



Volume 7 - Numero 3 - Maggio 2017

<b>La valutazione dei programmi di cooperazione territoriale: alcune riflessioni</b> <i>di Benito Giordano, Lidia Greco</i>	82 - 85
<b>L'impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane</b> <i>di Gianluigi Coppola, Sergio Destefanis, Giorgia Marinuzzi, Walter Tortorella</i>	86 - 91
<b>Talenti creativi multipli: quali determinanti a livello locale?</b> <i>di Silvia Cerisola</i>	92 - 96
<b>Valorizzazione immobiliare e complessità normativa: una questione irrisolta</b> <i>di Beatrice Maria Bellè</i>	97 - 100
<b>Smart Cities e Smart Communities: il caso dei comuni delle Marche</b> <i>di Fabiano Compagnucci, Sauro Longhi, Gian Marco Revel</i>	101 - 105
<b>Indicatori sintetici d'integrazione degli immigrati: un'applicazione ai comuni marchigiani</b> <i>di Sergio Pollutri</i>	106 - 111
<b>Contesto socio-ambientale e rischiosità bancaria: un'analisi a scala regionale</b> <i>di Massimo Arnone, Massimo Mucciardi, Ferdinando Ofria</i>	112 - 117

#### Redazione

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Valerio Cutini, Università di Pisa

Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi

Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza

Francesca Rota, IRES Piemonte

Carlo Tesauro, CNR Ancona

#### Comitato Scientifico

Giovanni Barbieri, ISTAT

Raffaele Brancati, Centro studi MET

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

Luigi Cannari, Banca d'Italia

Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata

Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza

Fiorenzo Ferlaino, IRES Piemonte

Laura Fregolent, Università di Venezia Iuav

Luigi Fusco Girard, Università di Napoli Federico II

Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria

Fabio Mazzola, Università degli Studi di Palermo

Riccardo Padovani, SVIMEZ

Guido Pellegrini, Università di Roma La Sapienza

Andres Rodriguez Pose, The London School of Economics

Lanfranco Senn, Università Bocconi

Agata Spaziante, Politecnico di Torino

André Torre, INRA, Paris

La rivista è destinata ad accogliere i contributi di chi intenda partecipare allo sviluppo e alla diffusione delle scienze regionali, promuovere il dibattito su temi attuali e rilevanti, formulare e discutere strategie e azioni di policy regionale. La rivista, giornale on-line dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), ha un taglio divulgativo, con articoli relativamente brevi e agevolmente comprensibili. È prevista (ed incoraggiata) la possibilità di commentare gli articoli. La rivista è aperta a contributi di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti tra loro, purchè ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN: 2239-3110 EyesReg (Milano)

# La valutazione dei programmi di cooperazione territoriale: alcune riflessioni

di

*Benito Giordano*, Università di Liverpool

*Lidia Greco*, Università di Bari

Sono diverse le evidenze e le riflessioni preliminari che possono essere condotte sul processo di valutazione ex-post dei programmi di cooperazione territoriale europea (CTE) (2007-2013)<sup>1</sup>.

Una prima evidenza rivela un processo di convergenza tra i singoli programmi di cooperazione regionali, che rispondono in maniera piuttosto omogenea alle sollecitazioni provenienti dal livello comunitario. Emerge, inoltre, la specificità spazio-temporale della cooperazione transfrontaliera: si va da casi di cooperazione consolidata, con elevati livelli di coordinamento delle politiche, a casi di interazione nascente tra le istituzioni locali.

Altre riflessioni attengono alla valutazione. Innanzitutto, la specificità dei programmi di CTE rispetto ad esempio ai programmi FESR pone una questione di misurazione dei risultati<sup>2</sup>. A nostro avviso, in questi casi la sola analisi quantitativa riguardante i risultati, le realizzazioni e l'impatto risulta inadeguata a 'catturare' le relazioni causali che spiegano come e perché alcuni programmi funzionano e altri meno, o a mettere a fuoco i meccanismi della cooperazione, analizzando ad esempio il comportamento degli attori e le loro strategie. Un ulteriore aspetto riguarda, come si vedrà, la sfasatura tra il ciclo delle politiche e il ciclo della valutazione.

## (i) I principali risultati dell'analisi valutativa

Conosciuto come Interreg, l'obiettivo principale dei programmi di cooperazione territoriale europea è promuovere uno sviluppo socio-economico e territoriale armonioso nell'Unione. Interreg A ha come focus la cooperazione transfrontaliera; Interreg B quella transnazionale, mentre Interreg C promuove la cooperazione interregionale. Per il periodo 2007-2013, il bilancio totale del programma ammontava a quasi 9 miliardi di euro.

---

<sup>1</sup> Questo breve articolo presenta alcune riflessioni preliminari sul processo di valutazione ex-post dei programmi di cooperazione territoriale europea (CTE) (2007-2013). Commissionata dalla DG-Regio, la valutazione ha riguardato la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e si è basata sia su fonti secondarie (tra gli altri i programmi operativi, le valutazioni ex ante e le relazioni annuali di attuazione) sia su alcuni casi di studio selezionati in tutta l'Unione. L'articolo è contenuto in un volume collettaneo edito da N. F. Dotti dal titolo *Learning from implementation and evaluation of the EU Cohesion Policy. Lessons from a research-policy dialogue*, pubblicato dalla Regional Studies Association (RSA), nel 2016. L'intero volume è disponibile nel sito della RSA, al seguente link: [www.regionalstudies.org/uploads/documents/Lessons4CP.pdf](http://www.regionalstudies.org/uploads/documents/Lessons4CP.pdf)

<sup>2</sup> In estrema sintesi, i programmi di CTE promuovono investimenti che incoraggiano la cooperazione tra le regioni; i fondi FESR sono orientati a sostenere lo sviluppo economico nelle regioni.

Dall'analisi effettuata emergono alcune riflessioni preliminari.

Innanzitutto, è apparso evidente che le priorità stabilite a livello europeo stanno producendo un processo di convergenza tra i singoli programmi operativi che, in ultima analisi, tendono ad assomigliarsi tra loro. La stessa definizione degli obiettivi – che traduce la capacità degli attori locali di affrontare le esigenze delle regioni in cui operano fissando le finalità territorialmente specifiche dei processi di cambiamento socio-economico – risulta estremamente omologata.

Un'ipotesi per comprendere tale fenomeno rimanda alle pressioni istituzionali che influenzano le decisioni degli attori sociali e il corso delle loro azioni. A questo proposito torna utile il lavoro di DiMaggio e Powell sull'isomorfismo (1983). Nel nostro caso specifico, la convergenza rilevata tra i singoli programmi sembra essere il risultato di un mix tra pressioni coercitive e pressioni normative. Nel primo caso, è la definizione di norme e standard specifici (in questo caso a scala nazionale ed europea) che le organizzazioni devono seguire per ottenere benefici a spingere gli attori a conformarsi. L'isomorfismo normativo, invece, deriva da istituti di istruzione e reti professionali che trasferiscono norme e comportamenti agli individui che, a loro volta, tendono a lavorare e si comportano in modo analogo all'interno delle diverse organizzazioni. Infine, occorre considerare che la definizione e l'approvazione dei programmi operativi passa attraverso un processo di verifica a più livelli che coinvolge regioni, Stati membri e Commissione europea: anche questo tende a incoraggiare forme di isomorfismo organizzativo. È opportuno sottolineare che le pressioni isomorfe registrate non riguardano soltanto gli obiettivi generali dei programmi, ma finiscono con l'influenzare le azioni intraprese, le iniziative realizzate e, in ultima analisi, le realizzazioni a livello locale e regionale. Si verifica quindi che aree transfrontaliere con risorse socio-economiche e istituzionali profondamente diverse tendono a mettere in atto interventi analoghi. Ciò significa che la 'torsione locale' di questi programmi è relativamente limitata; gli attori hanno difficoltà a forgiare interventi territorialmente specifici e 'dal basso' che permettano di adeguare il programma rispetto a bisogni e ad aspirazioni specifici.

In secondo luogo, emergono interrogativi sulla necessità di valorizzare il sistema della governance multilivello. L'analisi preliminare ha messo in evidenza una tensione tra gli obiettivi strategici definiti centralmente e le specifiche sfide che i territori si trovano ad affrontare. La complessità delle dinamiche contemporanee che vedono l'interdipendenza (co-variazione) dei processi articolati alle diverse scale (vale a dire sovranazionali, nazionali, regionali e locali) sollecita a prendere in considerazione sia queste diverse scale che i diversi livelli di regolazione che da esse derivano, intersecandosi. In questo quadro, il ruolo dello Stato continua a rimanere centrale sia come contenitore di rapporti socio-economici tradizionali sia come interfaccia delle scale sub-nazionali e sovranazionali (Sassen, 2007). Lo Stato ri-articola il suo ruolo di gatekeeper di nuovi compromessi istituzionali nel quadro di mutazioni strutturali delle relazioni interorganizzative (Gualini, 2006; Hooghe 1996): la nuova configurazione è organizzata verticalmente, su relazioni sub-nazionali e sovra-nazionali, e orizzontalmente tra attori, individuali e collettivi, alla medesima scala. Insieme agli Stati membri e alle istituzioni dell'UE, le regioni e le autorità locali sono attori fondamentali nell'attuazione della politica di coesione dell'Unione, anche in ragione della notevole esperienza accumulata

nel tempo. Per questo motivo, il maggiore beneficio da trarre dai programmi di CTE dovrebbe essere una reale collaborazione multilivello tra le autorità centrali, regionali e locali.

In terzo luogo, i processi di cooperazione a livello orizzontale sono molto specifici territorialmente e path dependent: la storia della cooperazione tra le regioni conta, e alcuni meccanismi dipendenti dal percorso possono facilitare o rendere più difficili i cambiamenti (Martin, 2009; Martin e Sunley, 2006). Concretamente, vi sono casi in cui la cooperazione è ben consolidata e le autorità regionali riescono a dare un valore aggiunto distintivo alla loro cooperazione, facendo perno sul capitale fiduciario accumulato, sulle conoscenze e competenze tacite e sull'apprendimento reciproco. In altri casi, quando la cooperazione è in una fase nascente, gli attori difficilmente riescono a massimizzare i benefici della cooperazione, impegnati come sono a stabilire fiducia reciproca e codici linguistici e cognitivi comuni.

## **(ii) Riflessioni preliminari di policy**

Altre riflessioni emergono in merito alla valutazione.

In primo luogo, è opportuno partire dalla specificità dei programmi operativi di CTE, che sono intrinsecamente diversi per dimensioni, portata e valore aggiunto dai programmi mainstream come il FESR. I programmi di cooperazione mirano ad affrontare le sfide comuni identificate congiuntamente nelle regioni frontaliere, sfruttando il potenziale di crescita inutilizzato di tali aree e, allo stesso tempo, rafforzando il processo di cooperazione per realizzare uno sviluppo armonioso dell'Unione. Da un'analisi quantitativa di risultati, realizzazioni e impatti (questi ultimi particolarmente trascurati), risulta difficile valutare l'efficacia dei programmi, soprattutto in riferimento alla loro dimensione transnazionale. I criteri solitamente utilizzati per identificare il cambiamento (efficacia, pertinenza, efficienza, impatto, sostenibilità) sono solo parzialmente adeguati a cogliere il carattere sperimentale e innovativo delle iniziative di cooperazione pure realizzate a livello locale. Anche quando vengono identificate 'storie di successo', il successo è definito in termini canonici: cioè in termini di spesa, conseguimento degli obiettivi, quantità di attori coinvolti. A nostro parere, sarebbe utile avanzare altri criteri, di natura qualitativa, da utilizzare in maniera complementare a tecniche di valutazione più convenzionali. Una valutazione di questo tipo avrebbe l'obiettivo di favorire un apprendimento più qualitativo dei programmi orientato, per esempio, al miglioramento delle capacità organizzative e di implementazione dei programmi o al sostegno della pianificazione, ecc. Allo stesso modo, dovrebbe essere posta maggiore attenzione al ruolo del contesto, e dei meccanismi che rendono possibile un determinato esito.

Un ulteriore aspetto riguarda la partecipazione. L'evidenza suggerisce che esistono più modi per coinvolgere le parti interessate a livello orizzontale. La definizione di alcuni programmi operativi è stata il frutto di un'intensa collaborazione tra le comunità locali con l'obiettivo di creare un programma veramente transfrontaliero, e con un valore veramente aggiunto; in altri casi, i programmi operativi sono stati definiti anche con il sostegno di società di consulenza private. Questi aspetti, pure importanti, risultano però piuttosto trascurati negli esercizi di valutazione. Allo stesso tempo, i problemi legati alla

cooperazione, che in alcuni casi hanno compromesso i risultati raggiunti, rimangono sullo sfondo.

In termini più generali, emerge la necessità di cogliere le conseguenze previste ed impreviste delle azioni e degli interventi, e di poter valutare la qualità e la natura delle iniziative e delle relazioni. Ad esempio, anche se cruciale, non sembra sufficiente fornire un indicatore che indichi il numero di posti di lavoro creati, o il numero di stakeholder coinvolti, senza mettere in discussione la qualità del lavoro e le dinamiche della governance.

Infine, nelle conversazioni dirette con gli attori locali è emersa una preoccupazione generalizzata circa la tempistica della valutazione e la sua efficacia. Gli esercizi di valutazione, diventati praticamente continui, mettono sotto pressione gli uffici locali già impegnati nello sforzo di attuazione del programma. In secondo luogo, gli attori locali sollevano perplessità circa l'efficacia dell'esercizio di valutazione ex-post, poiché limita l'impatto dell'apprendimento soprattutto rispetto al successivo ciclo della programmazione. Si può quindi sostenere che se l'allineamento tra i cicli della politica, del programma e della valutazione può non essere desiderabile – e, anzi, l'esercizio di valutazione deve essere concepito come un processo che si verifica lungo un continuum -, è anche importante considerare non soltanto gli obiettivi della valutazione in sé, ma anche le esigenze degli attori coinvolti, e sottolineare i diversi obiettivi assumibili dalla valutazione stessa, quando questa assume carattere proattivo, sommativo, o di altro genere.

