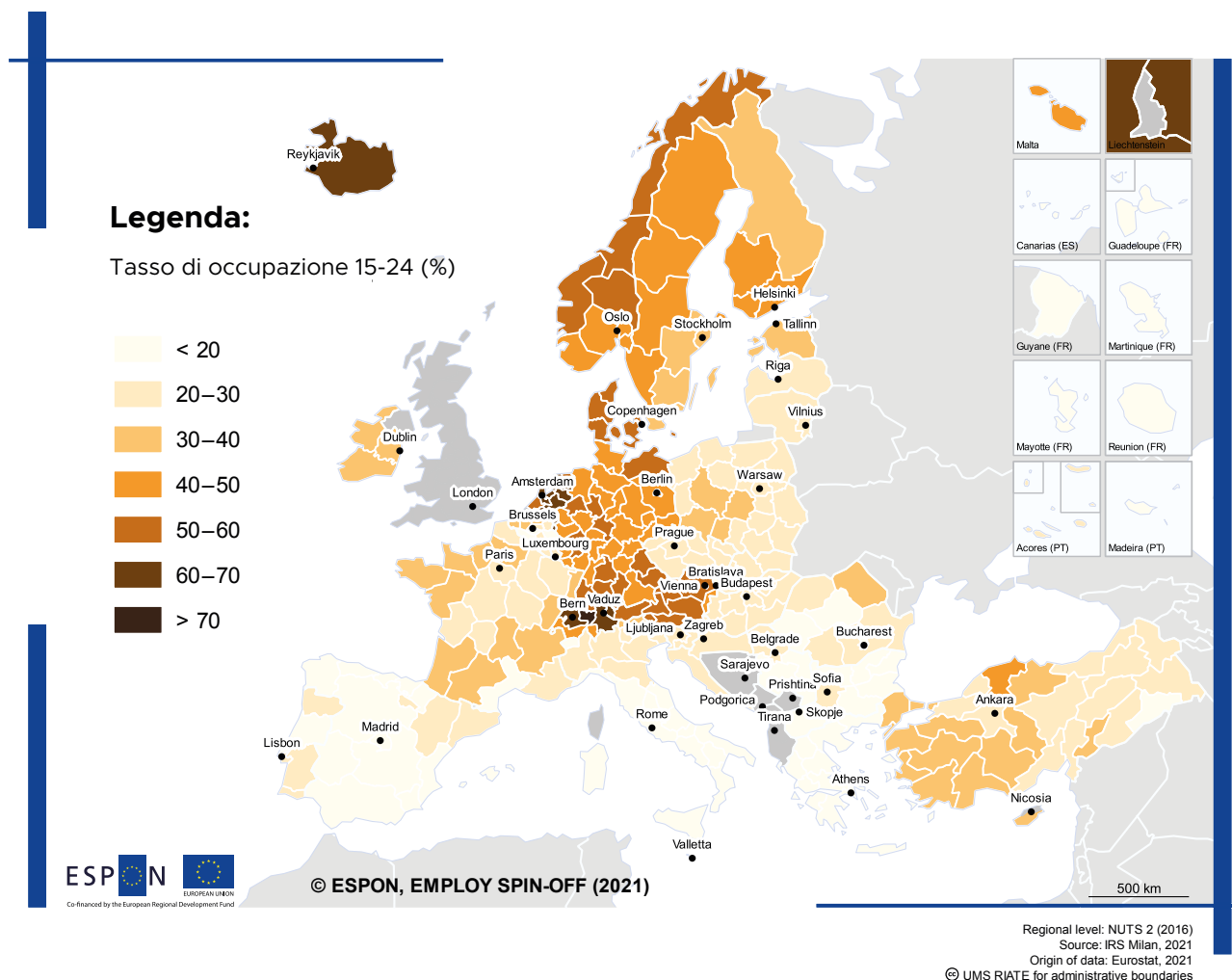
3 In un mercato del lavoro a due livelli, come definito da Bentolila et al. (2012), si registra un ingente divario tra i costi di licenziamento dei lavoratori a tempo indeterminato e determinato, nonché una regolamentazione molto più permissiva dell'uso dei contratti a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato. Come affermato dagli autori, quanto più ampio sarà il divario, tanto minore sarà sia il livello di assunzione dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato sia la quota di lavoro interinale trasformata in contratti a tempo indeterminato, il che implica che un uso diffuso di contratti determinato flessibili ha maggiori probabilità di aumentare la disoccupazione nei mercati del lavoro già regolati da rigorose disposizioni in materia di sicurezza del lavoro a tempo indeterminato (Bentolila et al., p. 2).

Le mappe 3a e 3b mostrano rispettivamente il tasso di occupazione giovanile nel 2015 e nel 2020. Nel 2015 il tasso di occupazione giovanile è stato, in media, del 34,3 %, con un minimo del 7,4 % (Epiro, Grecia) e un massimo del 73,1 % (Islanda). È notevolmente aumentato dal 2015 al 2019 (al 36,4 % in media) in tutte le regioni; tuttavia, **un calo generale è stato registrato tra il 2019 e il 2020 a causa della crisi pandemica**, quando il valore è sceso al 32,4%.

Tale decremento è stato particolarmente significativo nelle regioni dell'Europa meridionale, in cui

i giovani, principalmente quelli occupati con contratti a tempo determinato, avevano più probabilità di perdere il lavoro durante la pandemia rispetto ai lavoratori adulti. Al contrario, si è registrato un aumento nel 2020 rispetto al 2019 in alcune regioni dell'Austria e della Germania caratterizzate da un sistema educativo duale, e in Romania, dove le misure COVID-19 erano meno restrittive e con un impatto minore sull'economia rispetto ad altri paesi dell'Europa meridionale e occidentale.

**Mappa 3b**  
**Tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) (2020)**



Fonte: Eurostat (lfst\_r\_lfe2emprt)

