



Volume 9 - Numero 1 - Gennaio 2019

Economia e politica economica dei “residui fiscali regionali” di <i>Gianfranco Viesti</i>	1- 5
Politica di coesione e identità Europea di <i>Roberta Capello e Giovanni Perucca</i>	6-11
La sharing economy turistica: il caso di Bologna di <i>Matteo Beghelli</i>	12-18
Il budget di salute come nuovo strumento di welfare di <i>Carmela De Vivo, Michela Ascani e Salvatore Cacciola</i>	19-25
Le strategie di prezzo nel mercato del carburante in Italia di <i>Mario Intini</i>	26-29
Aree agricole ad alto valore naturale come elemento di dialogo tra politiche in Lombardia di <i>Elena Girola, Carlotta Sigismondi e Luisa Pedrazzini</i>	30-33

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)

Economia e politica economica dei “residui fiscali regionali”

di

Gianfranco Viesti, Università di Bari

Il tema dei “residui fiscali” è oggi di grande rilevanza, anche perché la sua destinazione è alla base delle richieste di “autonomia regionale differenziata” avanzate dalle regioni Veneto e Lombardia¹. Ma che cosa sono i “residui fiscali” e che significato economico e politico-economico hanno²?

Il residuo fiscale è una stima, non un dato oggettivo. Essa viene compiuta sottraendo dalla la spesa pubblica complessiva che ha luogo in un territorio, l’ammontare del gettito fiscale generato dai contribuenti residenti nello stesso territorio. Se la differenza è negativa ciò significa che se quel territorio non facesse parte di una comunità più ampia, potrebbe “permettersi” una spesa maggiore.

(i) Il calcolo dei “residui fiscali”

Il calcolo non è semplice; il metodo non univoco. Può essere realizzato per le sole amministrazioni pubbliche o includendo anche le imprese pubbliche; possono essere utilizzati dati di diversa natura contabile. Il gettito fiscale può essere determinato in misura relativamente agevole, anche se vi possono essere differenze fra il luogo in cui il reddito è prodotto e quello in cui il prelievo è riscosso: ad esempio le aziende petrolifere che lavorano in Sicilia pagano le tasse a Roma. L’attribuzione della spesa è assai più difficile: come spiega molto chiaramente Pisauro (2017): “la spesa pubblica (..) potrà essere attribuita alle regioni (i) in base alla localizzazione dei fornitori di fattori produttivi (destinatari del flusso finanziario che li acquista), (ii) in base alla regione in cui i fattori acquistati vengono fisicamente impiegati dalle Amministrazioni pubbliche per produrre beni e servizi per la popolazione o, ancora, (iii) in base a chi da ultimo beneficia del bene o servizio prodotto. Sebbene i tre criteri possano coincidere (qualora, ad esempio, le Amministrazioni pubbliche affidino a un’impresa laziale i lavori di costruzione di un’università a Roma), è facile immaginare situazioni in cui la localizzazione del fornitore è diversa dal luogo in cui i fattori acquistati verranno utilizzati (qualora sia un’impresa lombarda a ottenere l’appalto per la costruzione dell’università di Roma) e casi in cui quest’ultimo non corrisponde alla localizzazione del beneficio che da tali beni e servizi scaturisce (se l’università di Roma attira studenti da tutto il resto d’Italia)”.

¹ Sulle autonomie regionali differenziate sia consentito rimandare a Viesti (2019), sul cui capitolo 5 è ampiamente basato questo testo.

² Sull’argomento esiste una vasta letteratura; fra i recenti contributi italiani: Staderini A. e Vadalà E. (2009), Arachi G., Ferrario e C., Zanardi, A. (2010), Giannola A., Petraglia C. e Scalera D. (2016), Giannola A., Petraglia C. e Scalera D. (2017).

A seconda dei diversi criteri con cui viene realizzata la stima, i risultati sono anche sensibilmente differenti: la tabella 1 (tratta da Pisauro 2017) mostra la comparazione fra i dati Banca d'Italia e quelli ottenuti con elaborazioni sui Conti Pubblici Territoriali (CPT). Vi è un residuo fiscale certamente negativo, in ordine di dimensione, per cinque regioni: Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Piemonte e Toscana. Per le otto regioni del Mezzogiorno, l'Umbria e il Friuli Venezia Giulia, il residuo fiscale è certamente positivo. Per le altre (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Liguria, Marche, ed in particolare per il Lazio), l'esito della stima è anche sensibilmente diverso a seconda del metodo utilizzato. A partire dal 2008-09 l'ampiezza dei residui fiscali, positivi e negativi, si è comunque ridotta, anche sensibilmente, a causa del maggiore impatto nel Mezzogiorno delle misure di austerità (Di Caro e Monteduro 2017).

(ii) L'azione redistributiva

Il calcolo del residuo fiscale ipotizza però che l'azione dello Stato redistribuisca esplicitamente risorse fra le regioni. Così non è. Ciò avviene esclusivamente per le politiche realizzate in attuazione dall'art. 119.V della Costituzione. Le risorse stanziare a tali fini, che sono prevalentemente in conto capitale; prevalentemente, ma non esclusivamente, destinate al Mezzogiorno. Esse hanno però un peso assai limitato sul totale della spesa pubblica; allo stesso tempo, le maggiori risorse "speciali" hanno al Sud il solo effetto di compensare la minore spesa ordinaria in conto capitale. La spesa in conto capitale pro-capite è omogenea fra Sud e Centro-Nord (Sistema CPT 2018).

Il punto chiave per la politica economica è che la redistribuzione operata dall'azione pubblica non è fra territori ma fra individui. Conviene trarre un'altra, ampia citazione, anche per l'autorevolezza e la chiarezza della fonte, da Pisauro (2017).

“Gran parte della redistribuzione tra aree territoriali è semplicemente il risultato dell'interazione tra programmi di spesa di cui i beneficiari ultimi sono gli individui sulla base di caratteristiche che prescindono dall'area di residenza – quali l'età, lo stato di salute, il reddito – e delle modalità del finanziamento di tali programmi. Queste politiche hanno come risultato una qualche redistribuzione tra gli individui. È un risultato ovvio per i programmi di natura esplicitamente redistributiva che trasferiscono dai redditi più elevati a quelli più bassi. (..) Ciascuna di queste politiche determina un residuo fiscale in capo agli individui. I residui fiscali per una regione o per qualsiasi altro territorio sono semplicemente la somma dei residui fiscali degli individui che risiedono in quell'area. (..) Più in generale, le spese che determinano benefici individuali indipendenti dal reddito dei beneficiari, se vengono finanziate con imposte sul reddito, determinano un residuo negativo nelle regioni dove sono maggiormente presenti individui con redditi superiori al reddito medio nazionale. Per riassumere, il bilancio pubblico determina una redistribuzione tra territori che, per la quasi totalità (..) avviene senza che vi sia un obiettivo esplicito di redistribuzione territoriale ma semplicemente come conseguenza della eterogeneità della distribuzione nelle varie aree degli individui secondo le caratteristiche rilevanti per l'erogazione della spesa (età, stato di salute, condizione lavorativa, reddito, ecc.) e il suo finanziamento (il reddito, i consumi, la ricchezza, ecc.) (..). Il criterio fondamentale è quello dell'*equità orizzontale* (trattare individui uguali in modo uguale), che implica che il residuo fiscale (il saldo tra i benefici ricevuti dalla spesa

pubblica e il contributo al finanziamento della spesa) sia lo stesso per individui che si trovano nella stessa posizione riguardo alle caratteristiche ritenute rilevanti (reddito, età, stato di salute, ecc.)”

Considerare il residuo fiscale come criterio per l’allocazione territoriale delle risorse, come richiesto ad esempio dalle regioni Veneto e Lombardia, significa che la regione di residenza degli individui diventa rilevante nel determinare il trattamento che ciascuno italiano riceve dall’azione pubblica. Ma questo modifica radicalmente i principi politici appena richiamati, dato che tratta diversamente individui dalle stesse caratteristiche soggettive, solo perché abitano in luoghi diversi. Si badi: abitano, non “sono nati”. Fa sorgere per principio Italiani “di serie A” e italiani “di serie B”. E così come si calcola il residuo fiscale regionale, potrebbe essere calcolato quello comunale all’interno di ciascuna regione, con Milano che potrebbe protestare per il proprio residuo negativo rispetto al resto della Lombardia; e potrebbe essere calcolato quello dei quartieri all’interno di ciascuna città, con i residenti nel Centro Storico di Milano che potrebbero protestare per i trasferimenti a favore dei più poveri residenti di altri quartieri. E via via fino ai singoli individui. Ciò illustra bene come le questioni in ballo con i “residui fiscali” abbiano una grande valenza politica: esse toccano i principi di eguaglianza fra i cittadini e le finalità dell’azione pubblica.

Sul tema si è espressa con chiarezza anche la Corte Costituzionale. Nella sentenza 69/2016 ha affermato che “il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell’articolo 119 della Costituzione”, che si occupa del finanziamento di Regioni ed Enti locali. Nella sentenza 118/2015 (che ha stabilito l’incostituzionalità dei quesiti referendari veneti che delineavano un assetto finanziario in cui i tributi riscossi sul territorio regionale sarebbero stati trattenuti almeno per l’ottanta per cento dalla Regione) ha affermato che “i quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. (..) investono in pieno (..) alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all’interno della Repubblica, nonché l’unità giuridica ed economica di quest’ultima”.

(iii) Qualche riflessione aggiuntiva

È bene anche ricordare che, come si vede sempre dalla tabella 1, la spesa pubblica pro-capite non è uguale in tutte le regioni. È molto più bassa nelle regioni a statuto ordinario rispetto a quelle a statuto speciale, ma è anche inferiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Questo, anche senza considerare il pagamento di interessi sul debito pubblico, fortemente concentrato al Nord perché la ricchezza pro-capite è ancora più sperequata rispetto al reddito. La differenza fra Sud e Centro-Nord deriva da una spesa pensionistica molto minore, frutto della minore quota di occupati che hanno maturato nel tempo i requisiti di quiescenza, ma anche da una minore spesa in molti importanti servizi pubblici, a cominciare dalla sanità (Sistema CPT 2017).

È bene anche ricordare che il residuo fiscale non è certo una particolarità italiana. L’azione pubblica determina forme di redistribuzione territoriale in tutti i paesi nei

quali, come in Italia, vi siano norme costituzionali che stabiliscano l'accesso ad alcuni diritti di cittadinanza indipendentemente dal reddito dei singoli: tali diritti si realizzano con servizi che vengono finanziati in misura maggiore dai contribuenti a maggior reddito, ovunque essi risiedano.

Infine, la redistribuzione delle risorse pubbliche è solo uno dei fenomeni di interdipendenza economica che si determinano all'interno di uno stato nazionale. Ai flussi di risorse pubbliche corrispondono infatti flussi di risorse private di senso contrario, principalmente per l'acquisto di beni e servizi³. La spesa pubblica al Sud attiva cospicue importazioni interregionali dal Centro-Nord; assai più di quanto non accada per la spesa al Nord, dato che le regioni più avanzate sono assai più autosufficienti nella produzione di beni e servizi. L'appartenenza ad una comunità nazionale non può essere valutata, anche solo sotto il profilo economico, attraverso i soli flussi di risorse pubbliche; vanno considerate tutte le relazioni che intercorrono fra i diversi territori. Esattamente come l'appartenenza all'Unione Europea non può essere misurata solo attraverso il "saldo netto" di bilancio (differenza fra contributi al bilancio comunitario e spesa comunitaria che ricade nel proprio territorio): sia perché le stesse spese comunitarie attivano flussi di commercio fra gli stati membri, ad esempio sotto forma di importazioni nei paesi "della coesione" da parte delle economie più avanzate⁴, sia perché i benefici, anche solo economici, dell'appartenenza all'Unione sono assai superiori, ad esempio in termini di mercato unico.

Questo senza considerare l'effetto che la storia di un'economia nazionale integrata ha prodotto sulle caratteristiche produttive delle specifiche regioni. E naturalmente senza considerare gli aspetti politici, culturali ed etici dell'appartenenza allo stesso paese.

