



Volume 8 - Numero 1 - Gennaio 2018

La conquista delle nevi. Un secolo di sviluppo delle stazioni sciistiche delle Alpi occidentali di <i>Claudio Bermond</i>	1- 7
L'eredità degli anni '80: il Mezzogiorno dopo il fallimento del localismo di <i>Carmelo Petraglia, Domenico Scalera</i>	8-11
La montagna lombarda verso la convergenza con la pianura? di <i>Antonio Dal Bianco, Riccardo Secomandi</i>	12-16
La politica di coesione per il Mezzogiorno: un Piano Marshall? di <i>Giorgia Marinuzzi, Walter Tortorella</i>	17- 22
Corridoi ecologici e infrastrutture verdi: uno studio sulla Sardegna di <i>Ignazio Cannas, Corrado Zoppi</i>	23-27
La politica di coesione 2014-2020: differenze rispetto al periodo precedente di <i>Mara Giua</i>	28-32

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, purché ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN:2239-3110 EyesReg (Milano)

La conquista delle nevi. Un secolo di sviluppo delle stazioni sciistiche delle Alpi occidentali

di

Claudio Bermond, Università di Torino e Università della Valle d'Aosta

Com'è noto, la conquista delle più alte vette delle Alpi occidentali avvenne tra la fine del secolo XVIII e la metà del secolo successivo: il Monte Bianco nel 1786, il Monte Rosa (Punta Dufour) nel 1855, il Matterhorn nel medesimo anno, il Monviso nel 1861.

Nel secolo XIX fu realizzata anche la conquista delle valli montane di media altitudine da parte dell'alta e media borghesia per lo svolgimento della villeggiatura estiva, soprattutto nelle località collegate con le grandi città dalla ferrovia o dalla tramvia. Si svilupparono centri termali, come St. Vincent, Pré St. Didier e Courmayeur in Valle d'Aosta, St. Gervais e Evian in Savoia. Ma anche località a valenza religiosa, come Torre Pellice, patria del Valdismo, o Oropa nella montagna biellese, ove si venera la celebre Madonna nera. O semplicemente luoghi ameni collegati dalla ferrovia, come Bardonecchia, Oulx, la Valle dell'Arc in Savoia.

Ma è solamente tra fine Ottocento e i primi del Novecento che la diffusione dello sci condusse alla scoperta dell'alta montagna, quell'area che era innevata per almeno sei mesi l'anno, e la inserì nel circuito del turismo.

Gli sci sono degli attrezzi adatti a percorrere delle superfici innevate ed erano noti da molto tempo nei paesi nordici, ove avevano trovato un largo impiego nei mesi invernali. Nell'Europa centro-meridionale, fu un giovane parigino, Henry Duhamel, che scoprì degli sci esposti nello stand che la Norvegia aveva eretto all'Esposizione universale di Parigi del 1878. Comprati i due attrezzi, andò a provarli a Grenoble, salendo con le pelli di foca nell'anfiteatro di Chamrousse. Nel 1896 radunò i suoi compagni di escursione e fondò lo Ski Club di Grenoble. In Italia, il primo utilizzatore fu un ingegnere torinese che acquistò nel 1896 un paio di sci di provenienza svizzera, Adolfo Kind. Li usò nelle valli torinesi nelle località ove arrivavano la tramvia e la ferrovia (Giaveno, Oulx, Bardonecchia). In Valle d'Aosta, gli sci arrivarono qualche anno più tardi, introdotti dalle truppe alpine. Nel 1910 nacque nel capoluogo il primo ski club della valle.

Le prime Olimpiadi invernali si svolsero nel 1924 a Chamonix. In quegli anni, l'interesse per questo nuovo sport si diffuse in tutta l'Italia settentrionale, favorito anche dal governo fascista che vedeva nelle attività sportive promosse dalle organizzazioni del partito una forma di distrazione di massa dagli interessi sociali e politici.

(i) La nascita delle prime stazioni sciistiche nella Francia degli anni '20

I primi centri per gli sport invernali che si formarono in Francia erano localizzati in Alta Savoia, a Chamonix, St. Gervais e Megève. Il loro sviluppo fu favorito dalla presenza

della catena del Monte Bianco, della ferrovia e della vicinanza ad alcune città turistiche svizzere (Ginevra e Losanna).

Centro importante divenne anche Grenoble, nel Delfinato, non lontano dal massiccio des Écrins.

Nel periodo posto a cavallo tra la fine degli anni '30 e l'inizio degli anni '40, tra la conclusione della *Troisième République* e l'affermazione della *France de Vichy*, fu promulgata oltralpe una legislazione a favore dello sviluppo delle stazioni sciistiche alpine, che incoraggiò il decollo di alcuni centri della Savoia quali Val d'Isère, Courchevel, Chamrousse e le Col de Vars.

(ii) Le prime stazioni sciistiche italiane (anni '30 e '40)

Con la diffusione dell'automobile tra i ceti borghesi e la maggior facilità, quindi, a raggiungere le valli montane, iniziò la modernizzazione delle Alpi con l'ampliamento di alcuni centri turistici estivi e la costruzione *ex novo* di stazioni appositamente dedicate agli sport invernali. Le grandi città, ubicate nelle pianure ai piedi delle Alpi e nelle quali si stava diffondendo lo sviluppo industriale, erano collegate alla montagna con treni, autopulmann e automobili.

Nei primi anni '30, Bardonecchia venne lanciata come centro invernale dal podestà Andrea Allamano.

Nel 1931 – 1932, Giovanni Agnelli, uno dei fondatori della Fiat, avviò l'esperienza di una nuova città alpina, Sestriere, posta tra i 2000 e i 2800 metri di quota, con la costruzione di due torri e di due funivie (l'Alpette – Sises e la Banchetta) realizzate da una casa specializzata di Lipsia, la Blaichert. Agnelli, com'è noto, era vicino al governo fascista e da questi fu facilitato nell'acquisto di tutti i terreni che erano situati sul colle del Sestriere. Il prezzo pagato ai contadini proprietari fu molto basso, all'incirca pari ad una lira al metro quadrato.

Nei successivi anni '60, nei quali si ebbe il boom economico e l'arricchimento della media e alta borghesia urbana, vi fu una corsa all'acquisto delle abitazioni di montagna. La Fiat incominciò a vendere ai privati i terreni acquisiti a Sestriere trent'anni prima a dei prezzi 300 – 500 volte superiori – in termini reali – a quelli ai quali li aveva comprati. La stazione alpina divenne, in questo modo, una vera miniera d'oro per il gruppo Fiat, che impiegò gran parte delle plusvalenze realizzate nel finanziare le attività core dell'azienda, quelle automobilistiche, che richiedevano investimenti sempre più cospicui.

Dopo aver creato il grande domaine della Via Lattea negli anni '90, con l'unione degli impianti di sette comuni italiani ed uno francese (Monginevro), Gianni Agnelli, il nipote del fondatore, favorì lo svolgimento della XX Olimpiade invernale nel comprensorio di Sestriere (febbraio 2016). Cinque mesi più tardi, il gruppo Fiat vendette tutte le sue proprietà del Colle ad una cordata di albergatori di Sauze d'Oulx, che recentemente si è collegata al Club Méditerranée, il cui controllo è passato da pochi mesi in mano ad una società finanziaria cinese, la Fonsun. Mentre il modello varato a suo tempo dal senatore Giovanni Agnelli era di tipo fondiario – industriale, il nuovo archetipo che è emerso dopo le Olimpiadi ha essenzialmente una natura finanziaria.

Nel 1934 – 1935 fu lanciata la nuova stazione valdostana di Breuil – Cervinia, che vide contrapposti nell’iniziativa un gruppo finanziario biellese, guidato da Dino Lora Totino, e una cordata milanese, facente capo all’ingegner Gianni Albertini. Nel 1936 costruirono la funivia di Plan Maison e, tre anni più tardi, quella di Plateau Rosa.

Negli anni immediatamente precedenti il secondo conflitto, furono realizzate a Courmayeur due funivie sul Monte Bianco con finalità esclusivamente militari, essendo la montagna posta sul confine tra Italia e Francia, in quel momento paesi nemici. La prima fu la Éentrèves – Mont Fréty e la seconda la Mont Fréty – Rifugio Torino a Punta Helbronner. Per scopi turistici, fu invece realizzato lo skilift Dolonne – Plan Chécrouit.

Le due funivie del Bianco furono poi aperte al pubblico dopo la guerra da Lora Totino, come primo nucleo della più ambiziosa Funivia dei Ghiacciai, che avrebbe attraversato tutto il massiccio da Courmayeur a Chamonix, e che fu portata a termine nel 1958.