## **Bibliografia**

- Di Maggio P., Powell W. (1983), The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48, 147-60.
- Gualini E. (2006), The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales, *European Planning Studies* 14, 7, 889-912.
- Hooghe L. (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Clarendon Press.
- Martin R. (2009) Rethinking Regional Path-dependence: Beyond Lock-in to Evolution, *Papers in Evolutionary Economic Geography*, Utrecht University.
- Martin R., Sunley P. (2006), Path-dependence and Regional Economic Evolution, *Journal of Economic Geography*, 6, 395-437.
- Sassen S. (2007), *Una sociologia della globalizzazione*, Torino: Einaudi.

# L'impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane

di

*Gianluigi Coppola*, Università di Salerno

*Sergio Destefanis*, Università di Salerno

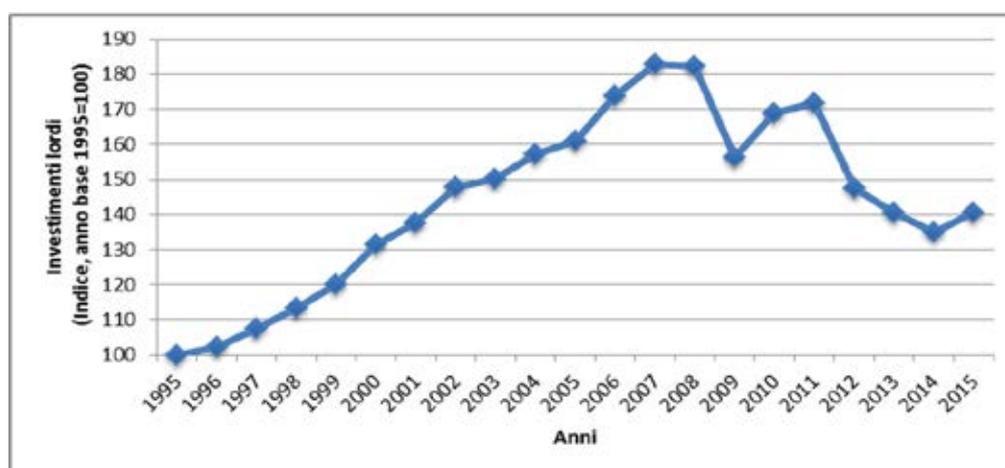
*Giorgia Marinuzzi*, IFEL

*Walter Tortorella*, IFEL

In Italia gli investimenti lordi hanno avuto un andamento in costante aumento dal 1995 al 2007, e tendenzialmente decrescente dal 2008 in poi (Figura 1). In particolare negli ultimi 8 anni gli investimenti si sono ridotti di 81 miliardi di euro, dei quali circa 70 riconducibili agli investimenti privati e 11 a quelli pubblici, quest'ultimi diminuiti

del 23%. In tale periodo sono stati infatti proprio gli investimenti, solo parzialmente compensati dalle esportazioni nette e dai consumi privati, ad aver maggiormente influito negativamente sulla dinamica del PIL.

Figura 1: Gli investimenti lordi in Italia (indice anno base 1995=100), 1995-2015



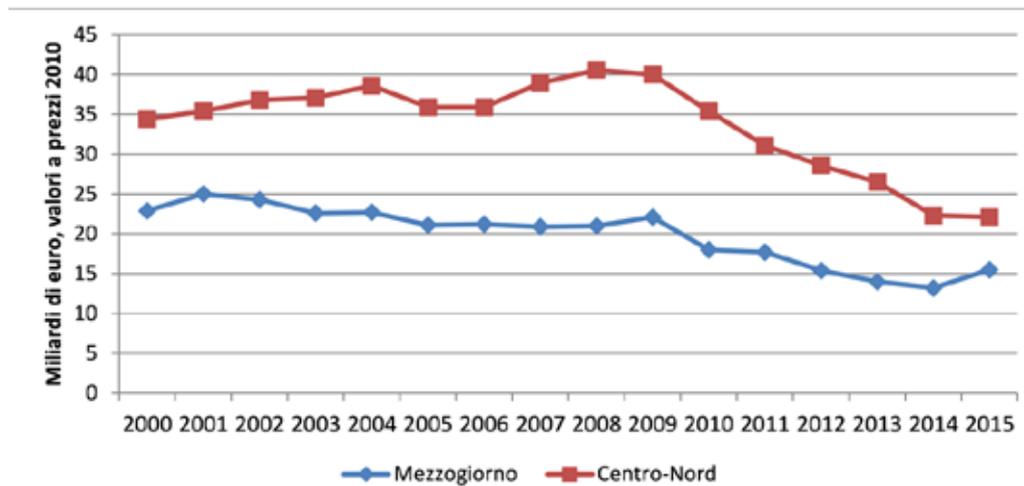
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, anni vari

Di fatto il complesso della spesa in conto capitale della PA ha subito un drastico ridimensionamento, pregiudicando gli spazi di investimento dell'intero comparto (Figura 2)<sup>1</sup>. Nel 2000 questa voce di spesa era pari a 57,3 miliardi di euro, mentre nel 2014 si ferma a 35,5 miliardi di euro (-38%). Solamente nel 2015, secondo le stime dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione dovrebbe crescere rispetto al dato del 2014 e raggiungere quota 37,6 miliardi di euro.

<sup>1</sup> Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

Nel Mezzogiorno la riduzione della spesa in conto capitale della PA è più evidente: si passa da 22,9 miliardi del 2000 a 13,2 miliardi di euro del 2014 (-42%). Anche per il Sud le stime 2015 rilevano una ripresa della spesa in conto capitale rispetto all'anno precedente che dovrebbe attestarsi sui 15,5 miliardi di euro.

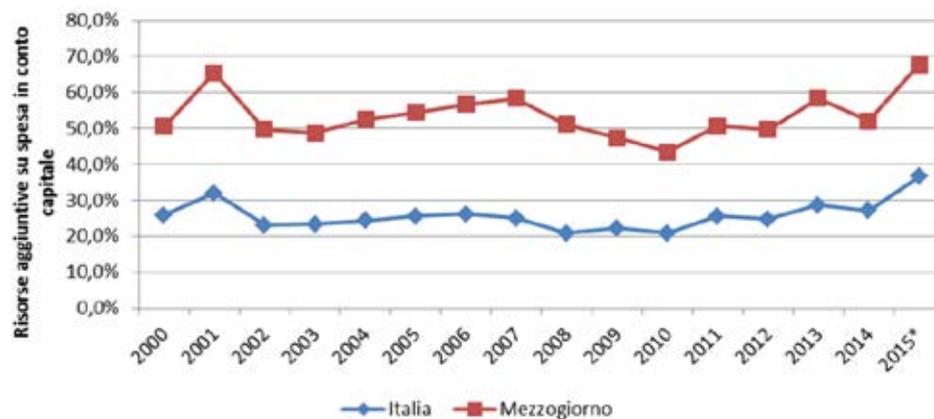
Figura 2: PA – Spesa in conto capitale, 2000-2015



**\*Dato 2015 stimato**

Fonte: nostra elaborazione su dati Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

Figura 3: PA – Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale, 2000-2015



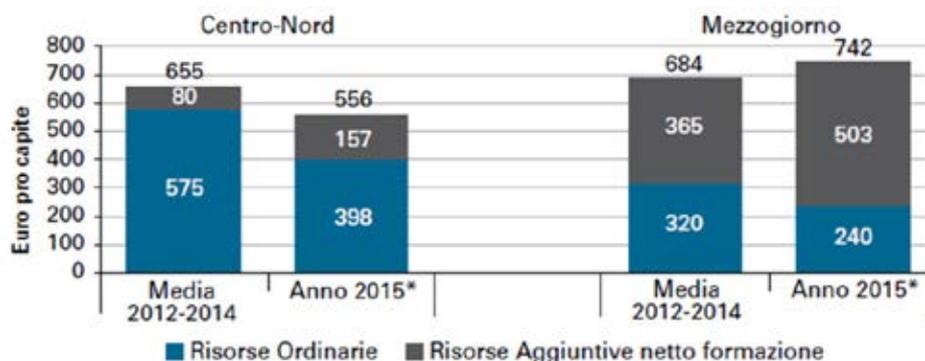
**\*Dato 2015 stimato**

Fonte: nostra elaborazione su dati Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

Analizzando il peso delle risorse aggiuntive (fondi strutturali comunitari e risorse nazionali del Fondo di Sviluppo e Coesione) sulla componente di spesa in conto capitale per macro aree territoriali, emerge che queste rappresentano, nell'ultimo triennio (2012-2014), il 53,4% delle risorse complessive in conto capitale destinate dalla PA al Mezzogiorno. Questo indica che in assenza delle risorse aggiuntive i 684 euro pro capite

di spesa in conto capitale al Mezzogiorno si ridurrebbero a 320 euro (Figura 4). Al Centro-Nord, al contrario, le risorse complessive in conto capitale sarebbero sostanzialmente le stesse anche in assenza delle risorse aggiuntive: nel periodo 2012-2014, infatti, la spesa in conto capitale della PA è stata di 655 euro pro capite, di cui solamente 80 di risorse aggiuntive.

Figura 4: PA – Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie per fonte di finanziamento (media 2012-2014 e anno,2015; euro pro capite costanti 2010)



\* *Stima*

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

Per il 2015, al Centro-Nord si stima una riduzione complessiva della spesa in conto capitale, che passerebbe da 655 euro pro capite a 556 euro, determinata da un sostanziale arretramento delle risorse ordinarie (da 575 a 398 euro pro capite), parzialmente compensato da un incremento di quelle aggiuntive (da 80 euro a 157 euro pro capite nel 2015).

In parallelo, nel Mezzogiorno le risorse complessive in conto capitale della PA dovrebbero aumentare nel 2015 rispetto al periodo finale (da 684 a 742 euro pro capite) nonostante l'arretramento delle risorse ordinarie (da 320 a 240 euro pro capite): la crescita della spesa in conto capitale è infatti determinata esclusivamente da un aumento delle risorse aggiuntive, che passerebbero da 365 a 503 euro pro capite, pesando per il 67,7% sul totale delle spese in conto capitale dell'area. Lo scenario del 2015, che evidenzerebbe un intervento al Sud alimentato per oltre due terzi dalla politica di coesione, crea qualche perplessità sulla natura di "aggiuntività" dei fondi strutturali e di quelli per le aree sottoutilizzate.

Sicuramente il 2015 sconta la coincidenza con la chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013, prevista secondo la regola "n+2" al 31 dicembre dell'anno (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006), che determina una massiccia certificazione e contabilizzazione di spese associate ad impegni che possono risalire agli inizi del ciclo di programmazione o addirittura al settennio 2000-2006. Non è un caso che anche in corrispondenza della chiusura delle due programmazioni precedenti il rapporto tra risorse aggiuntive e spesa in conto capitale al Sud abbia sempre segnato dei picchi verso l'alto: è il caso del 2001, con il 65,4% e del biennio 2006-2007, con quote tra il 57 ed il 58% circa (Figura 3).

Questi dati, in un'ottica "fondi", potrebbero rappresentare risultati soddisfacenti (è il segnale che l'Italia non sta restituendo denaro alla CE), tuttavia non si può affermare che certifichino un buono stato di salute dei conti pubblici nazionali. In particolare nel Mezzogiorno infatti la spesa in conto capitale, ridotta al lumicino, viene ampiamente rimpiazzata da FESR e FSE, che invece di sommarsi alle risorse ordinarie le sostituiscono. Anche l'FSC rientrerebbe in tali risorse che da aggiuntive diventano sostitutive, con la differenza che questo fondo spesso viene considerato un salvadanaio a cui ricorrere di volta in volta in caso di necessità, e che di conseguenza sconta un avanzamento finanziario di gran lunga inferiore rispetto a quello degli altri due fondi (19% vs il 69% del FESR e l'85% del FSE).

### **(i) Fondi UE, fondi nazionali e sviluppo regionale**

La letteratura empirica sull'impatto e l'efficacia della politica regionale europea è abbastanza estesa. In sintesi si può riassumere che le verifiche empiriche sembrano confermare l'impatto positivo dei fondi strutturali sulle economie regionali, ma in modo eterogeneo. Gli effetti variano a seconda di territori, assetti istituzionali e periodi di programmazione. Dalla disamina dei lavori precedenti emerge peraltro che vi è spazio per uno studio che tenga conto del ruolo di altre politiche/fondi di coesione oltre ai fondi UE. A tale scopo considereremo qui alcuni fondi nazionali.

La sfida principale che una valutazione dell'efficacia dei fondi deve affrontare è quella di distinguere i cambiamenti nella situazione economica causata dalle politiche da quelli causati da altri fattori (si vedano, per esempio, Blundell e Costa Dias, 2000). A questo scopo stimiamo, mediante una procedura panel a effetti fissi, un'equazione dinamica in cui il PIL pro capite dipende dal suo valore dell'anno precedente, e da investimenti privati, fondi UE, fondi nazionali e alcune variabili di controllo. I fondi UE (FESR, FSE e fondi relativi ad agricoltura e pesca) sono inclusi sia da soli, sia in varie combinazioni, anche assieme alle risorse nazionali del Fondo di Rotazione. I fondi nazionali (relativi a politiche regionali e industriali) comprendono le spese in conto capitale, altri fondi relativi a politiche nazionali di coesione (come il Fondo Innovazione Tecnologica, Fondo Contributo Imprese, Fondo solidarietà nazionale e, quando rilevanti, FAS o FSC) e i trasferimenti in conto corrente alle imprese.

La letteratura ha anche sostenuto che lo sviluppo del Mezzogiorno è stato limitato dalla scarsa disponibilità di infrastrutture fisiche e sociali. Per vedere come la qualità del governo possa essere in grado di influenzare i risultati dell'analisi in oggetto, includiamo nelle nostre stime un termine di interazione tra un indicatore di qualità del governo e i fondi. La significatività di questo termine metterebbe in luce la rilevanza della qualità delle istituzioni pubbliche per l'impatto dei fondi sull'economia.

