



Volume 7 - Numero 6 - Novembre 2017

Carlo Donolo: un ricercatore per il buon governo di <i>Giuseppe Dematteis</i>	213 - 217
Intensità ed efficacia dei Fondi Strutturali Europei di <i>Augusto Cerqua, Guido Pellegrini</i>	218 - 221
Il BES nella programmazione regionale. Un possibile approccio di <i>Nunzio Mastrorocco, Rocco Vincenzo Santandrea</i>	222 - 227
Le risorse finanziarie dei governi di area vasta: situazione e prospettive di <i>Vittorio Ferri</i>	228 - 232
Formazione professionale e politiche: l'esperienza lombarda di <i>Alberto Bramanti</i>	233 - 236
Dinamiche del capitale sociale e partecipazione. Il caso UnissOlbia2020 di <i>Simone Franceschini, Gerardo Ettore Marletto</i>	237 - 241
Il volto (poco) rosa dell'agricoltura di una regione avanzata: il caso della Lombardia di <i>Valentina Cattivelli</i>	242 - 246

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

Cristoforo Sergio Bertuglia, Politecnico di Torino

Dino Borri, Politecnico di Bari

Ron Boschma, University of Utrecht

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata

Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza

Giuseppe Dematteis, Politecnico di Torino

Rodolfo Helg, Università Bocconi

Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria

Fabio Mazzola, Università degli Studi di Palermo

Enzo Pontarollo, Università Cattolica, sede di Milano

Andres Rodriguez Pose, The London School of Economics

Lanfranco Senn, Università Bocconi

André Torre, INRA, Paris

Antonio Vazquez-Barquero, Universidad Autonoma de Madrid

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)

Carlo Donolo: un ricercatore per il buon governo

di

Giuseppe Dematteis, Dislivelli

Carlo Donolo, già professore ordinario di Sociologia Economica all'Università di Roma La Sapienza, ci lascia l'eredità scientifica di una vita di lavoro sul fronte della ricerca sociologica al confine con le scienze giuridiche, politiche ed economiche, che l'ha visto impegnato su temi come i movimenti sociali, la questione meridionale, i sistemi politici, il ruolo del sindacato, il governo delle città, le politiche pubbliche con particolare riguardo all'innovazione, ai beni comuni, allo sviluppo sostenibile e alla costruzione della società della conoscenza. L'originalità dei suoi contributi si deve, oltre che a una grande curiosità scientifica, anche ad esperienze dirette derivanti dal suo impegno civile e a una approfondita preparazione teorico-metodologica nella teoria critica di matrice francofortese e nell'analisi dei sistemi complessi. Le cose da dire sarebbero molte, ma quello che mi preme è ricordare il valore scientifico e civile del suo metodo di lavoro e lo farò qui riferendomi alle due tematiche attraverso cui si è maggiormente sviluppato il nostro rapporto di collaborazione e di scambio intellettuale: il governo delle città e lo sviluppo locale, quest'ultimo relativamente ad alcuni temi cruciali: la differenza tra sviluppo e crescita, il significato e il ruolo imprescindibile del territorio e dei luoghi, e, per quanto riguarda le politiche, l'ermeneutica territoriale e il "territorio capace".

(i) Sul governo delle città: una lezione di realismo analitico-metodologico.

Donolo ha trattato il problema del governo urbano in modo sistematico nel suo contributo alla *Commissione sul governo delle città* del Consiglio Italiano per le scienze sociali, a cui partecipò attivamente negli anni 2008-'11 (Donolo, 2011a). Ma il problema urbano è presente in vari altri suoi scritti, in quanto, per usare le sue parole: "nella città, meglio nell'urbano, si riassume tutto il sistema-paese" (ibidem, p. 206) e ancora: "gran parte dei problemi urgenti e acuti, ma anche cronici e difficili, del nostro Paese sono questioni urbane" (Donolo, 2016, p. 9).

Il suo approccio è basato sulla convinzione che "*il governo possibile della città deve avere una relazione intrinseca con la natura dei processi urbani*" (Donolo, 2011a, p. 185, corsivo suo). Non lo interessavano ricette generali astratte, ma la ricerca pragmatica delle forme di un "governo possibile" che deve tener conto di "processi caotici, di strutture ordinate e di configurazioni riconoscibili" (ibidem, p. 188-189). Per lui l'"ordine possibile" è una miscela variabile e instabile di *ordine spontaneo* e di *governo deliberato*. Il primo deriva da "forze quasi-naturali", che ci obbligano a considerare la città come seconda natura. Questo ordine quasi-naturale è un limite, su cui lavorare, e

nello stesso tempo è un monito alle velleità dei pianificatori e al semplicismo dei riduttori della complessità, mentre è essenziale per “il calcolo razionale della progettazione, che valorizza la conoscenza e la competenza tecnico-scientifica”. Infatti “contrariamente agli assunti normativi, il governo politico della città è solo una parte della governance e questa a sua volta è solo una parte dei processi che producono effetti di governo: {Effetti di governo > Governance > Governo politico-amministrativo}”. E aggiunge: “Gli altri fattori e componenti che devono essere evocati per completare il quadro sono: (a) l’autoorganizzazione propria di sistemi complessi, (b) l’ordine “spontaneo” del mercato, (c) il sistema delle imprese, e (d) la componente quasi-naturale della città costruita. A parte va poi considerato il ruolo “autonomo” della cultura civica, in quanto eccedente il processo politico-amministrativo che pure alimenta” (ibidem). Infine in fatto che “il conflitto urbano fa parte a pieno titolo del processo di governance, ma deve restare imprevedibile e irriducibile come energia d’innovazione” (Donolo, 2011a, p. 185). Ne consegue che *il governo possibile* è un tipico “governo debole”, che “adotta – sempre per necessità e per virtù – una prospettiva strategica, la sola praticabile nelle interazioni di rete, capace di apprendimento, di autocorrezione e di sfida ai limiti costitutivi della politica, del mercato e della burocrazia” (ibidem).

(ii) Sullo sviluppo locale: sviluppo /crescita.

Per Donolo lo sviluppo è “il processo di aumento delle dotazioni in termini di beni pubblici e comuni, di crescita dell’enciclopedia dei diritti soddisfacibili e infine delle capacità degli attori individuali e collettivi” (Donolo, 2007, p. 4).

E poi ancora, citando Amartya Sen, è ciò che permette la crescita delle libertà positive ed è un processo multidimensionale. Perciò non è riducibile alla crescita economica, soprattutto perché “la domanda collettiva è di sviluppo non di crescita” (ibidem, p. 20). Va notato che egli non nega l’importanza della crescita economica, ma mette in evidenza che la sola crescita (senza sviluppo) ha costi in aumento ed è concepibile solo sotto limiti e vincoli. In particolare: “abbiamo urgente bisogno di ricollocare la crescita all’interno di un modello di sviluppo sostenibile o non ne usciamo” (ibidem, p. 19). Nel pensiero di Carlo Donolo – che tra l’altro fu co-fondatore della Fondazione Sviluppo Sostenibile Italia – la sostenibilità occupa un posto centrale (si veda in particolare Donolo, 2005). Essa è multidimensionale e va declinata nelle sue varie forme: ambientale, sociale e cognitiva. Infine, oltre che sostenibile, lo sviluppo deve essere integrato e coeso, cioè sociale, a partire dal territorio e dal locale, che perciò sono concetti costitutivi di una teoria dello sviluppo fondata sull’osservazione dei fatti.

(iii) Territorio, luogo, locale.

Quello di territorio è per Donolo un concetto essenzialmente operativo, in quanto “parliamo di territorio per trattare di radicamenti locali dello sviluppo” (Donolo, 2007, p. 39). La sua natura è processuale e multilivello. Di conseguenza, non può solo essere pensato come contenitore, supporto, stock di beni materiali e immateriali per la crescita. È qualcosa di attivo e reattivo: luogo dello sviluppo, contesto multidimensionale, ecosistema, bene comune. È una realtà complessa e molteplice, non semplificabile, difficilmente governabile in quanto è fragile, sovrautilizzato, a rischio, diversificato e

diviso, arena di conflitti rivelatori (ibidem, p. 40-43). Altrettanto preciso è per lui il significato di “locale”. Con questo termine non s’intende solo il luogo periferico dove piccolo è bello, soprattutto perché “lo sviluppo locale non è tutto e solo locale” (ibidem, p. 68). “Per lo sviluppo il livello locale è il laboratorio ideale di integrazione, sostenibilità e coesione”, perché si intreccia con il sociale alla scala appropriata per uno sviluppo centrato sui beni pubblici e comuni, per le strategie d’integrazione. È “luogo per la coabitazione e la miscela di tutte le risorse”. È il mediatore” tra la valorizzazione sostenibile del patrimonio e dei beni immateriali e il governo dei processi in termini di cura delle esternalità positive e negative” (ibidem, pp. 11-12).

(iv) Politiche, strategie e pratiche di sviluppo locale.

Nel saggio *Italia sperduta* (Donolo, 2011a) le chiavi per uscire dal declino sono indicate in varie forme di sviluppo sostenibile. Un ruolo fondamentale è giocato dallo sviluppo locale, un tema a cui Donolo aveva già dedicato tre libri (2003, 2005 e 2007), l’ultimo dei quali compendia il suo pensiero in materia che è ancora molto attuale. La sua analisi parte dalla constatazione che dopo la crescita fordista la società italiana ha come ricchezza il patrimonio dei beni ambientali e culturali, il capitale sociale e il capitale umano, mentre ha come prospettiva la società e dell’economia della conoscenza, con l’obiettivo di mirare ai vantaggi competitivi basati sulla qualità del processo e del prodotto. Il che significa anzitutto qualità sociale e ambientale e *institutional building*, cioè in definitiva sviluppo sostenibile. In questo rinnovato contesto “la crescita economica va orientata strategicamente ai parametri della qualità” (Donolo, 2007, p. 13). Come? La sua risposta si basa su tre argomenti principali.

Primo: occorrono politiche che partano dalle capacità dei territori e tendano a sostenerle e ad accrescerle. Una capacità che va intesa come processo alla base del quale c’è la riflessività: “idea forza per indicare la compenetrazione di pratiche, processi e politiche che sono sia sostenibili che capacitanti”. Il quinto capitolo del già citato *Sostenere lo sviluppo* s’intitola infatti “Verso territori capaci”. Il fattore decisivo è il capitale sociale come “gomitolo di potenziali di sviluppo” da cui dipendono capacità, gradi di autonomia, processi di auto-organizzazione (Donolo, 2007, pp. 119-20).

Secondo: occorre praticare un agire strategico basato su interattività, comunicazione, scambio, flessibilità. Esso permette di “incorporare la complessità nelle politiche pubbliche” (ibidem, p. 151), dunque anche qui si tratta di un “governo debole”, che mira a uno sviluppo territoriale basato su progetti complessi, nella loro essenza strategici, perché “un progetto è complesso quando sollecita l’intelligenza strategica degli attori” e quando permette di incanalare i giochi strategici particolaristici verso un agire di scopo condiviso (ibidem, p. 153). Questo approccio è una critica implicita delle politiche di sviluppo locale top-down e del loro carattere autoritativo. Esso esclude che una conoscenza esperta esterna e delle regole istituzionali sovra-ordinate possano sostituirsi alle alternative offerte dalle capacità locali basate sulla la componente normativa dei saperi in uso, spesso implicita, ma non per questo ininfluente, in quanto riflette vocazioni, esigenze e domande dalla popolazione. Ora queste sono tutte conoscenze che emergono nel processo, per cui occorre mettere da parte l’illusione tecnocratica che sia “necessario sapere bene tutto prima di cominciare” (ibidem, p. 104), occorre invece

praticare una "ermeneutica del territorio" che valorizza i saperi, la varietà e le differenze (ibidem, p. 69).

Il terzo e ultimo punto che va sottolineato è che lo sviluppo si ottiene rendendo evidenti e articolati i conflitti (anche quelli latenti) in modo da imparare da essi e cercare così di governarli. I "conflitti sul territorio" (Donolo, 2007, pp. 57-66) rivelano la struttura e la convergenza delle preferenze e permettono di individuare gli attori "che si definiscono e in parte si costituiscono nel conflitto" (p. 62). Essi si governano attraverso specifiche istituzioni: arene, regole del gioco, ricorso ad autorità indipendenti e a mediatori, ricerca di visioni condivise, integrate e prospettiche in sostituzione di quelle distorte e disinformate generatrici del conflitto.