(iii) La seconda guerra mondiale, spartiacque tra tenuta e caduta demografica nelle Alpi

Nei decenni che precedettero il conflitto, l’alta montagna – legata alle forme di vita tradizionale della millenaria civiltà alpina – soffrì di un lento spopolamento, mentre si rafforzava nelle basse valli l’industria, che ricevette il suo impulso dai poli del “triangolo industriale”, Torino, Milano e Genova, favorendo l’assorbimento di lavoratori che provenivano dai villaggi di quota o, addirittura, da altre aree del paese. Le imprese industriali valligiane utilizzavano come forza motrice l’energia idraulica e quella idroelettrica, fornita da un complesso di centrali e alimentata dall’acqua proveniente da invasi che divennero via via parte del paesaggio montano.

Un processo analogo avvenne anche in Francia, ove i centri di sviluppo manifatturiero erano rappresentati – per l’Est del paese – da Lione, Grenoble e Marsiglia.

La guerra sui fronti occidentale, balcanico e russo e le successive deportazioni in Germania decimarono la popolazione maschile della fascia 20 – 40 anni di molte zone delle alte, medie e basse valli. La Divisione Cuneese, che reclutava il proprio personale nella *Provincia Granda*, perse in Russia il 90 per cento degli effettivi; il Battaglione sciatori Monte Cervino, composto in gran parte da alpini valdostani, fu decimato all’80 per cento. La successiva lotta di Liberazione portò alla distruzione, da parte delle truppe nazifasciste, di molti villaggi di alta montagna, dove trovavano talvolta rifugio i partigiani.

Il miracolo economico del Nord-ovest, che si manifestò nel ventennio 1950 – 1970, portò all’abbandono di molte aree montane, con il trasferimento di intere famiglie al fondovalle e nelle città di pianura (Torino, Cuneo, Alba, Pinerolo, Ivrea, Biella), ove l’industria godette di una crescita eccezionale. Una tendenza analoga si ebbe oltralpe nelle aree alpine del Nord-est e del Sud-est.

In controtendenza, incominciò ad assumere una certa rilevanza il turismo alpino invernale ed estivo, favorendo in alcune località la tenuta della popolazione e, talvolta, il ripopolamento degli alti borghi alpini.

(iv) Le stazioni sciistiche di seconda generazione (1950 – 1970)

Il *boom* economico favorì l'incremento dei redditi dell'alta e media borghesia urbana che li impiegò in parte per acquistare “una seconda casa” in montagna o al mare, sia come forma di risparmio sia come motivo di ostentazione.

In quegli anni, si assistette anche ad un grande sviluppo delle infrastrutture viarie, in particolare delle autostrade e dei trafori alpini. L'autostrada A5, che collegava Torino con Aosta, fu terminata nel 1970, mentre il successivo collegamento con Courmayeur fu portato a compimento solo nel 2001. Il tunnel del Monte Bianco fu invece completato nel 1965.

Al di là delle Alpi, l'*Autoroute blanche* A40, che collegava Ginevra con Passy (nei pressi di Chamonix) fu portata a conclusione nel 1976, mentre l'autostrada Chambéry – Albertville A430 fu completata nel 1992 in occasione delle XVI Olimpiadi invernali che si tennero in Savoia.

In questo periodo, i piccoli centri sciistici, che si erano formati prima della guerra, assunsero una notevole importanza. In Italia, crebbero Sestriere, Bardonecchia, Claviere, Sauze d'Oulx, Breuil-Cervinia, Courmayeur, Gressoney. Si svilupparono inoltre La Thuile, Champoluc, Alagna e Macugnaga, questi ultimi ai piedi del Monte Rosa.

In Francia, nelle Alpi prossime a Grenoble, nacquero su iniziativa privata i centri dell'Alpe d'Huez e di Les Deux Alpes.

(v) La terza fase di sviluppo

Negli anni '70, in Francia, furono promossi i famosi “*Plans neige*” per iniziativa della *Commission pour l'aménagement touristique de la montagne*, un ente governativo che si proponeva, da un lato, la valorizzazione delle aree alpine e, dall'altro, la creazione di spazi turistici per lo svago degli abitanti delle grandi città. I *Plans neige* furono poi tradotti nella “*Loi montagne*” del 1985.

L'elaborazione intellettuale e legislativa del periodo condusse alla realizzazione di una dozzina di stazioni di nuova generazione, tecnologiche, integrate, soprattutto in Savoia e Alta Savoia. Sorsero così in pochi anni Tignes, La Plagne, Flaine, Les Menuires, Avoriaz, Les Arcs.

Dopo aver definito *le front de neige*, furono costruiti blocchi di mini-alloggi, sovente pre-fabbricati, paralleli o verticali alle isoipse del luogo, con la separazione delle aree pedonali da quelle dei parcheggi, sovente interrati. Tali mini-alloggi furono in gran parte ceduti in multiproprietà. A monte del villaggio, furono allestite decine e decine di impianti, seggiovie e skilift, talvolta qualche funivia.

Questo modello francese di stazione integrata valicò le montagne e prese piede anche nelle Alpi occidentali italiane, con la costruzione di alcuni complessi a Pila e Cieloalto in Valle d'Aosta, a San Sicario e, più tardi, a Grange Sises in Alta val di Susa. Si diffuse anche nelle Alpi meridionali, in provincia di Cuneo, ove sorsero iniziative analoghe a Prato Nevoso, Artesina, Garessio 2000 e St. Grée di Viola e, subito al di là del confine, a Isola 2000, nell'Alta valle della Tinée.

Si trattò di “nuovi villaggi” che ebbero una certa fortuna al momento della loro costruzione, ma sono oggi in gran parte in decadenza.

(vi) La quarta generazione e l'ampliamento dei comprensori sciistici

Verso una nuova civiltà alpina ? Con la fine del secolo XX, la millenaria cultura della montagna è pervenuta ad una sostanziale conclusione. Si trattava di una civilizzazione fondata su un forte spirito comunitario e di coesione sociale, formatosi nel corso dei secoli dal confronto tra gli abitanti e le enormi difficoltà di vita che si sperimentavano alle alte quote. Si trattava di una vita essenziale, fondata sulla perenne scarsità di beni materiali, ma compensata da un forte sistema di valori umani ed etici.

Tale civiltà non è riuscita a resistere alla concorrenza delle società industriale e postindustriale globalizzata, soprattutto alla dovizia di beni materiali che queste hanno messo a disposizione di tutti gli abitanti.

Nel frattempo, nel primo quindicennio del nuovo secolo, si è manifestata una grande recessione economica, che ha ridotto i redditi delle classi urbane che utilizzavano la montagna per lo svago e lo sport, spingendole a ridurre drasticamente le spese per il tempo libero. La recessione ha incrementato, inoltre, la disoccupazione giovanile che trova origine nel sempre più marcato processo di automazione di tutte le attività produttive e amministrative. Di conseguenza, molti giovani hanno cercato e stanno cercando nella montagna nuove forme di occupazione, ma con stili di vita alquanto differenti da quelli tradizionali del mondo alpino.

Verso un nuovo turismo alpino ? Come si accennava, la recessione economica ha modificato radicalmente i flussi turistici verso le Alpi. E' in costante calo il turismo di permanenza, di villeggiatura, mentre è in graduale crescita un turismo fatto di brevi permanenze (detto del "mordi e fuggi"), con importanti implicazioni per le stazioni di soggiorno alpino. Implicazioni che vanno dal blocco dell'attività edilizia, un tempo dedicata alla costruzione delle seconde case, alla loro rilevante messa in vendita, al loro riutilizzo per impieghi di breve durata.

I mesi di permanenza della neve nelle aree alpine durante l'inverno sono in costante riduzione, così come le nevicate si attestano a quote sempre più alte, rendendo inutilizzabili gli impianti sciistici di media quota.

Inoltre, la pratica dello sci alpino è in declino, a vantaggio dello sci di fondo, dello sci alpinismo, del *free-ride*, delle passeggiate con le racchette da neve.

Tutti questi cambiamenti imporranno agli abitanti della montagna dei rilevanti adattamenti che, opportunamente gestiti, potranno portare ad un riequilibrio del mondo alpino.

(vii) L'importanza di uno studio comparato della storia delle stazioni sciistiche

Per capire meglio l'evoluzione in corso delle località sciistiche valdostane, sarebbe opportuno effettuare una ricerca sulla storia dei suoi comprensori e impianti sciistici, sul modello di quella svolta su Sestriere, nella quale si è applicato il metodo della storia economica e finanziaria.

Questa metodologia permetterebbe di cogliere l'evoluzione degli aspetti urbanistici e territoriali, andando poi alla ricerca delle profonde spinte economiche, finanziarie e tecnologiche che li hanno determinati, collegandole al quadro più generale dello sviluppo

economico della regione e del paese. Si tratterebbe di esaminare tre o quattro casi significativi per la Valle, per poi confrontarli – in una seconda fase – con alcune esperienze analoghe sviluppatesi in Savoia e nella Svizzera meridionale.