I dati regionali su PIL, investimenti e popolazione sono tratti dalla contabilità regionale Istat. Sia i fondi europei che quelli nazionali sono invece ricavati dalla banca dati "Spesa Statale Regionalizzata" del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Va sottolineato che tali serie, che si riferiscono alle somme effettivamente erogate alle regioni, sono il risultato di procedure di calcolo pienamente coerenti tra di loro. Infine,

per misurare la qualità del governo a livello regionale, ci si avvale di un indicatore composito sviluppato da Charron et al. (2014).

Le stime comprendono gli anni dal 1994 al 2013, e includono quindi tre periodi di programmazione dei fondi UE. In esse è stato utilizzato anche il metodo SYS-GMM (Blundell e Bond, 1998) per tener conto della struttura dinamica del modello e della possibile endogeneità dei fondi. Troviamo in generale che le aggregazioni di fondi UE hanno un'influenza significativamente maggiore di quella dei fondi presi singolarmente (qui non riportati): la variabile più significativa è la somma dei fondi UE comprensiva del cofinanziamento nazionale (praticamente il Fondo di Rotazione). La Tabella 1 mette in luce come vari fondi nazionali (sia ordinari che inclusivi dell'FSC) non risultano significativi, mentre nella Tabella 2 si tiene conto dei trasferimenti in conto corrente alle imprese (l'unico fondo nazionale significativo). L'effetto finale sul livello di equilibrio del PIL pro capite regionale dipende dalla struttura dinamica di ciascuna equazione. In ogni caso i fondi UE hanno un effetto maggiore di quello dei trasferimenti in conto corrente alle imprese e pari a quasi un sesto di quello degli investimenti privati pro capite.

Dalla Tabella 2 (colonne 3 e 4) risulta poi che la qualità del governo ha un impatto nullo sull'efficacia dei fondi strutturali, ma migliora decisamente l'impatto dei trasferimenti alle imprese. Poiché la qualità del governo è più bassa nel Mezzogiorno, ciò, a parità di altri fattori, implica che i fondi UE, assai più di quelli nazionali, favoriscono la convergenza dei PIL regionali. Al fine di approfondire questo aspetto, si sono effettuate le stime per le sole regioni del Mezzogiorno, la cui qualità istituzionale risulta essere notevolmente inferiore. I coefficienti ottenuti per i fondi UE (v. colonne 5 e 6) sono in linea con quelli ottenuti per le venti regioni. Tendendo presente che la dotazione regionale di fondi UE è maggiore per le regioni meridionali, ciò avvalorava l'ipotesi che questi fondi abbiano contribuito a ridurre le disparità interregionali in Italia.

Tabella 1: Effetti di impatto dei fondi sul PIL pro capite delle 20 regioni italiane, Fondi UE più vari fondi nazionali

Variabile dipendente: PIL pro capite; tutte le variabili sono in logaritmi naturali  
Anni 1994-2013

<i>Variabili di interesse</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Investimenti fissi lordi privati	0,0326***	0,0307***	0,0323***	0,0303***	0,0324***	0,0305***	0,0318***	0,0301***
FESR + FSE + FAP	0,0041***		0,0043***		0,0041***		0,0041***	
FESR + FSE + FAP + Cofin Nazionale		0,0049***		0,0052***		0,0043***		0,0048***
Investimenti pubblici nazionali			0,0007	0,0009				
Spese in conto capitale					0,0061	0,0054		
Altri fondi nazionali (includono FSC)							-0,0009	-0,0011
n. di osservazioni	360	360	360	360	360	360	360	360
rho2	0,9966	0,9966	0,9966	0,9966	0,9947	0,9949	0,9965	0,9965

Leggenda

FAP: Fondi Agricoltura e Pesca

rho2: indicatore di bontà di adattamento

\*\*\* parametro significativo al 1% \*\* al 5% \* al 10%

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Contabilità regionale e MEF, Spesa statale regionalizzata, anni vari

Tabella 2: Effetti di impatto dei fondi sul PIL pro capite delle 20 regioni italiane, Fondi UE più trasferimenti in c. corrente alle imprese

Variabile dipendente: PIL pro capite; tutte le variabili sono in logaritmi naturali

Anni 1994-2013

<b>Variabili di interesse</b>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Investimenti fissi lordi privati	0,0307***	0,0289***	0,0322***	0,0204***	0,0228	0,0214
FESR + FSE + FAP	0,0040***		0,0049***		0,0045***	
FESR + FSE + FAP + Cofin Nazionale		0,0048***		0,0050***		0,0050***
Trasferimenti in c. corrente alle imprese	0,0033***	0,0033***	0,0030***	0,0030***	0,0046*	0,0044*
(FESR + FSE + FAP) * q			0,0014			
(FESR + FSE + FAP + Cofin Nazionale) * q				0,0006		
(Trasferimenti in c. corrente alle imprese) * q			0,0018**	0,0019*		
n. di osservazioni	360	360	360	360	360	360
rho2	0,9967	0,9967	0,9955	0,9951	0,9962	0,9963

Leggenda

FAP: Fondi Agricoltura e Pesca

rho2: indicatore di bontà di adattamento

\*\*\* parametro significativo al 1% \*\* al 5% \* al 10%

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Contabilità regionale e MEF, Spesa statale regionalizzata, anni vari

### Riferimenti bibliografici

Agenzia per la Coesione Territoriale – Relazione annuale CPT 2016

Blundell, R., Bond S.R. (1998), Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models, *Journal of Econometrics*, 87, 115-143.

Blundell R., Costa Dias M. (2000), Evaluation Methods for Non-Experimental Data, *Fiscal Studies*, 21, 4, 427-468.

Charron, N., Dijkstra, L., Lapuente, V., (2014), Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States, *Regional Studies*, 48, 68-90.

## Talenti creativi multipli: quali determinanti a livello locale?

di

*Silvia Cerisola*, Politecnico di Milano – Dipartimento ABC

La creatività è attualmente al centro di un vivace dibattito scientifico che coinvolge studiosi provenienti da discipline diverse<sup>1</sup>. L'interesse per l'argomento è fondamentalmente dovuto al potenziale impatto positivo che si ritiene la creatività possa avere sullo sviluppo economico (Florida 2002, EC 2010, UNCTAD 2008 e 2010); di conseguenza, comprendere le determinanti degli specifici modelli locali di specializzazione creativa risulta rilevante in termini di *policy*. Tuttavia, benché la letteratura esistente abbia identificato alcuni *driver* di creatività, l'evidenza empirica relativa al loro impatto specifico su particolari talenti creativi e sul grado di complessità creativa di un territorio è ancora estremamente scarsa.

In effetti, alcune caratteristiche socio-economiche locali possono influenzare la presenza di (diversi tipi di) creatività e il suo grado di diversificazione; si può pensare alla ricchezza, al capitale umano (Florida 2002), alla struttura settoriale, alle economie di urbanizzazione (Hospers 2003 e Bradford 2004) e alla dotazione infrastrutturale (Andersson et al. 1993). Inoltre, sulla base della letteratura esistente, che identifica alcune determinanti particolarmente rilevanti di creatività, la diversità socio-culturale, la presenza di settori creativi e di attrattive culturali vengono qui considerate con particolare attenzione. La diversità socio-culturale, infatti, sembra avere un impatto positivo sulla creatività locale in quanto il grado di tolleranza verso persone diverse (in termini di origini, cultura e stili di vita) e quindi il livello di apertura verso i nuovi arrivati influisce sulla capacità di promuovere nuove combinazioni di risorse ed idee (Florida 2002 e 2003, Baycan 2010). D'altra parte, anche la presenza rilevante di settori creativi è stata da più parti considerata legata alla creatività di un'area, così come la presenza di attrattive culturali (in termini di cinema, teatri, sale da concerto e simili) è ritenuta importante nell'attrarre talenti creativi, sulla base dell'idea che i "creativi" fondino le loro scelte localizzative non solo sui potenziali guadagni, ma anche e soprattutto sulla qualità e lo stile della vita (Florida 2002 e 2003, Clark 2011).

L'idea di partenza che qui si vuole presentare e sfruttare per il ragionamento è che la contaminazione di talenti di natura diversa sia ciò che stimola le idee migliori e più originali. Attraverso questo meccanismo, il grado di diversificazione (complessità) creativa può rivestire un ruolo rilevante nello sviluppo locale. Sulla base di questa convinzione, le principali modalità in cui la creatività può esprimersi vengono identificate in creatività artistica, creatività scientifica e creatività economica, sfruttando

---

<sup>1</sup> L'articolo da cui è tratto questo contributo è in corso di pubblicazione su *Journal of Cultural Economics* (DOI: 10.1007/s10824-017-9299-8). Si rimanda a tale fonte per dettagli sulla cornice concettuale, sui dati, sulle misure e sul procedimento di assegnazione alle diverse categorie.

una cornice concettuale che consente di tener conto anche di tutte le loro possibili combinazioni. Inoltre, viene analizzata la relazione empirica tra le caratteristiche socio-economiche locali e la presenza simultanea di talenti creativi di tipo diverso, seguendo un percorso logico che si sviluppa in tre passaggi:

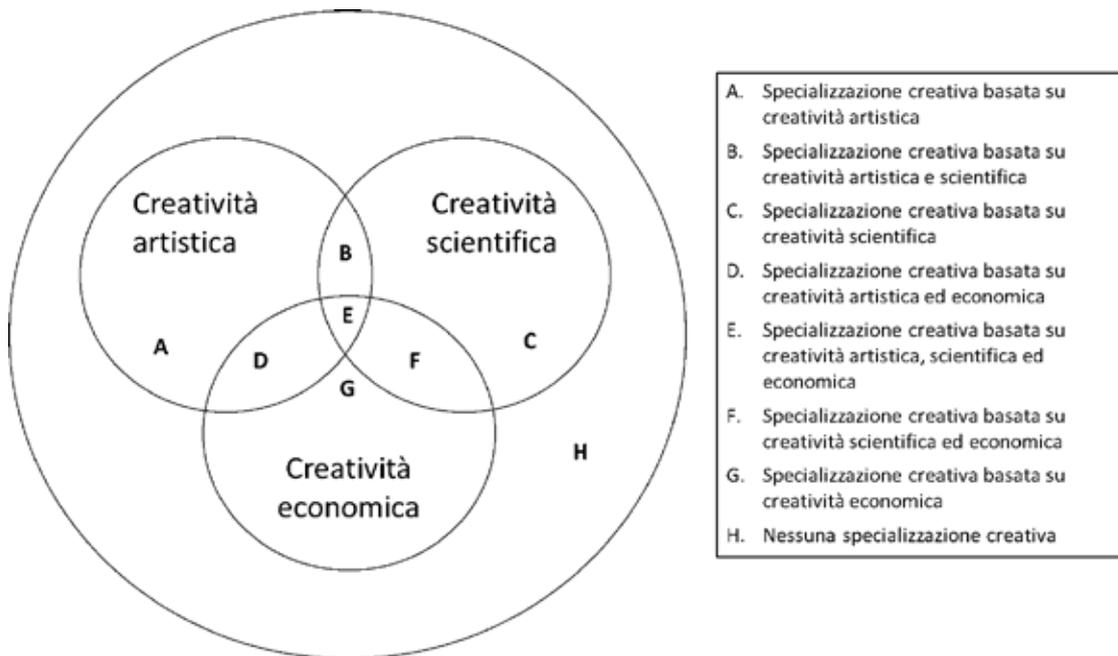
1. il primo passaggio è volto ad analizzare la “propensione creativa” di un’area, studiando le principali determinanti socio-economiche che influenzano la probabilità che una regione sia (in qualsiasi modo) creativa;
2. il secondo passaggio raffina il precedente ed esplora in maggiore dettaglio le determinanti di diversi tipi di specializzazione creativa. Infatti i talenti creativi possono avere origine da fonti tradizionali (arti e scienze) o da capacità economiche (imprenditorialità). Queste diverse fonti di talento hanno probabilmente *driver* diversi che vale la pena studiare;
3. infine, data la sua natura multidimensionale, la creatività può essere più o meno diversificata in termini di numero di talenti creativi diversi simultaneamente presenti all’interno di un’area. Di conseguenza, nella convinzione che l’interazione sinergica di talenti creativi diversi abbia effetti positivi sullo sviluppo economico, il terzo passaggio del ragionamento raffina ancor più l’analisi, concentrandosi sulle caratteristiche socio-economiche locali che influenzano la presenza simultanea di talenti creativi di tipo diverso (grado di complessità creativa).

### **(i) Talenti creativi diversi e loro interazioni**

Definire e misurare la creatività è estremamente difficile, fondamentalmente perché si tratta di un concetto intangibile e multidimensionale e perché esistono tipi diversi di creatività. Quindi, al fine di poter studiare l’argomento, qui si considerano creatività artistica, creatività scientifica e creatività economica come i modi principali in cui la creatività può essere espressa.

Lo schema logico è rappresentato in Figura 1. I tre cerchi che si intersecano mostrano i principali tipi di creatività, così come tutte le loro possibili interazioni. Viene contemplata anche l’esistenza di aree che non presentano nessun tipo di specializzazione creativa (H). Possono quindi esserci aree in cui la specializzazione creativa è più legata a talenti di tipo tradizionale (A, B e C in Figura 1), aree che uniscono talenti tradizionali e imprenditoriali (D, E e F in Figura 1) o aree la cui specializzazione creativa è di tipo esclusivamente imprenditoriale (G in Figura 1). Infine ci possono essere regioni che semplicemente non mostrano alcun tipo di specializzazione creativa (H in Figura 1). Inoltre questa cornice concettuale consente di tener conto del grado di complessità creativa (zero, uno, due o tre talenti creativi simultaneamente presenti) che caratterizza una data area.