(v) Conclusioni

La pur limitata rassegna del pensiero di Carlo Donolo sin qui condotta mostra l'importanza e l'attualità di quella che lui dichiara essere una "opzione metodologica e normativa centrale": le norme, i piani, le politiche devono corrispondere ai processi evolutivi della società, dell'economia, del territorio, delle città. Per usare le sue parole: "*i processi di governo possibile e desiderabile devono essere ricavati induttivamente dai caratteri dei processi urbani*" (2011b, p. 175). "Le soluzioni specificamente istituzionali dovranno percorrere questo processo induttivo (...), partendo dalle culture di governo e dalla natura delle classi dirigenti, non dai modelli istituzionali, mettendo a punto media di governo ora non disponibili" (ibidem, p. 187). Di qui, ad esempio, la sua critica del quadro di riassetto istituzionale entro cui sono state istituite le città metropolitane, il quale "sembra pensato comunque a prescindere dalla natura dei problemi di governo della città" (ibidem, p. 196). "Complessità" diventa così la parola chiave di tutta la sua opera di studioso, un concetto che egli sa rendere operativo, applicandone i presupposti teorici (ordine dal caos, auto-organizzazione, emergenza ecc.) alla soluzione dei problemi. Così si può dire che egli riscatti, riproponendolo in chiave nuova, il principio del "conoscere per governare" e con esso la funzione dello studioso, al tempo stesso critica e propositiva. È questo il compito che Carlo Donolo ha saputo praticare con senso di responsabilità attraverso il suo realismo analitico. Quello che gli suggerisce ad esempio questa osservazione apparentemente ovvia: "in fondo la domanda di un buon governo integrato e sostenibile non c'è, o è del tutto minoritaria e di ciò si avvantaggia il governo spartitorio e corporativo" (ibidem, p. 204). Quanti di noi si sono posti seriamente questo problema? Qual è stato il nostro contributo di studiosi e di intellettuali alla formazione di una domanda consapevole di buon governo? Chiudo con questo richiamo alla nostra responsabilità il mio breve omaggio a un collega e amico, intelligente, generoso, affabile, capace di farci vedere il mondo e i suoi problemi con occhi nuovi.

Riferimenti bibliografici

- Donolo C.(2003), *Il distretto sostenibile*, Milano: Franco Angeli-Eutropia.
 Donolo C. (2005), *Manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali locali*, Roma: La Sapienza University Press.

- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Milano: B. Mondadori.
- Donolo C. (2011a), *Italia sperduta – La sindrome del declino e le chiavi per uscirne*, Roma: Donzelli.
- Donolo C. (2011b), Sul governo possibile delle città, in Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Roma: Marsilio, pp. 175-206.
- Donolo C. (2016), *Sbilanciamo le città. Come cambiare le politiche locali*, Roma: Lunaria.

Intensità ed efficacia dei Fondi Strutturali Europei

di

Augusto Cerqua, University of Westminster

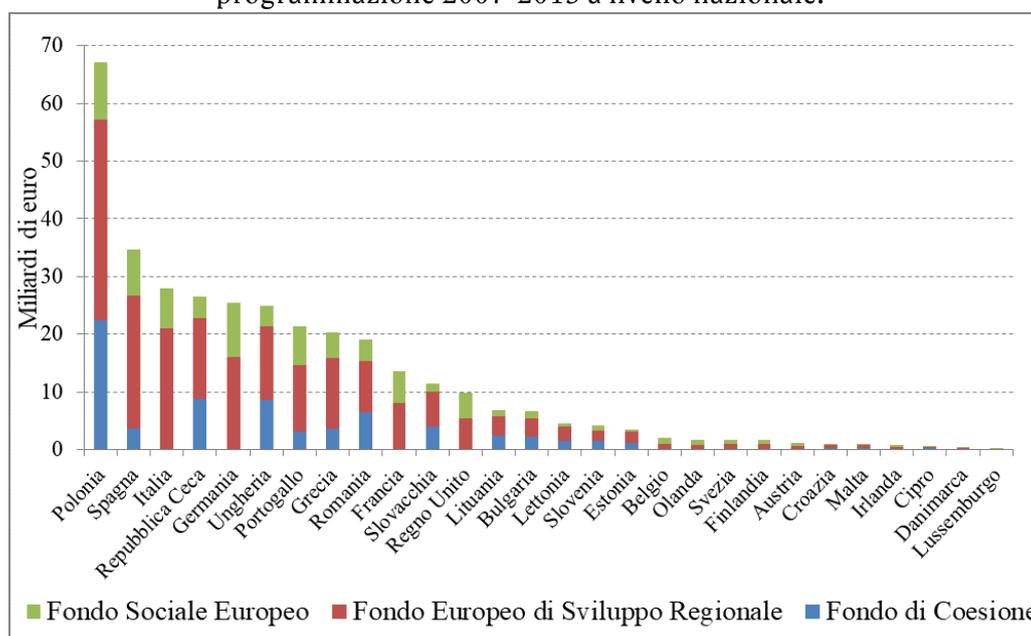
Guido Pellegrini, Università di Roma La Sapienza

Dal 1975 l'Unione Europea (UE) ha affiancato alla propria politica agricola e a quella indirizzata alla formazione del mercato unico una specifica politica regionale, volta a sostenere le aree più deboli, che avrebbero subito maggiormente l'impatto negativo dell'integrazione economica. Tale politica ha raggiunto nei

decenni seguenti un'importanza sempre crescente, non solo in termini di risorse ma anche di riconoscibilità dell'azione dell'UE. La politica regionale europea è costituita da una serie di programmi di investimento regionali, finanziati da alcuni fondi specifici, tra cui i principali sono: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo di Coesione (FC). Il FESR è il più cospicuo fondo regionale e contribuisce ad una vasta gamma di iniziative di finanziamento delle politiche, tra cui il trasporto, l'innovazione, i finanziamenti per le PMI, l'energia, l'ambiente e la rigenerazione urbana. Il FSE si concentra sulle competenze, sullo sviluppo e sulla formazione del capitale umano, con particolare attenzione ai giovani e agli anziani. Il FC è concesso solo agli Stati membri in ritardo di sviluppo, il cui reddito nazionale lordo per abitante è inferiore al 90% della media UE, e in genere sostiene importanti adeguamenti strutturali e infrastrutturali.

La maggior parte della politica regionale è rivolta allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni 'Convergenza', determinate a livello NUTS-2 e definite come regioni con PIL pro capite (misurato in standard di potere d'acquisto) inferiore al 75% della media dell'UE negli anni precedenti l'inizio di ciascun periodo di programmazione. Ad esempio, nel periodo di programmazione 2007-2013, le regioni Convergenza hanno beneficiato di 199 miliardi di euro, ovvero il 73,8% dei miliardi di euro spesi attraverso il FESR ed il FSE, e di una parte del FC, pari al 20% del totale dei fondi europei. L'allocazione dei fondi alle regioni avviene attraverso una procedura in due fasi. Nella prima fase i fondi vengono ripartiti fra stati membri, basandosi su indicatori predefiniti e trasparenti, quali la popolazione che risiede nelle regioni Convergenza, la prosperità regionale, la prosperità nazionale e la gravità della disoccupazione strutturale. La Figura 1 mostra la ripartizione dei diversi Fondi Strutturali e di Coesione per il periodo di programmazione 2007-2013.

Figura 1: Ripartizione dei Fondi Strutturali e di Coesione Europei nel periodo di programmazione 2007-2013 a livello nazionale.



Fonte: Commissione Europea. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

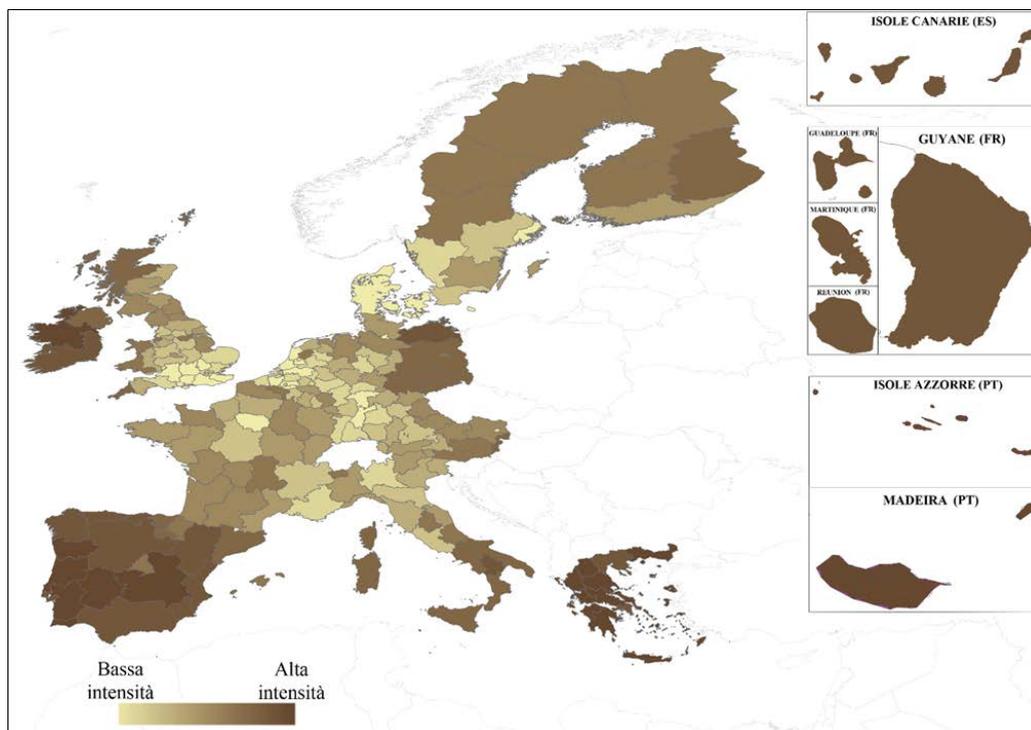
Una volta completata l'assegnazione dei fondi a ciascun paese membro, inizia una seconda fase di assegnazione dei fondi per regione, basata su un processo di contrattazione tra autorità nazionali e regionali. Tale procedura crea una notevole differenziazione nell'ammontare di fondi per abitante anche all'interno delle regioni Convergenza. Questa eterogeneità è evidenziata dalla Figura 2, dove si mostra la ripartizione pro capite dei fondi europei durante il periodo 1994-2010 per le EU-15.

(i) La valutazione dell'efficacia della politica regionale europea

Nel corso degli ultimi 15 anni si è sviluppata un'ampia letteratura sull'efficacia della politica regionale europea sia in termini di convergenza che di crescita economica. In generale, la letteratura segnala un impatto positivo e significativo dei Fondi Strutturali e di Coesione sulla crescita economica delle regioni più arretrate, favorendo così il catching-up con le regioni più sviluppate. L'impatto complessivo è rimasto però piuttosto modesto, specie se comparato alle risorse impiegate (si veda la meta-analisi di Dall'Erba e Fang 2017).

La letteratura si è principalmente concentrata sulle differenze tra regioni Convergenza e il resto della UE, trascurando la forte eterogeneità dei fondi pro capite esistente anche all'interno delle regioni Convergenza. Difatti, le regioni Convergenza a più alta intensità di trattamento hanno ricevuto fondi pro capite fino a 10 volte più elevati di quelle a bassa intensità di trattamento. Una tale eterogeneità nei fondi pro capite potrebbe quindi essere una importante spiegazione delle differenze nella crescita tra regioni. Se da una parte esiste una relazione positiva tra intensità dei fondi e crescita economica, dall'altra è possibile che gli investimenti finanziati abbiano un tasso di rendimento decrescente, che possa portare ad un utilizzo inefficiente dei soldi pubblici nelle regioni più incentivate.

Figura 2: Ripartizione pro capite dei Fondi Strutturali e di Coesione Europei nel periodo 1994-2010 a livello di regioni NUTS-2.