Riferimenti bibliografici

- Arachi G., Ferrario C., Zanardi A., (2010), Regional redistribution and risk sharing in Italy: the role of different tiers of government, *Regional Studies*, 44, 1: 55-69.
- Commissione UE (2017), *My Region, my Europe, our Future. Seventh Report on economic, social and territorial cohesion*, Bruxelles.
- Di Caro P., Monteduro M.T. (2017), La finanza locale in tempo di crisi: verso un modello di decentramento più equo e sostenibile?, in G. Arachi, M. Baldini (a cura di) *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017*, Bologna: Il Mulino
- Giannola A., Petraglia C., Scalera D. (2016), Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: a long run perspective (1951–2010), *Structural Change and Economic Dynamics*, 39: 1-16.
- Giannola A., Petraglia C., Scalera D. (2017), Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali, *Economia pubblica*, 2: 33-57.

³ Si vedano ad esempio i dati contenuti in SRM (2014).

⁴ Si vedano ad esempio le stime contenute a pag. 186 di Commissione UE (2017).

- Pisauro G. (2017), *Audizione del Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio Giuseppe Pisauro nella V Commissione della Camera dei Deputati, in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali*, Roma.
- Sistema CPT (2017), *Relazione annuale CPT 2017, Temi CPT*, n.4
- Sistema CPT (2018), *Relazione annuale CPT 2018, Temi CPT*, n.7
- SRM (2014), *L'interdipendenza economica e produttiva tra il Nord e il Sud Italia*, Napoli: Giannini.
- Staderini A., Vadalà E. (2009), *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*, in Banca d'Italia (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Roma.
- Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari: Laterza.

Politica di coesione e identità Europea

di

Roberta Capello, Politecnico di Milano

Giovanni Perucca, Politecnico di Milano

(i) **Politica di coesione e identità Europea: esiste un nesso?**

Dal referendum del 23 giugno 2016 sulla Brexit, all'avvento di governi populistici e anti-europeisti in diversi Paesi europei, il processo di unificazione dell'Europa sembra aver subito un rallentamento, se non un arresto. Visioni nazionaliste prendono sempre più strada su temi di grande interesse, quali migrazioni, sicurezza, e crescita economica. L'Europa cerca di comprendere tutti i meccanismi che possano rilanciare il sogno iniziato nel 1957, rafforzare l'identità Europea e, con essa, il processo di unificazione. In questo ambito, l'Unione Europea si è recentemente chiesta quanto la realizzazione della politica di coesione possa avere un ruolo nell'avvicinare i cittadini europei all'istituzione sovra-nazionale. In che modo il principio di solidarietà che anima e regola la politica regionale della UE contribuisce, oltre all'obiettivo primario di redistribuire i benefici del mercato unico, a promuovere un sentimento identitario dei cittadini verso l'Europa?

Per rispondere a questa domanda, la DG Research nell'ambito di Horizon 2020 ha lanciato un grande progetto di ricerca (COHESIFY)¹, volto proprio ad interpretare il ruolo della politica di coesione nel rafforzamento del progetto europeo. Oltre alla rilevanza rispetto allo scenario economico e politico attuale, il motivo di interesse verso questo tema deriva anche dalla ridotta letteratura che ha studiato la relazione tra politiche comunitarie ed identità europea. I lavori, tra gli altri, di Risse (2003) sull'introduzione dell'Euro e di Sigalas (2010) e Kuhn (2012) sul programma Erasmus sono esempi di un filone di ricerca che non ha mai preso in esame l'impatto della politica di coesione sull'identità europea.

Il gruppo di economia regionale e urbana del Politecnico di Milano ha partecipato attivamente al progetto scientifico COHESIFY, con l'obiettivo di definire concettualmente, e misurare empiricamente, gli elementi territoriali che mediano la relazione tra l'implementazione della politica di coesione e lo sviluppo di un'identità europea. Dal punto di vista concettuale, l'idea è che il legame tra implementazione della politica e rafforzamento dell'identità europea passi necessariamente dal modo in cui i cittadini percepiscono l'azione comunitaria e, di conseguenza, la misura in cui siano soddisfatti dei suoi risultati. Questa percezione, tuttavia, non è neutrale rispetto a due fondamentali caratteristiche dei territori in cui le politiche stesse sono attuate.

La prima è la *sensitività* di un territorio ad una politica in un certo campo (ad esempio nei trasporti, ICT, sostegno alle PMI, ecc.). La sensitività rappresenta il grado di

¹ Informazioni dettagliate sul progetto sono disponibili sul sito internet www.cohesify.eu.

necessità e priorità di quell'azione pubblica, e può essere sia oggettiva, ovvero basata su evidenza empirica oggettiva e misurabile, sia soggettiva, ovvero basata sulla percezione della popolazione. Naturalmente non è detto che la dimensione oggettiva e quella soggettiva della sensitività combacino, per cui possono esserci casi in cui una politica oggettivamente necessaria in una regione sia percepita dalla popolazione come poco importante, e viceversa.

La seconda caratteristica che definisce il contesto in cui la politica di coesione viene attuata è la *recettività* di un territorio, ovvero la misura in cui le istituzioni locali sono in grado di implementare in maniera efficace l'azione pubblica. Anche in questo caso, la recettività si compone di una dimensione oggettiva e di una soggettiva. La prima è la vicinanza nelle strategie e visioni politiche dei governi locali al progetto Europeo. Ci si aspetta che tale comunione di intenti abbia un'influenza significativa sulla maniera in cui i cittadini percepiscono le politiche comunitarie. La dimensione soggettiva, invece, è rappresentata dalla qualità delle istituzioni locali, così come percepita dalla popolazione. Anche in questo caso, l'ipotesi è che tale percezione influisca sulla soddisfazione dei cittadini rispetto all'azione pubblica.

Una volta definito questo quadro teorico, lo sforzo è stato quello di tradurlo in termini empirici per le regioni dell'Unione Europea, andando a definire una tassonomia di regioni rispetto al loro grado di sensitività e recettività (Capello e Perucca, 2018).

La sensitività oggettiva, ovvero la necessità oggettiva di una certa regione per una politica in un determinato ambito, è senza dubbio l'aspetto più difficile da misurare. Nell'approccio proposto in Capello e Perucca (2018), tale necessità oggettiva viene definita come un'asimmetria tra l'offerta di una certa risorsa e la sua potenziale domanda. Per esempio, se l'offerta di investimenti in R&S è inferiore alla potenziale domanda, allora una politica in questo ambito è giustificata. Lo stesso ragionamento è stato applicato ad altri sette aree di intervento della politica di Coesione². Ovviamente, la difficoltà della misurazione empirica non è rappresentata tanto dal lato dell'offerta, quanto dalla domanda potenziale, che per definizione non è possibile osservare. Malgrado ciò, l'ipotesi di Capello e Perucca (2018) è che tale domanda potenziale dipenda da una serie di caratteristiche territoriali delle regioni. Nel caso degli investimenti in R&S, per esempio, essi dipendono dalla specializzazione produttiva delle regioni, dalla loro propensione ad innovare, dalla specializzazione funzionale e dalla presenza di aree urbane. Queste caratteristiche sono empiricamente misurabili, ed è di conseguenza possibile, studiandone l'associazione rispetto agli investimenti regionali in R&S, stimare lo sbilanciamento tra offerta e domanda potenziale³.

La sensitività soggettiva, vale a dire le necessità e priorità per le politiche così come percepite dai cittadini, non coincidono necessariamente con la dimensione oggettiva. Empiricamente, sono state misurate utilizzando i risultati di diverse indagini campionarie condotte da Eurobarometro nelle regioni Europee. Ad un campione di cittadini è stato chiesto di individuare, tra le aree di intervento della politica di Coesione

² Queste aree, oltre alla R&S, sono: sostegno alle imprese, trasporto, ICT, turismo, ambiente ed energia, sanità, sociale.

³ Per maggiori dettagli si veda Capello e Perucca (2018).

elencate in nota 2, quelle su cui, a loro parere, l'Unione Europea avrebbe dovuto concentrarsi maggiormente.

Per quando riguarda la recettività, la vicinanza nelle strategie e visioni politiche dei governi locali al progetto Europeo (dimensione oggettiva) è stata misurata con la percentuale di voti ai partiti euroscettici alle elezioni per il Parlamento Europeo del 2009. La dimensione soggettiva della recettività, ovvero la percezione della qualità delle istituzioni locali, è catturata dall'indicatore di qualità istituzionale sviluppato da Charron et al. (2014) ed ampiamente utilizzato in letteratura.

Uno dei risultati più interessanti dell'aspetto empirico di questa analisi riguarda la relazione inversa tra sensitività e recettività. Regioni ad alto grado di sensitività oggettiva, e quindi maggiormente coinvolte come beneficiarie dalla politica di coesione, sono anche quelle con il più basso livello di recettività. In termini di relazione tra politiche e identità europea, ciò suggerisce che in tali contesti l'azione comunitaria possa non tradursi in un rafforzamento del progetto europeo proprio a causa del contesto istituzionale in cui viene applicata.

Il passo successivo nell'ambito del progetto COHESIFY è stato quello di associare empiricamente la percezione della politica di coesione da parte dei cittadini con le caratteristiche territoriali definite in precedenza, in modo da verificarne la relazione. I risultati mostrano come le ipotesi di ricerca siano confermate soltanto in parte (Capello e Perucca, 2017). In particolare, la coerenza tra spesa della politica di coesione e sensitività oggettiva delle regioni non è associata significativamente ad una maggiore soddisfazione dei cittadini. L'opposto vale invece per il legame tra la spesa della politica comunitaria e la sensitività soggettiva delle regioni; infatti, i fondi allocati da una regione alle necessità oggettive della regione stessa non aumenta la probabilità che i cittadini siano soddisfatti della politica di coesione. Al contrario, la probabilità aumenta significativamente nel caso in cui i fondi vengano allocati alle necessità percepite dalla popolazione. È chiaro come tale evidenza ponga delle implicazioni rilevanti nella relazione tra attuazione della politica di coesione e rafforzamento dell'identità europea qualora si verifichi una dissonanza tra le necessità oggettive e quelle percepite dai cittadini.

(ii) Verso un nuovo concetto di identità territoriale

La ricerca condotta nell'ambito del progetto COHESIFY ha evidenziato, tra l'altro, come il tema dell'identità sia stato esplorato soprattutto da discipline quali la politologia e la sociologia, senza un'approfondita analisi della relazione tra identità e territorio. Il contributo dell'economia regionale può aggiungere una prospettiva originale, ed è per questo motivo che il gruppo di economia regionale e urbana del Politecnico di Milano ha continuato, e continua tuttora, a studiare questo tema.

In particolare, il lavoro di ricerca si è concentrato sulla concettualizzazione della nozione di identità, e di come diversi livelli identitari (ad esempio identità locale ed europea) interagiscano tra loro. Esiste infatti un dibattito in letteratura volto alla comprensione del ruolo dell'identità locale nella costituzione di una identità di un'area geografica più ampia, sia essa nazionale o europea; un forte radicamento locale può chiudere la società all'interno di suoi valori e ideologie, rifiutando l'appartenenza a

gruppi più ampi, così come può invece essere segno di una capacità degli individui di sviluppare un senso di appartenenza a una comunità, di qualsiasi natura essa sia, e pertanto avere un effetto positivo sul benessere collettivo (Bruter, 2005; Laffan, 2004). Tale approccio tuttavia presenta due punti di debolezza. Il primo consiste nell'ambiguità della definizione di identità e degli elementi che la promuovono. Il secondo riguarda la scarsa chiarezza su quali siano quegli elementi territoriali possano portare ad un'apertura rispetto ad altre comunità piuttosto che ad una chiusura rispetto all'esterno.

L'obiettivo del gruppo di ricerca è stato quello di sviluppare una nuova definizione di identità locale, più propriamente chiamata identità territoriale, in quanto attinge a caratteristiche socio-economiche e culturali per la sua identificazione (Capello, 2008a). In un'analisi della letteratura, appare evidente la mancanza di una definizione di identità territoriale, nonostante alcuni interessanti tentativi mossi da alcuni colleghi (Calafati, 2009; Camagni, 2007).