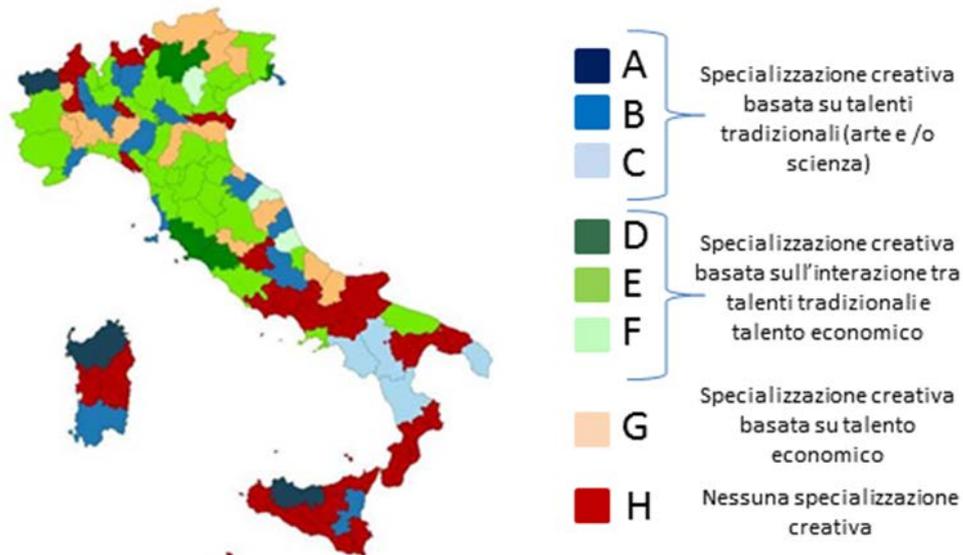
Figura 1: Possibili combinazioni di dotazioni creative in un'area



## (ii) Specializzazione creativa nelle province italiane

La cornice concettuale presentata viene applicata alle province italiane (NUTS 3). Le misure utilizzate per i tre diversi tipi di talenti creativi considerati, e quindi per l'assegnazione delle province alle diverse categorie di specializzazione creativa, sono elaborazioni di dati provenienti dal Censimento della Popolazione Italiana (professioni e popolazione) e dall'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi (marchi) e sono relativi agli anni 2001 e 2011. La Figura 2 mostra la distribuzione delle province italiane nei diversi modelli di specializzazione creativa nel 2011.

Figura 2: Modelli di specializzazione creativa: distribuzione delle province italiane nel 2011



### **(iii) Primo passaggio: determinanti della propensione alla creatività (in qualsiasi forma)**

Il primo passaggio analizza, attraverso un modello probit, i fattori socio-economici che influenzano la probabilità di un'area di mostrare un qualsiasi tipo di specializzazione creativa (categorie A-G in Figura 1). Come atteso, la diversità socio-culturale (misurata come quota di popolazione nata all'estero) emerge come una determinante significativa della probabilità di un'area di essere creativa (anche se il contrario è vero se si considerano stranieri con un livello di istruzione estremamente basso). Anche il capitale umano (quota di occupati laureati) e la ricchezza (PIL pro-capite) hanno un impatto rilevante, mentre settori creativi (quota dell'occupazione nei settori creativi) e attrattive culturali (numero di unità locali che gestiscono cinema, teatri, sale da concerto e simili ogni mille residenti) non sembrano avere un ruolo a questo stadio dell'analisi.

### **(iv) Secondo passaggio: determinanti di diversi tipi di specializzazione creativa**

Il secondo passaggio raffina il precedente studiando come le determinanti di creatività possano avere un effetto diverso a seconda del tipo particolare di specializzazione creativa che si considera. In questo caso, l'analisi svolta attraverso un multinomial logit fa emergere come la diversità socio-culturale abbia un effetto significativo solo sulla probabilità di sviluppare una specializzazione creativa basata sull'interazione tra talenti tradizionali (artistici e/o scientifici) e imprenditoriali (categorie D, E e F in Figura 1). Per questi tipi di specializzazione creativa anche la presenza di settori creativi e l'accessibilità logistica risultano essere determinanti importanti. Il capitale umano e la ricchezza, invece, influenzano significativamente solo i tipi di specializzazione creativa legati a talenti "tradizionali", artistici o scientifici (categorie A, B e C in Figura 1).

### **(v) Terzo passaggio: determinanti del grado di complessità creativa**

Il terzo passaggio, infine, analizza attraverso un ordered probit l'impatto delle determinanti di creatività sul livello di diversificazione creativa, cioè sul numero di talenti creativi diversi simultaneamente presenti in un'area. In questo caso, tutti e tre gli elementi di interesse (diversità socio-culturale, settori creativi e attrattive culturali) risultano avere un impatto significativo sul grado di complessità creativa. Quindi questi fattori supportano un tipo diversificato di creatività, che si ritiene possa facilitare il processo innovativo (e quindi migliorare la performance economica) favorendo la generazione di nuove idee. Anche il capitale umano e l'accessibilità logistica giocano un ruolo rilevante.

### **(vi) Conclusioni**

Il punto di partenza del ragionamento qui descritto è un'idea multidimensionale di creatività e il filo conduttore è legato alla convinzione che la contaminazione di talenti creativi di tipo diverso abbia un impatto positivo sulla generazione di idee innovative e, attraverso questo meccanismo, sullo sviluppo economico.

Alla luce dei risultati, si può concludere che attrarre stranieri (o, più in generale, persone diverse) possa essere vantaggioso per incentivare la creatività di un'area attraverso la tolleranza e l'interesse verso le differenze. Ciò, tuttavia, non è verificato nel caso di stranieri molto poco qualificati. Inoltre, incentivare la presenza di settori creativi ed aumentare la disponibilità di attrattive culturali sembra essere un'altra via percorribile per attrarre persone creative, aumentando la multidimensionalità della creatività locale e quindi potenzialmente incentivando lo sviluppo economico di una regione. Migliorare l'accessibilità logistica e la dotazione locale di capitale umano possono fungere da ulteriore spinta in questa direzione.

### Riferimenti bibliografici

- Andersson, A. E., Batten, D. F., Kobayashi, K., & Yoshikawa, K. (1993), Logistical dynamics, creativity and infrastructure. In A. E. Andersson, D. F. Batten, K. Kobayashi, & K. Yoshikawa (Eds.), *The cosmo-creative society—logistical networks in a dynamic economy*. Berlin: Springer.
- Baycan, T. (2010), Diversity and creativity as seedbeds for urban and regional dynamics. *European Planning Studies*, vol. 18(4), pp. 565–594.
- Bradford, N. (2004), Creative cities—structured policy dialogue backgrounder, Canadian Policy Research Networks: Background Paper No. F/46.
- Clark, T. N. (2011), Introduction: taking entertainment seriously. In T. N. Clark (Ed.), *City as an entertainment machine*. Lexington: Lexington Books.
- Cerisola S. (2017), Multiple creative talents and their determinants at the local level, *Journal of Cultural Economics*.
- European Commission (2010), Green Paper—unlocking the potential of cultural and creative industries.
- Florida, R. (2003), Cities and the creative class, *City & Community*, vol. 2, 1, 3-19.
- Florida, R. (2002), *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Hospers, G. (2003), Creative cities: Breeding places in the knowledge economy, *Knowledge, Technology & Policy*, vol. 16, 3, pp. 143–162.
- UNCTAD (2008), Creative economy report, ([http://unctad.org/en/docs/ditc20082cer\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/ditc20082cer_en.pdf)).
- UNCTAD (2010), Creative economy report, ([http://unctad.org/en/Docs/ditctab20103\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/ditctab20103_en.pdf)).

# Valorizzazione immobiliare e complessità normativa: una questione irrisolta

di

*Beatrice Maria Bellè*, DASTU – Politecnico di Milano

Negli ultimi venticinque anni in Italia si è assistito ad un crescente interesse per la valorizzazione di beni immobili pubblici e le possibili modalità di gestione e riutilizzo, soprattutto in ragione del fatto che molti di essi si trovano in condizioni di abbandono e degrado. Questa particolare attenzione è da correlarsi in particolare alla volontà, da parte dello Stato e degli enti territoriali, di trovare una soluzione che fosse in grado di favorire il riuso e la “messa a mercato” di questi beni e che, allo stesso tempo, fosse capace di incoraggiare e facilitare lo sviluppo locale e territoriale.

In questa direzione, a partire dagli anni '90, diverse normative sono state emanate per risolvere i problemi che presenta questo patrimonio immobiliare in quanto, oltre ad influire in maniera negativa sulla qualità urbana per le sue gravi condizioni, la sua situazione incide anche sull'aspetto economico degli enti locali, costretti a sostenere costi di manutenzione e di gestione.

Ciò che questo contributo vuole presentare sono le questioni normative che, negli ultimi venticinque anni, sembrano essere ancora irrisolte e che hanno portato ad avere un quadro istituzionale di riferimento incerto e, per molti aspetti, ambiguo. I fattori che hanno contribuito a rendere la questione complessa e dibattuta sono principalmente due: da una parte, la sovrapproduzione normativa e la mancanza di una visione univoca legata alla valorizzazione; dall'altra, la discordanza fra teorie, norme e pratica.

## **(i) Limiti e insuccessi normativi**

Per quanto riguarda la questione della sovrapproduzione normativa, il problema è legato soprattutto alla continua approvazione di leggi in materia di valorizzazione, tese a definire modalità e strumenti attraverso i quali questi processi possano attuarsi. In questo modo, il quadro istituzionale, ad oggi, continua ad aggiornarsi e a complicarsi allo stesso tempo, poiché le strategie d'azione vengono semplicemente aggiunte ad altre già esistenti.

Dai primi anni '90 le normative in materia di valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico sono state diverse e, spesso, hanno introdotto nuove metodologie in relazione a procedure e strumenti. Con la presentazione della Legge Finanziaria per il 1990 (legge 407/1989) e con il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 1991-1993 (DPEF, maggio 1990), per la prima volta, è prevista una privatizzazione immobiliare in grado di contribuire a risanare il debito pubblico, attraverso una revisione delle procedure di gestione del patrimonio immobiliare dello Stato: con questo processo, quindi, la valorizzazione – non ancora definita in questi termini – pone come obiettivo principale l'appianamento del debito pubblico. Negli anni

successivi, la questione delle casse statali si fa sempre più urgente e con l'introduzione dell'alienazione (legge 35/1992) e le dismissioni di immobili pubblici, soprattutto per beni di proprietà del Ministero della Difesa, si cerca di mettere in vendita grandi quantità di immobili, così da contribuire in maniera rilevante alla diminuzione del debito. Proprio per questo, nel corso degli anni seguenti, si è assistito a un importante processo di vendita e di dismissione di immobili appartenenti ad Enti Previdenziali, Stato ed enti territoriali: ciò, comunque, non ha contribuito, se non in maniera esigua, ad estinguere il debito pubblico (Cottarelli, 2015).

Nel 2001, il decreto legislativo 351 ha proposto grandi innovazioni per quanto riguarda la gestione e la valorizzazione degli immobili pubblici, introducendo le cartolarizzazioni (SCIP 1 e SCIP 2), un metodo utilizzato soprattutto in campo finanziario che permette la vendita dell'immobile attraverso titoli bancari e la loro successiva immissione sul mercato, che hanno suscitato qualche perplessità soprattutto in riferimento alle entrate effettive.

Come è possibile evidenziare, tutte queste normative sono accomunate da una visione economicistica che prevede che la valorizzazione sia un processo attraverso il quale gli immobili acquisiscono valore economico e contribuiscono al mantenimento delle casse statali (Micelli, 2014).

Parallela a questa prima corrente di pensiero, a partire dal 2004, se ne affianca un'altra completamente diversa per obiettivi, strumenti e modalità di azione: la tutela del patrimonio immobiliare pubblico. Con l'introduzione del Codice dei Beni Culturali (legge 24/2004), infatti, gli immobili pubblici, dopo aver passato quasi dieci anni fra alienazioni, privatizzazioni e cartolarizzazioni, poco indirizzate ad una visione culturale del bene stesso, si trovano al centro di un interesse diverso, legato soprattutto a logiche di valorizzazione culturale. In questo modo, gli immobili che vengono catalogati come beni culturali hanno la possibilità di essere restaurati e valorizzati, pur mantenendo le loro caratteristiche peculiari. Purtroppo, però, questi beni tanto idealizzati si trovano di fronte a due questioni molto importanti: la riduzione dei finanziamenti, da una parte, e la presunzione che *litterae non dant panem* (Bray, 2013). Per questo motivo, nonostante la presenza del Codice dei Beni Culturali, che si occupa di predisporre strumenti per la salvaguardia e difesa del patrimonio, nello stesso anno il Ministero dell'Economia e delle Finanze istituisce un fondo immobiliare denominato FIP (Fondo Immobiliare Pubblico), con il compito di ottenere liquidità da una lista di beni selezionati accuratamente. Anni più tardi, nel dicembre del 2006, una nuova svolta ai processi di valorizzazione è introdotta dalla Legge Finanziaria per il 2007 (D.lgs 296/2006): essa propone, infatti, due strumenti interessanti come la concessione per lunghi periodi (dai 50 ai 99 anni) e i PUV (Programmi Unitari di Valorizzazione), "iniziative urbane che si riferiscono ad insiemi di beni e sistemi urbani, subregionali e regionali molto diversificati, che ambiscono ad indurre trasformazioni e impatti differenziati" (Ponzini, 2013). Sebbene l'introduzione di strumenti innovativi abbia portato ad alcune novità dal punto di vista procedurale, queste politiche rimangono comunque legate a modelli economici del passato; per questo motivo, la convinzione del soggetto pubblico di poter semplicemente riadattare strumenti e modalità di gestione ha permesso che questi ultimi fossero condannati dal principio all'insuccesso: essi, infatti, nonostante grandi ambizioni,

sembrano non essersi mai avviati (per esempio “Valore Paese-Dimore”, un progetto promosso da Agenzia del Demanio). Pochi anni dopo, infatti, per far fronte alla crisi economica, lo Stato introduce una normativa (D.lgs 112/2008) che propone alcune manovre necessarie per risolvere i problemi economico-finanziari di quel periodo: tra questi provvedimenti, il Piano delle Alienazioni per “immobili suscettibili di valorizzazione ovvero dismissione” (art.58) risulta essere un’operazione importante a livello territoriale.