## Ricerca e sviluppo

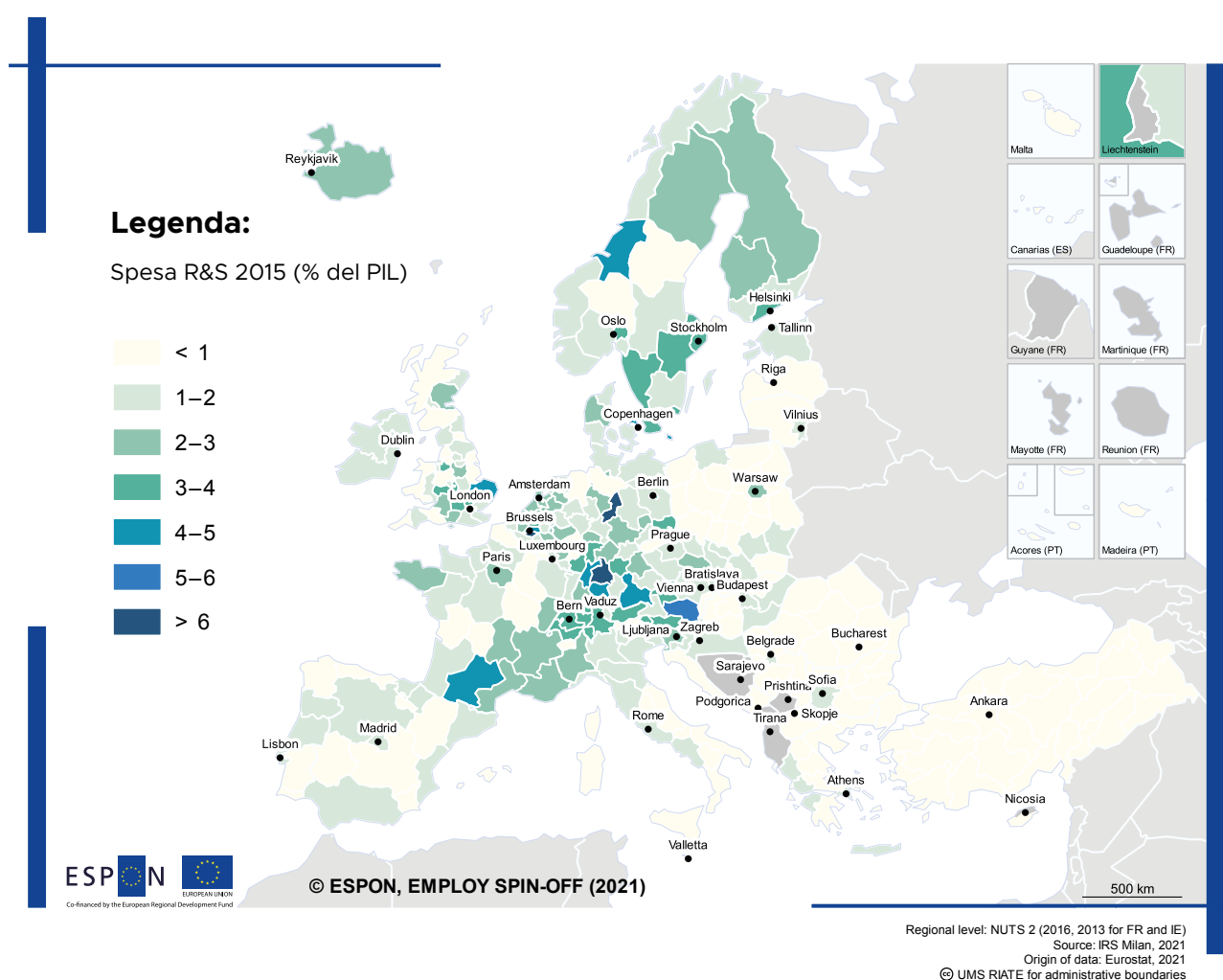
Le attività di ricerca e sviluppo sono un buon indicatore della presenza del fenomeno di EC. L'analisi empirica mostra, finora, che in Europa il totale delle spese interne di R&S è distribuito in maniera diseguale. Questo si concentra particolarmente nelle aree metropolitane e in alcune regioni dell'Europa centrale, caratterizzate dal più alto tasso di spesa in ricerca e sviluppo. Regioni nei paesi scandinavi registrano i più alti livelli di investimenti e spese in R&S, mentre le

regioni "meno sviluppate" (in cui il PIL per abitante è inferiore al 75 % della media UE) e le regioni in "transizione" (dove il PIL pro capite è compreso tra 75 % e 90% della media UE) sono caratterizzate da bassi livelli di spesa per R&S.

Le mappe 4a e 4b mostrano la distribuzione regionale relativa alle spese R&S in relazione al PIL, rispettivamente per il 2015 e il 2018. **Quasi tutte le regioni hanno registrato un aumento nella percentuale di spesa per R&S, tuttavia persistono ancora ampie differenze regionali.**

### Mappa 4a

#### Spesa interna complessiva R&S (spesa interna lorda per R&S) in percentuale al PIL (2015)



Fonte: Eurostat (rd\_e\_gerdreg)

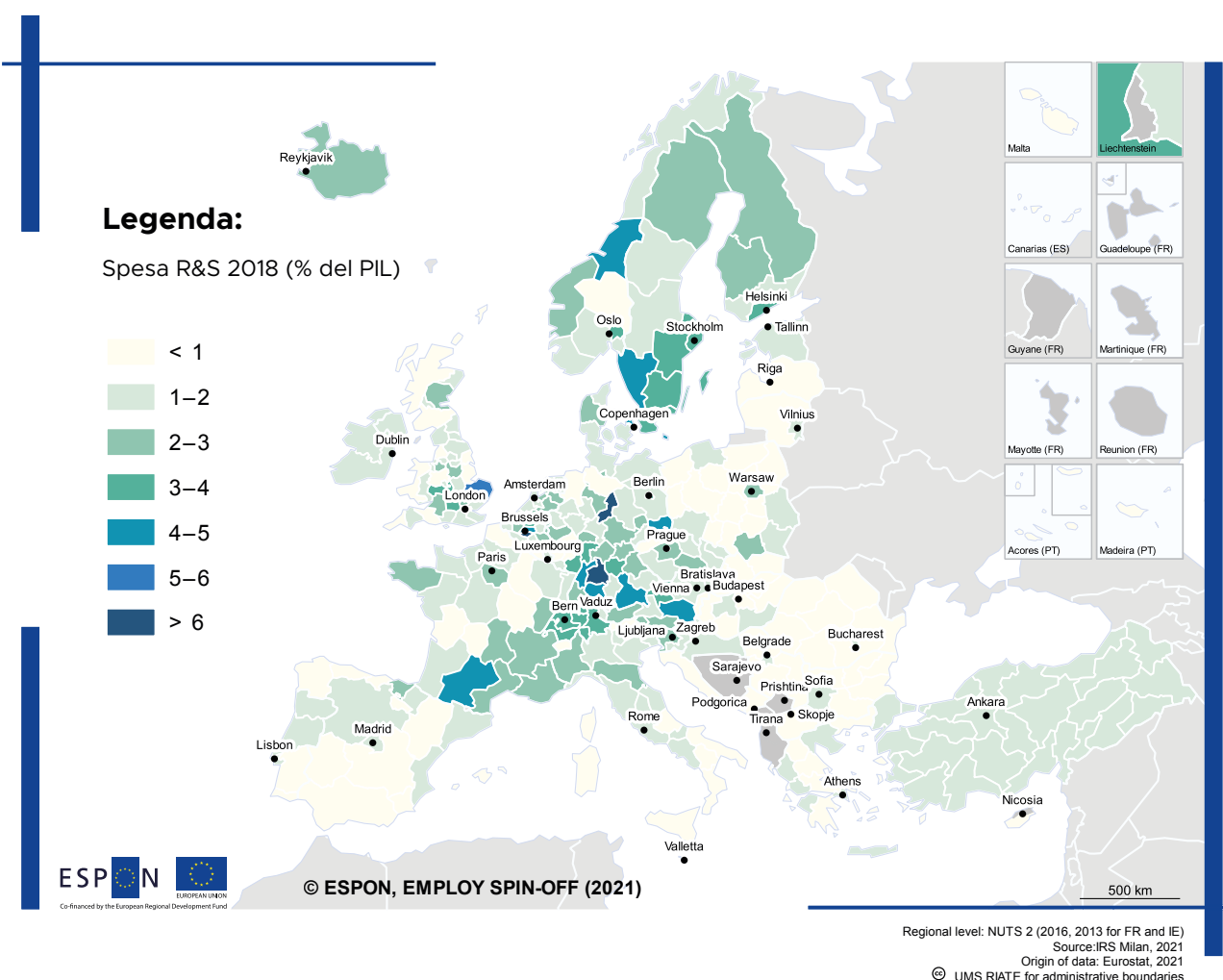
La spesa media per R&S (in percentuale del PIL) nel 2018 è stata dell'1,7 % (contro l'1,6 % nel 2015), con valori che oscillano tra lo 0,09 % (Sud-Est, Romania) fino ad un massimo dell'8,5 % (Braunschweig, Germania). Regioni del nord e dell'ovest Europa, così come gli stati partner di ESPON, hanno registrato una maggiore incidenza della spesa in R&S rispetto ad altre aree.

Per quanto riguarda le risorse umane nel campo della scienza e della tecnologia, le mappe 5a e 5b mostrano l'occupazione nei settori della tecnologia e della conoscenza in percentuale sull'occupazione totale, rispettivamente per 2015 e il 2020.