Ne emergerebbero sicuramente aspetti molto interessanti e pregnanti che, associati a quelli risultanti da studi economici, sociologici e ambientali sui medesimi luoghi, permetterebbero di interpretare con maggiore profondità i profondi cambiamenti in corso al fine di orientare in modo più consapevole le scelte degli operatori per il futuro.

Riferimenti bibliografici

- Albertini J.-M. (ed.) (2004), *Un siècle d'économie en Savoie 1900-2000*, Montmélian: La Fontaine de Siloé.
- Bermond C. (2014), Sestriere 1930 – 1990. Una “villanova” contemporanea per gli sport invernali, in Bermond C. (ed.), *Una montagna viva. Mondo rurale, industria e turismo nelle Valli pinerolesì nei secoli XVII – XX*, Torino – Perosa Argentina: LAReditore, 199-218.
- Camanni E. (2005), L'alpinismo e lo sci, in Aa. Vv., *Torino e lo sport. Storie, luoghi, immagini*, Torino: Archivio storico della Città di Torino, 13-39.
- Castronovo V. (1988), *Il Piemonte*, Torino: Giulio Einaudi.
- De Rossi A. (2014), *La costruzione delle Alpi. Immagini e scenari del pittoresco alpino (1773 – 1914)*, Roma: Donzelli.
- De Rossi A. (2016), *La costruzione delle Alpi. Il Novecento e il modernismo alpino (1917 – 2017)*, Roma: Donzelli.
- Gabert P. (1964), *Turin ville industrielle. Étude de géographie économique et humaine*, Paris: Presses Universitaire de France.
- Gallino L. (2009), *Con i soldi degli altri. Il capitalismo per procura contro l'economia*, Torino: G. Einaudi.
- Guichonnet P. (ed.) (1996), *Nouvelle histoire de la Savoie*, Toulouse: Privat.
- Impérial A. (ed.) (2013), *Solidarité et subsidiarité en Vallée d'Aoste: un symbiose séculaire*, Aoste: Fondazione Comunitaria della Valle d'Aosta – Association Valdôtaine Archives Sonores.
- Janin B. (1991), *Le Val d'Aoste. Tradition et renouveau*, Aosta: Musumeci ed.
- Janin B. (2001), *Amenagement du territoire en Vallée d'Aoste*, Aosta: Musumeci ed.
- Laferrière M. (1960), *Lyon ville industrielle: essai d'une géographie urbaine des techniques et des entreprises*, Paris: Presses Universitaire de France.
- Lorenzetti L. (2010), *Destini periferici. Modernizzazione, risorse e mercati in Ticino, Valtellina e Vallese, 1850 – 1930*, Udine: Editrice Universitaria Udinese.
- Perroux O. (2015), *Histoire de Genève. De la création du canton en 1814 à nos jours*, Genève: Payot.
- Riccarand E. (2015), *La storia della Valle d'Aosta*, St. Christophe (Aosta): Musumeci ed.

Salsa A. (2007), *Il tramonto delle identità tradizionali. Spaesamento e disagio esistenziale nelle Alpi*, Ivrea: Priuli e Verlucca.

Woolf J. S. (1995), *La Valle d'Aosta*, Torino: Giulio Einaudi.

L'eredità degli anni '80: il Mezzogiorno dopo il fallimento del localismo

di

Carmelo Petraglia, Università della Basilicata

Domenico Scalera, Università del Sannio

Nel biennio 2015-2016 l'economia meridionale è uscita dalla recessione, crescendo più del Centro-Nord ma meno delle altre aree periferiche europee, e comunque senza far registrare effetti apprezzabili sull'occupazione, che ancora rimane notevolmente al di sotto dei livelli pre-crisi. Nel 2015 la ripartenza è stata in larga parte sostenuta da fattori "eccezionali", come l'accelerazione della spesa sui fondi europei e l'*exploit* del turismo (SVIMEZ, 2016). Poi, con il 2016, sono emersi due elementi nuovi, probabilmente tra loro correlati, che paiono caratterizzare anche il 2017. Il primo è la spiccata connotazione industriale di questa fase di ripresa; il secondo si associa ai segnali di risveglio della politica regionale italiana (SVIMEZ, 2017).

Già il *Masterplan*, nel novembre del 2015, dopo molti anni di sostanziale assenza dei governi, aveva dato un primo segnale di considerazione per la condizione del Mezzogiorno, pur nei limiti dettati dalla natura di semplici e generiche linee-guida sui possibili ambiti e strumenti di intervento. Successivamente, questa rinnovata sensibilità si è concretizzata in un'opportuna riorganizzazione delle risorse disponibili per il varo dei Patti per il Sud siglati tra Governo e Amministrazioni regionali, e nell'accentuazione dello sforzo di coordinamento delle decisioni tra livello centrale e locale. Infine, più di recente, gli interventi a favore del Sud hanno preso forma nell'implementazione di un importante strumento, le Zone Economiche Speciali (ZES), e nella definizione della clausola del 34% che, secondo il disposto della legge 18 del 2017, impone che una quota non inferiore al 34% delle risorse ordinarie delle spese in conto capitale effettuate dalle amministrazioni centrali dello stato sia destinata alle regioni meridionali.

È presto per interpretare questi fatti come un'inversione di tendenza rispetto al modello di intervento prevalso nei decenni precedenti, ispirato alle teorie dello sviluppo endogeno. Ma i segnali di discontinuità rispetto alle politiche *place-based*, che hanno avuto risultati non certo soddisfacenti, vanno visti con favore e seguiti con interesse.

(i) Suggestioni localistiche e vincoli sovranazionali

Il profondo mutamento intervenuto negli anni '80 nella filosofia ispiratrice delle politiche per il Mezzogiorno, che ha poi fortemente condizionato il disegno degli interventi implementati nei decenni successivi, è stato ampiamente documentato dalla letteratura (per una sintesi del dibattito di quegli anni si veda, ad esempio, Giannola, 2015). Sono quindi ben noti i contenuti della tesi dello "sviluppo endogeno", l'enfasi posta sulle potenzialità delle risorse e delle culture locali, e la critica portata all'approccio

“classico”, tipico dell’intervento straordinario, e al suo tentativo di innescare dall’esterno i processi di crescita tramite il rafforzamento infrastrutturale e adeguate immissioni di fattori produttivi. Un carattere invece meno esaminato di quel modello è l’ambito inevitabilmente particolaristico che esso impone alle analisi dei ritardi regionali, spesso limitate all’esame delle caratteristiche e delle problematiche dei contesti locali. Una lettura che trascura la dimensione “europea” della rinnovata questione meridionale (Daniele e Petraglia, 2015), dimenticando che le risorse endogene possono trovare un vincolo esogeno stringente in condizioni e politiche macroeconomiche nazionali e sovranazionali poco favorevoli (Petraglia e Pierucci, 2016). Questa è proprio la situazione che vive il Mezzogiorno in Europa a partire da quel periodo, e che immancabilmente concorre al fallimento di quelle politiche, sancito dal sostanziale arretramento che l’economia e la società meridionale registrano negli ultimi tre decenni.

La fine dello Stato-nazione e l’inizio della gestione sovranazionale del governo dell’economia che si vive in Europa a partire dagli anni ’80 segna in effetti due svolte, tra loro coerenti: da un lato, negli ambiti di intervento pubblico delle politiche del pieno impiego, e dall’altro, nelle misure per la riduzione dei divari territoriali. Il ruolo attivo svolto fino ad allora dalle politiche economiche nazionali per il pieno impiego viene progressivamente ridimensionato e sostituito da un sistema sovranazionale di politiche fiscali, spesso funzionali soprattutto alle esigenze dei paesi *leader*, che lascia alla politica monetaria il compito esclusivo di garantire la stabilità dei prezzi e al mercato la funzione di aggiustamento degli squilibri tra le economie nazionali. In parallelo, si consuma il passaggio dalle politiche regionali nazionali, che si ponevano l’obiettivo esplicito di ridurre gli squilibri territoriali nell’ambito di strategie nazionali di crescita, a quelle comunitarie, per le quali ogni territorio è chiamato a competere in un’“Europa di regioni”.

Rispetto a questo sistema di vincoli esterni, l’approccio dello sviluppo locale si pone in perfetta complementarietà, individuando nella dotazione di risorse locali (in primis, capitale umano e qualità delle istituzioni) il motore dello sviluppo regionale, e trascurando il legame fra gli squilibri regionali e il complesso delle relazioni che le economie locali stabiliscono con i più ampi contesti nazionali e internazionali di appartenenza. Ciò anche in relazione ad una visione più riduttiva del ruolo del settore pubblico, che deve limitarsi a favorire condizioni di contesto idonee all’attivazione delle forze endogene delle economie locali, ad assicurare la presenza di regole certe di funzionamento dei mercati, senza d’altra parte interferire con il gioco della libera concorrenza. Le politiche regionali diventano così una semplice faccenda di mobilitazione di risorse e attori locali, che poco ha a che fare con gli squilibri macroeconomici e i condizionamenti delle politiche ordinarie. Nella retorica del nuovo paradigma, si esaltano in particolare le esperienze positive che parte del paese ha vissuto grazie alle brillanti performance dei distretti industriali, sistemi di piccole e medie imprese che peculiari e difficilmente riproducibili condizioni hanno fatto nascere e prosperare nella Terza Italia (Becattini, 1979; Brusco, 1982), e che si ritiene di poter “esportare” nel Mezzogiorno.