Dopo numerosi tentativi di valorizzazione immobiliare condizionati da logiche economiche, negli anni recenti sembra esserci un reale spostamento verso pratiche più attente a questioni locali: il Regolamento dei Beni Comuni, infatti, è uno degli strumenti che, dal 2014, promuove la cittadinanza attiva per la cura e la tutela dei beni comuni attraverso l’avvio di processi e progetti social-driven. Ciò è stato possibile soprattutto perché i recenti cambiamenti socio-economici hanno messo in luce le mancanze e i difetti delle normative italiane: l’alienazione, per esempio, sembra non trovare più spazio in una situazione di mercato immobiliare saturo. Ciò è dovuto anche ad una mancanza di attenzione da parte del soggetto pubblico che non è riuscito a sostenere il cambiamento, promuovendo continuamente strategie e politiche legate all’offerta (Micelli, Mangialardo, 2016).

## **(ii) Riflessioni e future prospettive**

Il quadro normativo presentato fa emergere alcune questioni importanti che riguardano il soggetto pubblico e le aspettative legate alla valorizzazione del proprio patrimonio. Questo breve excursus presenta diversi fattori che, in modi differenti, lasciano intendere come la complessità normativa non sia soltanto connessa alla sovrapproduzione.

Per cominciare, le politiche messe in atto a partire degli anni ’90 e trascinate fino ai giorni nostri, probabilmente avevano le loro ragioni d’essere negli anni in cui sono state concepite: riproporle continuamente in diversi periodi storici ha influito in maniera negativa sulle possibilità di presentare progetti e processi innovativi di valorizzazione. Allo stesso tempo, politiche incentrate sull’offerta con matrice economico-finanziaria e legate a modelli passati sono irrimediabilmente destinate all’insuccesso, come è emerso negli ultimi anni.

In secondo luogo, le politiche che si sono inserite nel contesto normativo come innovative (Legge Finanziaria per il 2007) nella realtà non hanno prodotto se non confusione e contraddizioni all’interno di un sistema legislativo già abbastanza complicato; ma, soprattutto, non hanno saputo rispondere ai cambiamenti strutturali politici, economici e sociali già in corso. In relazione a questo, infatti, i nuovi strumenti nei fatti, non hanno mai trovato lo spazio necessario per concretizzarsi, tanto che, solo un anno dopo, l’emergenza crisi ha messo in discussione concessioni e PUV, per lasciare spazio all’alienazione, ormai arrivata al limite del suo corso, dati i numerosi compendi ancora invenduti (Fabrizi et al., 2015).

Infine, l’avvento della crisi economica ha reso evidente che questi modelli di valorizzazione, già strutturalmente inconcludenti, non sembrano più possibili, non tanto in ragione del fallimento dei tentativi precedenti, quanto per un cambiamento organico

del mercato, delle pratiche e della società: l'evidente shift da una forma di valorizzazione istituzionale e regolativa top-down ad una valorizzazione locale, informale bottom-up con pratiche e attività spontanee, ha del tutto rivoluzionato i preconcetti legati alla valorizzazione politica.

In questo senso, quindi, la complessità normativa nella valorizzazione dei beni immobili pubblici non risponde solo ad una questione quantitativa, ma evidenzia anche un problema qualitativo sulle modalità e gli effetti urbani di questi processi che, se *historia magistra vitae*, devono essere ripensati secondo logiche differenti da quelle utilizzate fino a questo momento.

### **Riferimenti bibliografici**

Bray M. (2013), I beni culturali come beni comuni, *L'indice*, 10.

Cottarelli C. (2015), *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*, Milano: Feltrinelli.

Fabrizi C., Pico R., Casolaro L., Graziano M., Manzoli E., Soncin S., Esposito E., Saporito G., Sodano T., a cura di, (2015), Mercato immobiliare, imprese della filiera e credito: una valutazione degli effetti della lunga recessione, *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, 263, 1-57.

Micelli E. (2014), L'eccezione e la regola. Le forme della riqualificazione della città esistente tra demolizione e ricostruzione e interventi di riuso, *Valori e Valutazioni*, 12, 11-20.

Micelli E., Mangialardo A. (2016), Riuso urbano e immobili pubblici: la valorizzazione del patrimonio bottom up, *Territorio* 79, 109–117.

Ponzini D. (2013), Valorizzazione di immobili pubblici di interesse culturale in Italia: temi critici, Tutela, gestione e valorizzazione dei beni immobili pubblici, *Planum*, 27, II.

# Smart Cities e Smart Communities: il caso dei comuni delle Marche

di

*Fabiano Compagnucci*, Università Politecnica delle Marche – DIISM

*Gian Marco Revel*, Università Politecnica delle Marche – DIISM

*Sauro Longhi*, Università Politecnica delle Marche – DII

Fra le numerose accezioni assunte dal termine Smart City, quella adottata in questo lavoro la descrive come la risultante di azioni coordinate per il rafforzamento e il collegamento di capitale umano, sociale, ambientale e ICT, volte a generare uno sviluppo economico incrementale e più sostenibile, e una migliore qualità

della vita (European Parliament, 2014). In termini teorici, tale definizione richiama il modello della Quadrupla Elica (Arnkil et alii, 2010), che sottolinea le sinergie derivanti dal rapporto fra università, industria, istituzioni pubbliche e cittadini nel perseguire uno sviluppo intelligente.

Partire da questo approccio implica che, nonostante un focus fino ad oggi principalmente urbano e metropolitano, lo sviluppo intelligente va perseguito e declinato anche in ambienti dai caratteri non urbani, che svolgono un ruolo imprescindibile nel mantenimento della coesione sociale, ambientale ed economica a livello locale. In secondo luogo, considerare anche gli ambiti non urbani come destinatari di politiche intelligenti sottolinea l'importanza delle amministrazioni locali nel gestirne la governance. Se nelle aree urbane e metropolitane la presenza delle quattro eliche è pressoché sempre garantita, altrettanto non può dirsi per quelle non urbane, dove la sola presenza certa in forma organizzata è quella delle amministrazioni locali.

Sulla base di queste considerazioni, e del varo della partnership di innovazione europea Smart Cities e Smart Communities, l'Università Politecnica delle Marche, in collaborazione con l'ANCI Marche, ha preparato e somministrato ai comuni marchigiani un questionario volto a comprenderne potenzialità e criticità in termini di sviluppo intelligente<sup>1</sup>. Le Marche sono una regione interessante da questo punto di vista, per la loro marcata caratterizzazione produttiva e insediativa. Si tratta, infatti, di una regione con poche città, in cui i comuni sono di dimensioni medio-piccola (insieme ad Abruzzo e Basilicata, le Marche sono la regione con la minor percentuale di popolazione residente in comuni con più di 60.000 abitanti), e fortemente policentrica (Catalino *et al*, 2014). La struttura economica è influenzata principalmente dalla presenza del manifatturiero tipico del *Made in Italy*, generalmente orientato all'export, a bassa intensità tecnologica e bassa propensione all'innovazione (Goffi, 2011; Alessandrini, 2014; Potter et al, 2010).

Considerando gli assi secondo cui generalmente si articolano le politiche intelligenti (Economia, Sviluppo tecnologico, Ricerca, ed Innovazione, Ambiente, Mobilità e

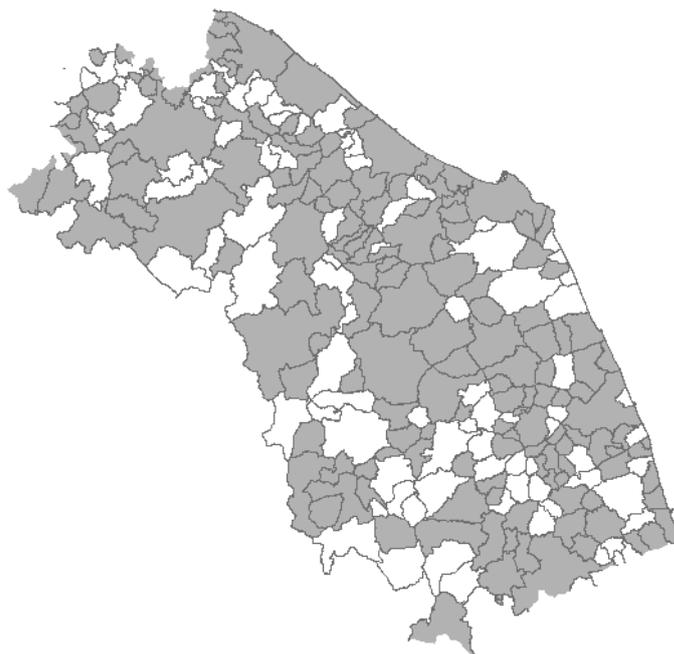
---

<sup>1</sup> Si ringraziano l'ANCI Marche e la sua Segreteria per la collaborazione nell'attività di somministrazione dei questionari ai comuni marchigiani.

Trasporto Pubblico Locale, Governance, Energia, Persone, Qualità della Vita) ed i relativi indicatori territoriali (Istat, 2015), le Marche presentano una situazione caratterizzata da luci ed ombre rispetto al resto delle regioni italiane. A fronte di buone performance negli assi Persone (soprattutto rispetto a reddito familiare disponibile e tassi di occupazione femminile e degli stranieri), Qualità della Vita (tasso di omicidi, e qualità del patrimonio edilizio storico) e Ambiente (numero di aree bonificate e riciclaggio rifiuti), e prestazioni leggermente inferiori in Governance (puntualità nella consegna delle opere pubbliche, e corsi ICT per i dipendenti pubblici) ed Energia (produzione di bioenergie e illuminazione pubblica), le criticità maggiori riguardano Economia (basso livello di spesa pubblica e privata in R&S, basso numero di imprese innovative e di ricercatori nel sistema), Mobilità (basso utilizzo del trasporto pubblico e della multi-modalità nel trasporto merci, eccessivamente orientato su gomma) e Sviluppo Tecnologico (limitata diffusione della banda larga ed ultra-larga nelle aree interne).

Rispetto a questi fatti stilizzati, con il questionario, cui hanno risposto 151 unità amministrative sulle 236 totali (pari al 64%) (Figura 1), si è cercato di capire come si stiano muovendo e si siano mossi i comuni marchigiani negli ultimi tre anni. Il questionario è organizzato in due sezioni.

Figura 1: Comuni che hanno risposto al questionario (in grigio)



La prima, di carattere generale, è finalizzata a valutare la presenza delle condizioni abilitanti allo sviluppo intelligente. Ad esempio, l'esistenza di un piano strategico, un aspetto importante in quanto capace di condizionare positivamente le scelte localizzative ed allocative di individui ed imprese, riguarda solo il 38,4% dei comuni. Tale percentuale si riduce nei comuni più piccoli, ma anche in quelli con più di 30.000 abitanti supera di poco la metà dei casi. Altrettanto basso il numero di comuni che dispongono di uffici

preposti alla progettazione europea, presenza, anche in questo caso, inversamente correlata alla dimensione dei comuni.

La seconda sezione riguarda invece più direttamente il tipo e le caratteristiche dei progetti approvati/implementati dai comuni (Tabella 1). Gli investimenti si sono concentrati sugli assi Ambiente, settore in cui le Marche vantavano già le performance migliori, e che ha raccolto il 26,5% dei progetti totali, Energia e Sviluppo Tecnologico, settori che, al contrario, necessitavano di interventi mirati, e che, in effetti, hanno raccolto rispettivamente il 21,5% ed il 13,1% dei progetti totali. Meno importante l'impegno negli assi Economia, con pochi comuni coinvolti e pochi progetti (3,8% sul totale), Mobilità (5,9%) e Governance (4,1%), un settore che, data la centralità delle amministrazioni locali nell'approccio proposto rispetto alle politiche smart, dovrebbe ricevere maggiore attenzione.

Tabella 1: Progetti e comuni coinvolti per asse – valori assoluti e percentuali

	Progetti	Comuni	% Progetti	% Comuni
Energia	120	48	21,5	20,3
Economia	21	10	3,8	4,2
Ambiente	148	53	26,5	22,5
Sviluppo tecnologico, R&S	73	34	13,1	14,4
Mobilità	33	16	5,9	6,8
Qualità della vita	66	21	11,8	8,9
Persone	64	15	11,4	6,4
Governance	23	14	4,1	5,9
Sanità Smart	11	3	2,0	1,3
Totale	559	86	100,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su questionario somministrato ai comuni marchigiani

Il ruolo svolto dalla partecipazione della cittadinanza e dei diversi portatori di interessi appare come un aspetto critico nella progettualità dei comuni, visto che, in generale, solo un terzo degli interventi ha coinvolto cittadini ed associazioni. Il dettaglio relativo ai singoli assi restituisce una situazione alquanto eterogenea. Gli assi Energia e Sviluppo Tecnologico sono quelli in cui la partecipazione è risultata minore, a differenza di quanto accaduto nell'Economia, Mobilità e Qualità della vita. Un ultimo fattore considerato riguarda la rilevanza della componente tecnologica nell'implementazione dei progetti, aspetto di fondamentale importanza quando si cerchi di stimolare lo sviluppo dell'economia della conoscenza e dell'innovazione (sia nella componente pubblica che in quella privata) e del suo indotto. In generale nella maggior parte dei progetti (59% dei casi), l'apporto tecnologico è risultato abbastanza o molto importante. Rispetto ai singoli assi, i progetti più tecnologicamente orientati hanno riguardato l'Energia, lo Sviluppo Tecnologico e, in parte, la Governance, mentre un minor tasso tecnologico ha caratterizzato gli assi Mobilità, Persone e Qualità della vita.