Fonte: nostra elaborazione su dati Commissione Europea – DG Regio

L'approccio metodologico più diffuso in presenza di una variabile di policy continua è il *generalized propensity score (GPS) matching*, stimatore non parametrico che permette di valutare l'impatto dell'intensità dei fondi pro capite ricevuti sulla crescita economica delle regioni, tenendo conto di alcune variabili osservabili (si veda Hirano e Imbens 2004). L'assunzione principale di questa metodologia è che le variabili di controllo siano in grado di correggere per la distorsione da selezione nelle diverse intensità di trattamento. Recentemente, Cerqua e Pellegrini (2017) hanno proposto un nuovo approccio che estende al caso di trattamento continuo il modello di *heterogeneous local average treatment effect (HLATE)* sviluppato da Becker et al. (2013). Questo nuovo approccio è basato sul *regression discontinuity design (RDD)* e permette di confrontare la crescita economica delle regioni Convergenza e non-Convergenza dovuta alla diversa intensità dei fondi europei in termini di differenza rispetto all'intensità media del gruppo di appartenenza. La comparabilità delle regioni è 'garantita' dall'utilizzo nel modello di variabili di controllo e dalle caratteristiche del RDD che pesa maggiormente le unità più vicine alla soglia di assegnazione dei fondi Convergenza (la regola del 75%). Inoltre, tale approccio può essere abbinato ad una strategia basata sulle variabili strumentali che tenga conto dell'endogeneità generata dalla seconda fase in cui vengono assegnati i fondi alle singole regioni NUTS-2.

L'utilizzo di questi stimatori ha permesso di valutare in modo più completo ed informativo l'efficacia dei fondi europei. I risultati confermano l'effetto positivo medio sulla crescita regionale. L'aspetto a nostro parere più interessante è che la relazione

trovata tra intensità dei fondi ricevuti e crescita non sia lineare, ma concava, per cui decresce dopo aver raggiunto un valore massimo, pari a circa €305–€340 pro capite per anno. Questo risultato è giustificato, ad esempio, da una limitata capacità di assorbimento e/o un ridotto livello di capitale umano di alcune regioni (si vedano Becker et al. 2013; Rodríguez-Pose e Garcilazo 2015). Le regioni che hanno ricevuto più di €340 pro capite per anno durante il periodo 1994-2006 sono undici e sono perlopiù appartenenti a Grecia e Portogallo. La concavità implica che una redistribuzione dei fondi dalle regioni con intensità superiore a quella del valore massimo alle altre aumenterebbe l'efficacia complessiva dei fondi sulla crescita media regionale, senza incrementarne la dotazione complessiva (si vedano Becker et al. 2012; Cerqua e Pellegrini 2017), e suggerisce una revisione dei meccanismi di assegnazione dei fondi da parte della UE, che tenga anche conto di altre caratteristiche delle regioni sottosviluppate, come il livello di capitale umano o la capacità della P.A..

Riferimenti bibliografici

- Becker S.O., Egger P.H., von Ehrlich M. (2012), Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy, *European Economic Review*, 56, 4: 648-668.
- Becker S.O., Egger P.H., von Ehrlich M. (2013), Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects, *American Economic Journal: Economic Policy*, 5, 4: 29-77.
- Cerqua A., Pellegrini G. (2017), Are we spending too much to grow? The case of Structural Funds, *Journal of Regional Science*, pubblicato online il 26 Ottobre 2017.
- Dall'Erba S., Fang F. (2017), Meta-analysis of the impact of European Union Structural Funds on regional growth, *Regional Studies*, 51, 6: 822-832.
- Hirano K., Imbens G.W. (2004), The propensity score with continuous treatments, in Andrew G., Meng X.-L. (eds.), *Applied Bayesian modeling and causal inference from incomplete-data perspectives*, Wiley, 73-84.
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. (2015), Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions, *Regional Studies*, 49, 8: 1274-1290.

Il BES nella programmazione regionale. Un possibile approccio

di

Nunzio Mastrorocco, IPRES

Rocco Vincenzo Santandrea, IPRES

Nel corso delle prime elaborazioni del PIL era chiaro che esso poteva essere una misura appropriata della produzione di reddito e dell'andamento del ciclo economico, ma non certamente del benessere. Un'accelerazione nella ricerca, nella realizzazione e nell'utilizzo di indicatori diversi dal PIL per calcolare il benessere delle persone è stata quindi data dalla Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi (2008). Altre esperienze di largo respiro sono state avviate in quegli anni dall'OCSE, e dalla stessa Commissione Europea con l'iniziativa "*Beyond GDP*" del 2007. A livello nazionale, con il lavoro congiunto CNEL – ISTAT, dal 2011 è stata avviata la costruzione di un set di 130 indicatori per il Benessere Equo e Sostenibile (BES).

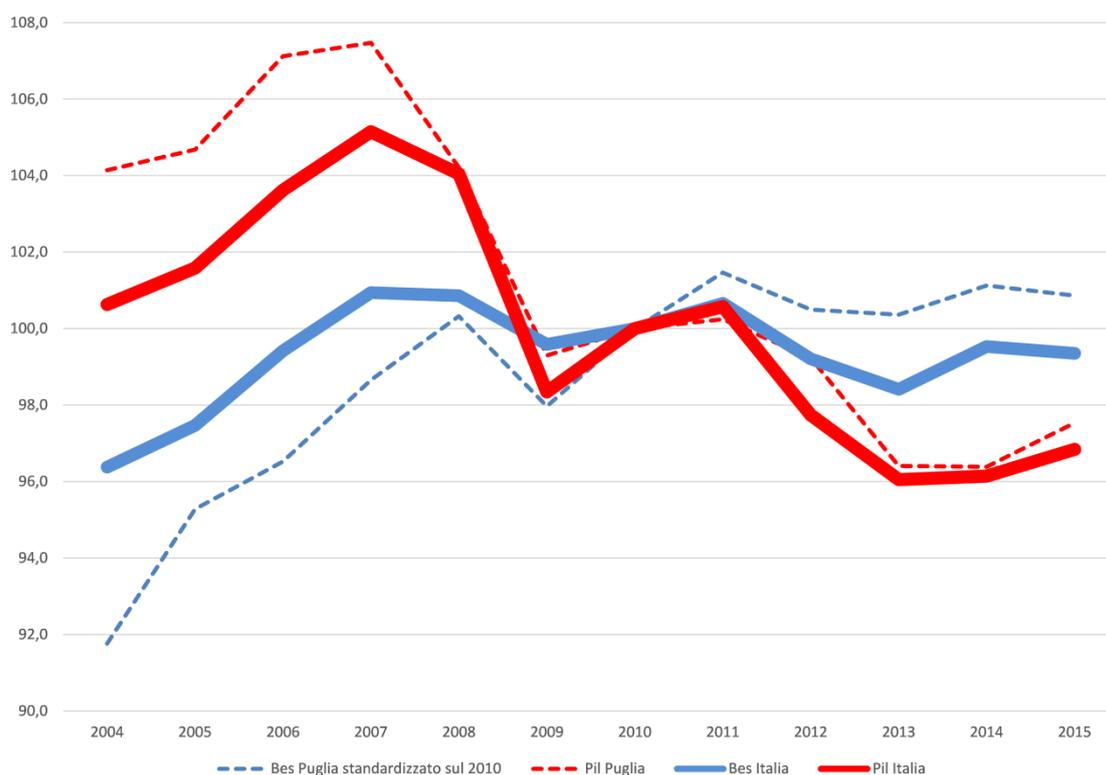
Con tali presupposti ci si è domandati *come* e *quanto* gli indicatori per il Benessere Equo e Sostenibile (BES) possano sostenere i processi decisionali dei principali documenti di programmazione a livello regionale, e quali implicazioni possano emergere utilizzando un solo indicatore-sintesi per il benessere, in alternativa alla sola misura del PIL. Nel presente contributo, considerando il caso della Puglia, si è quindi dapprima calcolato un indicatore composito del BES, così come definito dall'ISTAT nei suoi rapporti annuali, posto in comparazione col PIL. Successivamente, si è realizzata una semplice simulazione di azioni di policy regionale evidenziando come alcuni indicatori BES possano opportunamente orientare la predisposizione della programmazione e dei bilanci annuali e pluriennali delle Regioni.

(i) Il BES e il PIL

Quanto potrebbe essere adeguata ed efficace una comparazione tra BES e PIL in assenza di un singolo indicatore del benessere? Non è possibile rispondere a questa domanda in maniera puntuale e precisa, ma lo si potrebbe fare solo per approssimazioni e step successivi. Per far ciò si è proceduto ad osservare, per ogni singolo dominio/categoria del sistema BES/Istat, l'evoluzione degli specifici indicatori compositi. Sono stati elaborati gli indici di compendio relativi ai settori *Salute, Istruzione e Formazione, Qualità e soddisfazione del lavoro, Reddito, Relazioni sociali, Soddisfazione per la propria vita, Ambiente*. Per avere una serie storica più lunga si sono utilizzati solo alcuni indicatori che compongono il BES a partire dal 2004. Ai fini di una adeguata comparazione delle grandezze in oggetto, è stato parametrato anche il PIL (nazionale e regionale) con base pari a 100 per l'annualità 2010. Le simulazioni realizzate sono state diverse e articolate. In questa sede si presenta quella di maggiore significatività.

Dal confronto tra l'indicatore sintetico BES e il PIL a livello nazionale e regionale è possibile avanzare alcune considerazioni generali. Nelle fasi di crescita del PIL, l'indicatore sintetico BES si muove più lentamente, mentre nelle fasi di ripresa economica lenta o di forte e rapida contrazione, l'indicatore BES mostra una maggiore resilienza. Inoltre, si osserva un diverso andamento a livello regionale, dove l'indicatore sintetico del BES mostra dinamiche di crescita a fronte di contrazioni significative del PIL.

Figura 1: ITALIA, PUGLIA. Confronto tra Indice BES Sintetico e PIL (valori medi e indice base 2010) – Anni 2004 – 2015.



Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2017)

Nel primo caso, si può ipotizzare una sorta di stabilizzazione delle politiche di welfare che per le caratteristiche strutturali sono quasi indipendenti dalle dinamiche del PIL, almeno nel breve periodo. Nel secondo caso dovrebbe funzionare un meccanismo redistributivo delle politiche di welfare a favore delle regioni in ritardo di sviluppo, che diventa più intenso nelle fasi di riduzione del PIL. Per analizzare queste situazioni, almeno a livello nazionale, si è operato un confronto tra la spesa per il welfare e il PIL nel corso dell'ultimo decennio. La spesa per il welfare fa riferimento al totale delle prestazioni e tiene conto di 4 macro categorie facenti capo a *sanità, previdenza, assistenza e protezione sociale*.

Figura 2: ITALIA. Confronto Prestazioni WELFARE e PIL (valori indice, 100=2004) (asse sx). Rapporto tra Prestazioni WELFARE e PIL (asse dx).



Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2017)

Ai fini di un confronto tendenziale di questa serie con quella del PIL si è proceduto ad una indicizzazione dei valori (con base 100 nel 2004). Tra il 2004 e il 2016, a fronte di un PIL nazionale a prezzi correnti che aumenta da 1.448 a 1.672 miliardi di euro (+15,5%), corrisponde una crescita delle prestazioni di welfare da circa 349 a 481 miliardi di euro (+37,6%). Si dimostra chiaramente l'effetto di "stabilizzatore" sociale del welfare sull'intera economia anche durante gli anni della crisi. Nello specifico, l'effetto di "resilienza" si manifesta a partire dal 2008-2009, e 2012-2013 anni di contrazione significativa del PIL a causa della crisi finanziaria ed economica internazionale e dell'incremento del debito in Italia del 2011. Conferme provengono anche dalla lettura del rapporto tra le due grandezze: la tendenza è positiva (dal 24% del 2004, al 27% del 2009, al 28% del 2012 e al 29% del 2016) con una stazionarietà nel biennio 2010-2011.

(ii) Indicatori BES nel ciclo della programmazione economica e finanziaria regionale

Verificato come si "muovono" le due tipologie di indicatori, ci si è posti la questione di come l'introduzione di indicatori BES, nel percorso di programmazione e formazione del bilancio annuale e pluriennale regionale, possa impattare il processo decisionale delle azioni di policy.

L'applicazione degli indicatori BES ai fini previsionali richiede necessariamente un certo livello di dettaglio sulle azioni di policy che dovrebbe corredare il *Documento di economia e finanza regionale* (DEFR). Il bilancio previsionale annuale e triennale dovrebbe associare alle azioni di policy le risorse finanziarie allocate per l'anno e per il

triennio. Un ulteriore aspetto concerne la capacità dell'azione di policy regionale di influenzare gli indicatori BES individuati per le policy, poiché per alcuni indicatori le relazioni interne sono più robuste rispetto a quelle esterne; mentre per altri indici le relazioni esterne sono nettamente preponderanti rispetto alle condizioni interne alla regione.