(ii) Ritornare a una visione complessiva

Il fallimento delle politiche *place-based* sta nei numeri: tra il 2001 e il 2007, il Pil reale del Mezzogiorno è cresciuto a ritmi dimezzati rispetto al Centro-Nord (4,5 contro 9,7%). Il reddito pro capite, rimasto stabilmente intorno al 67% della media italiana, non è arretrato solo per effetto della progressiva riduzione della popolazione residente nelle regioni meridionali (SVIMEZ, 2017). Né ha conosciuto miglioramenti apprezzabili nessuna delle “variabili di rottura” sulle quali tanta enfasi era stata posta in fase di programmazione delle politiche. Successivamente, la crisi e la quasi totale scomparsa dell’intervento pubblico hanno inasprito dinamiche avverse avviate già da tempo.

Nel frattempo, il procedere della globalizzazione ha ridimensionato (anche nei sistemi produttivi locali della Terza Italia) la valenza di quel modello distrettuale precedentemente individuato come riferimento essenziale per possibili virtuosi percorsi di sviluppo dei territori meridionali. La continua ridefinizione della divisione internazionale del lavoro tra imprese, regioni e paesi, con la nascita e il consolidamento delle catene globali del valore, ha imposto ad imprese e sistemi produttivi locali la necessità di integrarsi nei *network* globali, pena la marginalizzazione e l’espulsione dai mercati, con la conseguenza di un sostanziale superamento della tradizionale autonomia territoriale del distretto *self-contained*, capace di conservare al suo interno tutte le fasi del processo produttivo (Petraglia e Scalera, 2017).

Più in generale, al Sud come al Nord, dimensione internazionale dei mercati e sviluppo delle tecnologie digitali sono diventati riferimenti essenziali, definendo per il prossimo futuro il contesto imprescindibile entro cui concepire ed implementare le politiche territoriali (e più in generale le politiche industriali e di sviluppo). In questo quadro macroeconomico, ora che la fase più acuta della crisi è alle spalle, la timida ripresa che si registra nel Mezzogiorno va sostenuta da politiche attive che potenzino le capacità commerciali e produttive delle imprese italiane, creino condizioni favorevoli all’attrazione di capitali internazionali e allo stabilimento di imprese multinazionali, favoriscano l’innovazione e l’adozione di tecnologia avanzata nel sistema industriale italiano e meridionale.

Per fare questo, occorre intervenire (direttamente) con gli investimenti pubblici e (indirettamente) fornendo i giusti incentivi agli investimenti privati, riconoscendo al settore pubblico nelle sue articolazioni centrali e locali un ruolo primario di guida e coordinamento delle politiche, senza illudersi che le sole risorse endogene possano riavviare processi di crescita da tempo arrestatisi. La spesa in conto capitale deve riprendere il suo naturale ruolo di strumento di riequilibrio dei divari territoriali, e la sua allocazione deve essere rimodulata correggendo il persistente squilibrio a danno del Mezzogiorno (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2017). In questo senso, la clausola del 34% va nella giusta direzione, attribuendo alla macro-area meridionale una quota della spesa proporzionale alla quota della sua popolazione. Calate in questa complessiva filosofia di intervento, le ZES che si prevede di attivare nel Mezzogiorno, possono rivelarsi strumenti molto efficaci per attrarre investimenti esteri e creare occasioni di sviluppo per il tessuto imprenditoriale meridionale.

Con le misure cui si è fatto cenno, il governo pare mostrare la volontà di ritornare a una visione complessiva dello sviluppo del paese, entro il quale concepire percorsi di

crescita accelerata per il Mezzogiorno. Non sappiamo se queste tendenze saranno confermate nel prossimo futuro, anche in considerazione delle imminenti scadenze elettorali che potranno portare ad un avvicendamento nelle responsabilità di governo. In ogni caso, il possibile mutamento di indirizzo che i fatti recenti testimoniano appare quanto mai necessario per cercare di arrestare il declino meridionale, proceduto negli ultimi anni con inusitata rapidità. Un declino che le politiche *place-based*, ignorando le dimensioni europee del ritardo meridionale, non sono state capaci di contrastare.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2017), *Relazione annuale CPT 2017. Politiche nazionali e politiche di sviluppo nei Conti Pubblici Territoriali*, Temi CPT n. 4/2017.
- Becattini G. (1979), *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, Bologna: Il Mulino.
- Brusco S. (1982), The Emilian model: productive decentralisation and social integration, *Cambridge Journal of Economics*, 6, 2: 167-184.
- Daniele V., Petraglia C. (2015), Ripensare le politiche per il Mezzogiorno, *Economia e politica*, 7, 1.
- Giannola A. (2015), *Sud d'Italia. Una risorsa per il Paese*, Roma: Salerno editrice.
- Petraglia C., Pierucci E. (2016), Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione, *EyesReg*, 6, 1: 5-10.
- Petraglia C., Scalera D. (2017), L'industria meridionale dopo la crisi: specializzazioni produttive e posizionamento internazionale, in Lopes A., Petraglia C., Sarno D. e Scalera D. (a cura di), *Le imprese, le banche e lo sviluppo del Mezzogiorno*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- SVIMEZ (2016), *Rapporto SVIMEZ 2016 sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.
- SVIMEZ (2017), *Rapporto SVIMEZ 2017 sull'Economia del Mezzogiorno*, Bologna: Il Mulino.

La montagna lombarda verso la convergenza con la pianura?

di

Antonio Dal Bianco, Éupolis Lombardia

Riccardo Secomandi, Università di Parma e Università di Ferrara

La montagna lombarda presenta potenzialità di sviluppo che dipendono oltre che dalla capacità di mobilitare e attrarre risorse, anche dalla resilienza del sistema produttivo locale.

Lo studio della convergenza economica delle comunità montane lombarde consente di gettare luce sul grado di efficacia delle politiche regionali per i territori montani, mirate appunto a stimolare interventi per ricucire il ritardo di sviluppo rispetto alle aree urbane e pedemontane. Allo stesso tempo, potrebbe fornire delle indicazioni sulle disparità delle traiettorie di crescita delle stesse aree montane.

Le analisi sulla convergenza sono svolte solitamente per grandi unità a livello geografico, mentre meno frequenti sono gli studi riferiti a livello sub-regionale (Bollino e Polinori, 2007, Espa e Taufer, 2015). I maggiori ostacoli per le analisi della convergenza a livello sub-regionale sono dovuti alla difficoltà di reperire i dati attendibili su *proxy* dello sviluppo di un territorio quali reddito, occupazione o valore aggiunto.

Nel nostro studio, per approssimare il livello di sviluppo delle comunità montane lombarde abbiamo utilizzato i redditi risultanti dalle dichiarazioni fiscali IRPEF, disponibili a livello comunale. I dati, opportunamente deflazionati, sono stati successivamente aggregati nelle 23 zone omogenee montane che coincidono con i territori amministrati dalle Comunità montane lombarde, così come riorganizzate dalla legge regionale n.19 del 2008.