La definizione da noi proposta attinge a concetti base dell'identità, definiti dagli scienziati politici, dai sociologi e psicologi sociali, per i quali l'identità, sia essa riferita al livello Europeo, nazionale o locale, è analizzata come il risultato di due coesistenti sentimenti negli individui. Il primo è un sentimento di similitudine che porta le persone a considerarsi parte di una stessa comunità, di cui condivide valori sociali e culturali, su cui basa un destino comune (Risse, 2002), e sui quali fonda una diversità "dagli altri", creando barriere attorno alla collettività. Il secondo è un sentimento di solidarietà, definita come il comportamento altruistico, spontaneo, di soluzione di problemi collettivi, che trova origine proprio dal sentirsi parte di una comunità.

Nella definizione di identità territoriale che proponiamo, per entrambi i concetti di similitudine e solidarietà sono state individuate radici socio-economiche e territoriali. Il senso di similarità può essere il risultato di processi cognitivi, culturali o relazionali che si sviluppano sul territorio. Infatti, la costruzione di un senso di similarità può avvenire grazie allo svilupparsi di conoscenze specifiche attraverso la realizzazione di 'vocazioni industriali' che spingono verso regole comuni di comportamento nel mercato del lavoro e nelle relazioni fornitori-clienti. Competenze comuni si esprimono in esperienze e pratiche di lavoro comuni; valori etici e culturali condivisi tipici dei nostri distretti industriali sono un esempio di quanto qui sostenuto (Capello, 2018a). Inoltre, il senso di similarità può anche trovare origine in modelli culturali simili, orientati a nuovi stili comportamentali; una collettività attenta alla sostenibilità ambientale, che promuove la sua immagine intorno a stili di vita e di consumo attenti alla salute e all'ambiente, può generare attaccamento e senso di appartenenza da parte dei suoi individui. Infine, in una logica relazionale, il senso di similarità può essere il risultato di una forte esistenza di legami potenziali e reali tra attori economici locali, reti di relazioni costruite nel tempo che, se necessarie, possono facilmente essere attivate e che spingono gli individui a rimanere ancorati al luogo in cui sono localizzati, generando quella che Antonio Calafati ha definito "lealtà territoriale" (Calafati, 2009).

Quando la similarità trova queste diverse origini, la solidarietà non può essere lasciata al solo senso altruistico: al contrario, la solidarietà trova una spiegazione nella coincidenza tra interessi privati e collettivi, che spingono gli individui, e gli attori economici, a rimanere nell'area perché nel raggiungimento degli interessi collettivi

vedono rafforzati gli interessi privati. Quando questo è il caso, una comunità locale lavora in modo armonioso, in un tutt'uno, per risolvere problemi collettivi; gli individui si amalgamano, si uniscono e formano una unica entità, una collettività destinata a rimanere stabile nel tempo, grazie alla protezione da parte della collettività degli interessi privati, una situazione che ancora gli individui al destino dell'area (Capello, 2018a).

Questa riflessione è strettamente legata alla concettualizzazione dei contesti territoriali di attuazione della politica di coesione. Il convergere di necessità oggettive e soggettive e, quindi, di interessi collettivi e privati, è secondo questo approccio l'elemento cruciale grazie al quale similarità e solidarietà generano un sentimento identitario e di integrazione comunitaria virtuosa che genera benefici sul benessere collettivo.

La concettualizzazione dell'identità territoriale è stata quindi testata empiricamente, in un modello econometrico nel quale si assume che il senso di appartenenza alla propria regione di residenza dipenda, oltre ad un ampio gruppo di variabili individuali e di contesto, dalla coincidenza tra interessi pubblici e privati, misurati anche in questo caso dalle due dimensioni di sensitività (oggettiva e soggettiva) definiti in precedenza (Capello, 2018b). Utilizzando una ricca base dati a livello individuale, i risultati mostrano come l'identità territoriale (misurata dal senso di appartenenza alla regione di residenza) dipenda, *ceteris paribus*, positivamente e in maniera statisticamente significativa dal grado di convergenza tra interessi privati e collettivi. In altre parole, se le necessità oggettive di una regione sono considerate e percepite come tali anche dai cittadini, questo rafforza l'identificazione alla comunità di appartenenza.

Nel loro insieme, questi contributi al tema dell'identità e della sua relazione con il territorio mostrano come il discorso del rafforzamento dell'identità Europea passi necessariamente attraverso la sfera locale; non tutti i contesti locali hanno la stessa capacità di rafforzare e spingere verso un senso di appartenenza comunitario, e al tempo stesso non tutte le azioni comunitarie sono in grado di rafforzare questa identità. La complessità del tema ci spinge a dire che i nostri risultati costituiscono un primo passo verso una maggiore comprensione di argomenti di sempre più stretta attualità. Tuttavia sono assolutamente necessarie ulteriori riflessioni da parte della comunità delle scienze regionali perché si possa dire di aver ben compreso le relazioni tra azioni comunitarie e identità Europea.

Riferimenti bibliografici

- Bruter M. (2005), *Citizens of Europe? The emergence of a mass European identity*. Berlino: Springer Verlag.
- Calafati A. (2009), *Economie in cerca di città*. Roma: Donzelli Editore
- Camagni R. (2009), Territorial capital and regional development, in Capello R., Nijkamp P. (Eds.), *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham: Edward Elgar, 118–132.
- Capello R. (2018a), Cohesion Policies and the creation of a European identity: The role of territorial identity, *Journal of Common Market Studies*, 56, 3: 489-503.

- Capello R. (2018b), Interpreting and understanding territorial identity, *Regional Science Policy & Practice*, 11, 1: 141-158.
- Capello R., Perucca G. (2017). Cohesion policy perceptions of EU citizens. The role of context conditions, COHESIFY Research Paper 5, Available at: <http://www.cohesify.eu/research-papers/>
- Capello R., Perucca G. (2018), Understanding citizen perception of European Union Cohesion Policy: the role of the local context, *Regional Studies*, 52, 11: 1451-1463.
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. (2014), Regional governance matters: Quality of government within European Union member states, *Regional Studies*, 48, 1: 68-90.
- Kuhn T. (2012), Why educational exchange programmes miss their mark: Cross-border mobility, education and European identity, *Journal of Common Market Studies*, 50, 6: 994-1010.
- Laffan B. (2004), The European Union and its Institutions as 'Identity Builders', in Herrmann R., Risse T., Brewer M. (eds.), *Transnational Identities: Becoming European in the EU*, Lanham MD: Rowman and Littlefield, 75-96.
- Risse T. (2002), Nationalism and Collective Identities. Europe versus the Nation-State?, *Developments in west European politics*, 2: 77-93.
- Risse T. (2003), The Euro between national and European identity, *Journal of European Public Policy*, 10, 4: 487-505.
- Sigalas E. (2010), Cross-border mobility and European identity: The effectiveness of intergroup contact during the ERASMUS year abroad, *European Union Politics*, 11, 2: 241-265.

La sharing economy turistica: il caso di Bologna

di

Matteo Beghelli, Unioncamere Emilia-Romagna

L'obiettivo perseguito dallo studio qui sintetizzato è quello di arrivare ad una determinazione *dell'ordine di grandezza* del fenomeno sharing economy e delle sue *diverse componenti* per il territorio della Città metropolitana di Bologna. Lo studio si apre con l'analisi di quali siano le caratteristiche della *sharing economy in senso proprio* al fine di verificare la rispondenza tra le diverse situazioni che vengono esaminate e le caratteristiche dell'economia della condivisione propriamente detta. Tali caratteristiche sono lo spostamento dell'interesse degli utilizzatori *dalla proprietà all'uso* di beni e servizi, la *collaborazione tra pari* per consentire la fruizione di beni e servizi ed, in fine, l'uso di *piattaforme collaborative* dotate di sistemi di feed-back che permettano di *estendere la collaborazione tra pari* al di fuori dei gruppi dove è tipica, cioè, la famiglia, le associazioni ed i gruppi amicali.

I dati forniti da AirDNA¹ ed elaborati da Unioncamere Emilia-Romagna permettono di svolgere un'analisi approfondita su questo portale che, pur non essendo l'unico attivo nel territorio bolognese, è generalmente considerato quello in grado di sviluppare maggior traffico per le strutture turistiche in esso presenti.

Dalle analisi emerge un aumento notevole del fenomeno che arriva a registrare quasi 30 milioni di euro di incassi stimati nel 2017, dai 6 milioni di euro del 2015 (+388%). Anche il *numero di camere* coinvolto nel fenomeno è risultato sempre in crescita arrivando a toccare le 7.110 unità stimate nel 2017 (+147% rispetto al 2015).

Tabella 1: Dati relativi alle strutture pubblicizzate/prenotabili su Airbnb della tipologia "hotel comparable". Città metropolitana di Bologna.

	Num. Strutture pubblicizzate media dato mensile	Incasso stimato annuo EUR	Notti-camera mediamente disponibili al mese	Stima delle camere strutture pubbliciz.	Tariffa giornaliera media EUR	% "Hotel comparable" su tot. Pubbliciz.
2015	500	€ 3.113.041	15,3	1.758	€ 73,07	33,2%
2016	842	€ 8.445.565	18,8	3.389	€ 80,05	33,1%
2017	1.224	€ 13.108.498	20,4	4.278	€ 75,52	33,9%

Fonte: Centro studi, monitoraggio dell'economia e statistica di Unioncamere Emilia-Romagna su dati forniti da AirDNA.

¹ Società che si occupa di reperire e commercializzare i dati relativi alla piattaforma Airbnb.

Anche nel caso delle strutture “hotel-comparable”, è bene condurre il confronto fra strutture intermedie da Airbnb e strutture alberghiere per il tramite del confronto fra le notti-camera generate dalle due tipologie di strutture. Ne risulta che nella Città metropolitana di Bologna, nel 2016, Airbnb aveva generato una notte camera ogni 29,1 notti-camera generate dagli alberghi. Tale valore era sceso a 16,6 nel 2017. Pur se con valori assoluti diversi, anche in questo caso *l’incidenza di Airbnb sulla ricettività alberghiera nella Città metropolitana di Bologna è, in sostanza, raddoppiata in un solo anno.*

Tabella 2: Dati relativi alle strutture pubblicizzate/prenotabili sul portale Airbnb della tipologia “entire place”. Città metropolitana di Bologna.

	Strutture pubblicizzate media dato mensile	Notti-struttura mediamente disponibili al mese	Incasso stimato annuo EUR	Tariffa giornaliera media EUR	% "entire place" su totale pubblicizzate
2015	815	14,6	€ 4.878.522	€ 80,81	54,1%
2016	1.398	18,0	€ 13.396.885	€ 81,46	54,9%
2017	2.011	19,7	€ 23.928.492	€ 91,10	55,7%

Fonte: Centro studi, monitoraggio dell’economia e statistica di Unioncamere Emilia-Romagna su dati forniti da AirDNA.

Mentre le strutture “hotel comparable” vengono in considerazione per il tipo di rapporto (di *quasi concorrenza diretta*) che hanno con le camere d’albergo, le intere abitazioni (entire place) rilevano perché, per essere affittate nella loro interezza, devono essere disabitate, per lo meno per le notti per le quali ne viene dichiarata la disponibilità alla locazione. Se questa disponibilità è permanente, o quasi, le stesse sono *gestite in maniera semi-professionale o professionale*, ponendo maggiori dubbi sulla natura collaborativa del rapporto tra le parti (elemento essenziale per aversi sharing economy propriamente detta, infatti, è la collaborazione tra pari che esclude per – definizione – la presenza di un fornitore professionale). Le strutture “entire place” sono meno del 56% delle strutture mediamente presenti sulla piattaforma ma *rappresentano l’80% dell’incasso complessivo stimato (oltre 23,9 milioni di euro).*

D’interesse l’analisi di quella parte delle “entire place” che non sono “hotel-comparable” cioè quelle che hanno due o più camere da letto. Si tratta di strutture che differiscono in maniera abbastanza sostanziale dagli alberghi sia in termini di livelli di privacy consentiti, sia in termini di costi per persona, sia in termini di tipologia di viaggiatori interessati (gruppi e famiglie numerosi). Gli incassi di questo tipo di strutture possono essere stimati per differenza tra quelli delle “entire place” e quelli delle “hotel comparable”. Nel caso della Città metropolitana di Bologna, nel 2017 tali incassi sono pari a circa 10,8 milioni di euro, *pari al 36% del fenomeno Airbnb complessivo.* Poiché queste strutture soddisfano bisogni piuttosto diversi da quelli soddisfatti dalle camere d’albergo si può sostenere che non siano in concorrenza diretta con le stesse generando così *flussi potenzialmente incrementali per il turismo locale.*

Il fatto che il numero medio mensile di notti disponibili per queste strutture abbia quasi raggiunto le 20 unità suggerisce che almeno una parte di esse siano tenute libere per essere *permanentemente adibite a questo utilizzo* incarnando così, come si anticipava, il requisito della professionalità della gestione.