Una misurazione qualitativa sulla capacità di influenzare i diversi indicatori BES attraverso le policy regionali è ipotizzata dal seguente schema, indicando un valore basso (+), un valore medio (++) ed un valore elevato (+++) di incidenza.

Tabella 1: Relazione degli indicatori BES selezionati con le azioni di policy regionale.

CAPITOLO BES	Indicatore	Influenza		Natura dell'azione		Periodo effetti attesi		Incidenza
		Diretta	Indiretta	Risorse Finanziarie	Regolamentare	Breve	Medio	
<i>Lavoro</i>	<i>Tasso di occupazione della popolazione in età 20-64 anni</i>	+	++	++	+	+	++	+
<i>Benessere economico</i>	<i>Reddito medio disponibile (pro capite)</i>	+	++	++		+	++	+

Fonte: Elaborazioni IPRES (2017)

Il ragionamento appena proposto è stato applicato ad una semplice “simulazione” di policy regionale. Si supponga che la strategia di programmazione condivisa nel medio periodo (triennio) sia: ridurre la quota di giovani tra 15 e 29 anni che non studiano, non sono in formazione e non sono occupati (NEET). In Puglia nel 2015 tale valore è pari al 33,1%, mentre in valore assoluto è pari a 231.926 unità. Posto l'obiettivo di policy di ridurre la quota dei NEET dal 33,1% del 2015 al 30% nel 2018, si implicherebbe una riduzione di circa 22.000 giovani nel periodo considerato come effetto diretto dell'azione di policy; questa potrebbe essere ottenuta in diversi modi che si traducono in azioni più dettagliate di policy.

1^a ipotesi. Si può supporre che il 50% dei giovani in età 15-19 anni (11.000 NEET) partecipino ad azioni formative superiori a sei mesi e l'altro 50% tra 20 e 29 anni (11.000 NEET) sia oggetto di politiche di sostegno diretto dell'occupazione.

In questo caso si dovrebbero adottare:

- due azioni di policy: una per le attività formative, la seconda per il sostegno all'occupazione giovanile (politiche attive del lavoro, incentivi all'occupazione, sostegno all'autoimpiego, ecc.);
- due poste di bilancio adeguate per supportare le azioni di policy.

I risultati numerici sono evidenziati nella tabella 1. Circa 11.000 giovani rientrano nei percorsi formativi non di breve durata e circa 11.000 giovani seguono le azioni di politiche attive del lavoro e incentivi diretti per un incremento dell'occupazione giovanile, sia alle dipendenze che autonoma.

Un effetto diretto di quest'ultima azione di policy è quello di influenzare l'indicatore BES – *Lavoro* - attraverso l'aumento dell'occupazione dei giovani 20-29; questi andrebbero ad influenzare il tasso di occupazione 20-64 anni di 0,4 punti percentuali. Un effetto indiretto, invece, influenza un terzo indicatore BES – *Benessere economico*, attraverso l'incremento di reddito pro-capite dei nuovi occupati.

Tabella 2: 1^a ipotesi. Possibili effetti di un obiettivo di policy con due indicatori BES

Indicatori	2015	Obiettivo policy medio periodo	2018	
			Risultato diretto	Risultato indiretto
Tasso occupazione 20-64 (%)	47,0			47,4
Tasso NEET 15-29 (%)	33,1	30,0		
Occupati 20-64 (valori assoluti)	1.151.537			1.162.466
NEET (valori assoluti)	231.296	209.439	21.857	
Formazione 15-19 anni (valore assoluti)		50,0	10.928	
Occupazione 20-29 anni (valore assoluti)		50,0	10.928	

Fonte: Elaborazioni IPRES (2017)

2^a ipotesi. Si può supporre che il 100% dei giovani NEET in età 15-19 anni partecipino ad azioni formative superiori a sei mesi.

In questo caso si dovrebbe adottare:

- un' azione di policy per le attività formative;
- una posta di bilancio adeguata per supportare l'azione di policy.

I risultati numerici sono evidenziati nella tabella 3.

Tabella 3: 2^a ipotesi. Possibili effetti di un obiettivo di policy con due indicatori BES

Indicatori	2015	Obiettivo policy medio periodo	2018	
			Risultato diretto	Risultato indiretto
Tasso occupazione 20-64 (%)	47,0			47,0
Tasso NEET 15-29 (%)	33,1	30,0		
Occupati 20-64 (valori assoluti)	1.151.537			1.151.537
NEET (valori assoluti)	231.296	209.439	21.857	
Formazione 15-19 anni (valore assoluti)		100,0	21.857	
Occupazione 20-29 anni (valore assoluti)		0,0	-	

Fonte: Elaborazioni IPRES (2017)

Circa 22.000 giovani tra i 15 e i 19 anni rientrano nei percorsi formativi non di breve durata, con effetto sostanzialmente nullo sull'indicatore *Lavoro*. Un effetto indiretto di questa azione di policy è quello di influenzare con valori modesti altri due indicatori BES – *Lavoro* e *Benessere economico*, soprattutto attraverso i meccanismi moltiplicatori. Pertanto, a parità di risorse impiegate gli effetti sugli indicatori BES sono diversi. L'esercizio ha evidenziato anche come venga influenzato indirettamente un secondo indicatore BES – *Benessere economico* – attraverso l'aumento del reddito disponibile pro

capite. Infatti, un aumento dell'occupazione comporta un aumento addizionale in termini di retribuzione personale, quindi, reddito disponibile e capacità di spesa (con chiari effetti sui consumi). E' opportuno sottolineare che tale simulazione ha preso in considerazione principalmente gli effetti diretti non tenendo conto dei cosiddetti "moltiplicatori", che accompagnano qualunque azione di policy.

(iii) Conclusioni

L'introduzione degli indicatori BES nel percorso di formazione delle scelte programmatiche e di bilancio a livello regionale ha consentito di verificare l'importanza di affiancare all'indicatore sintetico del PIL un'altra tipologia di indicatori connessi con la misurazione del benessere. Infatti, utilizzando un indicatore sintetico del BES, il lavoro mostra, da un lato, un andamento temporale dei due indicatori differenti nelle diverse fasi del ciclo economico, dall'altro, l'integrazione di indicatori BES nel percorso di costruzione di bilancio consente di meglio delineare le alternative delle azioni di policy in relazione ai diversi effetti diretti e indiretti rispetto agli obiettivi di breve e medio periodo indicati nei documenti di programmazione economica e finanziaria regionale. In coerenza con quanto realizzato in via sperimentale a livello nazionale, si potrebbe avviare anche in ambito regionale un percorso preliminare e innovativo, per utilizzare un set di indicatori BES (integrati con alcuni individuati negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030) nel ciclo di programmazione economica e finanziaria.

Riferimenti bibliografici

- COMMISSIONE EUROPEA (2009), *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo,) 433 definitivo, Bruxelles.
- ISTAT (2015), *Rapporto BES 2015: il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma:ISTAT.
- Mastrorocco N., Santandrea V. (2016), Il BES nella programmazione economico-finanziaria e di bilancio regionale. Riflessioni su un ipotetico modello, in *Rapporto Puglia 2016*, Bari:Cacucci Editore.

Le risorse finanziarie dei governi di area vasta: situazione e prospettive

di

Vittorio Ferri, Università degli Studi di Milano Bicocca e Università di Pavia

Il quadro finanziario che emerge dai provvedimenti degli ultimi anni per l'azione delle Province e delle Città metropolitane è incerto e confuso. Per fare un esempio, nel periodo 2008-2014 (dal D.l. n. 112 del 2008, alla legge n.190 del 2014) sono state effettuate 45 "manovre", comprendenti 758 azioni, con un massimo di 15 provvedimenti nel 2013, che hanno cercato di ridurre il debito dello Stato con interventi ripartiti su Comuni, Province e Regioni. Questi provvedimenti (15 relativi alle Province) hanno costruito uno sviluppo disordinato del sistema della finanza locale (Antonini, 2016).

Nel 2014 la legge 7 aprile n. 56, la cosiddetta legge Delrio, ha confermato le funzioni principali di area vasta svolte dalle Province e ha attivato le Città metropolitane con l'assegnazione delle seguenti funzioni fondamentali: adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale; pianificazione territoriale generale, strutturazione dei servizi coordinati di gestione dei servizi pubblici; mobilità e viabilità sviluppo economico e sociale (comma n. 44, lettere a-e).

Entrambe sono state trasformate in enti di secondo livello, in attesa dell'abolizione delle Province che avrebbe dovuto avvenire con legge costituzionale dopo il referendum del 2016. Ora le Province e le Città metropolitane sono rimaste equi-ordinate con gli altri livelli di governo territoriale, ma nelle regioni a statuto ordinario sono elette in modo indiretto. In sostanza sono lo strumento dei comuni, con un ruolo dominante di quelli capoluogo.

Posto che in Francia, Germania e Spagna i governi intermedi sono presenti e numerosi, rispettivamente 100, 295 e 52, erano possibili quattro ipotesi di riorganizzazione delle Province: *a)* la loro soppressione con legge costituzionale e il trasferimento delle funzioni ad altri livelli di governo; *b)* la regionalizzazione dell'ordinamento delle Province con una modifica costituzionale e la riorganizzazione su base regionale, come avviene nelle regioni a statuto speciale; *c)* la riduzione del loro numero con il mantenimento delle funzioni attuali e dell'elezione diretta degli organi di governo; *d)* la loro trasformazione in enti ad elezione indiretta (Piperno, 2013).

Per le Città metropolitane, la legge n. 56 ha scelto l'uniformità delle funzioni e delle risorse, senza considerare i divari orizzontali tra le aree metropolitane e le esigenze di governo urbano delle città di taglia media. Era desiderabile un'attuazione flessibile dei governi metropolitani, con funzioni e risorse differenziate, con un ruolo chiaro delle Regioni. Per la finanza delle Città metropolitane la scelta non è stata una robusta finanza autonoma, ma un rinvio alla costruzione di quella derivata, come avviene per la maggior parte dei governi metropolitani in Europa, finanziati con trasferimenti dello Stato ed eletti in modo indiretto (Bordignon e Ferri, 2015; Ferri, 2015).

L'azione delle Città metropolitane ha fatto registrare l'approvazione degli statuti e in alcuni casi dei documenti di pianificazione strategica. I governi metropolitani sono chiamati a fornire servizi più complessi e costosi rispetto a quelli locali, la capacità fiscale dei territori metropolitani è normalmente più elevata per il maggiore livello raggiunto dallo sviluppo economico, i valori del patrimonio immobiliare sono più elevati, la presenza di popolazioni non residenti determina un maggior onere di finanziamento.

Tuttavia, le Città metropolitane hanno ereditato il sistema di finanziamento e il patrimonio delle Province basato su tre principali fonti di entrata: *a)* l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (RCA) derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori; *b)* l'imposta provinciale di trascrizione (IPT); *c)* il tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene ambientale (TEFA). Nel 2015 nelle nove città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, esclusa Reggio Calabria, le entrate di questi tre tributi rappresentavano il 99,28% del totale della categoria I imposte e il 98,91% del totale delle entrate tributarie (si veda la tabella n.1).

Tabella 1: Entrate delle Città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, esclusa Reggio Calabria, anno 2015, importi in euro

<i>Titolo I entrate tributarie</i>	
Categoria 1 Imposte	1.326.017.647
Imposta provinciale di trascrizione (IPT)	511.338.606
Imposta sulla responsabilità civile auto (RCA)	674.156.871
Tributo provinciale per i servizi di tutela protezione e igiene ambientale	131.058.175
Altre imposte	9.463.982
Categoria 2 Tasse	1.924.045
Categoria 3 Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	3.001.898
Totale entrate Titolo I	1.330.943.592
Totale entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti Titolo II	663.287.905
Totale entrate extra tributarie Titolo III	193.083.836
Totale entrate titolo I, II, III	2.187.315.333
Totale tre principali tributi (IPT) + (RCA) + tributo ambientale	1.316.553.652
% totale tre principali tributi (IPT+RCA+ tributo ambientale) sul totale delle imposte categoria I	99,28%
% totale tre principali tributi (IPT+RCA+ tributo ambientale) sul totale entrate tributarie titolo I	98,91%

Fonte: certificati di conto consuntivo, Ministero dell'Interno

Le Province e le Città metropolitane hanno utilizzato interamente i margini di manovra concessi per l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (RCA), l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), il tributo per i servizi ambientali (TEFA). Per le funzioni principali istruzione pubblica, strade e territorio, ambiente e trasporti il confronto tra la spesa storica e i fabbisogni standard evidenzia margini esigui per ottenere risparmi senza ridurre i servizi erogati. Inoltre, negli anni recenti si è registrata una riduzione della spesa corrente e per funzioni generali.