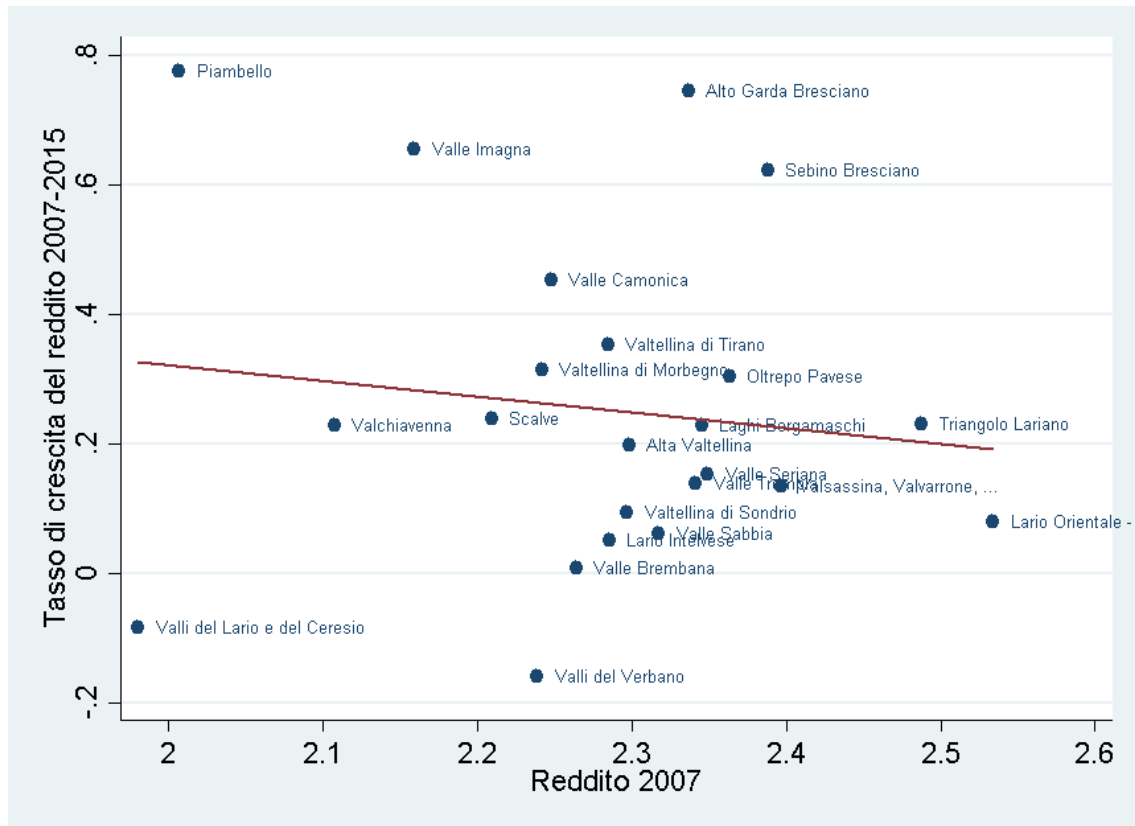
(i) Analisi della convergenza

Negli studi su crescita economica e disparità nella distribuzione dei redditi a livello regionale o nazionale si fa riferimento al concetto di convergenza, che si verifica qualora economie meno sviluppate crescano più velocemente di quelle più sviluppate, riducendo gradualmente nel tempo le differenze nei livelli di reddito iniziali.

Applicando il modello di Barro e Sala-I-Martin (1995), è stata realizzata un'analisi di convergenza sui redditi dei territori montani lombardi nel periodo 2007-2015. Le stime di questo primo modello indicano che il coefficiente del parametro della convergenza è negativo e non significativo, il che fa ipotizzare che la riduzione nel livello dei redditi delle comunità montane sia riconducibile ad effetti casuali, senza che sia in atto un processo di convergenza vero e proprio. Si può apprezzare questo effetto anche attraverso un grafico che mostra la correlazione parziale tra il tasso di crescita nel periodo analizzato e il livello iniziale della variabile di riferimento. Nella figura 1 si

osserva una debole correlazione negativa tra il livello iniziale e il tasso di crescita del reddito pro capite per le 23 Comunità montane.

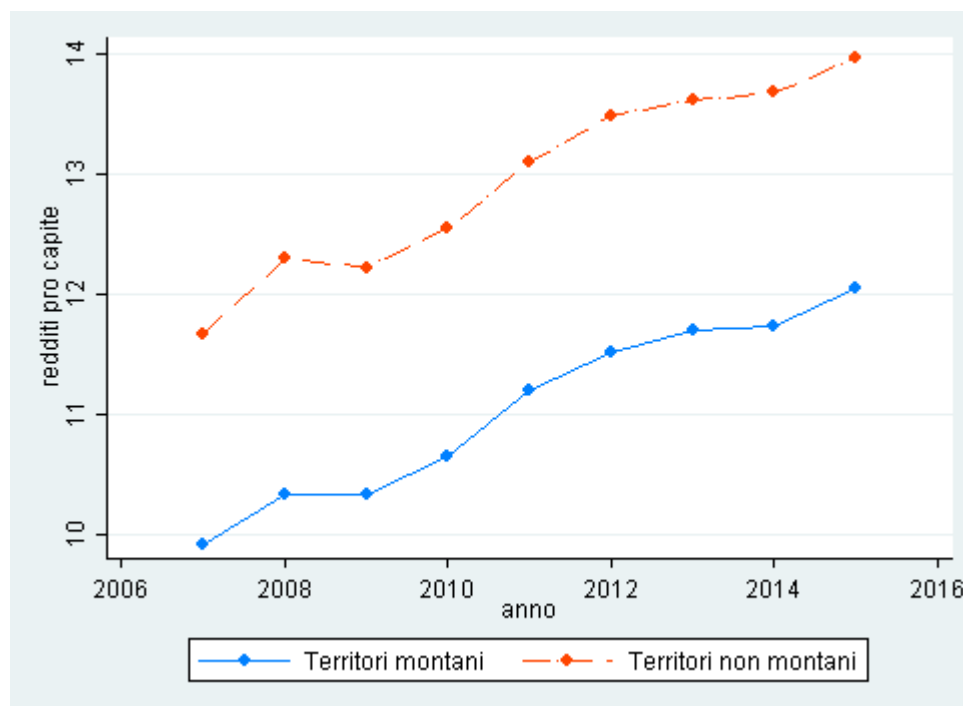
Figura 1: Convergenza dei redditi pro capite dei territori montani lombardi, anni 2007-2015



Fonte: ns. elaborazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Allo stesso tempo, non si evidenzia alcuna capacità di recupero del reddito dei territori montani nei confronti dei territori di pianura (figura 2). In particolare, nel periodo considerato si evidenzia un aumento del divario nel livello di reddito pro-capite tra territori montani e non montani, che conferma la difficoltà delle terre alte di ricucire il ritardo di sviluppo nei confronti delle aree urbane e pedemontane della Lombardia. La resilienza mostrata dai territori montani durante la crisi economica non si è quindi tradotta in capacità di recupero, e a tutt'oggi il divario tra i livelli di reddito rimane significativo.

Figura 2: Andamento dei redditi pro capite nei territori montani e non montani in Lombardia, periodo 2007-2015



Fonte: nostra elaborazione su dati PO italiani 2014-2020

L'analisi sulla convergenza è stata ulteriormente affinata per tenere conto delle relazioni spaziali tra i territori montani. Sulla scorta della più recente letteratura in argomento (Taufer, Giuliani, Espa e Dickson, 2016), sono stati utilizzati i *Spatial error model (Sem)* che tengono in considerazione la contiguità spaziale tra le osservazioni attraverso una matrice di prossimità, che indica le zone omogenee confinanti, e una matrice di distanze, che indica le distanze tra i principali centri delle zone montane.

I risultati ottenuti dai modelli econometrici spaziali mostrano che l'effetto della convergenza è ancora non significativo, tuttavia viene evidenziato il fattore della prossimità: le zone che crescono più velocemente hanno effetti positivi sulla crescita dei territori montani contigui.

In definitiva, da queste analisi non sembra che sia in atto alcun processo di convergenza nel livello di sviluppo delle aree montane lombarde. Tale risultato potrebbe essere influenzato da diverse ragioni: i dati sulla dichiarazione dei redditi potrebbero cogliere solo la parte meno volatile del reddito dei territori delle aree montane; in particolare i redditi legati al lavoro dipendente e al settore primario. In seconda battuta la differenza del livello dei redditi tra aree montane potrebbe essere collegato alle relazioni che le stesse intrattengono con le zone di pianura, da cui dipende l'andamento di una parte dei redditi dei territori di montagna (lavoro pendolare etc.).

(ii) Conclusioni

L'assenza di convergenza nel livello di reddito pro capite tra aree montane e il divario strutturale con i territori non montani avvalorano l'ipotesi di un rischio di rottura non sanabile dei percorsi di sviluppo tra aree marginali, da un lato, e aree urbane e pedemontane della Lombardia, dall'altro lato. La crescente differenziazione dei percorsi di sviluppo delle Comunità montane (Dal Bianco e Secomandi, 2017) potrebbe essere il riflesso di un processo di ulteriore marginalizzazione di una parte dei territori montani.

Le aree montane più fragili soffrono di limiti che vanno ben oltre la capacità di creare ricchezza. Uno dei principali vincoli allo sviluppo è dovuto alla frammentazione istituzionale e alla connessa incapacità di coordinare iniziative con un respiro sovracomunale, al netto del ruolo pur importante delle Comunità montane. Lo stesso deficit di coordinamento pregiudica l'accesso agli interventi nazionali e regionali (politiche per la piccola distribuzione e il turismo, la tutela del territorio), ai fondi comunitari, e in particolare il programma regionale di sviluppo. Il caso dei Programmi integrati di sviluppo locale (PISL) montagna in Lombardia è sintomatico di una politica che ha cercato di innescare una progettazione di sviluppo in chiave sussidiaria, ma senza definire le condizioni necessarie a garantire una regia unitaria degli interventi con il risultato che in molti casi la dispersione degli interventi dei PISL montagna riproduce la frammentazione istituzionale del territorio montano.