Le analisi effettuate, unitamente all'approccio teorico adottato, ci permettono di enunciare alcune considerazioni di policy rispetto alla Strategia Smart Cities e Smart Communities. In primo luogo, sembra utile distinguere fra prerequisiti per lo sviluppo intelligente e Smart Policies in senso stretto. Fanno parte del primo gruppo una serie di fattori e di competenze che le amministrazioni pubbliche dovrebbero vantare. In particolare:

1) dato che il processo economico ed insediativo è ormai organizzato secondo la metrica delle aree urbane funzionali (o sistemi funzionali intercomunali), questi, pur in assenza di una loro legittimazione istituzionale, dovrebbero rappresentare le aree target delle politiche pubbliche. Accanto ad una maggior corrispondenza fra politiche e sistemi socioeconomici su cui tali politiche intervengono, progettare per insiemi di comuni funzionalmente interrelati permetterebbe, infatti, di uscire dalla puntualità, frammentazione e dispersione delle iniziative e dei progetti-pilota, che, spesso, non consentono il raggiungimento delle adeguate soglie critiche necessarie al dispiegarsi degli auspicati effetti positivi. Tale prospettiva assume una valenza ancora maggiore alla luce della recente proposta di legge che prevede la fusione obbligatoria per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (DDL 3420) e, successivamente, inferiori a 10.000 abitanti che determinerà nelle Marche, e non solo, un cambiamento radicale nel governo del territorio.

2) La creazione di una classe di quadri, sia nel settore pubblico che in quello privato, preparata rispetto all'orizzonte di riferimento – quello europeo – rappresenta una seconda condizione abilitante ineludibile per il ruolo di interfaccia fra il livello locale e quello europeo, e, dunque, di *liaison* con i relativi programmi, procedure, progetti e fonti di finanziamento. A tal riguardo, basti pensare che l'Agenda Urbana 2020 mette a disposizione delle città europee 21,4 miliardi di euro, di cui 9,4 per le città metropolitane, 3,3 per qualsiasi tipo di città e ben 8,7 per quelle con meno di 5.000 abitanti. Inevitabilmente, la concorrenza per accedere a questi fondi sarà forte, per cui disporre di quadri all'altezza della situazione diventa un fattore strategico. Considerati i vincoli di bilancio ed i problemi di sotto-organico, i comuni più piccoli potrebbero incontrare ovvie difficoltà nell'acquisire tali competenze. L'istituzione del "progettista europeo per sistemi intercomunali", in cui, cioè, un insieme di comuni affida tale funzione ad una sola figura potrebbe ovviare a questa criticità. Ad esso potrebbe affiancarsi l'organizzazione di "Laboratori di contaminazione" fra amministrazioni locali, imprese e mondo della ricerca per socializzare e diffondere la conoscenza relativa alle esperienze delle singole unità amministrative, alle tecnologie più innovative disponibili, alle opportunità di finanziamento.

3) Le politiche pubbliche regionali, tenendo conto delle specificità del modello produttivo marchigiano ancora molto legato al settore manifatturiero, dovrebbero cercare di conseguire contemporaneamente il mantenimento dei livelli attuali di manodopera non specializzata e di occupazione manifatturiera, e la crescita dell'occupazione legata alle attività ad alta intensità di conoscenza. L'adozione di un modello di economia circolare rappresenta una soluzione da percorrere.

Rispetto alle raccomandazioni di carattere particolare, infine, data per assodata la necessità di investire nella banda ultra larga (fino a 20 e da 20 a 100 Mbps), vanno

potenziati gli interventi nell'asse Governance, considerata la centralità che l'attività delle amministrazioni locali riveste nell'approccio proposto, e nell'asse Mobilità (mobilità dolce, creazione di una rete capillare di piste ciclabili urbane e inter-urbane per collegare il patrimonio storico-artistico e naturalistico regionale eccezionalmente diffusi, stimolandone il relativo turismo). Andrebbe, inoltre, accresciuto il tasso tecnologico negli assi Energia e Ambiente, ad esempio aumentando gli interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici e dell'illuminazione pubblica. Accanto ai risparmi che tali interventi sono capaci di generare, ripagando nel tempo gli investimenti effettuati, non vanno trascurate le esternalità positive in termini di stimolo all'attività di innovazione e all'economia della conoscenza in generale.

### Riferimenti bibliografici

- Alessandrini P., (2014), (Ed.), *Rapporto Marche +20. Sviluppo nuovo senza fratture*, Regione Marche.
- Catalino S., Federiconi L., Moroni M., Sabbatini D., Zepponi A., (2007), *Il policentrismo nelle Marche: un caso di studio*, Regione Marche.
- European Parliament, (2014), *Mapping Smart Cities in the EU*. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE\\_ET\(2014\)507480\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf).
- Goffi G., (2013), Il sistema economico delle Marche. Artigianato e mercato del lavoro dagli anni Novanta alla crisi attuale, *Economia Marche – Journal of Applied Economics*, XXXII, 1, 96-125.
- ISTAT (2015), *Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*, Disponibile nel sito: <http://www.istat.it/it/archivio/16777>.
- Potter J., Proto A., Marchese M., (2010), Entrepreneurship, SMEs and Local Development in the Marche Region, Italy, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, 2010/12, OECD Publishing, Disponibile nel sito: <http://dx.doi.org/10.1787/5km7jf7tj6mt-en>

# Indicatori sintetici d'integrazione degli immigrati: un'applicazione ai comuni marchigiani

di

*Sergio Pollutri, Istat – DIRM-RMC e O.F.I.*

Il presente lavoro misura e analizza il “potenziale” d'inclusione dei territori comunali delle Marche<sup>1</sup>. L'analisi a livello comunale consente di focalizzare numerosi aspetti delle condizioni di vita delle popolazioni straniere

residenti che organizzano e vivono la loro esistenza confrontandosi con le problematiche e le opportunità che il territorio offre.

Si è consapevoli che la misurazione corretta dei fenomeni descritti in un contesto territoriale ampio (regionale) possa stimolare riflessioni utili ad individuare politiche attive e mirate, per e nel territorio, tuttavia non appare sufficiente una comparazione dei singoli fenomeni descritti: occorre anche restituire all'analista e al lettore una visione di sintesi dei vari dati statistici in contesti, per quanto possibile, univoci e coerenti.

## **(i) Metodologia**

Ispirato dal rapporto che il Cnel realizzò sugli indici d'integrazione degli immigrati in Italia (a livello provinciale e regionale), il progetto ha revisionato e ricostruito il sistema di indici e indicatori, con lo scopo di individuare gli aspetti più adatti o pertinenti a descrivere un contesto locale e, quindi, di permettere un confronto omogeneo e rappresentativo della popolazione immigrata.

Il postulato per la costruzione dell'indice sintetico finale (IIC) individua negli ambiti d'inserimento socio-lavorativo degli immigrati la maggior parte di quei fattori oggettivi in grado di condizionare in modo strutturale i processi d'integrazione a livello locale: più la situazione degli immigrati, in tali ambiti, apparirà soddisfacente in un comune, e maggiormente quel territorio offrirà delle precondizioni favorevoli all'innescarsi di processi d'inclusione efficaci (quindi, con un potenziale d'integrazione di tale territorio molto più alto). Viceversa, dove questi fattori d'inserimento socio-occupazionale saranno minori o assenti, i processi d'integrazione troveranno delle precondizioni territoriali strutturalmente sfavorevoli alla loro realizzazione e, perciò, il potenziale d'inclusione locale sarà più basso.

Ovviamente, il sistema realizzato non può diventare “lo” strumento di misurazione dell'integrazione degli stranieri (l'integrazione non può essere percepita direttamente e subito), tuttavia, tramite osservazioni indirette (individuando quegli aspetti

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro fa riferimento ai risultati del progetto, in corso da tre anni, dell'Osservatorio sul Fenomeno Immigrazione (OFI) in provincia di Macerata. Le opinioni espresse in questo lavoro sono quelle dell'autore e non impegnano la responsabilità dell'istituzione a cui appartiene.

concettualmente connessi e significativamente legati all'integrazione) si possono quantificare alcuni fattori specifici e determinati che, una volta sintetizzati e messi insieme, restituiscono dei parametri di valutazione utilizzabili per la misurazione dell'inclusione nel territorio preso in esame.

I dati di questi parametri assurgono così a indicatori e possono confluire nella costruzione di un apposito indice sintetico, ricordando ancora che questi indicatori misurano solo una parte dei fattori che concorrono a determinare il fenomeno "integrazione", senza alcuna pretesa di esaurirne l'intera portata.

Si tratta di importanti aspetti d'inserimento territoriale degli immigrati, ricavati da fonti e archivi ufficiali e misurati attraverso dati aggregati, i quali corrispondono a una parte dei "fattori oggettivi" dell'integrazione e che riguardano più specificatamente le condizioni strutturali in cui si inquadrano i processi d'integrazione (caratteristiche "ambientali").

Il metodo di misurazione si fonda su un sistema di indicatori che costituiscono gli indici sintetici; sono stati selezionati ventuno aspetti o temi, suddivisi equamente in tre gruppi tematici.

Ad ogni gruppo tematico corrisponde un indice sintetico, il quale, attraverso i sette indicatori che lo determinano, misura, per ogni territorio, il fenomeno corrispondente: l'attrattività dei territori, l'inserimento sociale e l'inserimento economico-lavorativo degli immigrati.

I tre indici sintetici risultano come medie aritmetiche dei rispettivi sette indicatori.

a) **Indice d'attrattività territoriale (IAT):** misura la capacità di ogni territorio di attirare e trattenere stabilmente al proprio interno quanta più popolazione immigrata presente a livello regionale, proponendosi come "polo di attrazione", con intensità variabili, delle presenze straniere nelle Marche e d'Italia.

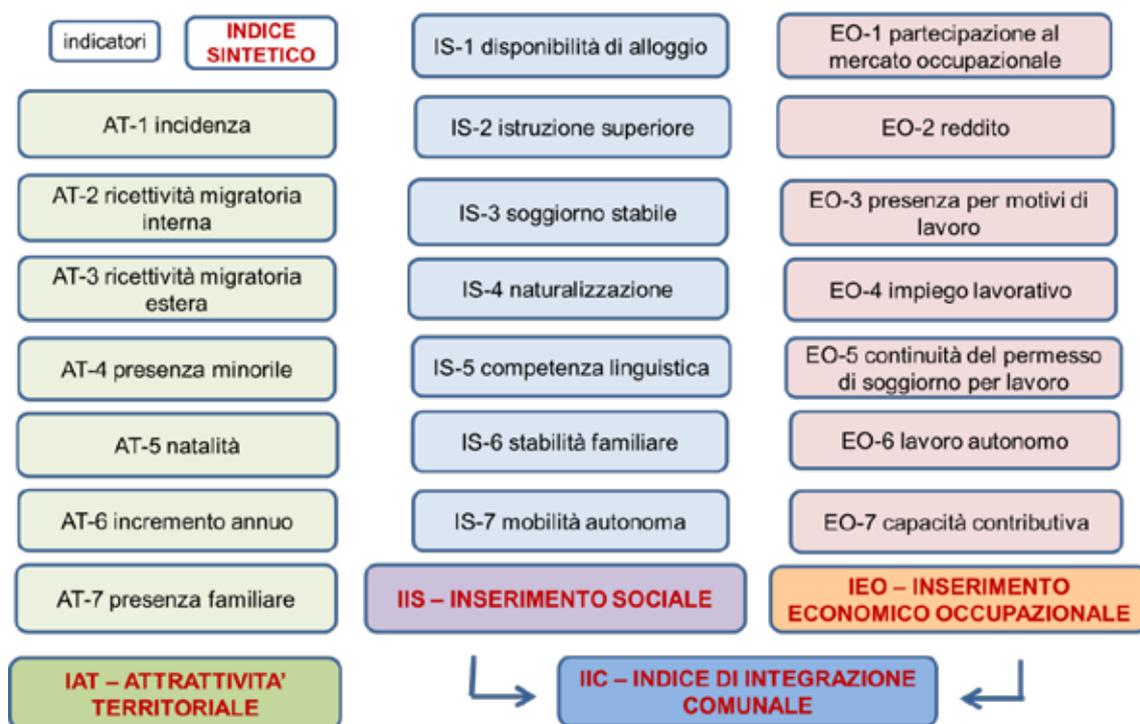
b) **Indice d'inserimento sociale (IIS):** misura il livello di accesso degli immigrati ad alcuni beni e servizi fondamentali di welfare (come la casa e l'istruzione superiore) e il grado di radicamento nel tessuto sociale attraverso un'adeguata conoscenza linguistica dell'italiano nonché il raggiungimento di determinati status giuridici che garantiscono e/o sanciscono un solido e maturo inserimento nella società di accoglienza.

c) **Indice d'inserimento economico e occupazionale (IEO):** misura il grado e la qualità della partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro e il loro inserimento nei circuiti produttivi ed economici locali, considerando fattori sia strettamente quantitativi (incidenza su tutti gli occupati, tasso d'imprenditorialità) sia indicativi del tipo di coinvolgimento e di impiego (tempo di occupazione, durata dei contratti, tenuta dello stato di regolarità legata al lavoro).

I valori d'ogni territorio sono stati trasformati successivamente in una scala di punteggio centesimale, attribuendo 100 al territorio di testa, 1 a quello di coda e un punteggio intermedio a tutti gli altri territori della graduatoria, eseguendo una normalizzazione di ogni valore rispetto al campo di variazione e al valore minimo

misurati empiricamente<sup>2</sup> e per ciascun indicatore è stata stilata una graduatoria dei comuni.

Figura 1: Schema dei tre indici e dei ventuno indicatori



In base ai punteggi così attribuiti, i territori sono stati raggruppati, all'interno delle rispettive graduatorie, in cinque fasce d'intensità: minima, bassa, media, alta e massima.

Analogamente al Cnel, non si utilizzerà l'indice IAT nel calcolo dell'indice finale poiché si è osservato che questo indice sintetizza soprattutto fenomeni di tipo demografico, utili ad individuare le aree in cui lo "stock" degli immigrati esercita un maggiore potere d'attrazione e capacità di trattenimento stabile, ma con poche correlazioni dirette con gli aspetti economici e sociali che influiscono sulla minore o maggiore virtualità d'inclusione propria di ogni territorio.

## (ii) Applicazione e considerazioni sui dati delle Marche

Nelle Marche ci sono comuni con scarsa presenza di immigrati per poter assegnare "valore" ai fenomeni da analizzare, per cui, anche per evitare fastidiose distorsioni, si è scelto di raccogliere dati nei cento comuni con almeno 270 residenti stranieri al Censimento 2011 (insieme rappresentano il 41% dei comuni e l'87% della popolazione straniera).