Ulteriori aspetti hanno reso critico il quadro finanziario dei governi di area vasta.

In primo luogo, dopo aver ricordato che la spesa totale delle Province vale circa l'1% di tutta la spesa della Pubblica amministrazione, va sottolineato che: i) la riduzione netta di

risorse subita dalle Province e dalle Città metropolitane è stata 2,1 miliardi di euro nel 2013, 2,5 miliardi nel 2014, 3,7 miliardi nel 2015, 4,7 miliardi nel 2016, 5,7 miliardi nel 2017 e nel 2018 (Copaff, 2015); ii) le riduzioni si aggiungono ai tagli disposti dal comma 150-bis della legge n. 56 del 2014 (100 milioni di euro per l'anno 2014, 60 milioni per l'anno 2015 e 69 milioni per l'anno 2016) e alla riduzione di risorse subita nel periodo 2010-2012.

In secondo luogo, come risulta dalla tabella 2, nel periodo 2009-16 gli indicatori finanziari delle Città metropolitane (autonomia finanziaria, autonomia impositiva, autonomia tributaria, dipendenza da trasferimenti, spesa in conto capitale/spesa totale) evidenziano una generale riduzione, molto rilevante tra il primo e l'ultimo anno del periodo osservato (Cerniglia e Ferri, 2017 a). Ad esempio: a Milano i valori dell'autonomia finanziaria sono passati da 2,27 a 0,66, quelli dell'autonomia impositiva da 1,96 a 0,52; a Napoli da 1,00 a 0,36 e da 0,92 a 0,33; a Roma da 2,41 a 0,58 e da 2,24 a 0,56.

Tabella 2: Confronto tra gli indicatori finanziari degli anni 2009 e 2016 delle Province-Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e speciale

Regioni	Province-Città metropolitane	Autonomia finanziaria		Autonomia impositiva		Autonomia tributaria		Dipendenza trasferimenti		Spesa c. capitale / spesa totale	
		Valori 2009	Valori 2016	Valori 2009	Valori 2016	Valori 2009	Valori 2016	Valori 2009	Valori 2016	Valori 2009	Valori 2016
RSO	Bari	2,72	0,44	2,61	0,40	0,91	0,53	0,89	0,56	0,27	0,11
	Bologna	1,46	0,62	1,23	0,51	0,67	0,73	0,76	0,38	0,25	0,34
	Firenze	1,13	0,66	0,86	0,55	0,51	0,59	0,74	0,34	0,35	0,11
	Genova	1,00	0,59	0,90	0,53	0,51	0,57	0,90	0,41	0,24	0,04
	Milano	2,27	0,66	1,96	0,52	0,66	0,77	0,69	0,34	0,27	0,15
	Napoli	1,00	0,36	0,92	0,33	0,62	0,45	0,93	0,64	0,20	0,10
	Reggio C.	0,57	0,57	0,53	0,55	0,37	0,49	0,96	0,43	0,34	0,21
	Roma	2,41	0,58	2,24	0,56	0,77	0,84	0,83	0,42	0,20	0,13
	Torino	1,47	0,54	1,35	0,50	0,51	0,64	0,88	0,46	0,11	0,04
	Venezia	1,00	0,51	0,88	0,46	0,54	0,47	0,88	0,49	0,20	0,07
RSS	Cagliari	0,81	0,49	0,74	0,45	0,54	0,66	0,93	0,51	0,12	0,15
	Catania	1,10	0,93	1,03	0,90	0,61	0,61	0,93	0,07	0,10	0,03
	Messina	0,74	0,76	0,72	0,71	0,50	0,67	0,98	0,24	0,07	0,07
	Palermo	0,90	0,78	0,87	0,75	0,55	0,73	0,97	0,22	0,09	0,04
	Trieste	0,19	0,10	0,11	0,08	0,11	0,07	0,92	0,90	0,19	0,10

Fonte: Cerniglia e Ferri (2017 a), elaborazioni su dati Siope.

Nota: in Cerniglia e Ferri (2017 b) sono riportati i dati relativi a tutti gli anni del periodo 2009-2016.

In particolare, nel confronto tra 2009 e 2016 emerge la significativa riduzione del rapporto tra spesa in conto capitale e spesa totale (la prima storicamente bassa per le Province): a Milano da 0,27 a 0,15; a Roma da 0,20 a 0,13; a Napoli da 0,20 a 0,10. La scarsa autonomia, la debolezza della spesa per investimenti e il rifiuto da parte delle Province prima e ora delle Città metropolitane (ma anche dei Comuni) di applicare l'imposta di scopo per finanziare opere pubbliche mettono a rischio l'azione delle Città metropolitane per l'insufficienza delle risorse.

Il quadro finanziario delle Città metropolitane risulta molto difficile in quanto: *a)* è mantenuta una debole capacità impositiva su tributi ambientali (auto, ambiente, rifiuti); *b)* non esistono margini di manovra nei bilanci attuali per finanziare le funzioni fondamentali; *c)* l'applicazione dei tributi aeroportuali (l'imposta regionale sulle emissioni sonore sugli aeromobili e l'addizionale sui diritti di imbarco portuali e aeroportuali), pur giustificata dalla funzione aeroportuale, pone problemi di concorrenza fiscale; *d)* le maggiori risorse che riceveranno le Città metropolitane dai trasferimenti delle Regioni, dallo Stato con i Programmi di interventi per le singole Città metropolitane (DEF 2017) e per le politiche urbane dallo Stato e dai Fondi comunitari non modificheranno la debolezza del sistema di finanziamento, basato sui tre tributi indicati nella tabella 1 e uniforme rispetto alle diverse caratteristiche economiche, territoriali e infrastrutturali.

La situazione di crisi finanziaria delle Province e delle Città metropolitane, ed i deludenti risultati dell'esercizio delle funzioni assegnate nei primi tre anni di vita di queste ultime, impongono una revisione alla legge n. 56 del 2014 (Ferri, 2016). In alternativa, si possono considerare le seguenti prospettive: *a)* leggi speciali per le città di Milano, Napoli e Roma giustificate dalle differenze tra loro e con le altre delle regioni a statuto ordinario; *b)* riduzione del numero delle Province e aumento della loro taglia demografica e territoriale, giustificata dalle economie di scala; e *c)* seguendo Bordignon (2017), abolizione con legge costituzionale e assegnazione delle funzioni relative a strade e viabilità all'Anas, quelle relative all'ambiente ai trasporti e alla mobilità alle Regioni con l'istituzione di un'autorità metropolitana e quelle relative alle scuole ai Comuni. In quest'ultima ipotesi, oltre alla riassegnazione del personale ad altri livelli di governo, resterebbero da assegnare le funzioni relative alla pianificazione territoriale che potrebbero essere attribuite in parte al livello intercomunale, alle Regioni oppure ad un'agenzia per la pianificazione di area vasta.

Dunque, il nuovo governo di area vasta è l'effetto dell'abolizione dell'elezione diretta, del declassamento delle Province e della riduzione della spesa pubblica in periferia, anziché l'esito di un progetto strategico per questi livelli territoriali di governo. Ne consegue l'urgenza di interventi almeno per aumentare le risorse finanziarie, con particolare riferimento agli investimenti nelle Città metropolitane. Le ipotesi principali sono: *i)* l'introduzione di nuove imposte con basi imponibili collegate ai fenomeni metropolitani nel quadro del riordino della tassazione immobiliare locale; *ii)* la ridefinizione in senso ambientale e l'aumento delle aliquote dei tributi delle Province e delle Città metropolitane. Per entrambe queste ipotesi di modifica al sistema di finanziamento, i possibili effetti positivi in termini di maggiore responsabilizzazione

nell'uso delle risorse fiscali dei governi di area vasta sarebbero ridotti in quanto gli organi esecutivi sono eletti in modo indiretto.

La situazione politica e della finanza pubblica rendono poco realistiche nel breve periodo la realizzazione di queste ipotesi, utili per affrontare i problemi del finanziamento dei governi di area vasta e della loro azione.

Riferimenti bibliografici

- Antonini L., (2016), Un requiem per il federalismo fiscale, *Federalismi.it*, 16, http://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=411&content=Un+requiem+per+il+federalismo+fiscale&content_auth=%3Cb%3ELuca+Antonini%3C/b%3E
- Bordignon M., (2017), *Il federalismo fiscale nell'Italia della crisi*, Audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma 6 luglio.
- Bordignon M., Ferri V., (2015), Per una nuova finanza delle Città metropolitane, *Background papers, Rivista online di Urban@it*, 1/2015, http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/10/BP_A_Bordignon-Ferri-2.pdf.
- Cerniglia F., Ferri V., (2017a), L'autonomia finanziaria delle città. A che punto siamo, in Balducci A., De Leonardis O., Fedeli V., (a cura di), *Urban@it Rapporto sulle città 2017, Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, Bologna:il Mulino.
- Cerniglia F., Ferri V., (2017b) Gli indicatori finanziari dei comuni urbani e delle Province/Città metropolitane nel periodo, 2009-2016, *Urban@it Background Papers*, Rapporto sulle città 2017.
- Copaff (2015), *Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma.
- Documento di economia e finanza (2017), *Connettere l'Italia: Fabbisogni e progetti di infrastrutture*, allegato a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Roma.
- Ferri V., (2015), *Il finanziamento dei governi metropolitani in Europa: una prospettiva comparata per le Città metropolitane*, Ifel-Anci, Roma.
- Ferri V., (2016), Senza risorse non esiste la Città metropolitana, *La voce.info* del 23.02.16, <http://www.lavoce.info/archives/39865/senza-risorse-non-esiste-citta-metropolitana/>
- Piperno S. (2013), *La finanza decentrata in Italia*, Bologna:il Mulino.

Formazione professionale e politiche: l'esperienza lombarda

di

Alberto Bramanti, CERTeT-Università Bocconi

Non c'è futuro senza una crescita umana e professionale delle nuove generazioni, dunque non c'è futuro senza educazione. Il tema dell'emergenza educativa e della istruzione e formazione dei giovani è tornato ormai da tempo in primo piano (Chiosso, 2009; Comitato per il progetto culturale della Conferenza Episcopale Italiana, 2009; Ribolzi e Vittadini, 2014) interrogando a fondo anche il sistema formativo e scolastico.

Il "successo formativo" diviene pertanto un obiettivo primario sulla strada dell'accumulazione di capitale umano (Bramanti e Odifreddi, 2009). Oltre che un bisogno realizzativo della singola persona esso rappresenta anche un bene collettivo e un legame di cittadinanza, profondamente ancorato a uno specifico contesto territoriale.

Le migliori pratiche nazionali e internazionali segnalano come percorsi formativi di successo si connotano per una forte centratura sulla persona e i suoi stili di apprendimento, e per la necessità di promuovere reti locali tra i differenti attori che partecipano al processo formativo. Per il rilevante contenuto di "bene pubblico" che essi inoltre posseggono, il ruolo delle politiche conta e conta molto. Esse infatti delineano il quadro di regole entro cui gli attori del processo si muovono, e dispongono le risorse finanziarie destinate a questo specifico e rilevante investimento.

(i) Sperimentazioni regionali e l'esperienza lombarda

Il campo della formazione è disseminato di numerose sperimentazioni, ma spesso le regioni hanno proceduto in ordine sparso nella messa a punto di un sistema di offerta all'interno di un coordinamento ministeriale risultato inizialmente debole.

Negli ultimi anni, al contrario, si è assistito ad un esasperato "riformismo" da parte del legislatore nazionale, tornato sull'argomento a più riprese. Ad ogni passaggio si sono però sovrapposti due nuovi fenomeni: una crescente problematizzazione delle risorse finanziarie dedicate ai vari percorsi della formazione professionale, e un dibattito mai chiuso circa l'opportunità di valorizzare la formazione professionale stessa in termini di equivalenza formativa rispetto alla scuola (Colasanto, 2009).

In questo contesto, Regione Lombardia si è mossa pro-attivamente sin dai primi anni 2000 nel mettere a punto un compiuto disegno regionale di formazione professionale (Albonetti e Violini, 2008). Il punto di arrivo dello sforzo riformatore lombardo è visibile in particolare nella "Legge sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia" (LR 19/2007).