Un approccio alla politica di intervento sui territori marginali radicalmente diverso è quello inaugurato con la Strategia nazionale delle aree interne (SNAI), che in Lombardia interessa soprattutto le aree montane. Nella strategia delle aree interne approvate a livello nazionale, un ruolo importante viene attribuito alla strategia di sviluppo locale attorno a cui si coagula il partenariato di attori che, sotto la supervisione e il monitoraggio dell'Agenzia per la coesione territoriale e della Regione, dovrebbe farsi carico della realizzazione delle misure previste volte a rilanciare la ripresa delle attività imprenditoriali, la valorizzazione delle competenze locali, il rafforzamento delle filiere locali a contrastare lo spopolamento, superando il localismo e le gelosie locali, che sono stati fin qui il maggior deterrente ad una visione di insieme di sviluppo delle aree montane. Si tratta di un'occasione importante, forse unica, per rilanciare le aspirazioni delle terre alte di vedersi riconosciuto un ruolo nel dibattito sulle politiche di sviluppo locale, anche alla luce del calo delle risorse che gli enti locali possono destinare agli investimenti. La qualità del partenariato locale è uno dei fattori che potrà assicurare alla strategia delle aree interne un elemento di vantaggio rispetto alle politiche regionali rappresentate dai PISL montagna.

Riferimenti bibliografici

- Barro R., Sala-I-Martin X. (1995), *Economic Growth*. Mc Graw-Hill.
- Bollino C.A., Polinori P. (2007), Ricostruzione del valore aggiunto su scala comunale e percorsi di crescita a livello micro-territoriale: il caso dell'Umbria, *Scienze Regionali*, 6, 2: 35-73.

- Dal Bianco A., Secomandi R. (2017), Politiche e risorse regionali per lo sviluppo della montagna lombarda. in Ferlaino, F., Iacobucci D. e Tesauro C. *Quali Confini. Territori tra identità e integrazione internazionale*, Milano:Franco Angeli Editore.
- Espa G., Taufer E. (2015), Modelli econometrici per l'analisi della β -convergenza a livello micro-territoriale. In: Bollino C.A. e Espa G. (eds.) *Analisi e modelli di efficienza e produttività a livello territoriale*. Milano:Franco Angeli Editore.
- Taufer E., Giuliani D., Espa G., Dickson M.M. (2016), Spatial models for the analysis of β -convergence at micro-territorial level, *Bulletin of Mathematics and Statistics research*, 4, 4:77-86.

La politica di coesione per il Mezzogiorno: un Piano Marshall?

di

Giorgia Marinuzzi, IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale

Walter Tortorella, IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale

L'analisi dell'impostazione finanziaria degli ultimi due periodi di programmazione comunitaria (2000-2006 e 2007-2013) e del ciclo in corso, conferma l'esistenza di un rischio reale di violazione del principio di aggiuntività, alla base delle regole di impiego dei Fondi strutturali, in favore di un effetto sostituzione delle risorse straordinarie su quelle ordinarie (cfr. Viesti, 2016; Petraglia e Pierucci, 2016).

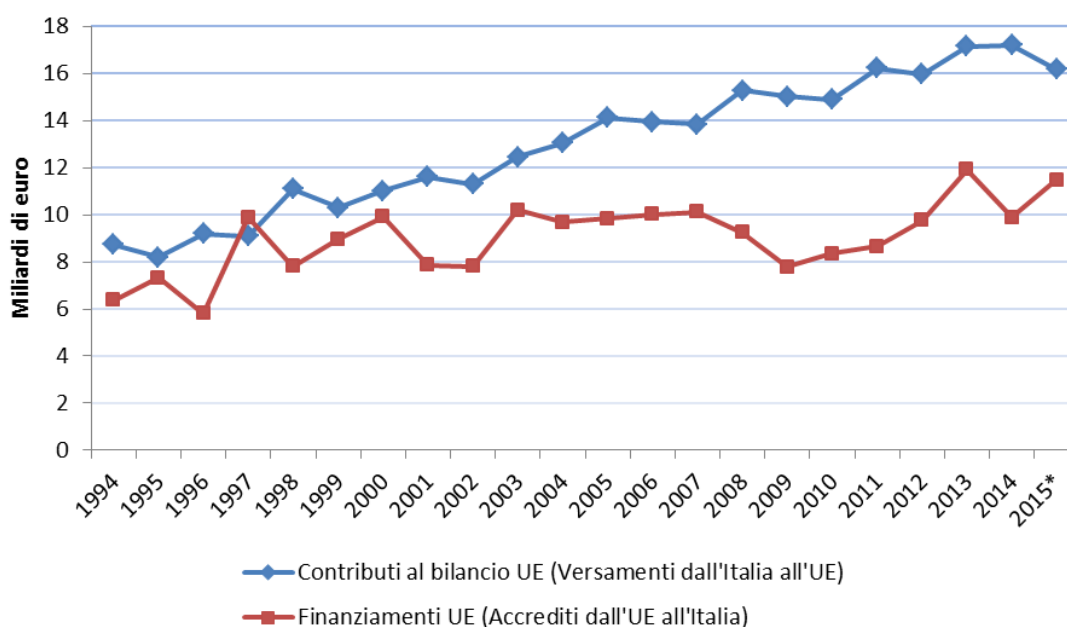
Innanzitutto, le risorse legate alla politica di coesione per l'Italia sembrano aver perso la natura di aggiuntività per la fonte di finanziamento. Guardando ad esempio alla pianificazione del 2014-2020, l'Italia oltre ad essere seconda, dopo la Polonia, per quantità di risorse europee assegnate (oltre 42 miliardi di euro), è anche il primo Paese, in valore assoluto, per cofinanziamento nazionale, pari a circa 31 miliardi di euro. Tutto ciò si traduce in un valore complessivo della politica di coesione comunitaria 2014-2020 per l'Italia di oltre 73 miliardi di euro, di cui il 58% è di provenienza comunitaria e ben il 42% di origine nazionale.

A ciò si deve aggiungere il ruolo storicamente ricoperto dal nostro Paese come contributore netto dell'UE (Figura 1 e Tabella 1): dal 1994 al 2015 l'Italia ha contribuito al bilancio europeo per oltre 285 miliardi di euro, ricevendo "in cambio" finanziamenti per meno di 200 miliardi di euro. In termini medi stiamo parlando di un saldo negativo di 4 miliardi di euro all'anno.

Grazie ai dati del Sistema Conti Pubblici Territoriali si ha conferma dell'effetto doping da parte delle risorse straordinarie sui conti pubblici della PA italiana. Non tener conto delle risorse straordinarie impiegate in Italia negli ultimi 20 anni significherebbe, infatti, avere una visione distorta del complesso delle politiche pubbliche di investimento del Paese, specialmente in coincidenza con gli anni di chiusura dei periodi di programmazione dei Fondi strutturali.

Tra il 2000 ed il 2016 la spesa in conto capitale della PA è di 893 miliardi di euro, pari in media a 53 miliardi all'anno. Tuttavia, eliminando le c.d. risorse aggiuntive (Fondi UE, cofinanziamento nazionale e risorse per aree sottoutilizzate), la spesa, che pertanto rimane solo di natura "ordinaria", vale 665 miliardi di euro nell'intero periodo, ossia in media 39 miliardi all'anno.

Figura 1: Flussi finanziari Italia-Unione europea, 1994-2015



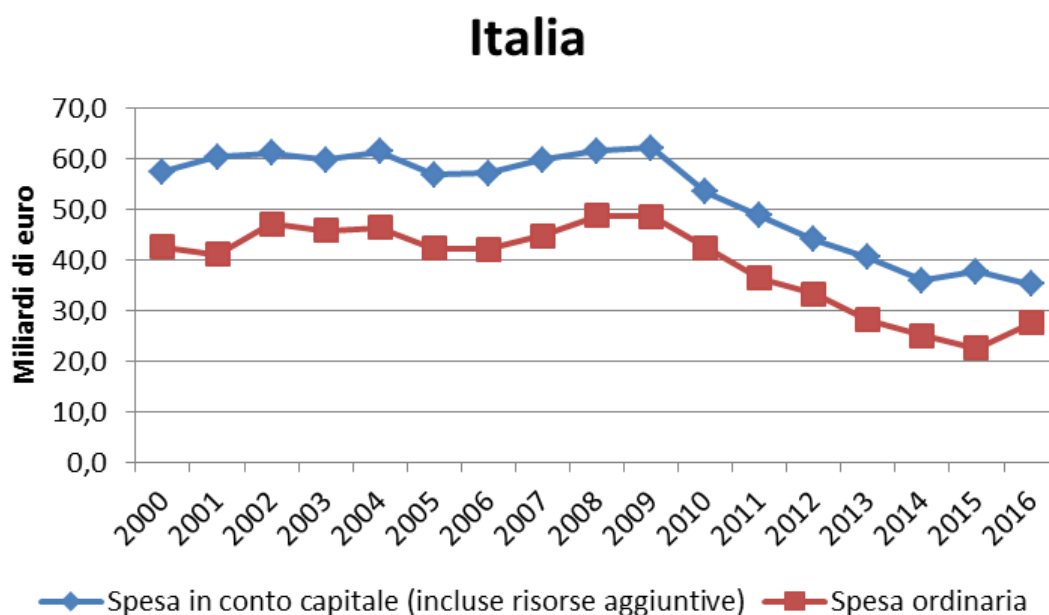
*Per il 2015 i dati sono ottenuti come somma dei valori riportati nei bollettini
«Situazione trimestrale dei flussi finanziari Italia – Unione europea».