<sup>2</sup> Dove  $x_i$  è il valore da trasformare;  $X_i$  è il valore empirico sull'unità territoriale  $i$ ;  $L=100$ ;  $l=1$ ;  $m(X)$  e  $M(X)$  sono gli estremi inferiore e superiore della scala di misura propria dell'indicatore, la formula sarà:

$$x_i = \frac{X_i - m(X)}{M(X) - m(X)} (L - l) + l$$

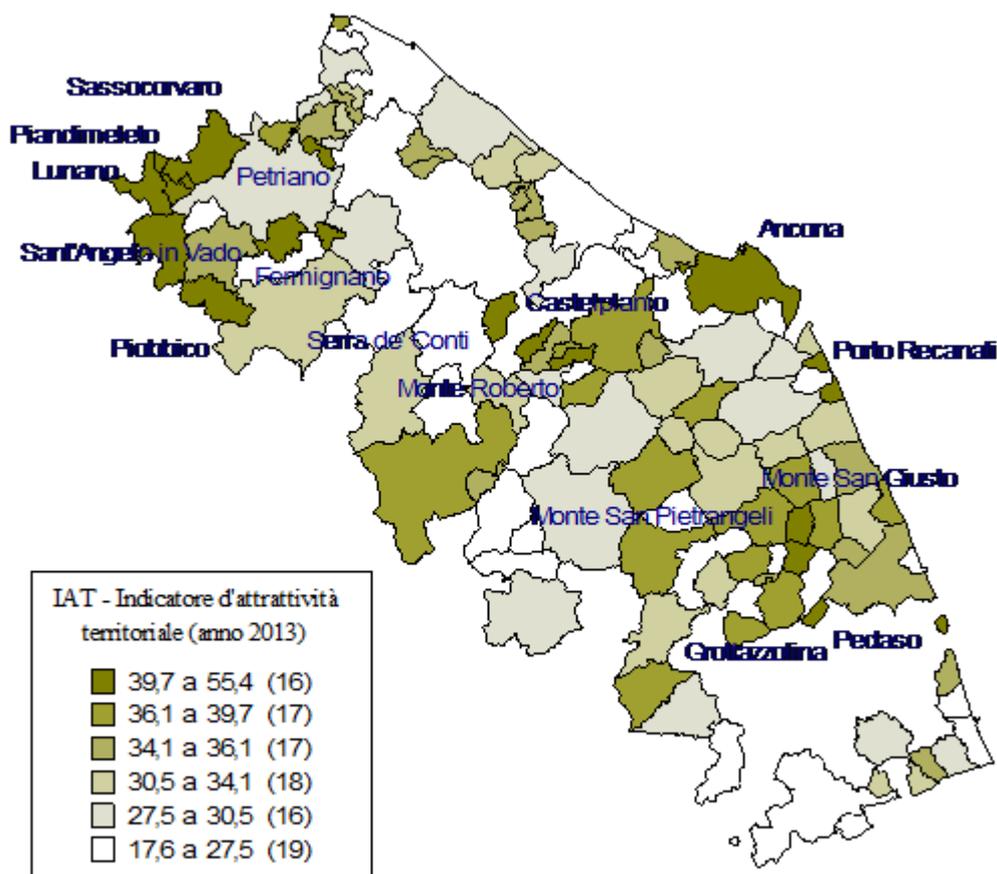
I territori “esclusi” vengono sommati a livello provinciale, sia per mantenere il riferimento complessivo regionale, sia per osservare la relativa posizione totale (perlomeno come residuo provinciale) all’interno dei singoli indicatori

Per confrontare efficacemente gli indicatori e gli indici riferiti a municipalità con caratteristiche diverse fra loro, i cento comuni rappresentativi sono suddivisi in quattro fasce demografiche: fino a 4mila abitanti (23 comuni), da 4.001 a 10mila abitanti (43 comuni), da 10.001 a 30mila abitanti (22 comuni) e oltre i 30mila abitanti (12 comuni).

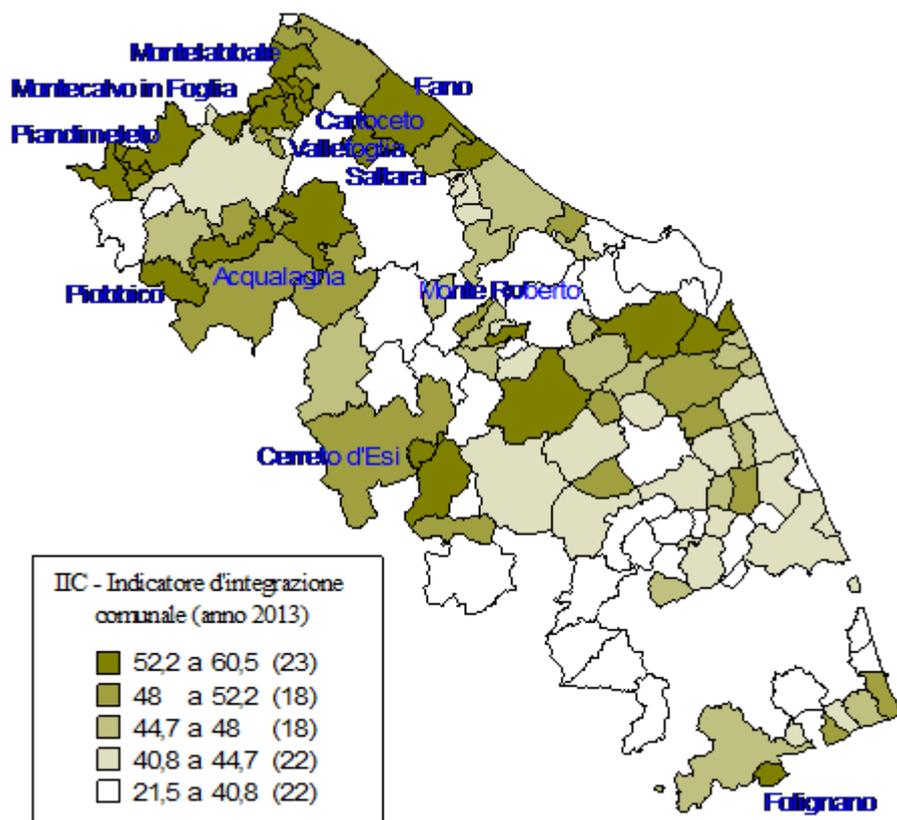
Applicando lo stesso metodo (media dei punteggi centesimali d’ogni territorio) ai due indici d’inserimento sociale e occupazionale, sono state quindi costruite le graduatorie (con relative fasce d’intensità) dell’indice sintetico finale (IIC), quello che misura il potenziale di integrazione proprio di ciascun territorio.

Figura 2: Indice d’attrattività territoriale (IAT) e indice d’integrazione comunale (IIC) – anno 2013

(a)



(b)



Chiaramente, solo un'analisi congiunta degli indicatori e dei due indici principali costruisce un quadro coerente, pur eterogeneo, che permette di formulare le migliori considerazioni e riflessioni in merito all'integrazione della popolazione straniera<sup>3</sup> (3).

In sintesi, nell'anno 2013 sono i piccoli e i medi territori della provincia pesarese ad offrire potenzialmente le maggiori opportunità d'inclusione, poiché sommano attrattività territoriale e integrazione comunale (IIS *in primis*); invece, l'alta attrattività territoriale dei medi comuni maceratesi e del capoluogo regionale (altre due aree individuate dai numeri) non trova una netta corrispondenza con l'indice IIC, soprattutto nella componente economico-occupazionale.

La crisi economica sembra aver colpito maggiormente dove la prosperità appariva più alta, nei poli industriali (maceratese e fermano delle calzature, centri e nuclei della costa ascolana e fermana, grandi e medie città dell'alta collina e della montagna marchigiana), cioè in tutti i territori in cui la presenza del lavoratore e residente straniero è maggiormente incisiva e determinante.

L'IIC mostra in maniera indiretta come abbiano "resistito" solo i comuni della costa e della collina marchigiana, quelli, forse, in grado di offrire una maggiore varietà di opportunità ad un popolazione che, per natura, dovrebbe essere maggiormente abituata al cambiamento.

<sup>3</sup> Per ragioni di spazio non sono stati inclusi commenti, tabelle e cartogrammi, materiale disponibile on-line in OFI, Rapporto Immigrazione 2014, 204-251 in <http://www.istat.it/it/archivio/161553>

Si rileva, infine, una minore “tenuta” complessiva per i comuni demograficamente più grandi (più opportunità per gli stranieri, ma maggiori difficoltà), mentre perdono terreno, in misura minore (o nel caso dell’IEO aumentano maggiormente), i comuni medi compresi nelle due fasce da 4.001 e 30mila abitanti.

I comuni più piccoli offrono valori migliori di quelli molto più grandi, ma non reggono il passo (o non limitano le perdite) come quelli appartenenti alle fasce intermedie.

Ai policy makers il compito di interpretare e progettare politiche mirate e concentrate d’inclusione nel tessuto sociale ed economico dei più grandi centri urbani e dei poli dei distretti industriali come emerge dai dati.

### **Riferimenti bibliografici**

Cesareo V., Blangiardo G.C. (2010), *Indici di integrazione*, Milano: Franco Angeli.

Cnel (2013), *Indici di integrazione degli immigrati in Italia, IX rapporto*, Roma: Cnel.

Cristaldi F. (2013), *Immigrazione e territorio*, Bologna: Pàtron editore.

Osservatorio sul Fenomeno Immigrazione – OFI (2015), *Rapporto Immigrazione 2014 in provincia di Macerata*, Risorsa on-line in <http://www.istat.it/it/archivio/161553> .

# Contesto socio-ambientale e rischiosità bancaria: un'analisi a scala regionale

di

*Massimo Arnone*, Università di Palermo

*Massimo Mucciardi*, Università di Messina

*Ferdinando Ofria*, Università di Messina

Il maggiore grado di rischio affrontato dalle aziende di credito del Mezzogiorno, rispetto a quelle del resto del Paese, è un tema che da anni interessa la letteratura economica. Alcuni studi (Morelli e Pittaluga, 1998; Barra et al, 2014) soffermano la loro attenzione sulla maggiore durata delle recessioni economiche nelle aree meridionali e sui conseguenti effetti, sia sulla liquidità delle aziende di credito sia sulla solvibilità dei mutuatari; in presenza, anche, di un mercato del credito meno concorrenziale rispetto a quello del Centro-Nord. Altri studi empirici, a livello regionale, evidenziano una relazione positiva tra l'accesso al credito e la fiducia reciproca tra banche e imprese (Bonaccorsi di Patti, 2009; Moro e Fink, 2013; Borri *et al.*, 2014; Mistrulli e Vacca, 2015). Questa relazione positiva viene confermata anche da altre ricerche, le quali, però, misurano gli effetti del contesto socio-ambientale sull'efficienza e/o rischiosità delle banche considerando, per le analisi empiriche, campioni di aziende di credito cooperativo. La scelta di queste ultime dipende dal fatto che, essendo di piccole dimensioni, gli sportelli di queste aziende sono distribuiti per lo più nella stessa regione in cui esse hanno la sede sociale; ciò consente di interpretare meglio gli effetti del territorio sulle loro azioni (Ofria e Venturi, 2000; Battaglia et al., 2010; Barra et al., 2014; Aiello e Bonanno, 2016).

In questa ricerca, seguendo una specifica metodologia per l'analisi statistica dei dati territoriali<sup>1</sup>, si tenta di individuare se la rischiosità delle banche di credito cooperativo nelle regioni del Mezzogiorno sia l'effetto, anche, di fenomeni socio-ambientali, come la presenza di "criminalità", o di disagio sociale, come la maggiore incidenza della "povertà". Il nostro campione (fonte: Federcasse e ISTAT) considera 390 aziende di credito cooperativo distribuite in tutte le regioni italiane per gli anni 2006-2011<sup>2</sup>.

Nella prima fase dell'indagine si è calcolato l'indice medio di rischiosità delle banche per regione, seguendo una metodologia già utilizzata in letteratura economica, e cioè mediante rapporto tra "sofferenze" e "impieghi".