Tale legge ha consentito di mettere a sistema i percorsi triennali regionali, avviati in via sperimentale nel 2002 e cresciuti al 2007 a 31 mila iscritti (e poi, ulteriormente, a 52 mila nel 2012 e infine 62,6 mila nel 2015). E quindi di far seguire al triennio di qualifica un quarto anno di diploma professionale, e un quinto per l'ottenimento del diploma di maturità e l'accesso all'Università.

Tra il 2007 e il 2015 molte cose sono cambiate. L'Italia – con l'Europa e il mondo intero – è passata attraverso la peggiore crisi reale che l'abbia colpita dal secondo dopoguerra. Il mercato del lavoro è andato in sofferenza con un incremento significativo dei tassi di disoccupazione (in particolare giovanile) e di “precarizzazione” dei rapporti di lavoro. Le politiche europee e nazionali hanno cercato di innovare il fronte delle politiche attive del lavoro, e anche Regione Lombardia è stata tra gli sperimentatori più attivi utilizzando strumenti quali la “Dote unica lavoro” e “Garanzia giovani”, che hanno contribuito a inserire nel mondo del lavoro 110 mila giovani nell'ultimo triennio.

Valorizzando quanto già fatto e considerando i cambiamenti di contesto introdotti nel sistema, nel 2015 Regione Lombardia rivede la propria normativa (LR 30/2015, nota come legge Aprea) apportando alcune modifiche alle precedenti leggi sulla formazione (LR 19/2007) e sul mercato del lavoro (LR 22/2006). L'idea centrale è di spingere maggiormente sull'integrazione dei due mondi, rendendo il percorso tradizionalmente lineare tra formazione e mercato del lavoro, un percorso “circolare” (Bramanti, 2015).

Tra le novità introdotte dalla LR 30/2015 viene aggiunta una specifica attenzione per l'occupabilità e la competitività del sistema economico; la formazione non è più indirizzata solo al giovane, ma diventa anche uno strumento per la competitività delle imprese. Inoltre si sancisce una maggiore integrazione scuola–lavoro e l'apprendistato quale modalità formativa prioritaria per l'apprendimento permanente.

Si stabilisce anche un maggiore raccordo tra il sistema della formazione professionale con quello dell'istruzione e dell'Università, con particolare attenzione all'ambito territoriale e produttivo di riferimento, sottolineando l'importanza del partenariato locale per costruire reti tra sistema educativo e quello economico, al fine di realizzare filiere settoriali per l'occupabilità e l'occupazione.

(ii) Un sistema in divenire: quattro attenzioni per il futuro

Dentro l'impianto normativo richiamato sono identificabili quattro snodi che richiedono attenzione nella gestione di un sistema che è per definizione in divenire, dovendo offrire risposte ad esigenze e domande mutevoli, in un contesto ancora di forte incertezza.

Il *primo* riguarda la rete di relazioni aziendali, un indiscutibile punto di forza di numerosi Enti accreditati nell'esperienza territoriale lombarda. Per realtà imprenditoriali di piccola dimensione ospitare un giovane in formazione (in stage o alternanza) è un onere non indifferente, soprattutto in termini di risorsa tempo da dedicargli. Il sistema non è pronto ad aumentare consistentemente il tempo da impegnare in tale formazione, e la forte domanda che il sistema scolastico territoriale rivolgerà nel prossimo futuro al proprio sistema produttivo per ottemperare al numero di ore (400 per gli Istituti tecnici e 200 per i licei) di tirocinio potrebbe creare problematicità anche per

gli Enti di formazione che delle imprese hanno bisogno per realizzare i propri obiettivi di successo formativo.

Un *secondo* snodo riguarda la formazione superiore tramite ITS. Vitale per i nuovi percorsi è il coinvolgimento forte e motivato delle aziende e l'identificazione puntuale del valore aggiunto specifico rispetto al diploma professionale. Vincoli più stringenti su questo duplice fronte potrebbero mettere freno a una crescita sin troppo "disinvolta" dell'offerta. L'obiettivo è infatti quello di avere tutti e solo gli ITS in grado di stare sul mercato quando verranno meno i finanziamenti statali, e i percorsi formativi dovranno essere pagati dalle aziende e dagli studenti frequentanti.

Un *terzo* snodo, probabilmente il più rilevante, riguarda la partita del finanziamento della formazione attraverso il sistema dotale. Il contingentamento che è attualmente imposto agli Enti formativi accreditati non aiuta il sistema a orientare/riorientare l'offerta formativa verso le professioni per le quali esiste una più solida domanda. Il sistema lombardo deve trovare il modo per facilitare l'attivazione di nuovi corsi su cui esiste una effettiva richiesta da parte delle aziende. Dovrebbe pertanto destinare una quota di risorse crescenti sui nuovi investimenti, sia per percorsi formativi richiesti dal sistema produttivo, sia per attrezzature laboratoriali all'avanguardia.

Quest'ultimo ragionamento è strettamente connesso al *quarto* nodo, quello del "rating". Manca ancora una chiara delineazione, certamente complessa perché le è richiesto di bilanciare esigenze differenti: esiti occupazionali dei giovani formati, dotazione delle attrezzature dei laboratori, qualità della formazione dei formatori. Una volta messo a punto e rodato nella pratica, privilegiando sempre la sostanza sulla forma, un sistema di rating dovrà divenire criterio di premialità forte per riorientare il sistema dell'offerta verso obiettivi di efficacia e di efficienza formativa, di cui anche il sistema lombardo ha estremo bisogno.

Riferimenti bibliografici

- Albonetti R., Violini L. (2008), Il principio di sussidiarietà nel sistema lombardo di istruzione, formazione e lavoro: integrazione e innovazione, in Brugnoli A., Vittadini G. (a cura di) *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Milano:Guerini e Associati, 43-56.
- Bramanti A. (2015), Nuove alleanze nel percorso scuola-lavoro, *Scuola Democratica*, 3: 617-641.
- Bramanti A., Odifreddi D. (2009), a cura di, *Una strada per il successo formativo. Dal "diritto-dovere" alla formazione professionale terziaria*, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano:Guerini Associati.
- Chiosso G. (2009), a cura di, *Sperare nell'uomo. Giussani, Morin, Mac Intyre e la questione educativa*. Torino:Sei.
- Colasanto M. (2009), Prefazione, in Bramanti A. e Odifreddi D. (a cura di) *Una strada per il successo formativo. Dal "diritto-dovere" alla formazione professionale terziaria*, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano:Guerini Associati, 11-18.
- Comitato per il progetto culturale della Conferenza Episcopale Italiana (2009), *La sfida educativa*, Roma-Bari:Editori Laterza.

Ribolzi L., Vittadini G. (2014), a cura di, *S.O.S. Educazione. Statale, paritaria: per una scuola migliore*. Fondazione per la Sussidiarietà, Milano.

Dinamiche del capitale sociale e partecipazione. Il caso UnissOlbia2020

di

Simone Franceschini, DiSEA – Università di Sassari

Gerardo Ettore Marletto, CRENoS – Università di Cagliari e Sassari

Il capitale sociale è, in essenza, una misura di intensità e qualità delle interazioni sociali (Adger, 2003; Harriss and Renzio, 1997; Putnam et al, 2004), ampiamente utilizzato per spiegare le differenti prestazioni socio-economiche di nazioni, comunità ed organizzazioni. Data la sua natura di relazione sociale, vari studiosi hanno studiato l'impatto della partecipazione pubblica sulla sua formazione (Jones et al., 2012; Wagner and Fernandez-Gimenez, 2009), evidenziando l'impatto finale dei processi partecipativi sul capitale sociale. Tuttavia, non esistono studi che monitorano il processo di evoluzione del capitale sociale durante tali processi partecipativi.

Questo lavoro presenta i risultati di un sistema di monitoraggio dell'evoluzione del capitale sociale all'interno di UnissOlbia2020, un processo partecipativo che ha avuto come scopo l'identificazione di visioni ed azioni per lo sviluppo della sede di Olbia del DiSEA (Dipartimento di Scienze Economiche ed Aziendali) dell'Università di Sassari.

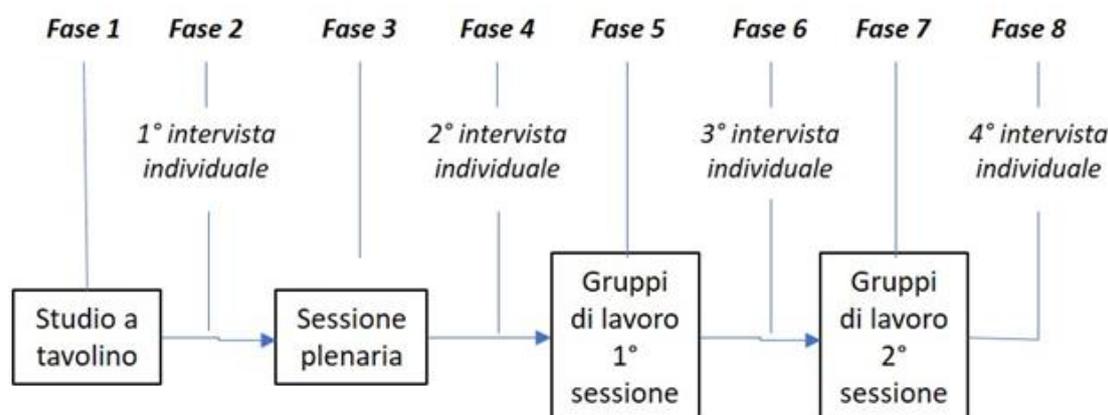
(i) Metodologia

Nel 2015, il DiSEA ha lanciato il progetto UnissOlbia2020, comprendente una procedura partecipata per identificare le visioni e le azioni della propria sede di Olbia nei prossimi anni, e per strutturare le relazioni territoriali con gli stakeholder, nell'ambito delle attività di rafforzamento della terza missione universitaria (Secundo et al., 2017).

La procedura ha coinvolto 15 stakeholder per circa 4 mesi, sviluppando circa 50 ore di interviste individuali e 10 ore di dialogo strutturato, articolate su 8 fasi come riportato in figura 1.

Le interviste individuali avevano lo scopo di misurare le dinamiche del capitale sociale tramite la somministrazione ripetuta di uno stesso questionario nel quale ogni partecipante ha valutato ciascuno degli altri partecipanti su due dimensioni: livello di competenza e condivisione di visioni. Questi infatti sono infatti due aspetti che nella letteratura sul capitale sociale sono solitamente ritenute attinenti alla dimensione della fiducia. Abbiamo invece escluso il monitoraggio delle altre due dimensioni del capitale sociale – network di relazioni e norme di reciprocità – in quanto non abbiamo ritenuto che avrebbero potute essere facilmente valutate tramite un questionario con domande Likert. Ne limitarci alla sola dimensione della fiducia abbiamo anche considerato che i partecipanti non avevano né familiarità con il concetto di capitale sociale, né particolare tempo a disposizione per l'intervista individuale.

Figura 1: Fasi ed agenda di UnissOlbia2020. La settimana 0 rappresenta l'inizio figurato della procedura.



Per evitare il *bias* intersoggettivo nelle valutazioni ripetute del capitale sociale, è stato richiesto agli stakeholder di selezionare un solo referente, senza possibilità di essere sostituito, che avrebbe partecipato a tutte le fasi del progetto, essendo prevista solo una assenza giustificata.

La valutazione è avvenuta tramite una semplice scala Likert a 5 valori per ognuna delle due dimensioni. Durante le interviste successive alla prima, l'intervistatore ha sottoposto il questionario e le valutazioni precedenti all'intervistato, chiedendo esplicitamente di riconfermare o cambiare le valutazioni espresse. L'intervistato ha dovuto spiegare ogni singolo cambiamento e l'intervistatore ha preso note riguardo ad ogni commento rilevante.

L'analisi delle risposte ha anche monitorato il grado di dispersione del capitale sociale, tramite l'utilizzo dell'indice D di Leti (1983). L'indice di Leti conserva memoria dell'elemento ordinale delle risposte ed è pertanto utile in connessione a scale Likert.

(ii) Risultati

UnissOlbia2020 ha generato variazioni sia positive sia negative del capitale sociale, con una prevalenza delle prime (v. tabella 1).