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS,
anni vari

Tabella 1: Flussi finanziari Italia-Unione europea, cumulata 1994-2015 e media annua

Dati in miliardi di euro	Totale 1994- 2015*	Media 1994- 2015*
Contributi al bilancio UE (Versamenti dall'Italia all'UE) (a)	285,8	13
Finanziamenti UE (Accreditati dall'UE all'Italia) (b)	198,7	9
Movimenti netti (b-a)	-87,2	-4

Figura 2: Pubblica Amministrazione – Spesa in conto capitale (incluse risorse aggiuntive) e spesa ordinaria, Italia (anni 2000-2015 e stima 2016; miliardi di euro costanti 2010)



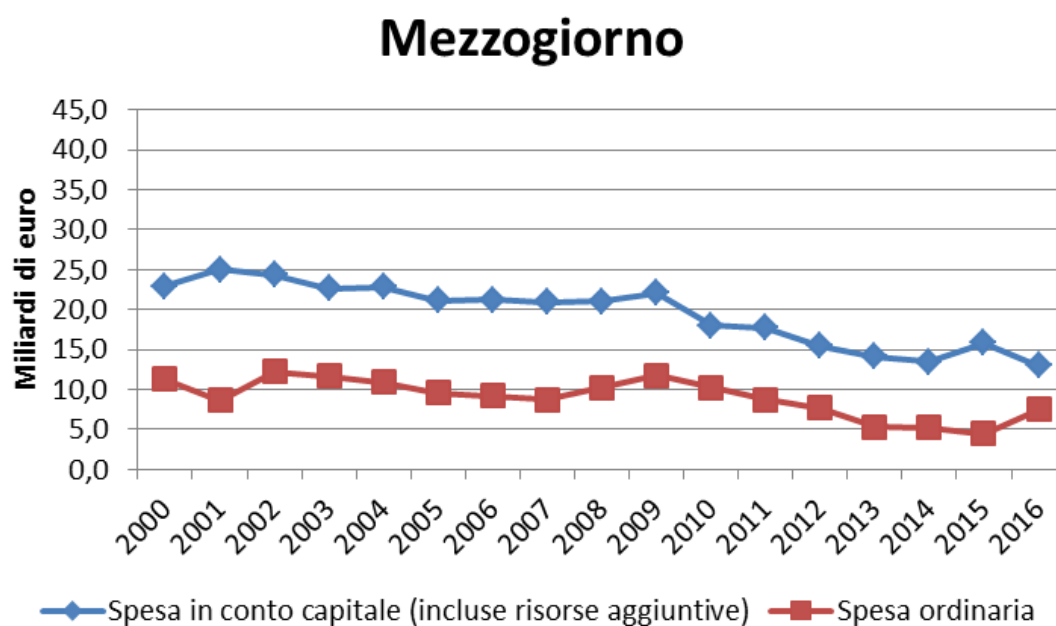
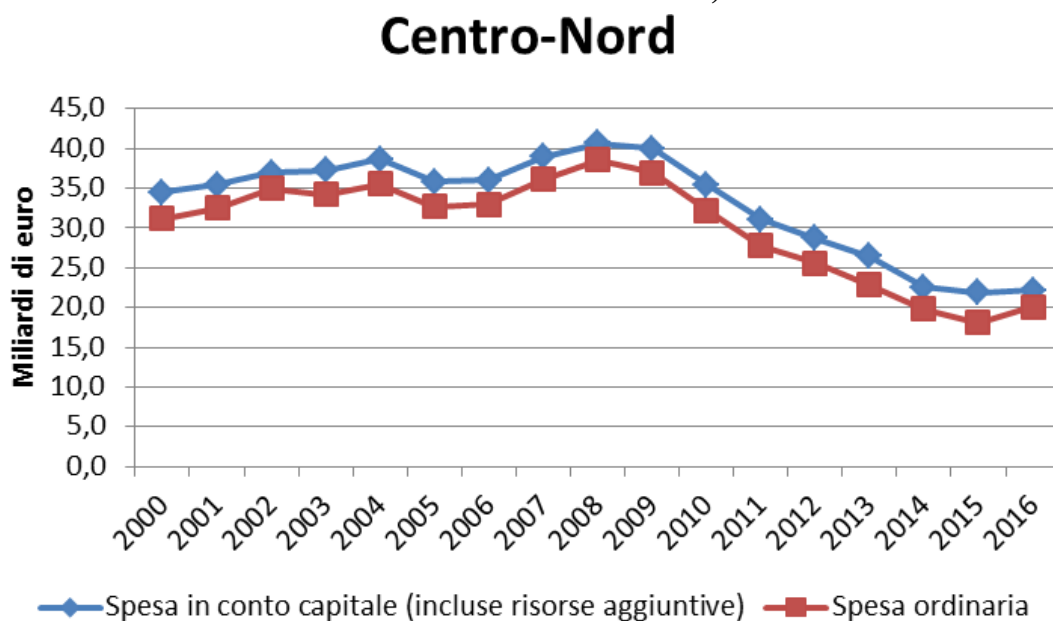
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale – Relazione annuale CPT 2017

La situazione appare esasperata nel Mezzogiorno, dove le risorse della politica di coesione alimentano quasi la metà del totale della spesa in conto capitale andando a configurarsi come una sorta di “mini Piano Marshall” per un’area specifica di un Paese: senza le risorse straordinarie infatti la spesa in conto capitale media annua, pari a 19 miliardi di euro, si andrebbe letteralmente a dimezzare, attestandosi a quota 9 miliardi (Figura 3). Non solo, la spesa in c/cap. del Mezzogiorno, al lordo delle risorse straordinarie, non riesce in nessun anno, dal 2000 al 2016, a raggiungere il livello della spesa ordinaria del Centro-Nord al netto dei Fondi.

A livello pro-capite, e considerando gli ultimi 3 anni della programmazione 2007-2013 (Figura 4), emerge che in assenza delle risorse comunitarie e del FSC, i 689 euro pro-capite di spesa in conto capitale al Mezzogiorno si ridurrebbero a 239 euro: un dato che conferma le perplessità sulla natura di aggiuntività dei Fondi strutturali e di quelli per le aree sottoutilizzate. In particolare, il 2015 sconta la coincidenza con la chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013, prevista secondo la regola “n+2” al 31 dicembre dell’anno, che determina una massiccia certificazione e contabilizzazione di spese associate ad impegni che possono risalire agli inizi del ciclo, o addirittura al settennio di programmazione precedente.

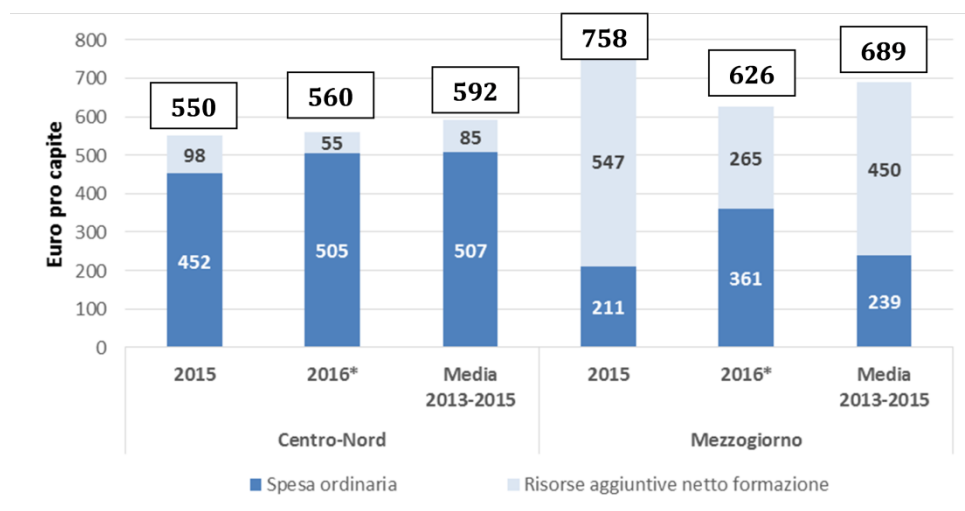
Guardando alle stime 2016, l’effetto “dopante” delle risorse aggiuntive sul valore complessivo della spesa in conto capitale del Mezzogiorno pare ridursi significativamente: su 626 euro pro capite la quota ascrivibile alle risorse aggiuntive è pari a 265 euro (il 42%, vs il 72% del 2015).