L'incidenza media di lavoratori nel campo della tecnologia e della conoscenza è in costante crescita: il 3,9% nel 2020 - 0,5 punti percentuali in più rispetto al 2015. Regioni del Nord Europa e stati partner ESPON presentano, ancora una volta, le percentuali medie più elevate; tuttavia, si registrano anche regioni metropolitane dell'Europa orientale che presentano un alto livello di occupazione nei settori della tecnologia e della conoscenza (Bratislava, Bucarest, Budapest e Praga).

### Mappa 4b

#### Spesa interna complessiva R&S (spesa interna lorda per R&S) in percentuale al PIL (2018)



Fonte: Eurostat (rd\_e\_gerdreg)

## Potenziale per l'EC nelle regioni europee

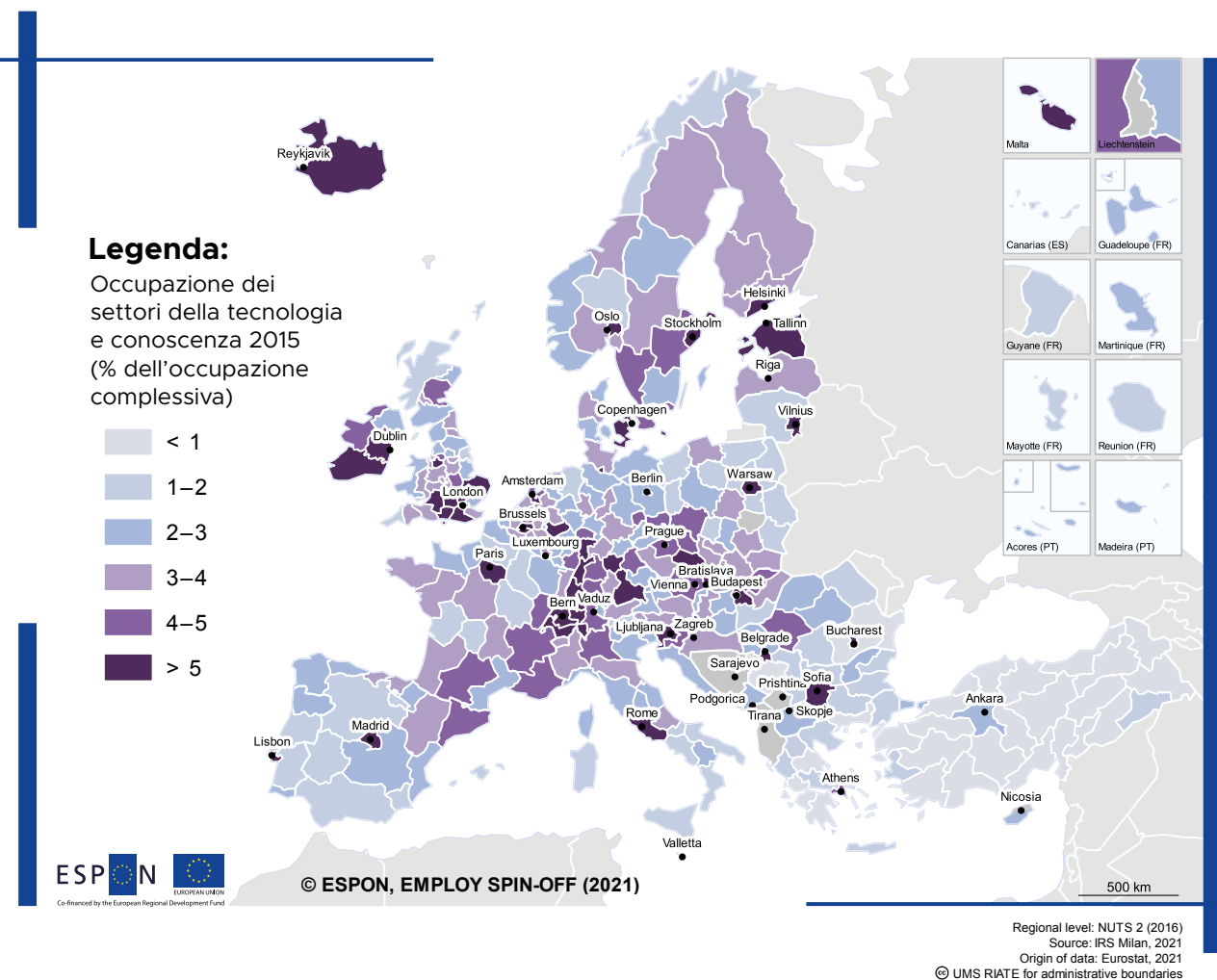
La Tabella 1 e la Mappa 6 presentano la clusterizzazione aggiornata delle Regioni dell'UE<sup>4</sup> secondo il potenziale di sviluppo dell'EC nella regione nel 2018–2020 a seconda del mercato del lavoro, delle condizioni economiche e della presenza di popolazione altamente qualificata e istruita<sup>5</sup>.

Seguendo l'analisi ESPON EMPLOY, la classificazione si basa su una selezione di indicatori regionali disponibili per ciascuna delle seguenti quattro dimensioni principali:

- **Mercato del lavoro:** il tasso è connesso a persone che non lavorano, non studiano e non seguono corsi di formazione (18–24 anni), al tasso di occupazione giovanile (15–24 anni), a quello di occupazione degli adulti (25–64 anni), di disoccupazione giovanile (15–24 anni) e di disoccupazione degli adulti (25 anni e oltre);
- **Dinamica migratoria e demografica:** tasso lordo di cambiamento naturale, tasso grezzo di migrazione netta, indice di dipendenza degli anziani;
- **Potenziale EC:** (spesa totale interna per R&S – spesa lorda) in percentuale del PIL, risorse umane

### Mappa 5a

#### Occupazione nei settori della tecnologia e della conoscenza in percentuale sull'occupazione totale (2015)



Fonte: Eurostat Eurostat (htec\_emp\_reg2)

4 La classifica aggiornata comprende anche Islanda, Serbia, Svizzera e Turchia

5 Secondo gli indicatori EC selezionati, le regioni sono state classificate in aree metropolitane CE-based e regioni CE-related (aree con un indicatore EC superiore alla media e in aumento), le regioni con potenziale nella CE (indicatori EC leggermente al di sotto della media UE, ma con andamento positivo) e regioni a basso/nessun potenziale EC.

(lavoratori e studenti in entrata) in scienze e tecnologia, percentuale della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni con istruzione terziaria<sup>6</sup>;

● **Indicatore di contesto** rappresentato dal PIL regionale (in potere d'acquisto standard) per abitante.