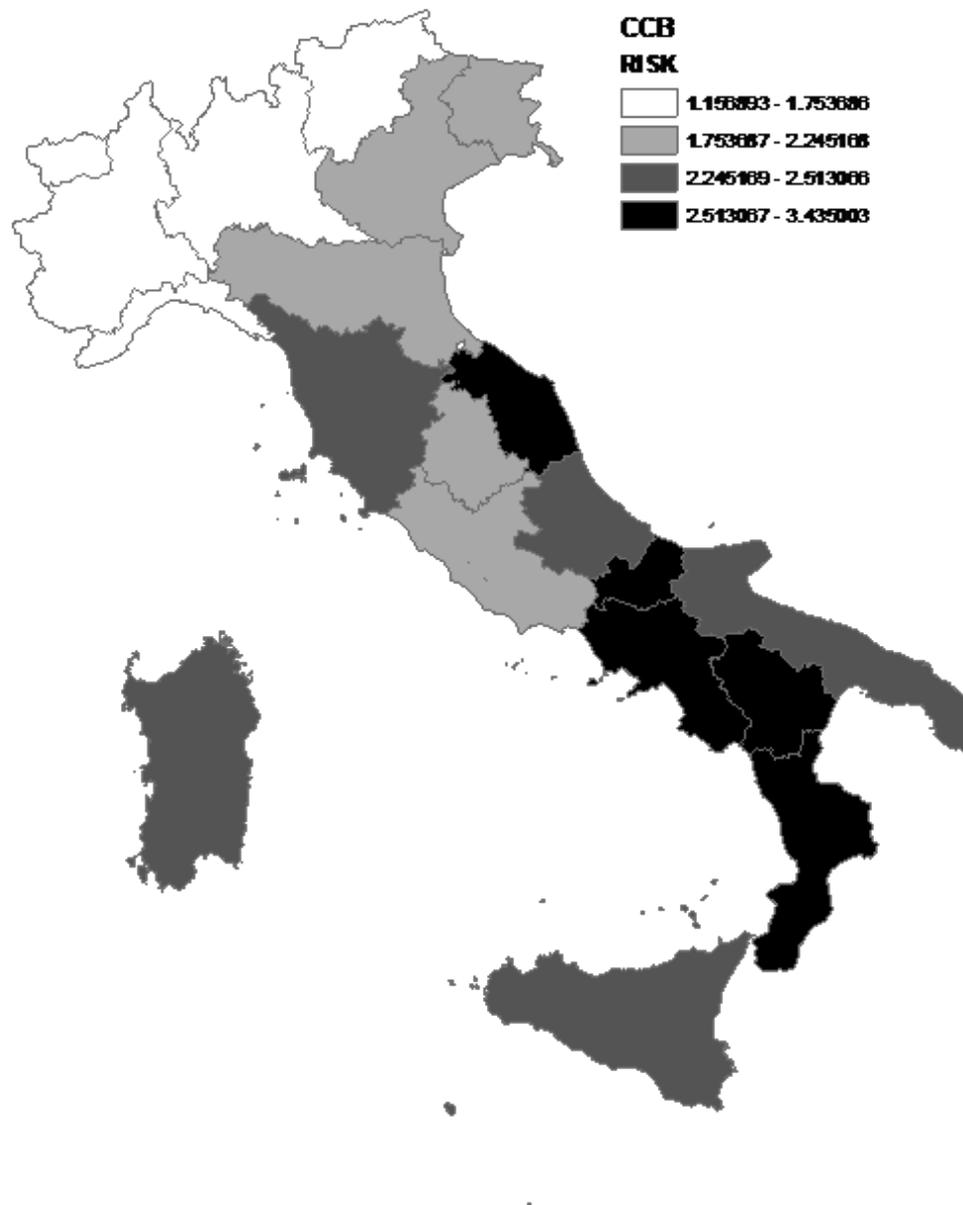
---

<sup>1</sup> In questo articolo si fa riferimento alla nota tecnica della Geographically Weighted Regression (GWR) di Fotheringham et. al (2002) a cui si rimanda per ulteriori approfondimenti.

<sup>2</sup> In quest'ottica territoriale preferiamo "stabilizzare i dati" prendendo i dati medi regionali per il periodo 2006-2011 per le variabili oggetto di analisi.

Prendendo in considerazione i dati medi regionali per il periodo considerato, i risultati evidenziano (fig. 1) una forte variabilità spaziale ( $IM=0.518$ )<sup>3</sup> dell'indice di rischio (RISK), con valori mediamente più elevati al Sud Italia rispetto al Nord Italia.

Figura 1. mappatura (in quartili) dell'indice di rischio (RISK)



Nella seconda fase di ricerca, allo scopo di individuare se i valori medi regionali di rischio siano correlati a fenomeni sociali come la povertà e la criminalità, sono state considerate, da prima, secondo un modello OLS, alcune variabili utilizzate in genere in letteratura come indicatori di tale fenomeno. Tra i vari modelli elaborati, sono risultate statisticamente significative sull'indice di rischio (RISK) le seguenti variabili:

<sup>3</sup> Si fa riferimento al noto indice di Moran per la quantificazione della variabilità spaziale.

l'indice di povertà regionale (POV), misurato in percentuale dal numero di famiglie che vivono al di sotto della soglia di povertà, e il tasso di criminalità organizzata e di tipo mafioso (CO), dato dal rapporto tra reati associativi su centomila abitanti. In considerazione della forte variabilità spaziale della rischiosità (RISK) presente a livello regionale, è stato stimato il modello geografico (GWR) per verificare la non-stazionarietà dei coefficienti rispetto al modello OLS (tab. 1).

Tabella 1: Stime OLS e GWR

Modello OLS			Modello GWR[1]				
	Coeff.	p_value	Min	25p	50p	75p	Max
Intercept	1.109	0.000	1.034	1.059	1.177	1.283	1.349
CO	0.225	0.079	0.162	0.177	0.215	0.281	0.301
POV	0.051	0.010	0.037	0.043	0.049	0.051	0.052
R <sup>2</sup> OLS=0.62			R <sup>2</sup> GWR=0.89				
<i>Min=minimum; 25p=1° quartile; 50p=2° quartile; 75p=3° quartile; Max=massimo</i>							

[1] Sebbene il campione delle unità territoriali risulti abbastanza piccolo, il risultato del test Monte Carlo per la verifica della stazionarietà dei coefficienti conduce al rigetto dell'ipotesi ( $p < 0.05$ ) per le variabili POV e CO. Oltre a ciò il valore del test F, utilizzato per comparare la performance del modello GWR rispetto al modello OLS, risulta significativo ( $p < 0.05$ ) giustificando l'approccio adottato.

I risultati ottenuti secondo il modello GWR (tab. 1), evidenziano come l'indice di povertà (POV) assume maggiore incidenza sull'indice di rischiosità per le regioni del Mezzogiorno, rispetto all'indicatore di criminalità (CO) che risulta maggiormente rilevante nelle regioni del Nord. In generale, sono evidenti nel modello GWR (tab. 1) le oscillazioni (dal valore minimo al valore massimo) dei coefficienti locali di regressione. Inoltre, le mappature dei suddetti coefficienti per le sole variabili esplicative (fig.2 e fig.3) mettono in risalto dei cluster regionali, con una netta contrapposizione Nord-Sud.

Le possibili spiegazioni di tali risultati sono:

1) Le aziende di credito del Sud, in una situazione di disagio sociale e di incertezza, trovano più conveniente selezionare il credito in prevalenza mediante l'aumento dei tassi attivi, piuttosto che sopportare costi notevoli per ottenere informazioni sulla solvibilità della clientela. L'aumento dei tassi, come è noto in letteratura economica, genera un fenomeno vizioso dal nome di "selezione avversa". Si ha quest'ultimo quando, essendoci tassi attivi alti, a domandare credito sono prevalentemente sia coloro che progettano iniziative altamente rischiose, sia coloro che nulla hanno da perdere, dal punto di vista etico, in caso di fallimento;

2) Il fenomeno criminale non è più da anni un fenomeno distorsivo per il solo per il Mezzogiorno, ma risulta essere, e le cronache giudiziarie lo confermano, un cd. "fallimento di mercato" per tutta l'economia italiana.

I risultati di questa ricerca permettono una riflessione sulle politiche di intervento per ridurre o arginare i possibili effetti negativi causati dai cd. fattori "socio-ambientali" sul sistema creditizio. Esse dovrebbero essere volte, da un lato, ad intensificare la lotta alla

criminalità organizzata nelle aree dove il fenomeno è maggiormente intenso; dall'altro, ad attenzionare le realtà di disagio sociale presenti nei territori.

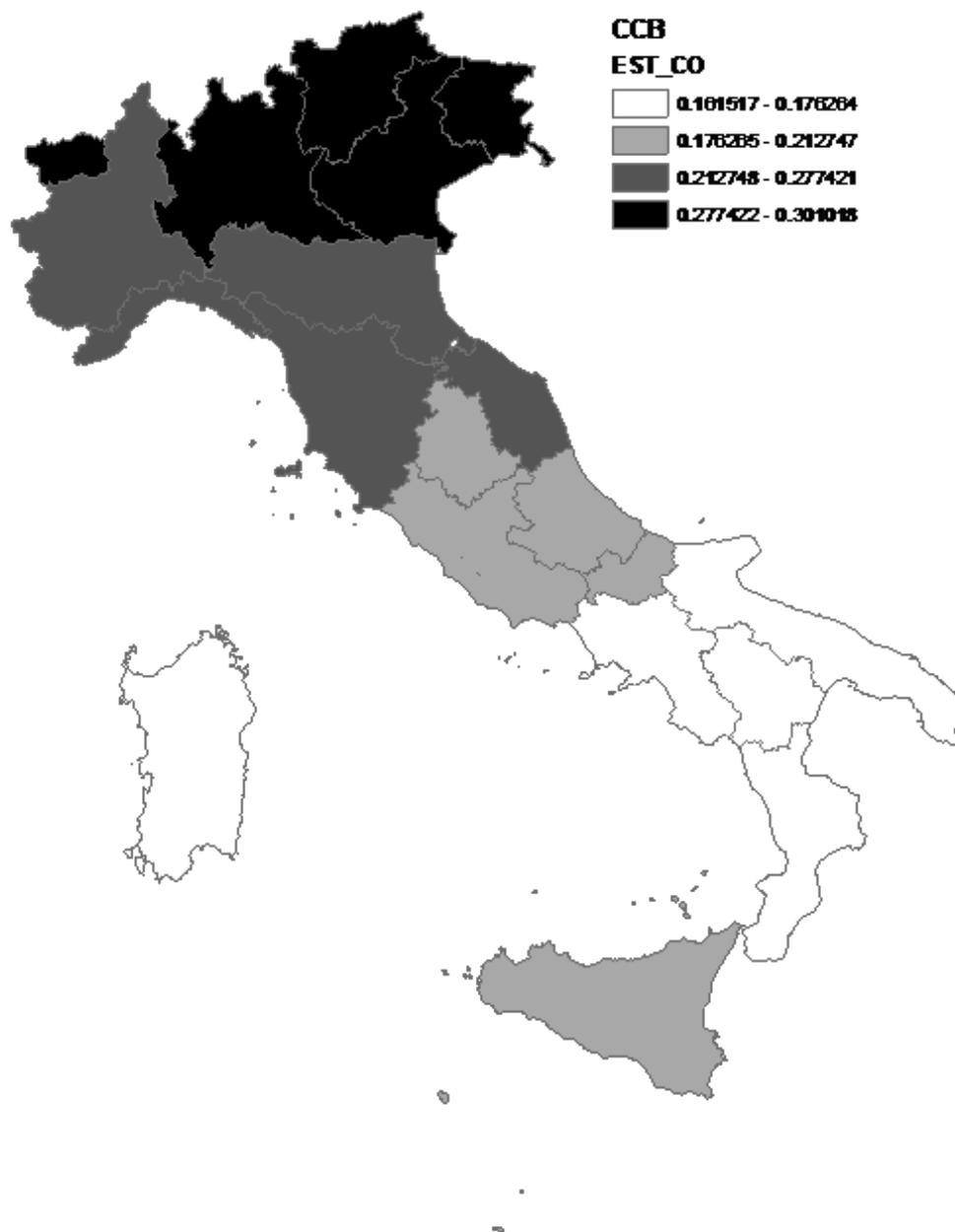
Figura 2: Mappatura (in quartili) del coefficiente dell'indice di povertà stimato (EST\_POV) con il modello GWR –



Non è un caso che le politiche di contrasto alla criminalità e al disagio sociale risultino tra gli obiettivi tematici (obiettivo tematico 9) della Politica di Coesione, 2014-2020, dell'UE. La Strategia Europa 2020, in particolare, richiede ai Paesi Ue, entro il 2020, di fare uscire 20 milioni di persone dalla povertà e dall'emarginazione, mediante, tra l'altro, i seguenti ambiti di intervento: 1) misure trasversali in un'ampia gamma di settori (come il mercato del lavoro, il reddito minimo, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, gli alloggi e l'accesso a conti bancari di base); 2) un migliore uso dei fondi europei per sostenere

l'integrazione (la Commissione ha proposto che il 20% delle risorse del Fondo sociale europeo venga destinato alla lotta contro la povertà e l'emarginazione); 3) misure integrate di prevenzione e contrasto ai fenomeni del racket, dell'usura e dei fenomeni corruttivi.

Figura 4. Spesa primaria per l'ambiente – stanziamenti iniziali di competenza negli anni 2016-2018



Per concludere, per l'Italia, le azioni e gli strumenti finanziari necessari per raggiungere gli obiettivi tematici indicati dalla Politica di Coesione sono indicati nell'Accordo di Partenariato del 29 ottobre 2014 (Agenzia per la Coesione, 2014) tra la Commissione europea e il Governo italiano. Questo Accordo, tra l'altro, prevede Azioni

PON (“Legalità” e “Inclusione”) mirate volte ad contrastare, nelle aree ad alta esclusione sociale, sia l’illegalità che la povertà.

### Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione (2014), Accordo di Partenariato, <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/index.html>.
- Aiello, F., Bonanno, G. (2016), Bank efficiency and local market conditions. Evidence from Italy, *Journal of Economics and Business*, 83, 70-90.
- Barra, C., Destefanis, S., Lubrano Lavadera, G. (2014), The Crisis and the Efficiency of Italian Cooperative Banks, In *55th Annual Meeting of the Italian Economic Society*, 23-25.
- Battaglia, F., Farina, V., Fiordelisi, F., Ricci, O. (2010), The efficiency of cooperative banks: the impact of environmental economic conditions, *Applied Financial Economics*, 20,17, 1363-1376.
- Bonaccorsi di Patti E. (2009), Weak Institutions and Credit Availability: the Impact of Crime on Bank loans, *Bank of Italy Occasional Paper*, 52, 1-32.
- Borri, N., Caccavaio, M., Giorgio, G. D., Sorrentino, A. M. (2014), Systemic Risk in the Italian Banking Industry, *Economic Notes*, 43, 1, 21-38.
- Fotheringham A.S., Brunson C., Charlton M. (2002), *Geographically Weighted Regression: The analysis of spatially varying relationships*, Wiley:West Sussex.
- Mistrulli, P. E., Vacca, V. (2015), *Social capital and the cost of credit: evidence from a crisis*, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area, 1009.
- Morelli, P., G.B. Pittaluga (1998), *Le sofferenze bancarie: tendenze e previsioni*; in Masciandaro D., Porta A. (Eds.), *Le sofferenze bancarie in Italia*, Bancaria editrice:Roma.
- Moro, A., Fink, M. (2013), Loan managers’ trust and credit access for SMEs. *Journal of Banking & Finance*, 37, 3, 927-936.
- Ofria F., Venturi L. (2000), Divari regionali di efficienza nelle banche di credito cooperativo: un’analisi parametrica, *Bancaria*, 1, 22-31.