Tabella 1: Numero di variazioni del capitale sociale per dimensione ed intervista

Intervista	Dimensioni del capitale sociale			
	Competenza		Visione	
	Var +	Var -	Var +	Var -
Seconda	23	5	31	6
Terza	9	6	7	5
Quarta	5	0	4	5
Totale	37	11	42	16

Tutti i partecipanti hanno riportato almeno una variazione rispetto all'inizio della procedura. Inoltre, la procedura ha evidenziato che alcune relazioni sono variate due volte, anche con effetti compensatori (un iniziale aumento compensato da una successiva diminuzione).

Le varie sessioni di lavoro hanno mostrato dinamiche differenti.

La sessione plenaria ha riportato il più alto numero di variazioni, specialmente tra quelle positive, ed entrambe le dimensioni hanno visto un aumento del capitale sociale. In particolare l'aumento medio è stato accompagnato da un processo di convergenza, in quanto la riduzione si è ridotta a seguito dell'aumento delle valutazioni concentrate nel primo quartile. Tutti i partecipanti hanno cambiato almeno una valutazione, e nessun partecipante ha mantenuto inalterate le valutazioni ricevute. Tutte e 5 le variazioni negative registrate per il livello di competenza sono riferite ad un unico soggetto destinatario.

La prima sessione dei gruppi di lavoro ha riportato variazioni positive maggiori di quelle negative: solo 4 partecipanti non hanno modificato le proprie valutazioni e solo 2 non hanno ricevuto modifiche in quanto destinatari. Il gruppo di lavoro 1 è stato il più attivo: tutti i partecipanti hanno cambiato le proprie valutazioni e hanno subito cambiamenti nelle valutazioni ricevute. I gruppi di lavoro 2 e 3 hanno registrato poche variazioni, tutte di segno positivo.

La seconda sessione dei gruppi di lavoro ha mostrato un numero inferiore di cambiamenti, specialmente per la dimensione della competenza. Mentre le variazioni del livello di competenza sono state solo positive, la sessione ha registrato 5 variazioni negative e 4 positive per la condivisione delle visioni; il gruppo 1 ha registrato il numero più elevato di variazioni. L'analisi della dispersione delle due sessioni dei gruppi di lavoro ha indicato dinamiche variegata tra i vari gruppi di lavoro e anche all'interno degli stessi.

La combinazione delle risposte ai questionari e delle note dei facilitatori ha permesso inoltre di evidenziare alcuni casi individuali particolarmente interessanti che meritano di essere riportati.

Il partecipante A ha ricevuto solamente variazioni positive dopo la sessione plenaria e solo negative dopo i lavori di gruppo. Le note indicano che il lavoro di dettaglio nei gruppi di lavoro ha fatto emergere differenze sostanziali che non si erano manifestate nella prima sessione plenaria. Il partecipante A è dunque un caso di variazione non-monotonica del capitale sociale durante la procedura.

Il partecipante B partiva con una forte diffidenza da parte degli altri partecipanti, ma l'interazione generata dalla procedura ha permesso di fargli ottenere un forte consenso ed un'alta generazione di capitale sociale. Il partecipante B ha mostrato come la partecipazione possa generare lo spazio di dibattito per superare iniziali diffidenze.

Il partecipante N ha mostrato una forte fiducia nella procedura partecipata che si è poi tramutata in delusione a seguito della percepita scarsa qualità del proprio gruppo di lavoro. Il partecipante N ha riportato scarsa interazione e scarso interesse da parte dei partecipanti con cui si è confrontato.

Il partecipante O è un esempio di come dinamiche negative del capitale sociale abbiano portato all'esclusione di un soggetto dalla procedura. Dopo la sessione plenaria, il partecipante O ha ricevuto notevoli critiche in merito al suo livello di competenza. In seguito il partecipante O ha comunicato l'impossibilità di seguire la procedura. Nelle interviste successive, è emerso che alcuni partecipanti hanno interloquuto con lo stakeholder rappresentato dal partecipante O, paventando il rischio che l'ulteriore partecipazione ad UnissOlbia2020 potesse peggiorare la reputazione del soggetto rappresentato.

(iii) Discussione e conclusioni

Il sistema di monitoraggio del capitale sociale durante la procedura partecipata ha permesso di acquisire nuove conoscenze sulle dinamiche di generazione e distruzione del capitale sociale. In particolare, il lavoro dimostra che:

- l'evoluzione del capitale sociale può seguire sviluppi non lineari;
- creazione e distruzione di capitale sociale possono essere generate contemporaneamente;
- tali dinamiche positive e negative possono avere differenze qualitative rilevanti al proprio interno: le dinamiche negative hanno portato ad un confronto acceso ma vivo con il partecipante A, mentre per il partecipante O hanno portato alla sua esclusione dalla procedura;
- i differenti strumenti di dialogo strutturato possono avere differenti impatti sul capitale sociale, in quanto si focalizzano su livelli di discussione e di approfondimento differenti;
- le misure ripetute del capitale sociale, se condivise con gli intervistati, hanno generato un effetto memoria di lungo termine che ha ridotto la magnitudine dei cambiamenti proposti dopo ogni incontro;
- si è generato un effetto annuncio che ha portato alla creazione del capitale sociale anche prima di svolgere le sessioni di dialogo strutturato, in quanto i singoli soggetti si sono confrontati tra di loro autonomamente;
- le interviste individuali sono state riportate come un momento essenziale di riflessione individuale che dovrebbe essere incluso in ogni procedura partecipata;
- la valutazione sulla qualità della procedura non dipende dall'assenza di contrasti tra i partecipanti: ad esempio, il primo gruppo di lavoro ha espresso molti contrasti durante il dibattito ma ha riportato un notevole grado di soddisfazione del lavoro svolto, viceversa il terzo non ha riportato contrasti ma una scarsa soddisfazione sulla qualità del lavoro svolto.

Il sistema di monitoraggio ha anche evidenziato dei limiti: i) è un processo che richiede risorse supplementari; ii) funziona nel caso di limitato numero di partecipanti; iii) può essere implementato solo ex-ante e non può essere utilizzato per studiare processi partecipati già avvenuti.

In conclusione, il sistema di monitoraggio può essere utilmente implementato se: i) limitare il numero di partecipanti è compatibile con l'esigenza di rappresentare i diversi interessi; ii) i soggetti partecipanti sono in grado di indicare un unico rappresentante che

possa seguire tutta la procedura; iii) l'analisi ex-ante del contesto indica che i fenomeni di generazione del capitale sociale possono essere rilevanti, come nel caso di discussione su nuovi temi; iv) i partecipanti vedono le interviste individuali anche come un momento di riflessione e non solo come un onere aggiuntivo.

Riferimenti bibliografici

- Adger, N. (2003), Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change, *Economic Geography*, 79, 4:387–404.
- Harriss, J., Renzio, P. D. E. (1997), “Missing link” or analytically missing? The concept of social capital, *Journal of International Development*, 9, 7:919–937.
- Jones, N., Clark, J. R. A., Panteli, M., Proikaki, M., Dimitrakopoulos, P. G. (2012), Local social capital and the acceptance of Protected Area policies: An empirical study of two Ramsar river delta ecosystems in northern Greece, *Journal of Environmental Management*, 96, 1:55–63.
- Leti, G. (1983), *Statistica descrittiva*, Bologna: Il Mulino.
- Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press.
- Secundo, G., Elena Perez, S., Martinaitis, Z., Leitner, K. H. (2017), An Intellectual Capital Framework to Measure Universities' Third Mission Activities, *Technological Forecasting and Social Change*, 123:229-239.
- Wagner, C. L., Fernandez-Gimenez, M. E. (2009), Effects of Community-based Collaborative Group Characteristics on Social Capital, *Environmental Management*, 44, 4:632–645.

Il volto (poco) rosa dell'agricoltura di una regione avanzata: il caso della Lombardia

di

Valentina Cattivelli, EURAC research

Tradizionalmente considerata come una professione maschile, quella dell'“imprenditore agricolo” è una attività che oggi attira molte donne. Grazie alla possibilità di accedere a finanziamenti a condizioni agevolate per l'avvio dell'attività di impresa e alla trasformazione in senso “multifunzionale” dell'agricoltura, molte donne guardano al settore primario come ambito di attività alternativo all'impiego nel settore industriale o in quello dei servizi. Il loro apporto è il più diverso: dalla coltivazione e dall'allevamento, all'offerta di servizi agrituristici, sociali, didattici, agronomici.

Il numero delle aziende condotte da imprenditrici agricole è aumentato rispetto al 2001, ma rimane sempre al di sotto del 50% (Censimento generale dell'Agricoltura 2010, ISTAT, 2012). Le conduttrici di aziende agricole sono infatti circa 532mila (ossia il 33% del totale dei conduttori), mentre le capo azienda sono poco meno, ossia 497 mila e rappresentano il 31% del totale. Il peso delle donne occupate in agricoltura è ugualmente basso: nel 2010, era pari al 3% del totale delle donne occupate, a fronte del 14% registrato nell'industria e dell'83% in quello dei servizi. Poco meno di 500mila donne lavorano poi in azienda in qualità di coniuge, e poco meno di 200mila con altri famigliari. Del milione di donne che a vario titolo lavorano in agricoltura, solo un quinto di loro non è legata da alcun rapporto familiare con il conduttore.

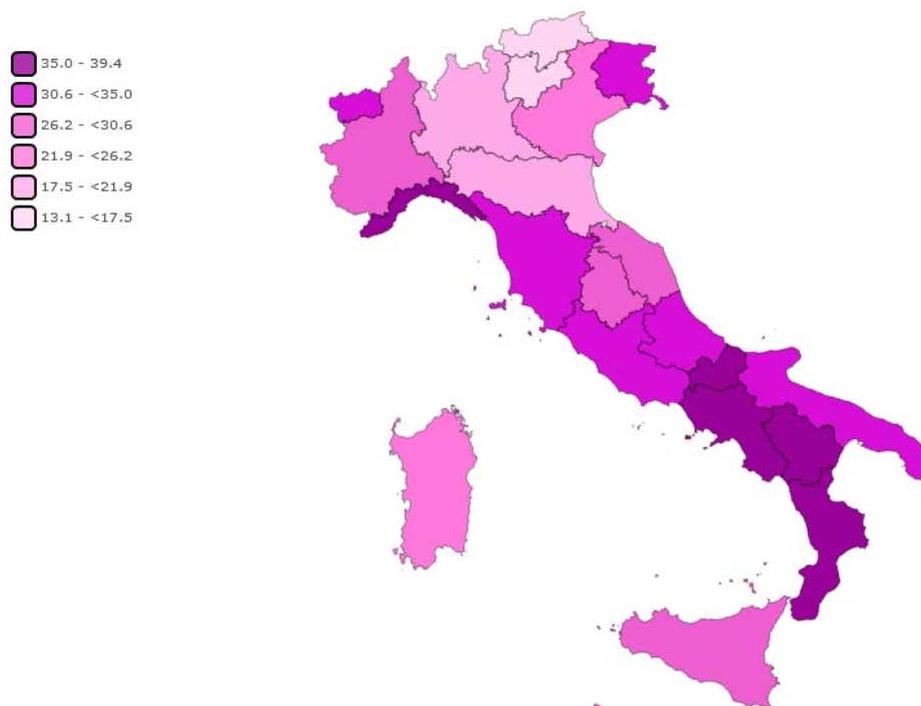
Approfondendo la lettura di questi dati, emergono quindi diverse tipologie di impegno. Vi sono “donne che hanno la titolarità della azienda, ma che non hanno la gestione corrente e quotidiana dell'azienda”, che però è organizzata da individui che le sono legati da rapporti famigliari. Vi sono poi le donne che pur collaborando alla gestione quotidiana, non sono inquadrare come capi azienda, ma come coadiuvante. Infine, vi sono le donne dipendenti e con mansioni operative e le imprenditrici che rivestono contemporaneamente il ruolo di conduttore e capo azienda.

Le donne operano in aziende agricole di piccola-media dimensione. La SAU media è infatti di 5,3 ettari e più del 50% ha una dimensione economica media inferiore ai 4mila euro.