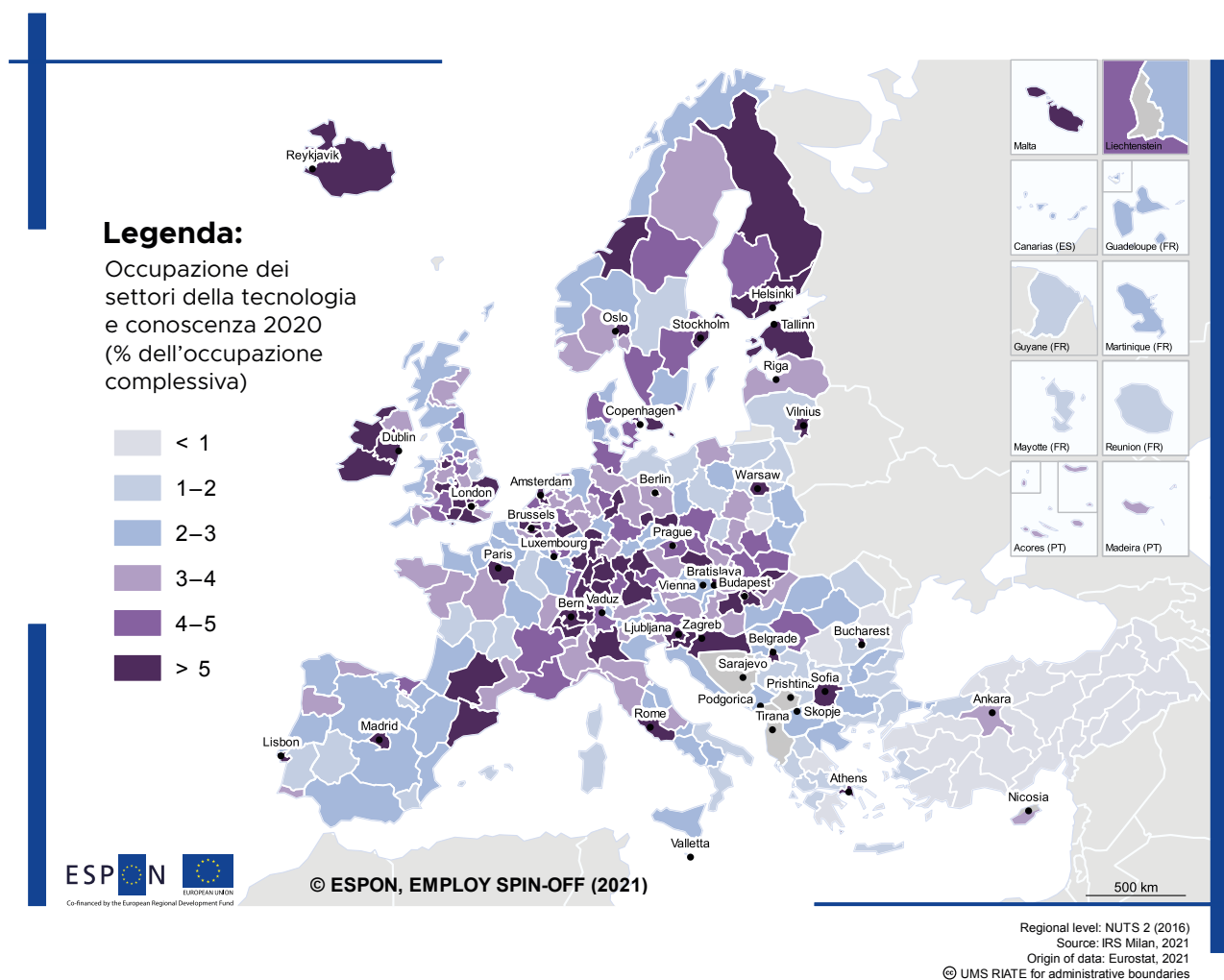
Utilizzando l'algoritmo K-mean, l'analisi ha stabilito cinque diversi cluster di regioni che primeggiano per rappresentatività e affidabilità,

ciascuna di queste ben identificata da valori specifici e stabile rispetto alle variazioni nei calcoli.

La rappresentazione geografica dei cinque<sup>7</sup> cluster ottenuti è riportata alla Mappa 6, mentre la Tabella 1 riporta entrambi i rispettivi valori medi degli indicatori all'interno di ciascun cluster e la media globale.

### Mappa 5b

#### Occupazione nei settori della tecnologia e della conoscenza in percentuale sull'occupazione totale (2020)



Fonte: Eurostat Eurostat (htec\_emp\_reg2)

6 L'indicatore delle domande di brevetto (per milione di abitanti) non è incluso nel cluster, in quanto i dati sono disponibili solo fino al 2012.

7 Sono state testate soluzioni che vanno da tre a otto gruppi e con esecuzione di un cluster gerarchico preliminare



## Cluster 1 – Aree metropolitane EC-based e centri di servizi finanziari a forte attrattività

Questo gruppo di 39 regioni è ampiamente caratterizzato dalla presenza di grandi metropoli europee e centri di servizi finanziari. Le principali aree urbane sono Amsterdam, Berlino, Dublino, Amburgo, Londra, Lussemburgo, Oslo, Parigi, Stoccolma e Zurigo, ma anche Budapest, Madrid e Praga.

Nel cluster tutte le variabili presentano forti valori positivi, di molto superiori a quelli delle altre regioni e alla media europea: un PIL pro capite di oltre 50 000 EUR, il più alto livello di istruzione in Europa, valori minimi in termini di disoccupazione complessiva e giovanile e un tasso di occupazione molto alto. Queste regioni presentano, inoltre, i più alti valori di media e di crescita degli indicatori EC paragonati ai valori medi del periodo 2013–2015.

Gli indicatori demografici mostrano una situazione inusuale per l'Europa: un tasso di variazione naturale positivo della popolazione (2,8%) e un elevato tasso netto migratorio (5,4%), nonostante mostri un trend negativo rispetto alla media 2013–2015, accompagnato da un indice di dipendenza degli anziani (misurato come percentuale della popolazione con più di 65 anni comparata alla popolazione in età lavorativa) che è inferiore alla media europea.

Insieme alle regioni del Cluster 2 (vedi sotto), queste aree urbane rappresentano il vero motore dell'Europa e delle principali destinazioni di immigrazione.

## Cluster 2 – Attrattività e Regioni EC-related

Il cluster si compone di 121 regioni fortemente caratterizzate da un potente impulso innovativo: la spesa in R&S come percentuale del PIL totale è superiore alla media (2,1% contro 1,6%); e il PIL pro capite medio è 6 000 EUR al di sopra della media europea, sebbene risulti di molto inferiore a quello del Cluster 1.

Le condizioni del mercato del lavoro sono abbastanza simili a quelle delle aree metropolitane del Cluster 1 e la quota di persone di età compresa tra 30 e 34 anni con istruzione terziaria è uguale alla media europea.

Nel complesso, questo cluster è il secondo gruppo più importante di regioni in termini di condizioni economiche e mercato del lavoro, a forte attrattività per i flussi migratori, con un tasso migratorio positivo elevato (4,1%) – anche se in misura minore rispetto alle regioni del Cluster 1 – il quale compensa un tasso negativo legato alla variazione demografica naturale (-0,9%).

In questo cluster, tutti gli indicatori mostrano un miglioramento significativo rispetto al periodo

2013–2015. Geograficamente, il cluster comprende Austria, Danimarca, Fiandre (Belgio), Germania, Italia settentrionale, alcune Regioni scandinave e Regno Unito.

## Cluster 3 – Regioni con potenziale EC poco attrattivo

Il gruppo di 104 regioni è composto da due blocchi distinti di regioni geograficamente distanti tra loro, ma simili negli aspetti economici e demografici. Le regioni principali sono da un lato Francia, Italia centrale, Portogallo e Spagna settentrionale e dall'altra parte, regioni orientali dell'UE, come Bulgaria, Polonia, Romania e le regioni dei Balcani occidentali (per le quali sono disponibili i dati) ad eccezione delle capitali.

Questo cluster presenta condizioni economiche attinenti al mercato del lavoro peggiori rispetto ai cluster precedenti: il livello di occupazione è inferiore alla media UE e il tasso di disoccupazione è leggermente al di sopra; il reddito pro capite non raggiunge i 25000 EUR.

Gli indicatori EC sono leggermente al di sotto della media europea, anche se mostrano un andamento positivo rispetto al periodo 2013-2015. Quanto alle condizioni demografiche, queste regioni sono caratterizzate da una popolazione stabile, con un tasso migratorio positivo (2,3%), che compensa un tasso negativo legato alla variazione demografica naturale (-2%), ma un indice di dipendenza degli anziani elevato e in crescita.