È, poi, possibile isolare il “*core*” delle attività più propriamente *sharing*. Si tratta di quelle strutture che prevedono, per natura, forme di condivisione di spazi e tempi con gli abitanti abituali (si tratta, quindi, di camere private in appartamenti condivisi o di posti letto in camera condivise). La stima dell’incasso di queste strutture si ricava per differenza tra l’incasso stimato complessivo e quello relativo alle intere abitazioni: si tratta di *circa 6 milioni di euro, un quinto del totale*.

Chiaramente, non tutte le strutture che non rientrano in questo “*core*” sono prive dei requisiti propri della *sharing economy*. Andrebbero ricomprese le intere abitazioni locate a breve in maniera non permanente come, ad esempio, le seconde case per le vacanze o le case temporaneamente vuote per i più svariati motivi (attesa di una successione ereditaria, di una compravendita, oppure trasferimenti definitivi o temporanei, anche parziali in altre città degli abitanti abituali). La quantificazione appena svolta si ferma, quindi, al solo “*core*” delle attività propriamente *sharing*, costituendone, quindi, una quantificazione per difetto.

Riassumendo quanto emerse sinora, è possibile fare una *quantificazione schematica dell’incidenza dei diversi fenomeni* presenti all’interno di Airbnb:

1. Il 20% degli incassi è relativo al “*core*” delle attività propriamente *sharing*;
2. Il restante 80% degli incassi è relativo a strutture che, in molti casi, fanno sorgere il dubbio di una gestione professionale (e quindi non *sharing*) dell’attività;
3. Il 44% degli incassi (facenti parte dell’80% di cui al punto b) è relativo a strutture che esercitano una forma di concorrenza quasi diretta per le camere d’albergo;
4. Il 36% degli incassi (facenti sempre parte dell’80% di cui al punto b) sono relativi a strutture che, con un maggior grado di probabilità, generano flussi incrementali per il turismo locale.

(i) La *sharing economy* nei diversi territori: il cambiamento d’uso dei centri storici

Nelle zone economicamente marginali la permanenza della popolazione residente, a fronte della rarefazione delle opportunità economiche, è possibile solo con forme d’*integrazione del reddito* che permettano di mettere a profitto immobili privi di usi economicamente attrattivi. Quest’esigenza dei residenti viene, oltretutto, incontro alle esigenze delle *nuove tipologie di turismo*² (2) sempre più alla ricerca di esperienze autentiche fuori dai percorsi più battuti e caratterizzate dal contatto con la natura e/o con le popolazioni locali. In questi contesti, la *sharing economy* turistica produce i suoi frutti migliori integrando il reddito della popolazione residente e permettendo la fruizione

² Si veda a questo riguardo lo studio “Turismo di comunità, turismo esperienziale e turismo collaborativo in Emilia-Romagna” realizzato, nell’ambito dell’Osservatorio regionale sul turismo dell’Emilia-Romagna da AITR, Regione Emilia-Romagna e Unioncamere Emilia-Romagna.

turistica di territori che non attirano una massa turistica tale da giustificare l'investimento in strutture turistiche alberghiere. Grazie alla sharing, la fruizione turistica di questi territori venire incontro alle esigenze del turismo esperienziale che richiede condivisione di tempi e spazi con le comunità locali.

Tabella 3: Percentuale del patrimonio immobiliare dei centri storici offerto su Airbnb e variazione 2015-2016

City	% Housing stock 2015	% Housing stock 2016	Variation 2015-2016
Bari	0.80%	1.00%	25.00%
Bologna	1.00%	2.40%	140.00%
Catania	1.40%	2.20%	57.10%
Firenze	11.10%	17.90%	61.30%
Genova	0.60%	1.00%	66.70%
Matera	17.30%	25.30%	46.20%
Milano	1.70%	3.60%	111.80%
Napoli	1.00%	3.10%	210.00%
Roma	7.10%	8.00%	12.70%
Siena	2.50%	4.00%	60.00%
Torino	1.00%	2.80%	180.00%
Venezia	6.10%	8.90%	45.90%
Verona	2.20%	4.10%	86.40%

Fonte: “Airification” delle città: uno studio sull’impatto degli affitti a breve termine”, Università di Siena, tratto da “Il Sole 24 Ore³ (3)”

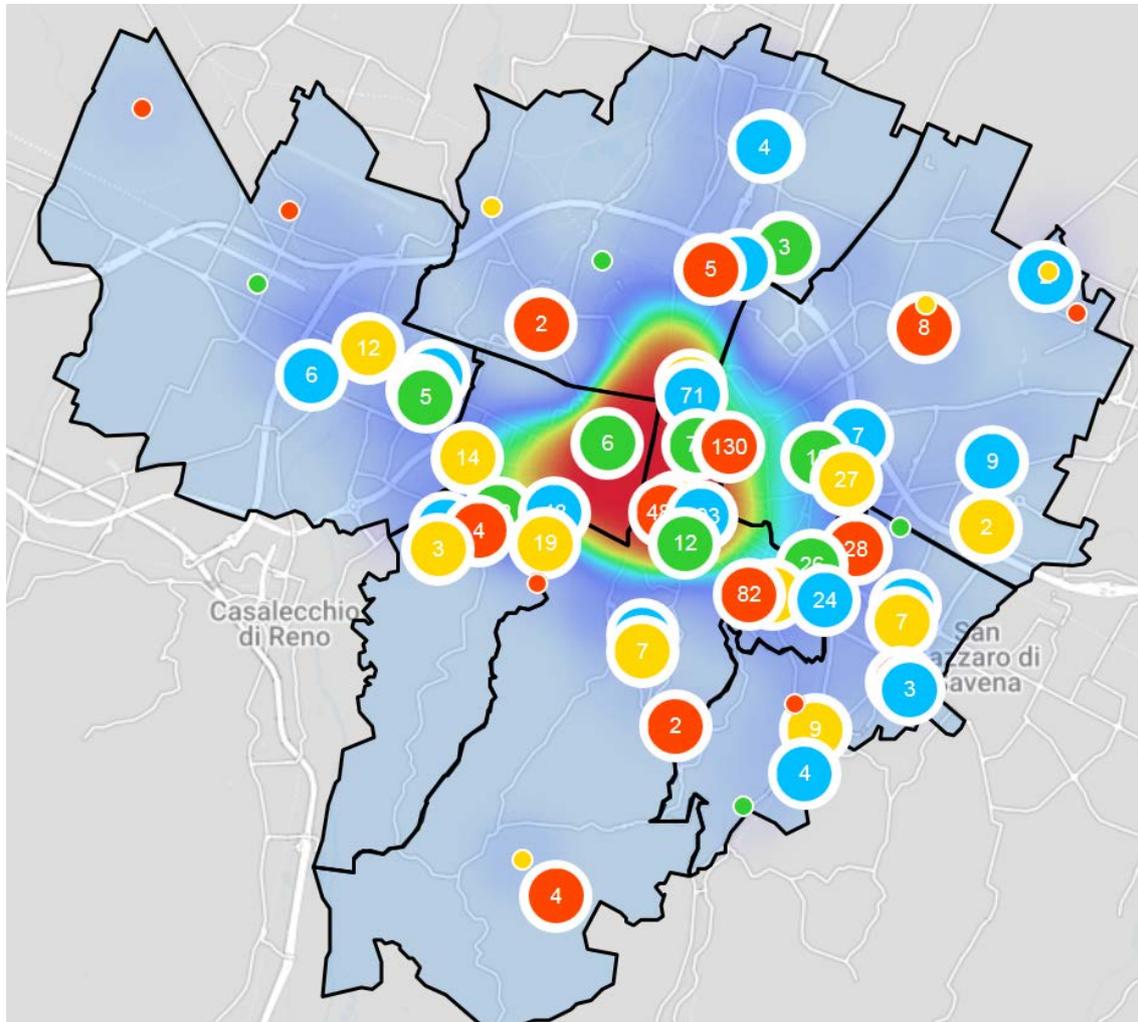
La situazione è potenzialmente molto diversa in città o, più in generale, in tutti quei contesti territoriali nei quali gli immobili si prestano a di diversi utilizzi economicamente attraenti. Un fenomeno di notevole interesse, infatti, è quello relativo al potenziale *cambiamento d’uso economico e sociale* di intere aree delle città turistiche a seguito del diffondersi dei portali di sharing economy. Nel caso di alcune città italiane (ad esempio Matera e Firenze) è stato stimato⁴ che una percentuale notevole degli immobili del centro storico (rispettivamente, il 25,3% ed il 17,9% nel 2016) sia già affittabile su Airbnb. Nel

³ Studio appena citato.

⁴ Università di Siena, “Airification” delle città: uno studio sull’impatto degli affitti a breve termine – <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-06-12/metto-casa-airbnb-cosi-cambia-cuore-citta-d-arte-ecco-chi-ci-guadagna-e-dove-171816.shtml?uuiid=AEo9FAdB>

caso di Bologna, questa percentuale è ancora contenuta (2,4% nel 2016) ma sta notevolmente aumentando (+140% nel corso del 2016).

Figura 1: La colorazione della mappa è tanto più calda quanto maggiore è la concentrazione delle strutture presenti su Airbnb.



Fonte: Monitoraggio delle strutture Airbnb, nov. 2017. Open data del Comune di Bologna: <http://dati.comune.bologna.it/node/3088>

All'iniziale entusiasmo per il rivitalizzarsi turistico di aree che, specie per la frammentazione della proprietà immobiliare ed i prezzi elevati, non avevano potuto conoscere l'espansione delle strutture ricettive di tipo alberghiero, segue la preoccupazione per la modificazione dell'organizzazione sociale ed economica di intere aree delle città, sempre più a servizio dei turisti e sempre meno dei residenti di quell'area ma anche dell'intera città con cui perdono progressivamente i legami economici e sociali.

Adottando una terminologia tipica del discorso economico, si potrebbe dire che le aree a maggior vocazione turistica delle città, tipicamente i centri storici, stanno assistendo ad un crescente fenomeno di "*spiazzamento degli abitanti continuativi*", intendendo come tali coloro che vivono la città in maniera abituale (siano essi residenti, studenti o

lavoratori fuori sede ma anche attività economiche destinate alla popolazione locale) a favore di viaggiatori alloggiati in strutture in locazione breve.

Il “*premio economico*” per il passaggio all’affitto a breve degli immobili, infatti, è particolarmente elevato per le aree centrali delle città spingendo i proprietari verso gli affitti a breve a fini turistici. Lo studio sviluppa un esempio che analizza le diverse tipologie di gestione a breve ed a lungo termine della locazione mettendone in luce il rendimento differenziale⁵ nelle diverse parti della città.

I dati forniti da AirDNA sono stati affiancati da quelli *rilevati direttamente dagli Uffici di Unioncamere Emilia-Romagna* che hanno consentito, da una parte, di *verificare la rispondenza* della fornitura dati alla realtà desumibile della consultazione diretta del portale e, dall’altra, di gettare lo sguardo sulle *altre piattaforme attive* per il territorio bolognese. Da quest’ultimo punto di vista, in particolare, è stato compiuto un “carotaggio” su alcuni comuni che ha messo in luce come, fatto 100 le strutture promosse sui portali, solo 60 siano presenti (anche o solo) su Airbnb. Senza che sia disponibile una stima del tasso di occupazione per le strutture su questi altri portali, non è possibile stabilire un ordine di grandezza per il fenomeno sharing fuori da Airbnb. Tuttavia, questo carotaggio mette in luce come *il fenomeno sia più esteso di quello descritto dalle sole cifre fin qui analizzate*.