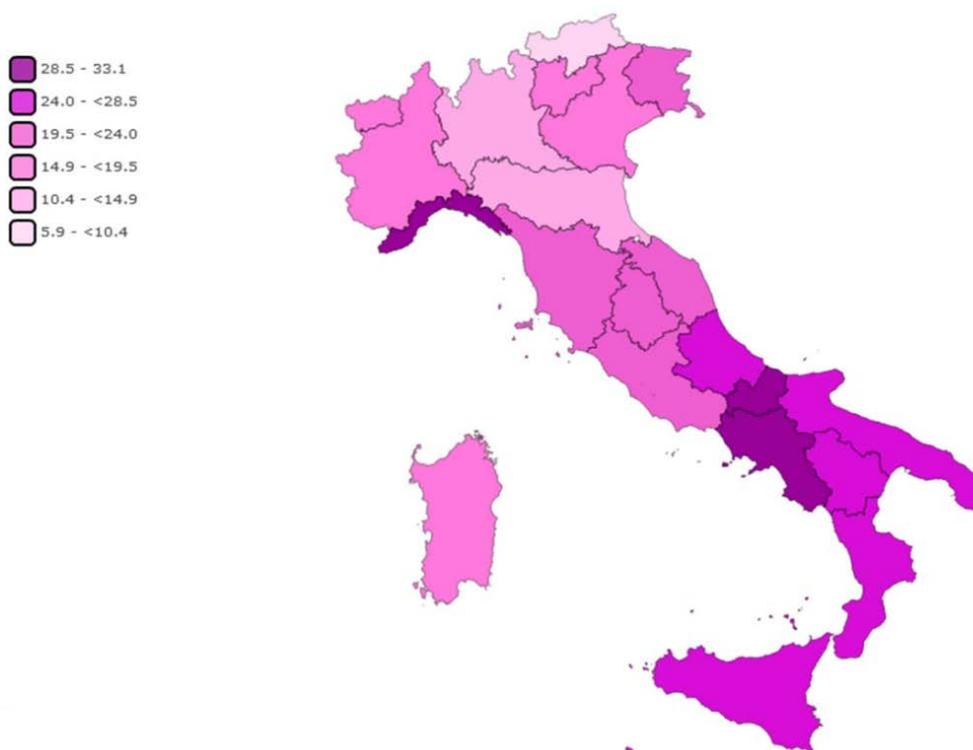
Le regioni italiane con la maggiore presenza di imprese agricole rosa sono le regioni centrali e quelle meridionali, forse grazie alla maggiore entità degli incentivi all'imprenditoria femminile garantite dai governi locali.

La Lombardia, regione italiana tra le più sviluppate e avanzate dal punto di vista socio-economico, nonché sede di un settore primario tutt'altro che trascurabile, è una delle regioni a minore presenza di imprenditrici agricole. Nonostante la forte vocazione agricola del territorio lombardo (prima regione italiana per import/export di prodotti agricoli, ai vertici per SAU e numero di imprese agricole), meno di un'impresa su cinque è infatti condotta da una donna. La dimensione delle imprese agricole è anch'essa

Grafico 1° e b – Numero aziende agricole “rosa” sul totale e SAU (%)
a. Aziende



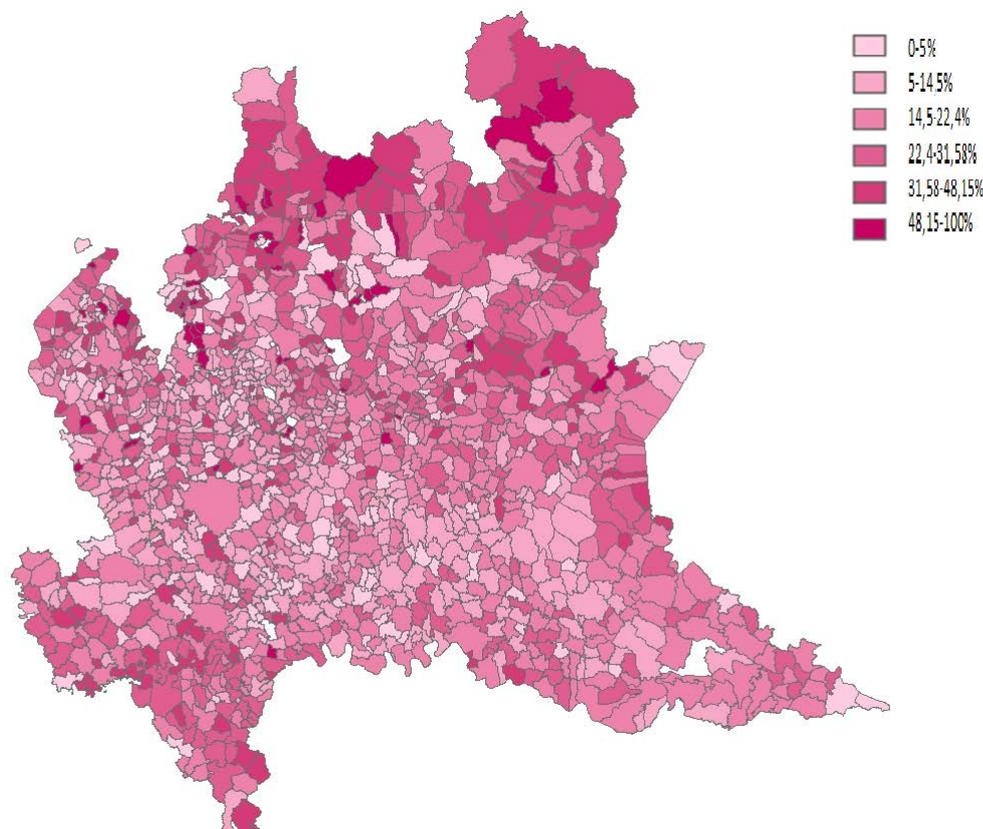
b. SAU



Fonte: elaborazione su dati Istat Sesto Censimento Agricoltura 2011, 2014 (Magliocchi, MG.; Liguori, M.A, 2014).

ridotta. La SAU (Superficie agricola utilizzabile) è in media inferiore ai 15 ettari, con punte di circa 30 ettari in Liguria e in Campania. In Lombardia, la SAU registra i valori più bassi: le imprese agricole rosa sono infatti tra le più piccole in Italia.

Grafico 1: Numero aziende agricole “rosa” sul totale (in %)



Fonte: elaborazione su dati Istat Sesto Censimento Agricoltura 2011, 2014.

Tabella 1: Numero conduttrici per superficie Agricola (SAU)

	Fino a 5 ettari	Da 5 a 20 ettari	Da 20 a 50 ettari	50-99,99 ettari	100 ettari e più	totale
Lombardia	27076	15067	7365	3102	1723	43572
Varese	1346	371	154	34	5	1539
Como	1776	490	170	60	33	1986
Sondrio	3363	616	209	104	138	3093
Milano	839	627	466	300	126	2013
Bergamo	4012	1604	554	183	92	5232
Brescia	7026	3645	1465	398	247	10292
Pavia	2624	2143	1076	610	427	5337
Cremona	1105	1357	1073	567	274	3673
Mantova	2979	3396	1663	535	227	7188
Lecco	1316	265	89	24	8	1386
Lodi	231	370	350	246	136	1159
Monza e Brianza	459	183	96	41	10	674

Fonte: elaborazione su dati Istat Sesto Censimento Agricoltura 2011, 2014.

Le imprenditrici agricole lombarde hanno un titolo di studio medio-basso e spesso non afferente alle discipline agrarie.

Tabella 2: Titoli di studio delle imprenditrici agricole lombarde

	Inferiore alla Licenza media	Diploma di scuola media superiore agrario	Diploma di scuola superiore non agrario	Laurea o diploma universitario agrario	Laurea o diploma universitario agrario	Totale
Lombardia	6522	193	3106	101	839	10761
Varese	145	5	157	9	55	371
Como	341	7	160	4	31	543
Sondrio	995	11	298	5	28	1337
Milano	165	12	58	6	34	345
Bergamo	873	16	50	2	49	1213
Brescia	1677	24	167	20	153	2489
Pavia	668	40	194	21	192	1543
Cremona	328	24	106	14	101	703
Mantova	1008	27	142	6	134	1612
Lecco	201	4	18	7	18	316
Lodi	62	6	31	6	31	174
Monza e Brianza	59	4	15	1	13	115

Fonte: elaborazione su dati Sesto Censimento Agricoltura Istat 2011, 2017

Più della metà ha un titolo di studio basso (licenza elementare e media), mentre un terzo ha un diploma di scuola superiore ad indirizzo non agrario. Quasi 1000 imprenditrici agricole lombarde hanno una laurea in discipline non agrarie. Ci sono più laureate laddove vi sono università e centri di alta formazione, anche in materie agricole e nelle province meridionali (Pavia, Cremona e Mantova). Questa tendenza si conferma pressappoco in tutte le province lombarde, e può sottintendere che l'attività agricola è condotta part time insieme ad altre attività, oppure che è alternativa ad una iniziale aspirazione professionale non soddisfatta.

Parimenti, può essere correlata all'età media delle conduttrici.

L'imprenditrice ha un'età media abbastanza alta, dai 40 anni in su. Meno di una su dieci hanno meno di 40 anni, così come le over 60, mentre da sola la classe tra i 40 e i 59 raccoglie quasi la metà del totale.

Tabella 3: L'età media delle conduttrici

	Fino a 24 anni	25-39	40-49	50-59	Over 60	Totale
Lombardia	125	1401	2266	2508	1827	10761
Varese	0	68	122	83	98	371
Como	11	103	142	115	172	543
Sondrio	8	144	280	300	605	1337
Milano	5	47	85	69	139	345
Bergamo	21	174	320	314	384	1213
Brescia	36	354	505	592	1002	2489
Pavia	23	233	299	300	688	1543
Cremona	7	73	136	177	310	703
Mantova	8	130	251	391	831	1612
Lecco	6	43	71	88	108	316
Lodi	0	14	27	51	82	174
Monza e Brianza	0	18	28	27	42	115

Fonte: elaborazione su dati Sesto Censimento Agricoltura Istat 2011, 2017

La preferenza per l'attività agricola come attività part time o priva della rigidità di orari che vincolano altre professioni è poi condizionata dalla possibilità di disporre di collaboratori, da scegliersi anche tra i membri della propria famiglia.

Tabella 4: I collaboratori delle imprenditrici agricole lombarde

	Conduttore	Altri familiari del conduttore che lavorano In azienda	Parenti del conduttore che lavorano in azienda	Altra manodopera in forma continuativa	Coniuge che lavora in azienda
Lombardia	10455	43	30	169	64
Varese	352	3	1	13	2
Como	527	1	1	10	4
Sondrio	1311	1	3	7	15
Milano	327	0	2	14	2
Bergamo	1171	10	4	15	13
Brescia	2413	8	4	57	7
Pavia	1508	9	6	16	4
Cremona	693	1	4	5	0
Mantova	1578	6	2	16	10
Lecco	307	1	0	4	4
Lodi	168	2	3	1	0
Monza e Brianza	100	1	0	11	3

Fonte: elaborazione su dati Sesto Censimento Agricoltura Istat 2011, 2017

In genere l'imprenditrice agricola è sola in azienda e difficilmente viene aiutata da altri famigliari o dal coniuge. Preferisce avvalersi di collaboratori esterni che però sono pochi (circa un collaboratore ogni 10 conduttrici).

Non sono previste specifiche politiche a sostegno della imprenditoria femminile in agricoltura. Le misure previste a sostegno della imprenditoria quali "Intraprendo" si estendono a tutti gli aspiranti imprenditori senza alcuna distinzione di sesso. Specifici criteri di premialità riguardano l'età, ma non il sesso del richiedente. Nel PSR regionale 2014-2020 non sono disponibili misure specifiche di sostegno alla imprenditoria femminile in agricoltura. Per talune operazioni, sono attribuiti punteggi specifici. Per esempio, la misura 4.1.01 "Incentivi per investimenti per la redditività, competitività e sostenibilità delle aziende agricole" sostiene gli investimenti compiuti dalla impresa agricola per migliorare la propria redditività, competitività e sostenibilità ambientale attribuisce qualche punto aggiuntivo alle domande presentate da imprenditrici; lo stesso vale per la misura 6.1.01 "Incentivi per la costituzione di nuove aziende agricole da parte di giovani agricoltori".

Per ora, queste decisioni hanno sostenuto poco l'avvio di nuove imprese agricole da parte di donne, rivelando quindi una certa carenza di politiche di genere in uno dei settori che sta riassumendo centralità nello sviluppo del paese, che fa riflettere e merita più attenzione e approfondimento.

Riferimenti bibliografici

- Magliocchi, M.G.; Liguori, M.A, (2014), Principali caratteristiche dell'imprenditorialità agricola femminile secondo i risultati del VI° Censimento Agricoltura, Roma.
- ISTAT, (2011), Censimento generale dell'Agricoltura, 2011, Roma.