## Cluster 4 – Regioni spopolate con basso potenziale di EC

Il cluster è composto dalle regioni economicamente più depresse (37 in totale), anch'esse caratterizzate da mercati del lavoro con difficoltà strutturali e dinamiche di spopolamento. Geograficamente, le regioni sono posizionate ai confini meridionali dell'Europa e affacciano sul Mar Mediterraneo.

Questo cluster è composto da regioni “senders”, intese quali regioni con un tasso migratorio negativo (-0,5%). In aggiunta, si registra un tasso di variazione demografica naturale negativo (-1,2%), sebbene sia inferiore a quello delle regioni in Cluster 3.

Il PIL medio pro capite in queste regioni raggiunge solamente il 62% della media dell'UE. Queste regioni presentano, inoltre, in media, i valori più bassi per gli indicatori connessi all'EC, nonché le peggiori condizioni socioeconomiche e del mercato del lavoro. Il tasso medio di occupazione (25–64 anni) si attesta al 61,2% rispetto al 79,7% del Cluster 1, mentre l'occupazione giovanile (15–24 anni) è solo al 15% rispetto a oltre il 40% nei Cluster 1 e 2. Inoltre, il tasso di disoccupazione giovanile raggiunge il 42%.

## Cluster 5 – Regioni senza potenziale EC e bilanci demografici positivi

Il cluster include solo le regioni turche e francesi afferenti al dipartimento d'oltremare della Guyana francese, che presenta caratteristiche molto diverse dalle altre regioni europee. Queste regioni mostrano condizioni economiche e di mercato del lavoro peggiori rispetto alle altre regioni europee, con livelli molto bassi nei valori relativi all'EC e un generale andamento negativo rispetto alla media 2013-2015.

Queste regioni sono, tuttavia, caratterizzate da una crescita demografica interna molto veloce, con il più alto tasso di variazione demografica naturale positiva (9,8%) e un tasso migratorio positivo (3,5%), dovuto probabilmente a movimenti interni. È interessante evidenziare come queste regioni registrino valori migliori nell'ambito del mercato del lavoro giovanile rispetto alle regioni dell'UE economicamente più depresse nel Cluster 4.

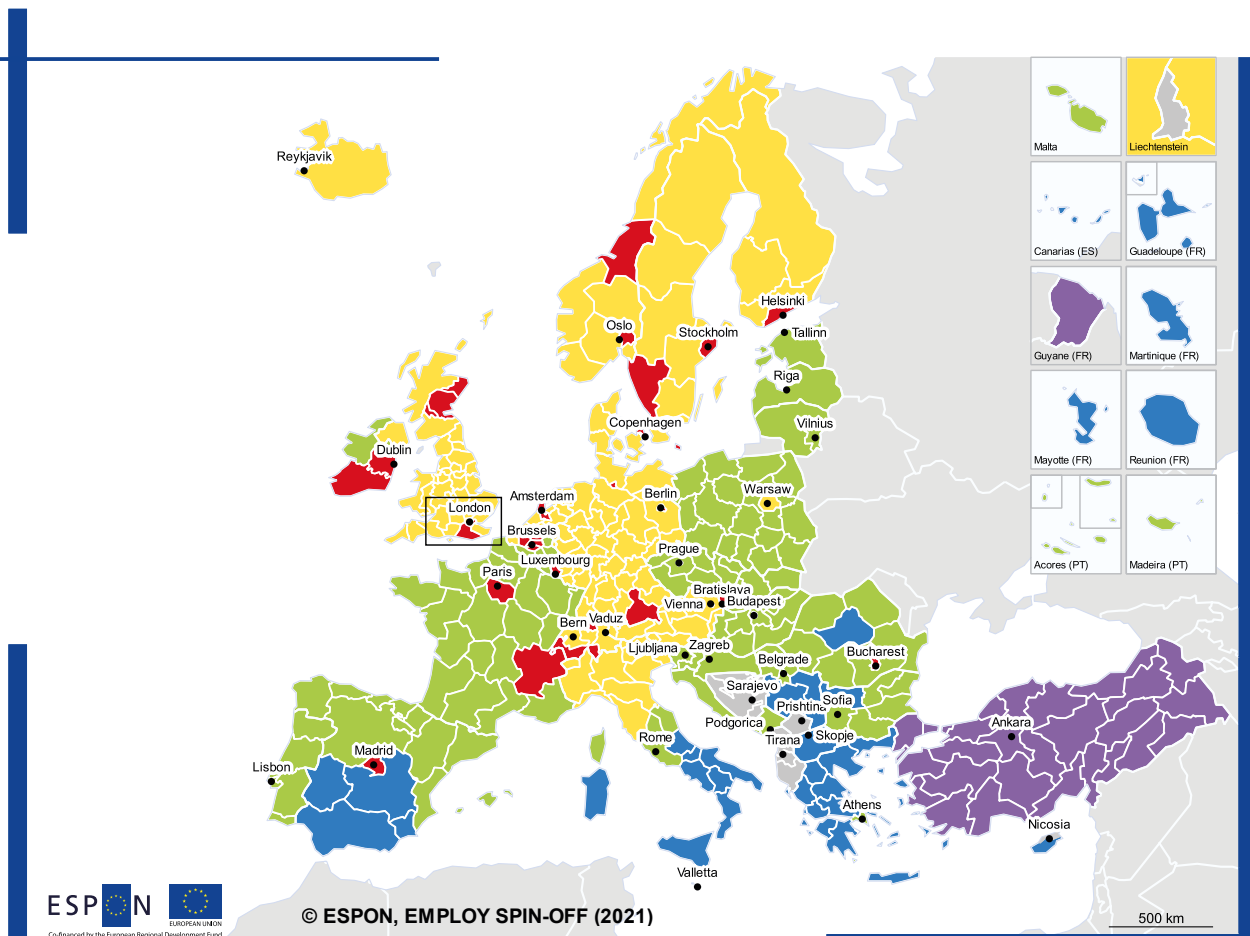
**Tabella 2**  
**Analisi dei risultati per Cluster (2018-2020)**

INDICATORI	CLUSTER 1	CLUSTER 2	CLUSTER 3	CLUSTER 4	CLUSTER 5	MEDIA
Tasso di giovani che non lavorano, non studiano e non fanno formazione (18-24 anni)	10.2	10.2	14.0	26.7	33.4	15.2
Tasso di occupazione giovanile (15-24 anni)	79.7	80.3	74.3	61.2	54.3	74.0
Tasso di occupazione (25-64 anni)	41.0	49.3	27.2	15.0	31.5	36.0
Tasso di disoccupazione giovanile (15-24)	13.5	10.6	17.8	42.0	23.3	17.8
Tasso di disoccupazione (>25 anni)	4.4	3.4	5.7	15.6	10.4	6.2
Tasso lordo di crescita naturale	2.8	-0.9	-2.0	-1.2	9.8	0.1
Tasso migratorio lordo	5.4	4.1	2.3	-0.5	3.5	3.3
Indice di dipendenza degli anziani	25.8	33.3	31.2	31.1	13.9	29.9
Totale spese interne R&S (spese lorde R&S) in percentuale al PIL	2.7	2.1	1.1	0.7	1.0	1.6
Percentuale di popolazione 30-34 anni con formazione universitaria	57.4	39.4	38.1	33.0	28.4	39.5
Risorse umane (impiegate in scienza e tecnologia sulla percentuale della popolazione attiva)	60.3	48.5	40.7	32.8	26.4	43.8
PIL a prezzi correnti di mercato (relativo al potere d'acquisto standard per abitante) (EUR)	51 758	33 572	22 340	17 936	15 574	28 927