(ii) Conclusioni

La sharing economy si fonda sullo scambio di un bene o un servizio con un altro bene o servizio o una quantità (limitata) di denaro. L’economia della condivisione è approdata al turismo per seguire le necessità di risparmio dei viaggiatori ma si sta consolidando anche come possibilità di vivere un’esperienza più autentica nei luoghi visitati, un’esperienza meno mediata dagli operatori professionali del settore. In molti casi lo spirito di liberalità tra le pari viene mantenuto nelle transazioni mentre in altri si sta trasformando in un vero e proprio business che integra molti dei requisiti, in senso giuridico, della professionalità imprenditoriale e si sovrappone all’industria della ricettività. Lo svolgimento di questo lavoro ha permesso di dimensionare, con un certo grado di approssimazione, questi fenomeni.

A prescindere da questo problema, di non poco conto, ne rimane un altro. I centri storici di molte città assistono sempre più allo “spiazzamento degli abitanti abituali” a favore dei turisti alloggiati in strutture in locazione breve che offrono ai proprietari, in molti casi, rendimenti non paragonabili a quelli garantiti dalla locazione tradizionale. Questo fenomeno ha già raggiunto intensità ragguardevoli in molte città Italiane ed è in crescita anche a Bologna.

È d’altro canto vero che queste piattaforme consentono, soprattutto in aree economicamente marginali ma culturalmente e paesaggisticamente interessanti, forme di integrazione del reddito che permettono di prendersi cura di proprietà che altrimenti non sarebbero valorizzate, oltre a consentire la permanenza in loco dei residenti. Non va poi

⁵ Il rendimento in oggetto non è netto ma differenziale: mancano gli elementi che graverebbero comunque sulla proprietà sia in caso di locazione a breve che a lungo termine (come le tasse sulla proprietà e le spese condominiali straordinarie e a carico della proprietà). Questo rendimento ha il solo obiettivo di chiarire la convenienza comparata delle diverse soluzioni.

trascurato il fatto che, ove permangano le sottolineate caratteristiche di scambio tra pari, la dimensione di esperienzialità per ospiti e abitanti abituali è fonte di arricchimento culturale reciproco. Altro aspetto da non trascurare il fatto che gruppi e famiglie numerosi ma con disponibilità limitate non potrebbero viaggiare senza le opportunità di risparmio offerte dall'economia della condivisione.

Tutto questo considerato, il fenomeno dell'economia della condivisione nel turismo ha una portata notevole che ha solo cominciato a mostrare le proprie potenzialità ed i propri effetti. E' ragionevole attendersi che non vi saranno inversioni di tendenza nel prevedibile futuro, cioè, la sharing economy – nel turismo come negli altri settori – è arrivato per restare e va, quindi, gestita. Le esperienze delle aree del mondo che hanno conosciuto il fenomeno prima del nostro Paese suggeriscono di puntare, oltre che su una revisione della regolamentazione complessiva alla luce del nuovo fenomeno, anche sull'efficacia della stessa regolamentazione tramite l'impianto di un sistema organico di controlli che possano sventare gli abusi così da sostenere la “vera” sharing economy.

Una soluzione univoca per evitare le distorsioni non è ancora stata trovata ma questo non è un motivo per non insistere ancora. Le innovazioni tecnologiche radicali che si sostanziano in altrettanto radicali innovazioni economiche e sociali richiedono adeguati interventi per essere messe al riparo dalle esternalità che producono, anche a danno di loro stesse.

Non è semplice. Non è immediato. È sicuramente necessario.

Riferimenti bibliografici

- Caniperi C. (2017), “Airification” delle città: uno studio sull'impatto degli affitti a breve termine in Italia, Università di Siena, *Il Sole 24 Ore del 13/06/2017*.
- European Parliament (2017), Tourism and the sharing economy, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595897/EPRS_BRI\(2017\)595897_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595897/EPRS_BRI(2017)595897_EN.pdf)
- European Parliament (2016), A European agenda for the collaborative economy, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593510/EPRS_BRI\(2016\)593510_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593510/EPRS_BRI(2016)593510_EN.pdf)
- Gilli M. (2016), *Turismo ed identità*, Napoli: Liguori editore.
- Heo Y.J. (2016), Sharing economy and prospects in tourism research, *Annals of Tourism Research*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0160738316300123>
- Mainieri M., Pais I. (a cura di), *Sharing Economy: la mappatura delle piattaforme italiane*, <http://www.collaboriamo.org/risorse/sharing-economy-e-italia-la-mappatura-delle-piattaforme-italiane-2016/>
- Nadler S. (2014), The sharing economy: what is it and where is it going?, Massachusetts Institute of Technology <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/90223>
- Vaccari E. (2016), *Sharing economy come opportunità per il settore turistico*, Venezia: Ca' Foscari.
- Zervas G., Proserpio D., Byers J.W. (2017), The rise of the sharing economy: Estimating the impact of Airbnb on the hotel industry, *Journal of Marketing research*, 54, 5: 687-705.

Il budget di salute come nuovo strumento di welfare

di

Carmela De Vivo, CREA – Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia

Michela Ascani, CREA – Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia

Salvatore Cacciola, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania

(i) Introduzione

Nelle società occidentali i sistemi di welfare stanno indirizzandosi verso servizi di cura e di inclusione sociale su base locale, maggiormente modellati sulla persona e i suoi bisogni. Tale cambiamento è collegato alla crisi delle risorse pubbliche e all'esigenza di una modernizzazione del welfare nell'ottica di una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi, nel contesto dell'evoluzione sociale, economica, culturale e politica delle società attuali. I processi in atto vedono un cambiamento nei rapporti tra Stato, mercato e società civile: lo Stato definisce il quadro politico e assume la direzione e il coordinamento dei processi di fornitura di servizi, il mercato e la società civile sono coinvolti direttamente nella fornitura di servizi. In questo contesto sono emerse gradualmente dalla società civile forme nuove di organizzazione e di pratiche sociali, che segnano di fatto la transizione ad un welfare pubblico-privato, innovativo e basato su reti, con una gestione mista tra enti pubblici, pazienti, famiglie e comunità locali (Van Berkel, Valkenburg, 2007; Righetti, 2013; Maino, 2014; Tulla *et al.*, 2014).

Il lavoro vuole contribuire alla conoscenza sul tema con un'analisi del contesto europeo e del quadro di riferimento comunitario, nonché fare il punto sull'attivazione dei budget di salute in Italia, caratterizzata, in alcuni casi, dall'integrazione tra l'ambito sociosanitario e l'azienda/impresa agricola, quale esempio di un nuovo modello di welfare di comunità.

(ii) Il contesto europeo della personalizzazione dei servizi

Vari strumenti volti alla personalizzazione della cura e dei servizi, specialmente diretti a destinatari con problematiche di lungo periodo, sono stati utilizzati in Nord America e in Europa dagli anni '90, con una grande variabilità negli obiettivi, nel funzionamento, nei contesti di riferimento, e con il denominatore comune sia delle difficoltà dei governi nel controllare i costi della spesa sociale e sanitaria, sia della tendenza verso approcci alla salute più attenti all'individuo nella sua interezza. L'idea alla base dei *personal budget* e strumenti simili è che la riduzione dei costi di assistenza sociale e sanitaria avvenga delegando il controllo del budget all'utilizzatore finale e riducendo così il ricorso a cure residenziali o intensive, a favore di cure di lungo periodo a casa e comunque all'interno della comunità di appartenenza (Van Berkel, Valkenburg, 2007; Wirrmann Gadsby, 2013; Exworthy *et al.*, 2017).

Il *personal budget*, spesso denominato anche *personal health budget*, è definito come un'attribuzione di fondi agli utilizzatori per supportare direttamente i loro fabbisogni individuali di salute e benessere sociale e personale, pianificata e concordata tra l'individuo e i servizi socio-sanitari, spesso attraverso un professionista, il *care planner* (Wirrmann Gadsby E., 2013). Le autorità competenti forniscono ai beneficiari un budget, che permette loro di acquisire un tipo di assistenza e servizi più vicini ai loro fabbisogni e al loro stile di vita, finalizzato ad essere "inclusi" nella comunità di appartenenza (Hatton C., Waters J., 2011; European Platform for Rehabilitation, 2016). L'individuo diviene così teoricamente un "integratore di servizi", che co-produce ed ha un parziale controllo del supporto di cui ha bisogno (Webber *et al.*, 2014; Exworthy *et al.*, 2017).

In alcune realtà i fondi vengono erogati sotto forma di pagamento diretto, in altre come budget indiretto, speso per conto dell'utente da una terza parte (es. servizi socio-sanitari), ferma restando da parte dell'utente stesso la scelta di come soddisfare i propri fabbisogni. Dall'esame di alcune ricerche europee sul tema emerge che, nonostante la difficoltà nell'operare una generalizzazione e l'assenza di evidenze sia in termini di impatto sui sistemi di welfare, che sugli utilizzatori, sono prevalentemente due i modelli in essere. Il primo è più aperto per quanto riguarda i criteri di attribuzione dei pagamenti, il secondo, il più diffuso, più pianificato e restrittivo per quanto riguarda i beni e i servizi acquistabili. Il modello prevalente, entro cui si colloca anche l'esperienza di alcune regioni italiane, è caratterizzato dal calcolo di un budget individuale, dalla presenza di un raccordo tra domanda e offerta di servizi, sulla base dei fabbisogni del ricevente, dall'esistenza di una progettazione basata sulla persona, dall'approvazione del budget da parte del finanziatore, dalla scelta di una modalità di allocazione del budget stesso (Wirrmann Gadsby, 2013).

Tra i fattori in grado di influenzare maggiormente i risultati del processo, emerge il ruolo determinante degli *stakeholders* e delle reti formali e informali. Le reti formali includono assistenti socio-sanitari, professionisti di raccordo tra servizi e utenti, medici, educatori, fornitori dei servizi, ecc. Le seconde, denominate, tra l'altro, "natural supports", comprendono famiglia, partner, amici, vicini, colleghi e i membri della comunità di appartenenza. L'integrazione nella comunità di appartenenza è uno degli obiettivi del finanziamento individualizzato e rappresenta una differenza sostanziale rispetto ai servizi socio-sanitari tradizionali erogati dal livello centrale (Fleming P., 2016). Un altro degli elementi cruciali, e nello stesso tempo critici, per la buona riuscita dei *personal budget* sembra essere il supporto ("care planning", "brokerage") fornito sia nella fase di pianificazione, che in quella di gestione: l'impatto positivo dello strumento è massimizzato da un processo di supporto efficace in termini di informazione, controllo sulla spesa, burocrazia (Hatton, Waters, 2011; Wirrmann Gadsby, 2013). Di contro, in letteratura sono riportate anche una serie di criticità legate prevalentemente alla complessità dello strumento, che risiede soprattutto nella molteplicità degli attori coinvolti e nel cambiamento culturale, strutturale e delle modalità di lavoro richiesto a tutti i partecipanti al processo. Tale complessità è alla base della lentezza nell'adozione e nell'implementazione dei *personal budget* in vari Paesi europei e della più difficile adozione da parte di alcuni gruppi di beneficiari (Wirrmann Gadsby, 2013; Welch *et al.*,

2017). Sul piano delle policy, tra gli indirizzi dell'Unione Europea in ambito sanitario e sociale per il periodo post 2020, viene sottolineata la promozione dell'innovazione sociale (European Commission, 2017), menzionate cure domiciliari e servizi di comunità (European Union, 2017) e approcci innovativi integrati e di comunità più incentrati sulla persona (European Commission, 2018).

In generale, la grande variabilità dei modelli e della loro implementazione sembra quindi risiedere in numerosi fattori di contesto, in primis il processo in atto in Europa verso la trasformazione della *governance* dei servizi e della modalità di fornitura degli stessi, e in generale la trasformazione dei sistemi di welfare, il contesto nazionale e di politica sociale, il regime di welfare, il settore di politica sociale in cui lo strumento è applicato (Van Berkel, Valkenburg, 2007).

(iii) **Le esperienze dei budget di salute in Italia**

Il welfare ha subito negli ultimi anni modifiche sostanziali, passando da un modello assistenziale, istituzionalizzato, con costi sempre più elevati per la collettività, ad un welfare di servizio, che ha affidato al pubblico la funzione di programmazione, acquisto e controllo, lasciando al quasi – mercato l'erogazione dei servizi stessi (Starace, 2011) e con orientamenti estremamente diversificati (Monteleone, 2005). In tal modo viene quasi equiparato l'utente al consumatore di merci, in una sorta di presunta "sovranità del consumatore" (Righetti, 2013), cui viene offerta la possibilità di scegliere tra più fornitori di servizi, che solo apparentemente sono di mercato, in quanto finanziati principalmente dallo Stato. Questo sistema, se da un lato è divenuto più efficiente, dall'altro ha perso in efficacia, escludendo le relazioni sociali ed estromettendo i portatori dei bisogni, i soggetti, la famiglia, la collettività. Ma la malattia più grave che forse oggi affligge il welfare è l'impersonale burocratismo che dissipa la solidarietà e corrode la convivenza collettiva (Jurgen, 1998). La localizzazione degli interventi pone peraltro diversi interrogativi in relazione ad un assetto omogeneo dei diritti sociali e a forme di governo di processi tendenzialmente frammentati (Bifulco, 2005).

Il budget di salute è definito dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità quale "strumento di definizione quantitativa e qualitativa delle risorse economiche, professionali e umane necessarie per innescare un processo volto a restituire centralità alla persona, attraverso un progetto individuale globale". È indirizzato a persone con disabilità psichica o fisica, ex detenuti, ex tossicodipendenti, ecc. per le quali il percorso riabilitativo deve prevedere sia aspetti sanitari che sociali.

Nel rispetto della definizione di sanità¹ quale "lo stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia", i percorsi abilitativi individuali interessano infatti più aree, relative sia agli aspetti sociali che di diritto di cittadinanza: apprendimento/espressività, casa/habitat sociale, formazione/lavoro, socialità/affettività. Sono questi i temi sui quali si costruisce il Progetto Terapeutico-Riabilitativo Individualizzato (PRTI), nella logica della centralità della persona e del valore della comunità. Diverse regioni italiane hanno adottato il budget di salute quale

¹ Costituzione dell'Organizzazione mondiale della Sanità, Firmata a New York il 22 luglio 1946, approvata dall'Assemblea federale il 19 dicembre 1946 Strumenti di ratificazione depositati dalla Svizzera il 29 marzo 1947, entrata in vigore il 7 aprile 1948.

strumento integrato di gestione degli interventi socio sanitari. La tabella 1 riporta i principali provvedimenti emessi negli ultimi anni in Italia, che hanno creato i presupposti per l'azione di alcune Regioni.

Tabella 1: Quadro normativo nazionale

Regione	Provvedimento
Friuli Venezia Giulia	Legge regionale n. 6/2006, artt. 5, 41
Lazio	Legge regionale n. 11/2016, art. 53
Campania	DGRC n. 483 del 2012, Linee guida regionali per gli interventi sociosanitari integrati finalizzati al welfare comunitario Legge regionale n.5/2012 (agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e orti sociali), art. 3
Emilia Romagna	DGR 478/2013, DGR 805/2014, "Programma Budget di salute" DGR 1554/2015, "Linee di indirizzo per la realizzazione di progetti con la metodologia del Budget di salute"
Sicilia	Decreto Assessorile 127/2014 Piano regionale socio-sanitario del 2017

Fonte: Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana

In 5 casi, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Campania, Emilia Romagna, Sicilia, essa si sostanzia in progetti assistenziali individualizzati e personalizzati, sostenuti dai budget di salute, nella logica dell'integrazione socio sanitaria. In Sicilia ed in Campania i budget di salute sono stati applicati anche all'agricoltura sociale, nell'auspicio che si possano "creare le condizioni all'interno di un'azienda agricola che consentano a persone con specifiche esigenze di prendere parte alle attività quotidiane di una fattoria, al fine di assicurarne lo sviluppo e la realizzazione individuale, contribuendo a migliorare il loro benessere" (European Economic and Social Committee, 2013). In altri casi (Piemonte e Veneto), sono stati adottati provvedimenti che, pur non prevedendo lo strumento del budget di salute, vanno nella direzione della costruzione di percorsi riabilitativi personalizzati, costruiti in una logica di co-progettazione. La Lombardia, che con la LR 23/15 ha stabilito l'orientamento alla presa in carico della persona nel suo complesso, ha realizzato progetti di sperimentazione del Budget di Salute per promuovere l'inclusione sociale delle persone con disabilità attraverso la riqualificazione dei loro percorsi di vita.

Tabella 2: Quadro normativo regionale

Regione	Provvedimento
Friuli Venezia Giulia	Legge regionale n. 6/2006, artt. 5, 41
Lazio	Legge regionale n. 11/2016, art. 53 DGRC n. 483 del 2012, Linee guida regionali per gli interventi sociosanitari integrati finalizzati al welfare comunitario
Campania	Legge regionale n.5/2012 (agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e orti sociali), art. 3 DGR 478/2013, DGR 805/2014, "Programma Budget di salute"
Emilia Romagna	DGR 1554/2015, "Linee di indirizzo per la realizzazione di progetti con la metodologia del Budget di salute"
Sicilia	Decreto Assessorile 127/2014 Piano regionale socio-sanitario del 2017

Fonte: Bollettini Ufficiali Regioni

(iv) Conclusioni

Il contesto europeo e nazionale in tema di welfare vede una graduale transizione verso sistemi pubblico-privati e aperti alla partecipazione dei servizi sociali e sanitari, delle comunità locali, delle famiglie e dei destinatari stessi nella definizione e gestione dei servizi. Si tratta di processi che derivano dal cambiamento dei rapporti tra Stato, mercato e società civile, verso uno scenario in cui il livello pubblico sempre più definisce il quadro di riferimento e assume la direzione e il coordinamento della fornitura di servizi. La novità sta nel ruolo che il mercato e la società civile hanno iniziato a svolgere nella fornitura dei servizi stessi, spesso innovativi e basati sulla costruzione di reti che vedono la partecipazione di enti pubblici, pazienti, famiglie, comunità locali.

Il welfare pubblico-privato è nello stesso tempo un'esigenza dettata dalla riduzione delle risorse pubbliche e una risposta all'evoluzione delle società contemporanee. Tra le molteplici forme di partecipazione del privato e di altri soggetti, nonché di personalizzazione dei servizi socio-sanitari, i budget di salute, che in Europa vengono variamente denominati e definiti e presentano caratteristiche anche eterogenee, sembrano fornire la possibilità di dare una risposta sostenibile alla domanda di cure di lungo periodo rivolta a sistemi sanitari in crescente difficoltà. Le esperienze in corso in vari Paesi europei e in alcune regioni italiane sono recenti e, nonostante l'interesse presente in letteratura, tra gli operatori di settore e a livello di istituzioni, non esistono ancora evidenze in termini di impatti sui sistemi di welfare e sugli utenti. Sicuramente alcune tra le caratteristiche di *personal budget*, budget di salute, *direct payments*, *person-centred budget*, *self-management models*, tra le varie denominazioni esistenti, quali il ruolo delle reti formali e informali nella loro costruzione e gestione e il coinvolgimento delle comunità locali di appartenenza, ne fanno forme di organizzazione e pratiche sociali innovative da studiare e monitorare con attenzione.

L'evoluzione della politica sanitaria e sociale a livello sia europeo che nazionale è nella direzione di una sempre maggiore attenzione alla persona, ponendo le sue esigenze e necessità al centro di un processo di riabilitazione e di inclusione nella società civile. Questa modalità, costruita mediante la collaborazione e la partecipazione di vari soggetti pubblici e privati, potrà sempre più offrire risposte concrete e efficaci alle fasce deboli della popolazione, nella prospettiva che non siano più un "problema" per la società, bensì una risorsa.

Riferimenti bibliografici

- Bifulco L. (2005), Geometrie dell'integrazione: le governance di Campania, Friuli Venezia Giulia e Lombardia, *La rivista delle politiche sociali*, 5: 181-201.
- European Commission (2017), Reflection Paper on the Social Dimension of Europe, COM(2017) 206.
- European Commission (2018), Report of the seminar Financing integrated care and population health management, Directorate-General for Health and Food Safety, 22 May 2018, The Hague,
https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/investment_plan/docs/ev_20180522_mi_en.pdf.
- European Economic and Social Committee (2013), Opinion of the European Economic and Social Committee on Social Farming: green care and social and health policies, 2013/C 44/07.
- European Platform for Rehabilitation (2016), Co-production of services, Briefing paper, https://www.epr.eu/wp-content/uploads/EPR_Paper_on_Co-production_2016.pdf
- European Union (2017), European Pillar of Social Rights, doi:10.2792/95934.
- Exworthy M., Powell M., Glasby J. (2017), The governance of integrated health and social care in England since 2010: great expectations not met once again?, *Health Policy*, 121: 1124-1130.
- Fleming P. (2016), How personal budgets are working in Ireland. Evaluating the implementation of four individualized funding initiatives for people with a disability in Ireland, Mental Health and Social Research Unit, Maynooth University, Research brief,
https://www.genio.ie/system/files/publications/PERSONAL_BUDGETS_IRELAND_MAY16_0.pdf.
- Hatton C., Waters J. (2011), The National Personal Budget Survey, Lancaster University, <https://www.thinklocalactpersonal.org.uk/>.
- Jurgen H. (1998), *La nuova oscurità. Crisi dello stato sociale e esaurimento delle utopie*, Roma: Edizioni lavoro.
- Maino F. (2014), L'innovazione sociale nell'Unione Europea: uno stimolo per il rinnovamento del welfare, *Quaderni di Economia Sociale*, 1: 10-15.
- Monteleone R. (2005), La contrattualizzazione nelle politiche sociosanitarie: i voucher e i Budget di cura, in Bifulco L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma: Carocci.

- Righetti A. (2013), *I budget di salute e il welfare di comunità: metodi e pratiche*, Roma, Bari: Laterza.
- Starace F. (a cura di) (2011), *Manuale pratico per l'integrazione sociosanitaria. Il modello del budget di salute*, Roma: Carocci Faber.
- Tulla A.F., Vera A., Badia A., Guirado C., Valldeperas N. (2014), Rural and Regional Development Policies in Europe: Social Farming in the Common Strategic Framework (Horizon 2020), *Journal of Urban and Regional Analysis*, 6: 1-35.
- Van Berkel R., Valkenburg B. (ed.) (2007), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, Bristol: Policy Press.
- Webber M, Treacy S., Carr S., Clark M., Parker G. (2014), The effectiveness of personal budgets for people with mental health problems: a systematic review, *Journal of mental health*, 146-55.
- Welch E., Jones K., Caiels J., Windle K., Bass R. (2017), Implementing personal health budgets in England: a user-led approach to substance misuse, *Health and Social Care in the Community*, 25, 5: 1634–1643.
- Wirrmann Gadsby E. (2013), *Personal Budgets and Health: a review of the evidence*, Centre for Health Services Studies, University of Kent.
<https://pdfs.semanticscholar.org/4e17/992ef37a79514f15d8db3f6e48cd732fb4c7.pdf>

Le strategie di prezzo nel mercato del carburante in Italia

di

Mario Intini, Università di Bari Aldo Moro – DEMDI

(i) Introduzione

Le strategie di prezzo adottate dalle stazioni di servizio che erogano carburante rappresentano un argomento di interesse per le scienze regionali. Il prezzo del carburante ha, difatti, un impatto rilevante sui consumatori. In primo luogo, la spesa per la benzina rappresenta una quota cospicua del reddito dei consumatori (Pennerstorfer e Weiss, 2013); di conseguenza, i comportamenti collusivi fra le compagnie petrolifere possono danneggiarli seriamente. Inoltre, sebbene il carburante sia un bene omogeneo (quanto prodotto nelle diverse raffinerie è simile da un punto di vista chimico) le stazioni di servizio applicano prezzi significativamente diversi fra loro. Diversi studi ritengono che tali differenze di prezzo siano dovute al grado di concorrenza che, nel mercato del carburante, è determinato non solo dal numero di concorrenti a livello locale, ma anche dalla distribuzione geografica delle stazioni nelle vicinanze (Alderighi e Piga, 2012). Generalmente, i consumatori tendono ad acquistare il carburante nelle stazioni più vicine al luogo di residenza a causa dei costi di trasporto che affronterebbero per recarsi presso un'altra stazione. Per tale motivo, la concorrenza nel settore del carburante risulta essere altamente localizzata: le stazioni di rifornimento riconoscono come rivali solo le stazioni più vicine (Van Meerbeeck, 2003).