Fonte: Rielaborazione dati EUROSTAT

### Mappa 6

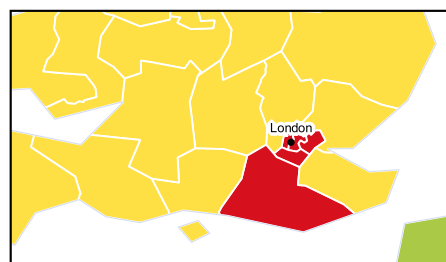
## Analisi del Cluster – classificazione regionale in base alle condizioni del mercato del lavoro, potenziale dell’EC, dinamiche di popolazione e migrazione e indicatori di contesto (2018–2020)



### Legenda:

Analisi dei Cluster EC (2018-2020)

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5



Fonte: Rielaborazione dati EUROSTAT

Regional level: NUTS 2 (2016)  
 Source: IRS Milan, 2021  
 Origin of data: Eurostat, 2021  
 © UMS RIATE for administrative boundaries

## 5.

## Policy recommendations (indicazioni strategiche)

La convergenza economica tra regioni è uno dei principali obiettivi politici dell'UE. In particolare, la politica di coesione mira a promuovere la crescita, con una forte attenzione alle aree meno sviluppate, stanziando maggiori quantità di fondi per investimenti nelle regioni identificate come arretrate. Per il raggiungimento degli obiettivi, la Politica di Coesione fornisce supporto in varie aree politiche, che possono essere raggruppate in cinque grandi categorie: ricerca e innovazione; sostegno alle imprese; infrastrutture; capitale umano e supporto nelle competenze amministrative e istituzionali.

Per affrontare le sfide di cui sopra, **la politica di coesione e le strategie occupazionali nazionali/regionali sono sempre più concentrate sul supporto dell'EC**, per esempio incentivando R&S e sviluppo di ITC e digitale, aumentando la partecipazione all'istruzione universitaria, attraendo lavoratori qualificati da altre regioni e promuovendo il ritorno di quelli residenti all'estero.

Ciò è in linea con gli sforzi dell'UE negli ultimi anni per promuovere lo sviluppo delle economie basate sulla conoscenza e l'innovazione attraverso politiche faro come il programma UE 2020 per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (Commissione Europea, 2020d).

Tuttavia, invece di promuovere solamente gli investimenti in R&S, innovazione e digitalizzazione, **la politica di coesione dovrebbe mirare a ridurre le disparità strutturali che rendono alcune regioni meno attraenti di altre agli occhi di lavoratori e investitori.**

L'attrattiva regionale è influenzata dalle condizioni economiche, demografiche e sociali, compresa la qualità di governo, i servizi pubblici, le politiche d'inclusione, il clima politico e sociale locale (ESPON, 2019). **Gli investimenti dovrebbero concentrarsi sulla valorizzazione delle conoscenze locali esistenti e sugli asset che rendono i luoghi attrattivi per vivere e per le opportunità di business, fornendo servizi accessibili e infrastrutture di interesse generale, promuovendo la cooperazione orizzontale e verticale tra stakeholders (in particolare università e piccole e medie imprese) e per colmare il divario rurale-urbano.**

Misure personalizzate richiedono una buona conoscenza del contesto regionale, l'integrazione di differenti misure in base alle esigenze locali e alla capacità di trovare nuove soluzioni; inoltre, l'efficacia di tali misure dipende in gran parte dalla qualità degli attori e istituzioni locali e nazionali.

**Recuperare le abilità perse di emigranti** attraverso misure a sostegno della circolazione delle idee, flussi migratori di ritorno e/o strategie di diaspora per facilitare il ritorno di emigrati altamente qualificati e/o il loro contributo al Paese/regione di origine anche attraverso la creazione di reti di conoscenza, **è essenziale alla riduzione degli squilibri regionali.**

Alcuni paesi dell'Europa Meridionale e dell'Europa dell'est hanno sviluppato **strategie regionali e nazionali per incentivare i migranti altamente qualificati a tornare nel paese/regione di origine**, ad esempio, offrendo incentivi fiscali o opportunità di lavoro e sviluppando reti con cittadini all'estero, conosciute anche come strategie di diaspora (Commissione europea, 2020a)<sup>8</sup>.

Lo studio ESPON EMPLOY ha identificato cinque potenziali strategie che potrebbero essere implementate per stimolare i driver dell'EC sulla base delle risorse territoriali. Queste strategie sono ancora più rilevanti in un quadro temporaneo post-COVID-19:

### Costruire una EC

- Fornire incentivi monetari o non monetari, come ad esempio detrazioni fiscali, sovvenzioni, servizi o altri incentivi, per attrarre lavoratori (altamente qualificati), aziende o centri di ricerca. Gli incentivi spesso supportano la promozione dei cluster di università e aziende. Ci si aspetta che una regolare e vicina interazione promossa nell'ambito dello schema di clustering dovrebbe migliorare la cooperazione tra gli attori che non hanno collaborato in precedenza.
- Sviluppare una **"strategia dell'oasi"** che **si concentri solo sul settore di maggior successo e in crescita nell'ambito regionale.** Gli stakeholder del settore sono incentivati a collaborare per raggiungere gli obiettivi comuni per incoraggiare l'innovazione e promuovere lo sviluppo economico.

<sup>8</sup> ESPON (2018, p. 52–53) fornisce esempi di politiche di "rimpatrio dei cervelli" adottate negli Stati membri dell'UE, ad esempio in Croazia, il programma "Crossing Borders - Scientific Cooperation" ha lo scopo di facilitare il ritorno di scienziati dalla diaspora croata attraverso la creazione di reti tra scienziati croati ed esperti che lavorano all'estero. In Estonia, il portale "Talents Back Home!" fornisce informazioni ai migranti estoni sulle opportunità di lavoro nel loro paese d'origine. In Romania, il programma "Diaspora Start-up", lanciato nel 2016 e gestito dal Ministero degli Affari Esteri rumeno, mira a incentivare imprenditori rumeni esteri ad investire in Romania. In Bulgaria, la strategia nazionale in materia di migrazione, asilo e integrazione (2011–2020) mira, tra l'altro, ad attirare i migranti bulgari emigrati negli ultimi due decenni. In Ungheria, il programma "Youth Come Home" è stato lanciato nella primavera del 2015 per aiutare i giovani ungheresi a tornare a casa dall'estero fornendo alloggio, incentivi e opportunità di lavoro in Ungheria. In Polonia, la legge sull'abolizione delle tasse è stata introdotta nel 2008 per evitare la doppia tassazione per i migranti polacchi, per introdurre crediti d'imposta e indennità di investimento, sovvenzioni per il trasferimento di tecnologia individuale e supporto per il riconoscimento dell'istruzione e delle qualifiche acquisite all'estero e per garantire una più facile acquisizione o ripristino della cittadinanza polacca.

- Progettare strategie di sviluppo che possano essere orientabili per **"costruire una calamita", cioè che siano in grado di attrarre lavoratori altamente qualificati** utilizzando alcune risorse uniche del territorio.
- Creare opportunità di EC attraverso lo sviluppo urbano **provvedendo ad un ambiente fisico che faciliti la cooperazione tra scienza e industria**. Sviluppare una percezione delle opportunità per i giovani professionisti per lavorare in imprese innovative in aree rigenerate o di nuovo sviluppo.
- Creare un **marchio regionale** attraverso l'uso di slogan e di hashtag
- Sviluppare strategie generali di EC tramite la promozione di una collaborazione tra stakeholders di tipo verticale e orizzontale (soprattutto università e piccole e medie imprese), così come i territori, attraverso incentivi finanziari, assistenza tecnica, networking o strutture formali create a supporto delle interazioni tra attori diversi.