In Italia il mercato del carburante è caratterizzato da alti costi di entrata e da un numero ridotto di compagnie, verticalmente integrate, che hanno accesso al petrolio greggio o detengono azioni in società che gestiscono raffinerie in Italia o in Europa. Ciascuna compagnia gestisce una rete di rivenditori con contratti di esclusiva che vincolano i rivenditori al grossista, rendendo difficile l'ingresso nel mercato ad altre società (Andreoli-Versbach e Franck, 2015). In particolare, otto compagnie (ENI, Esso, Total-Erg, Shell, Q8, Total, API-IP e Tamoil) detengono il 95% del mercato al dettaglio, mentre il resto è gestito da piccoli rivenditori indipendenti che acquistano benzina da una delle grandi compagnie. Per quanto riguarda il prezzo al dettaglio del carburante, le compagnie petrolifere comunicano al gestore della stazione di servizio il "prezzo suggerito", caratterizzato da una componente *base*, definita a livello nazionale, e da una componente *supplementare*, che tiene conto del trasporto, dello stoccaggio e dei costi di distribuzione a seconda della posizione della stazione.

Il presente articolo contribuisce al dibattito sui prezzi al dettaglio del carburante nel mercato italiano, discutendo i principali risultati empirici e le relative implicazioni di *policy* di alcuni contributi che hanno analizzato, da diverse prospettive, il ruolo della concorrenza.

(ii) Il ruolo della concorrenza: il mercato italiano del carburante

Recentemente, tre studi empirici hanno analizzato il comportamento di prezzo delle stazioni di servizio nel mercato del carburante in Italia, esaminando aspetti differenti delle dinamiche competitive ed evidenziandone l'impatto sui prezzi al dettaglio.

Il lavoro di Andreoli-Versbach e Franck (2015) si è focalizzato sulla leadership di prezzo e sui comportamenti collusivi delle compagnie petrolifere. In particolare, gli autori osservano quanto si è verificato dopo che l'ENI, la compagnia leader nel mercato, il 6 ottobre 2004 ha annunciato l'applicazione di una nuova politica dei prezzi, che consisteva nel mantenere i prezzi più stabili, riducendo il numero di variazioni di prezzo ed aumentando l'entità di tali variazioni (i.e. *sticky-pricing*). Nel breve periodo, le compagnie petrolifere concorrenti si allinearono al comportamento di prezzo del leader, e i prezzi del carburante raggiunsero il picco più elevato nei due anni successivi. Inoltre, la differenza fra i prezzi italiani e i prezzi di altri paesi europei incrementò marcatamente. Circa due anni dopo l'annuncio, l'Autorità antitrust italiana aprì un'indagine sulla fissazione dei prezzi nel mercato del carburante, ma a causa della mancanza di evidenze di comunicazioni dirette fra l'ENI e i suoi concorrenti, concluse l'indagine non potendo sanzionare le compagnie per comportamenti lesivi della concorrenza. Muovendo da questa indagine, Andreoli-Versbach e Franck, utilizzando l'analisi econometrica, hanno dimostrato l'intenzione dell'ENI di colludere tacitamente tramite l'applicazione dello *sticky-pricing*. Difatti, l'ENI non ha modificato i prezzi per 57 giorni, indipendentemente dalle variazioni dei costi, e le stazioni di servizio concorrenti hanno stabilito i loro prezzi in base al prezzo stabilito dall'ENI. Tale coordinamento ha determinato un aumento generalizzato dei prezzi italiani rispetto a quelli europei. Nello specifico, gli autori hanno rilevato un aumentato significativo dei prezzi, da 0,009 a 0,011€ / l.

Il contributo di Alderighi e Baudino (2015) si sofferma sul comportamento di prezzo delle stazioni di servizio, localizzate nella provincia di Cuneo, proponendosi di testare empiricamente quattro ipotesi: i) se vi è uniformità dei prezzi fra le varie stazioni del territorio, ii) se le stazioni di servizio reagiscono alle variazioni dei prezzi dei loro concorrenti (o almeno di un numero ristretto di concorrenti chiave), iii) se vi sono variazioni di prezzo rapide, come in una *falling sequence of dominos*, e iv) se vi è dipendenza spaziale dei prezzi delle stazioni di servizio. In merito alla prima ipotesi, gli autori partono dal presupposto che l'omogeneità del prodotto e la facilità di confrontare i prezzi dovrebbero indurre i venditori ad applicare prezzi simili. La dispersione dei prezzi nella città di Cuneo, infatti, è risultata scarsa, soprattutto se vengono escluse dall'analisi le pompe bianche. Le limitate differenze di prezzo fra le aree della città risultano principalmente determinate dalla pressione competitiva, poiché l'area della città con la maggiore concentrazione di stazioni di servizio è caratterizzata da prezzi più bassi. La seconda ipotesi di ricerca è debolmente supportata dai risultati dell'analisi poiché la risposta delle stazioni di servizio alle variazioni di prezzo delle stazioni concorrenti risulta piuttosto lenta. Anche la terza ipotesi appare debolmente supportata, poiché la propagazione dei prezzi fra le stazioni di servizio segue degli schemi complessi, spiegati solo parzialmente dall'effetto domino. Infine, la quarta ipotesi trova conferma in quanto

L'analisi empirica fornisce evidenza della trasmissione spaziale dei prezzi, sebbene tale effetto non sia molto forte. Inoltre, i prezzi del diesel risultano essere più reattivi alle variazioni di prezzo dei concorrenti rispetto ai prezzi della benzina. Alla luce dei risultati del loro studio, gli autori individuano due politiche d'intervento per stimolare la riduzione dei prezzi, quali favorire la presenza di pompe bianche nel mercato e aumentare le informazioni a disposizione dei consumatori in tempo reale, attraverso applicazioni specifiche per dispositivi mobili che riducono i costi di ricerca.

Infine, il lavoro di Bergantino, Capozza e Intini (2018) esplora approfonditamente il ruolo della concorrenza nel mercato del carburante, definito a livello locale, testandone empiricamente sia l'impatto *diretto*, sia l'impatto *indiretto* sui prezzi al dettaglio. Per verificare l'impatto *diretto* della concorrenza, gli autori costruiscono diversi indicatori della struttura di mercato a livello sub-comunale, utilizzando la suddivisione toponomastica. Fra questi, gli autori considerano, oltre agli indici di concentrazione, la presenza di stazioni *low-cost*, per verificare se tali stazioni esercitano effettivamente una pressione al ribasso sui prezzi praticati dai rivali. Per testare l'impatto *indiretto* della concorrenza, al momento poco approfondito, gli autori introducono nell'analisi empirica i *lag* spaziali degli indicatori della struttura di mercato, per appurare se il prezzo praticato da una data stazione sia influenzato anche dal grado di concorrenza con cui si confrontano i concorrenti localizzati nelle vicinanze. Oltre ad analizzare il ruolo della concorrenza, il lavoro considera anche l'impatto dei fattori territoriali sui prezzi, spesso trascurati negli studi sui prezzi del carburante. In primo luogo, i risultati evidenziano che le stazioni di rifornimento adottano un comportamento strategico nello stabilire i prezzi, poiché sono reciprocamente influenzate dai prezzi praticati dai rivali. Inoltre, vi è evidenza sia dell'effetto *diretto* sia di quello *indiretto* della concorrenza sui prezzi del carburante. Per quanto riguarda l'effetto *diretto*, gli indicatori di concentrazione del mercato a livello sub-comunale sono positivamente correlati con i prezzi delle due tipologie di carburante (benzina e diesel), indicando che, se le quote di mercato sono concentrate in un numero limitato di compagnie petrolifere, le stazioni di servizio tendono a praticare prezzi più elevati. Coerentemente, si osserva che il prezzo del carburante si riduce all'aumentare del numero di stazioni all'interno di un'area toponomastica. Inoltre, la presenza di stazioni *low-cost* esercita effettivamente una pressione al ribasso sui prezzi delle stazioni concorrenti. Per quanto riguarda l'effetto *indiretto*, di particolare rilievo è quello delle stazioni *low-cost*: l'effetto calmierante sui prezzi non è limitato solamente alle stazioni di servizio localizzate nello stesso mercato locale ma si estende anche alle stazioni di servizio localizzate nei mercati locali vicini. Tali risultati hanno importanti implicazioni di *policy* poiché emerge che promuovere la concorrenza all'interno di un mercato ha un impatto moltiplicativo sui prezzi. Infine, l'intensità dell'attività commerciale e i valori immobiliari si rivelano essere fattori predittivi importanti dei prezzi del carburante a livello locale, poiché le stazioni di rifornimento stabiliscono i prezzi anche in base alle caratteristiche dell'ambiente locale al fine di aumentare i ricavi dalle vendite di carburante.

Da questi tre articoli emerge che i prezzi nel mercato del carburante siano fortemente influenzati dalle dinamiche competitive. Nel complesso, le compagnie petrolifere tendono a fissare prezzi più alti se detengono una posizione dominante all'interno del

mercato. Inoltre, all'aumentare del numero di stazioni presenti in un mercato, i prezzi medi tendono a diminuire, in misura ancora maggiore se sono presenti stazioni *low-cost*. Infine, gli effetti della concorrenza vanno analizzati anche in senso geografico, considerando anche la tendenza dei prezzi delle stazioni di servizio a propagarsi spazialmente nel territorio. Questi risultati rendono ancora più importante l'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel suo ruolo di vigilanza del mercato e di tutela del consumatore, attraverso la promozione della concorrenza.

Riferimenti bibliografici

- Alderighi M., Baudino M. (2015), The pricing behavior of Italian gas stations: Some evidence from the Cuneo retail fuel market, *Energy Economics*, 50: 33-46.
- Alderighi M., Piga C. A. (2012), Localized competition, heterogeneous firms and vertical relations, *The Journal of Industrial Economics*, 60, 1: 46-74.
- Andreoli-Versbach P., Franck J. U. (2015), Endogenous price commitment, sticky and leadership pricing: Evidence from the Italian petrol market, *International Journal of Industrial Organization*, 40: 32-48.
- Bergantino A.S., Capozza C., Intini M. (2018), Empirical investigation of retail gasoline prices, *SIET Working Paper 2018*.
- Pennerstorfer D., Weiss C. (2013), Spatial Clustering and Market Power: Evidence from the retail gasoline market, *Regional Science and Urban Economics*, 43: 661-675.
- Van Meerbeeck W. (2003), Competition and local market conditions on the Belgian retail gasoline market, *De Economist*, 151, 369-388.

Aree agricole ad alto valore naturale come elemento di dialogo tra politiche in Lombardia

di

Elena Girola, Poliedra

Carlotta Sigismondi, Poliedra

Mara Giua, Regione Lombardia

(i) Le aree agricole ad alto valore naturale

Il concetto di aree agricole ad alto valore naturale (di seguito HNV) è stato introdotto negli anni '90 del secolo scorso nel momento in cui si è preso atto del fatto che la conservazione della biodiversità nei territori agricoli europei dipende fortemente dalla presenza di sistemi agricoli tradizionali a bassa intensità (Baldock et al., 1993); esso dà evidenza della forte connessione tra agricoltura e biodiversità e delle potenzialità di determinati tipi di attività agricole nel contribuire al valore naturale dei sistemi rurali.

Nel tempo sono state numerose le proposte formulate per la stima dell'indicatore HNV in tutta Europa, ma non si è mai giunti, né nel contesto scientifico né in ambito decisionale, a proporre una metodologia univoca di stima. Nell'attuale periodo di programmazione europea 2014/2020, l'indicatore HNV è utilizzato per quantificare l'impatto dell'agricoltura sull'ambiente di tutta la Politica Agricola Comune e per descrivere lo stato del contesto rispetto al quale sono individuate le strategie dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR): l'indicatore quindi è teso sia a fotografare lo stato di fatto sia a indirizzare le politiche degli Stati Membri al rafforzamento della conservazione della biodiversità. Per il popolamento dell'indicatore nei PSR, ogni Autorità di Gestione utilizza dati e metodologie specifiche per Regione, secondo un principio di flessibilità che tiene conto delle peculiarità geografiche e amministrative degli Stati nonché della disponibilità di dati e metodi.