## Aumentare l'attrattiva delle regioni

In termini di attrattività generale delle regioni, c'è la necessità di sviluppare una "strategia di mobilitazione" chiara. Ciò richiede alle città e alle regioni di valutare la propria posizione in termini di dotazioni, individuando i fattori positivi e negativi, e quindi sviluppando politiche promotrici di cambiamento. Possono essere evidenziate due principali raccomandazioni:

- Rafforzare il ruolo delle autorità pubbliche e la loro capacità strategica di avviare e dirigere i processi di mobilitazione. Ciò richiede un sistema di governance in grado di identificare i punti di forza e di debolezza esistenti nel capitale territoriale dell'area e sviluppare un'adeguata strategia di mobilitazione per valorizzare/sviluppare le diverse forme di capitale territoriale. Ciò richiede anche il coinvolgimento delle parti interessate/attori rilevanti nel coordinamento delle azioni nei diversi livelli di governance.
- Sviluppare le capacità degli stakeholders nel mobilitare le risorse in un quadro di governance multilivello. È improbabile che le regioni e le città possiedano le risorse/capacità necessarie per realizzare una strategia di mobilitazione; dovranno, quindi, essere in grado di accedere e connettere le risorse disponibili a livello nazionale e comunitario.

## Sviluppare strategie di diaspora

Nel contesto della globalizzazione, man mano che le regioni diventano più interconnesse, può essere applicato un approccio funzionale a territori che non sono spazialmente contigui ma comunque collegati su scala pan-Europea. Possono essere evidenziate le seguenti raccomandazioni:

- **Adottare esplicite strategie di diaspora** per sviluppare benefici reciproci e di partnership tra paesi che incoraggiano il ritorno di migranti e incentivare i migranti residenti all'estero ad investire nello sviluppo del proprio Paese/regione di origine. Questo può avvenire attraverso il sostegno economico (es. con rimesse, investimenti diretti, turismo di diaspora), sostenendo la creazione di reti di conoscenza e investimenti nel capitale umano e nel sociale.
- Strategie dedicate al rafforzamento della qualità della vita possono avere benefici a lungo termine, in particolare incoraggiando processi di ritorno, per cui coloro che sono partiti per una regione più attrattiva potrebbero rientrare e contribuire allo sviluppo attraverso competenze, conoscenze e risorse acquisite altrove. La questione chiave è **stabilire relazioni di cooperazione tra regioni originarie e regioni di destinazione per una migliore gestione del fenomeno migratorio e garantire il raggiungimento di situazioni win-win**.

## Implementazione di un approccio funzionale nella governance urbana

Non esiste un approccio funzionale alla governance urbana valido per tutti. Ciò implica un processo di dialogo che include attori di diversi territori, livelli e settori. Tuttavia, ci sono molte barriere culturali, politiche, istituzionali e ostacoli alla governance territoriale cooperativa. Sarà perciò richiesta un'azione sostenuta a diversi livelli politici per permanere nel breve e lungo termine per superare tali barriere. Il policy brief "Governance, pianificazione e strumenti finanziari a supporto dello sviluppo policentrico" di ESPON fornisce una serie di raccomandazioni concrete che mostrano come realizzare un approccio funzionale e una cooperazione pratica tra diversi livelli e tempi amministrativi.

- **Attraverso il coordinamento delle politiche.** Intensificare il coordinamento delle politiche a livello europeo sulle questioni relative alle aree di cooperazione funzionale su diversa scala ed aree geografiche di diversa interpretazione (es. macroregioni transnazionali, aree metropolitane, aree transfrontaliere e transnazionali, reti urbane, collegamenti urbano-rurali) e come queste possano essere supportate dai programmi dell'UE. Tale cooperazione potrebbe essere incentivata a breve e medio termine attraverso maggiori incentivi della politica di coesione. A livello nazionale, bisognerà stabilire un quadro politico generale e linee guida per rafforzare il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nella governance cooperativa di lungo termine oltre a progettare iniziative a diverse scale funzionali.
- **Attraverso i finanziamenti.** A livello europeo, migliorare il coordinamento verticale delle diverse fonti di finanziamento nella governance della politica di coesione post 2020 e dei programmi per garantire una maggiore coerenza delle

agende a livelli di governance differenti, pianificando nel breve-medio termine. A livello nazionale, destinare incentivi finanziari a sostenere il networking, la cooperazione e i collegamenti tra comuni per promuovere una cooperazione a lungo termine

● **Attraverso il capacity building, il networking territoriale e la condivisione della conoscenza.**

A livello europeo, affrontare più solidamente il fenomeno poco studiato del networking territoriale e della cooperazione e pianificazione del territorio, in particolar modo l'impatto della legislazione e degli strumenti di finanziamento settoriali dell'UE sulla formazione della governance territoriale e sulla pianificazione spaziale a livello regionale, metropolitano e locale. A livello nazionale, contribuire a diffondere le buone pratiche e condividere la conoscenza sull'utilizzo e sui vantaggi della governance collaborativa e pianificazione strumenti a supporto dello sviluppo policentrico.

### Trattare l'uso diffuso del telelavoro nel periodo post-COVID-19

La possibilità che l'uso diffuso del telelavoro possa rimanere una prospettiva permanente dell'ambiente lavorativo del futuro dopo la crisi del COVID-19 richiede il **rafforzamento delle strategie politiche e il sostegno finanziario per affrontare le implicazioni socioeconomiche e territoriali della digitalizzazione**. Ciò dovrebbe aumentare le opportunità di lavoro offerte da questa nuova forma di lavoro e mitigare gli eventuali effetti negativi.

Come già accennato, gli strumenti TICTM possono contribuire all'emergere di nuove disuguaglianze occupazionali e sociali tra coloro che possono lavorare in telelavoro e coloro che non possono. Le istituzioni a livello europeo e nazionale dovrebbero **sviluppare strategie politiche per affrontare le implicazioni sociali dell'uso estensivo di TICTM**, con l'obiettivo di migliorare le opportunità offerte da questa forma di lavoro e aumentare il livello di inclusione sociale per gruppi e territori attualmente emarginati. Tali strategie dovrebbero affrontare il divario digitale e le sue implicazioni in termini di disuguaglianze spaziali o

sociali e garantire un accesso diffuso ad una banda larga di buona qualità e a prezzi accessibili, come per attrezzature TIC adeguate, anche attraverso il sostegno alla creazione di spazi di co-working e servizi per l'infanzia, la riprogettazione degli alloggi, la mobilità e le politiche di pianificazione territoriale.

In particolare, le **politiche sulle competenze** sono ben ancorate alle Strategie politiche europee chiave per la trasformazione e ai programmi per la ripresa dalla crisi emergenziale COVID-19; il Green New Deal, l'agenda digitale per l'Europa e in particolare il programma Next Generation EU sono stati progettati in risposta alla crisi COVID-19 con sezioni dedicate o opportunità di finanziamento per le politiche di competenza.

**Investire nell'istruzione superiore e nella formazione risulta cruciale per restare competitivi in un contesto di crescente rilevanza dell'EC e di crescente concorrenza, ma anche per la possibilità di lavorare da remoto.**

Allo stesso tempo, è fondamentale affrontare la disuguaglianza e l'esclusione, poiché livelli di istruzione superiori migliorano le possibilità occupazionali di gruppi svantaggiati e riducono il rischio di povertà nel corso della vita. Ciò risulta particolarmente essenziale in regioni con indicatori di EC più bassi e maggior tasso di disoccupazione e inattività. Allo stesso tempo per evitare discrepanze di competenze e la cd. "fuga di cervelli", le decisioni politiche dovrebbero concentrarsi sulla promozione dell'attrattività delle aree meno sviluppate in termini di imprese e investimenti.