(ii) Metodologia di calcolo dell'indicatore per la Regione Lombardia

Partendo dalla proposta della Rete Rurale Nazionale (Trisorio et al., 2013), l'Autorità Ambientale lombarda (2017) ha messo a punto una specifica metodologia per il calcolo dell'indicatore nel PSR 2014/2020 di Regione Lombardia. Esso è composto da 3 sottoindicatori, tra loro sovrapposti e combinati a dare le HNV totali, ovvero:

- Type 1: aree agricole con una elevata proporzione di vegetazione semi-naturale, che considera la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) coperta da foraggere (prati e pascoli). A ogni cella della griglia che ricopre la Regione è attribuita la presenza o meno di tali colture.

- Type 2: aree agricole con presenza di agricoltura a bassa intensità ed elementi strutturali naturali del paesaggio, che considera la superficie a riso, olivo, vite e frutticole. Inoltre valuta anche la presenza degli elementi del paesaggio: fontanili attivi, terrazzamenti, siepi e filari, alberi isolati e gruppi di alberi e boschetti. Sono inoltre ricomprese le fasce PAI (A e B) ricadenti in Zona Vulnerabile ai Nitrati, in quanto in queste aree le forti limitazioni relative all'uso del suolo favoriscono il permanere di habitat a elevata naturalità. A ogni cella della griglia che ricopre la Regione è attribuita la presenza o meno di questi elementi e assegnato un punteggio finale pari alla somma nel numero di tipologie di elementi considerati presenti.
- Type 3: aree agricole a supporto di specie rare e di interesse per la conservazione della natura a livello europeo. Sono pertanto considerate le specie minacciate di piante, mammiferi, uccelli, insetti e farfalle (della Direttiva Habitat) la cui vita è legata alla presenza di agricoltura a basso impatto. Per ogni sito Natura 2000 è stato calcolato il valore di densità di specie minacciate legate agli ambienti rurali. Successivamente, a ogni cella è attribuito il valore di densità del sito Natura 2000 in cui ricade e attribuito un punteggio da 0 a 4 in base alla densità registrata.

Infine l'indicatore complesso HNV-totali è ottenuto considerando tutte le celle con un punteggio maggiore di 0, ovvero quelle in cui almeno uno dei tre type ha ottenuto punteggio pari a 1. La gradazione del punteggio (livello nullo, basso, medio, alto, molto alto) è calcolata attribuendo alla cella il relativo punteggio massimo ricevuto nei 3 type.

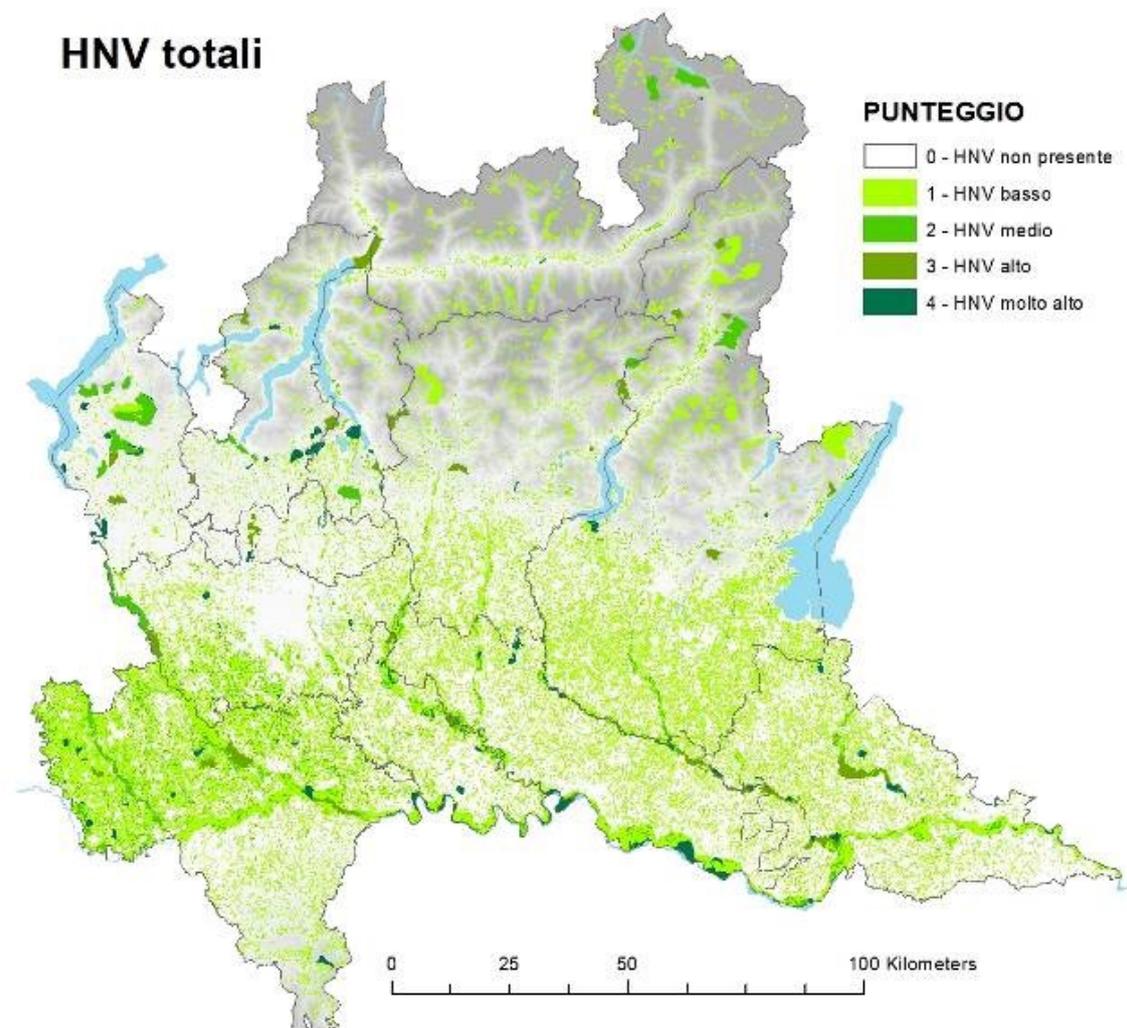
(iii) Metodologia di calcolo dell'indicatore per la Regione Lombardia

Al 2016 la superficie delle HNV-totali è pari a 652.706 ha, ovvero il 61% della SAU, così suddivisa: livello molto alto (2%), alto (2%), medio (6%) e basso (51%). Le HNV sono distribuite principalmente in pianura e vicino alle aree fluviali o in prossimità dei grandi laghi e in generale in ambienti agricoli legati all'acqua, quali in particolare le risaie della Lomellina. Infatti in queste aree sono compresenti diversi elementi che influiscono sul valore naturale delle aree, quali gli elementi considerati nel type 2 nonché la presenza di specie rurali minacciate rappresentate dal type 3. In montagna le HNV sono inferiori, con un minor livello di naturalità e sono dovute sostanzialmente alla prevalenza del type 1, in quanto in queste aree non si rileva una particolare densità di specie vegetali e animali minacciate specificatamente legate agli ambienti agricoli.

(iv) Conclusioni

Grazie alla metodologia messa a punto, l'indicatore calcolato per la Lombardia potrà essere aggiornato nel tempo e fornire il trend sul territorio regionale, permettendo così al settore agricolo di formulare una riflessione sulla propria capacità di contribuire alla naturalità dei sistemi rurali nonché di contrastare fenomeni di degrado, frammentazione e banalizzazione. Considerando che la Lombardia è la prima regione agricola italiana per produzione e una delle prime in Europa, l'esito di tali valutazioni rappresenta un risultato di rilievo, utile anche in altri contesti europei.

Figura 1: Le aree agricole HNV totali in Lombardia



Fonte: Elaborazione degli autori.

L'indicatore inoltre può essere utilizzato per aggiornare il quadro di conoscenza del territorio rispetto al quale valutare l'attuazione del PSR, ma anche per individuare aree rurali di intervento prioritario dove concentrare risorse e azioni, orientare gli strumenti attuativi verso un maggiore targeting ambientale valutare la significatività degli interventi finanziati, riconoscere la capacità delle attività agricole nel supportare la biodiversità nei sistemi rurali, così da formare, sensibilizzare e spingere i beneficiari verso l'adozione di pratiche e comportamenti più sostenibili.

A partire dalla sua applicazione e funzionalità nell'ambito dello sviluppo rurale, l'indicatore può assumere anche un importante ruolo come strumento di raccordo tra diverse politiche settoriali e promuovere il raccordo e il coordinamento tra le politiche agricole e di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, nell'ambito di un sistema in cui la qualità del territorio costituisce l'elemento fondamentale per determinarne l'attrattività in termini di funzioni e investimenti. Esso può infatti facilitare la coerenza con piani come quelli paesaggistici e territoriali che attendono alle scelte

di tutela e di sviluppo in modo trasversale, poiché interferiscono con diversi livelli decisionali. Nel caso della Lombardia, ad esempio, la decisione di sviluppare una rete verde di scala regionale (Rete Verde Regionale RVR) a valenza paesaggistico-fruttiva-produttiva nella proposta dell'aggiornamento del Piano paesaggistico regionale, può essere rafforzata proprio dall'individuazione di aree a vocazione agricola che si caratterizzano per la maggiore qualità ambientale, quali ambiti prioritari da identificare nel Piano stesso per lo sviluppo di tale infrastruttura verde multifunzionale. Un altro esempio è il tema del consumo di suolo, relativamente al quale Regione Lombardia, con Legge Regionale 31 del 2014, ha definito la linea di indirizzo per il suo territorio. Infatti da una parte la metodologia di calcolo delle HNV può essere implementata con la valutazione della presenza di eventuali vincoli e destinazioni d'uso vigenti nei Piani urbanistici e nelle politiche territoriali e di settore, così da fornire un contributo alla stima delle pressioni a cui le aree agricole sono soggette e delle eventuali compensazioni, dall'altra, il valore HNV degli ambiti di trasformazione può essere considerato nei processi di pianificazione come elemento da considerare nelle scelte pianificatorie.

Infine l'indicatore si pone come potenziale strumento di supporto per la definizione degli strumenti di conoscenza e valutazione per la nuova PAC post 2020 che prevede un'articolazione più "verde" rispetto alle passate programmazioni. È infatti in linea con le proposte di Regolamenti che prevedono uno spostamento dell'attenzione sul perseguimento dei risultati secondo un approccio "policy result based" che tende a quantificare il contributo dei diversi strumenti di attuazione al raggiungimento degli obiettivi (in particolare ambientali), rispetto cui riconoscere i pagamenti agli agricoltori, quindi valorizzando il contributo dell'agricoltura alla produzione di beni pubblici ambientali nonché di servizi ecosistemici. Tale impostazione risulta particolarmente innovativa rispetto all'attuale sistema di sostegno della PAC, poiché potrebbe permettere di considerare, tra gli elementi rispetto ai quali sono riconosciuti i pagamenti, anche le caratteristiche delle aree agricole in termini di naturalità, valorizzando quindi il ruolo delle HNV che potrebbero entrare nella definizione degli obiettivi e dei target dei Piani Strategici.

Riferimenti Bibliografici

- Autorità Ambientale di Regione Lombardia (2017), *Piano di monitoraggio ambientale del PSR 2014-2020 – Allegato 4 Metodologia per il calcolo dell'indicatore CI 37 – HNV (High Nature Value) farming e aggiornamento al 2016*, Regione Lombardia.
- Baldock D., Beaufoy G., Bennett G., Clark J. (1993), *Nature Conservation and New Directions in the EC Common Agricultural Policy*, Institute for European Environmental Policy (IEEP), London.
- Trisorio A., De Natale F., Pignatti G. (2013), *Le aree agricole ad alto valore naturale in Italia: una stima a livello regionale*, INEA.