Da un altro punto di vista, le politiche pubbliche e la cooperazione tra le parti sociali sono fondamentali per garantire che i metodi di lavoro nuovi, efficienti e orientati al benessere, emersi durante la crisi pandemica vengano mantenuti e sviluppati una volta terminato il distanziamento fisico. Per massimizzare i guadagni in termini di produttività e benessere inerenti all'uso di un telelavoro più diffuso, i governi dovrebbero promuovere investimenti sulla capacità fisica e manageriale delle imprese e dei lavoratori in ambito di telelavoro. Questi dovrebbero inoltre affrontare anche le potenziali preoccupazioni legate al benessere dei lavoratori e dell'innovazione a lungo termine in particolar modo legate all'eccessivo ridimensionamento degli spazi di lavoro (OCSE, 2020).

## 6. Riferimenti

- Baccaïni, B. (2007), 'Inter-regional migration flows in France over the last fifty years', *Population*, 62(1): 139–155 ([https://www.cairn-int.info/article-E\\_POPU\\_701\\_0143--inter-regional-migration-flows-in-france.htm](https://www.cairn-int.info/article-E_POPU_701_0143--inter-regional-migration-flows-in-france.htm)).
- Batut, C. and Tabet, Y. (2020), 'What do we know about the economic effects of remote work?', *Direction générale du Trésor, Trésor-Economics*, 270 (<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/7b3be9a0-7f07-4c7b-b5f9-85319aa7d02b/files/1527a501-7e52-4f7b-8dca-ba8a18f5a20d>).
- Bentolila, S., Cahuc, P., Dolado, J.J. and Le Barbanchon, T. (2012). "Two-tier labour markets in the Great Recession: France versus Spain." *The Economic Journal* 122, no. 562 (2012): F155-187. Accessed July 30, 2021. <http://www.jstor.org/stable/23271737>.
- Daugeliene, R. (2007), 'The peculiarities of knowledge workers migration in Europe and the world', *Engineering Economics*, 53(3).
- Delventhal, M. J. and Parkhomenko, A. (2021), 'Spatial implications of telecommuting' ([http://www.andrii-parkhomenko.net/files/DelventhalParkhomenko\\_Telecommuting.pdf](http://www.andrii-parkhomenko.net/files/DelventhalParkhomenko_Telecommuting.pdf)).
- ESPON (2018), 'The geography of new employment dynamics in Europe' (<https://www.espon.eu/employment>).
- ESPON (2018), 'Governance, planning and financial tools in support of polycentric development' (<https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Policy%20Brief%20Polycentric%20development%20tools.pdf>).
- ESPON (2019), 'Addressing labour migration challenges in Europe' (<https://www.espon.eu/labour-migration>).
- Eurofound (2018), *Employment Effects of Innovation Support*, Luxembourg: Publications Office of the European Union (<https://www.eurofound.europa.eu/publications/policy-brief/2018/employment-effects-of-innovation-support>).
- Eurofound (2020), 'Living, working and COVID-19 data' (<https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19>).
- European Commission (2020a), *Annual Report on Intra-EU Mobility 2020*, Luxembourg: Publications Office of the European Union (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ab706f9b-74bf-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-208579816>).
- European Commission (2020b), *Broadband Coverage in Europe 2019 – Mapping progress towards the coverage objectives of the Digital Agenda*, Luxembourg: Publications Office of the European Union (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-connectivity>).
- European Commission (2020c), *Digital Economy and Society Index (DESI) Report 2020*, Brussels: European Commission (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>).
- European Commission (2020d), Communication from the Commission – Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable, inclusive growth, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2020. (<https://bit.ly/3Atq8c9>)
- European Parliament (2021), *The Impact of Teleworking and Digital work on Workers and Society*, Brussels: European Union ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662904/IPOL\\_STU\(2021\)662904\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662904/IPOL_STU(2021)662904_EN.pdf)).
- Eurostat (2020a), 'Digital economy and society statistics – Households and individuals' ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals); accessed 14 October 2020).
- Eurostat (2020b), 'Education and training statistics at regional level' ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Education\\_and\\_training\\_statistics\\_at\\_regional\\_level#Educational\\_attainment](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Education_and_training_statistics_at_regional_level#Educational_attainment)).
- Eurostat (2021), 'Digital economy and digital society statistics at regional level' ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital\\_economy\\_and\\_digital\\_society\\_statistics\\_at\\_regional\\_level&oldid=499717](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_digital_society_statistics_at_regional_level&oldid=499717)).
- Garcia Pires, A. (2015), 'Brain drain and brain waste', *Journal of Economic Development*, 40(1) (<http://www.jed.or.kr/full-text/40-1/1.pdf>).

- Grubanov-Boskovic, S., Mazza, J. and Belmonte, M. (2020), *Foreign Degrees, Region of Birth and Under-utilisation of Tertiary Education in the EU*, Luxembourg: Publications Office of the European Union (<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC119361>).
- ILO (2016), Final Report – Global Dialogue Forum on the Challenges and Opportunities of Teleworking for Workers and Employers in the ICTs and Financial Services Sectors (24–26 October 2016), Geneva: ILO ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms\\_547099.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_547099.pdf)).
- Kraatz S. (2020), 'Skills and jobs for future labour markets – European policies and skills agenda 2010–2020', Luxembourg: Policy Department for Scientific, Economic and Quality of Life Policies, Directorate-General for Internal Policies ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642385/IPOL\\_BRI%282020%29642385\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642385/IPOL_BRI%282020%29642385_EN.pdf)).
- López-Igual, P. and Rodríguez-Modroño, P. (2020), 'Who is teleworking and where from? Exploring the main determinants of telework in Europe', *Sustainability*, 12(21): 8797 (<https://www.mdpi.com/2071-1050/12/21/8797>).
- Milasi, S., Bisello, M., Hurley, J., Sostero, M. and Fernández-Macías, E. (2020), 'The potential for teleworking in Europe and the risk of a new digital divide', Vox EU/CEPR, 14 August 2020 (<https://voxeu.org/article/potential-teleworking-europe-and-risk-new-digital-divide>).
- OECD (2020), 'Productivity gains from teleworking in the post COVID-19 era: How can public policies make it happen?' (<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/productivity-gains-from-teleworking-in-the-post-covid-19-era-a5d52e99/>).
- Sostero, M., Milasi, S., Hurley, J., Fernández-Macías, E. and Bisello, M. (2020), *Teleworkability and the COVID-19 Crisis: A new digital divide?*, JRC121193, Seville: Joint Research Centre, European Commission (<https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc121193.pdf>).
- Todisco, E., Brandi, M. C. and Tattolo, G. (2003), 'Skilled migration: A theoretical framework and the case of foreign researchers in Italy', *Flinders University Languages Group Online Review*, 1(3) ([https://dspace2.flinders.edu.au/xmlui/bitstream/handle/2328/175/fulgor\\_v1i3\\_todisco.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace2.flinders.edu.au/xmlui/bitstream/handle/2328/175/fulgor_v1i3_todisco.pdf?sequence=1&isAllowed=y)).







Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

[espon.eu](http://espon.eu)



## ESPON 2020

### ESPON EGTC

4 rue Erasme, L-1468 Luxembourg  
Grand Duchy of Luxembourg  
Phone: +352 20 600 280  
Email: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)  
[www.espon.eu](http://www.espon.eu)

The ESPON EGTC is the single beneficiary of the ESPON 2020 cooperation programme. The single operation within the programme is implemented by the ESPON EGTC and co-financed by the European Regional Development Fund, the EU Member States, the United Kingdom and the partner states, Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland.

#### Disclaimer:

This delivery does not necessarily reflect the opinion of the members of the ESPON 2020 Monitoring Committee.

#### Editorial team:

Manuela Samek Lodovici, Serena Drufova, Monica Stefania Patrizio and Alessandra Crippa – IRS; Michaela Gensheimer, Wiktor Szydarowski and Silvia Pierik – ESPON EGTC

Published in August 2021

ISBN: 978-2-919816-01-9

© ESPON, 2021