Figura 3: Pubblica Amministrazione – Spesa in conto capitale (incluse risorse aggiuntive) e spesa ordinaria, per ripartizione geografica (anni 2000-2015 e stima 2016; miliardi di euro costanti 2010)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale – Relazione annuale CPT 2017

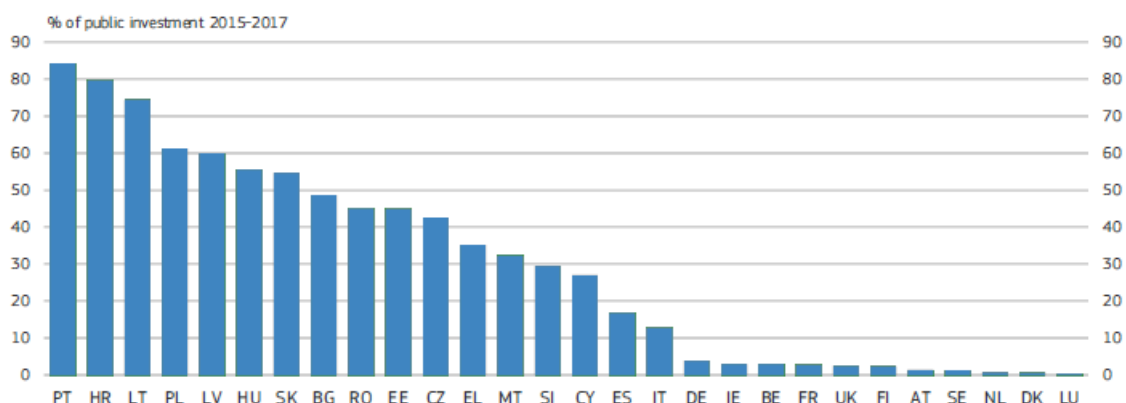
Figura 4: Pubblica Amministrazione – Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie per fonte di finanziamento (media 2013-2015 e anno 2015/2016*; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale – Relazione annuale CPT 2017

In sintesi, il Mezzogiorno d'Italia sembra comportarsi come interi Paesi dell'Est Europa che finanziano i propri investimenti pubblici attraverso un ricorso massiccio ai Fondi strutturali. Secondo gli ultimi dati della Commissione europea, pubblicati nella Settima Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale (European Commission, 2017), ad eccezione del Portogallo, sono infatti proprio i Paesi dell'Est i primi 10 Stati membri per incidenza dei Fondi sui propri investimenti pubblici. Tuttavia si intravede una differenza nel modo in cui la politica di coesione è stata applicata nell'Europa orientale e nel Mezzogiorno d'Italia: nel primo caso l'UE, al fine di garantire gli equilibri geopolitici dell'Unione, ha sfruttato tale politica come uno strumento utile all'affermazione ed al mantenimento di una sfera di influenza su tali territori; nel secondo caso, ossia per il Sud Italia, le politiche regionali si sono invece trasformate in politiche sussidiate in nome di una mal celata coesione territoriale che ha mostrato tutta la sua fragilità. Un lungo lento Piano Marshall targato UE che, complice anche la grave crisi finanziaria, ha compresso gli investimenti pubblici ordinari piuttosto che incoraggiarli con risorse straordinarie realmente addizionali.

Figura 5: Fondi della politica di coesione e investimenti pubblici, 2015-2017



Riferimenti bibliografici

Agenzia per la Coesione Territoriale (2017), *Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*, Relazione annuale CPT n. 4.

European Commission (2017), *Seventh report on economic, social and territorial cohesion*.

IFEL-Fondazione ANCI (2017), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*, Settima edizione.

Petraglia C. e Pierucci E. (2016), Fu vera convergenza? Le politiche di coesione e le periferie dell'Unione, *EyesReg*, 6, 1: 5-10.

Viesti G. (2016), Esistono ancora le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno?, *EyesReg*, 6, 1: 1-4.

Corridoi ecologici e infrastrutture verdi: uno studio sulla Sardegna

di

Ignazio Cannas, Università di Cagliari – DICAAR

Corrado Zoppi, Università di Cagliari – DICAAR

La pianificazione spaziale, sia di livello urbano che di livello territoriale, può affrontare in modo efficace le questioni della definizione, sviluppo e monitoraggio delle attività relative a corridoi ecologici (CE), reti di infrastrutture verdi (IV) e servizi ecosistemici (SE). Come i CE, le IV rivestono una notevole importanza in questioni come il ripristino della biodiversità, la riduzione della frammentazione degli ecosistemi e la loro capacità di fornire SE (Commissione Europea, 2012).

In questo studio, viene proposto un approccio metodologico per identificare i potenziali CE in grado di connettere i Siti della Rete Natura 2000 (SRN2), sulla base di una priorità funzionale relativa ad unità areali (UA) classificate con riferimento alla loro idoneità a fornire SE legati alla valorizzazione della biodiversità.

La metodologia consiste di due fasi: nella prima, si identificano le UA più idonee per l'inclusione in un potenziale CE sulla base della loro connettività, cioè del loro effetto negativo sulla frammentazione; nella seconda, si valutano, attraverso un modello di scelta discreta, le UA costituenti i CE in relazione alla loro idoneità ad essere incluse in una IV metropolitana (IVM), partendo da una tassonomia territoriale, proposta da Lai e Leone (2017), basata sui tre fattori seguenti: valore conservazionistico, valore naturalistico e valore ricreativo.

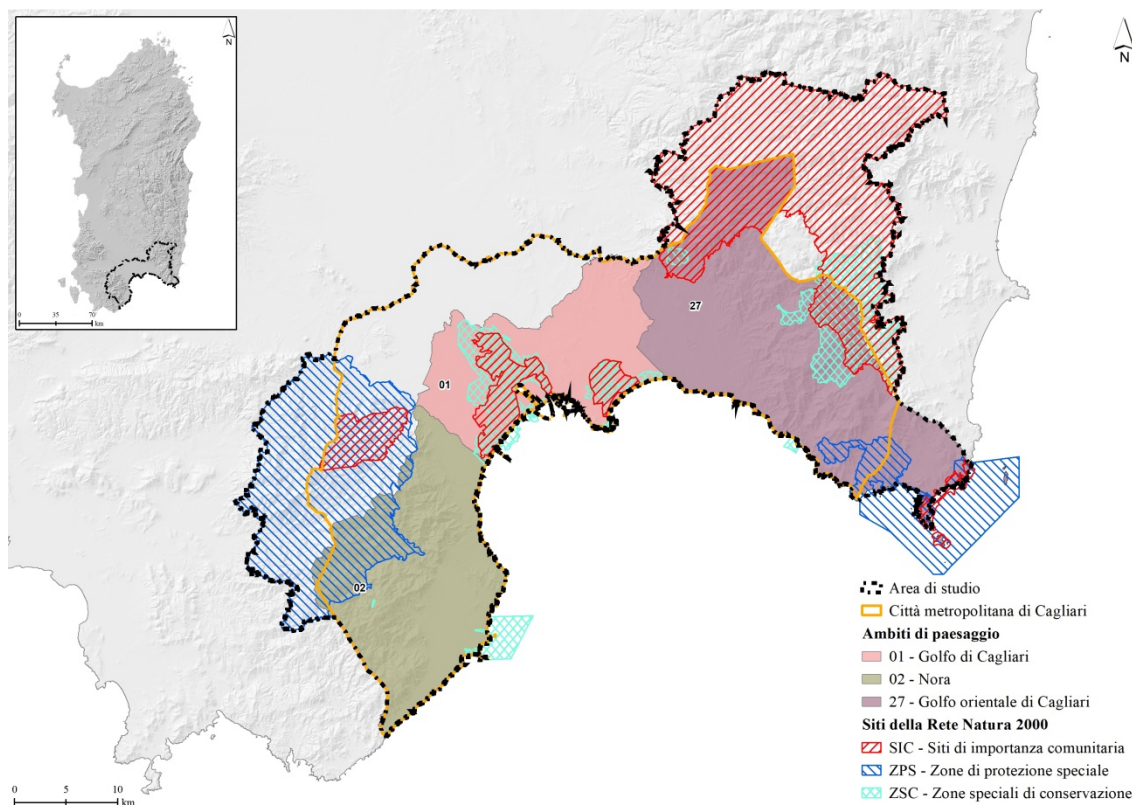
Il contributo è organizzato come segue: nella prima sezione viene discusso l'approccio metodologico seguito per identificare i CE e individuare i rapporti tra i CE e le IVM; nella seconda sezione vengono discussi i risultati; infine, vengono esposte le conclusioni riguardanti le implicazioni sulle politiche della pianificazione del territorio.

(i) Materiali e metodi

Il contesto territoriale di riferimento comprende l'involuppo dei tre ambiti paesaggistici definiti dal Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna (PPR) e dei SRN2 localizzati nella Città Metropolitana di Cagliari, area amministrativa istituita ai sensi della L.R. n. 2/2016 (Figura 1).

La dimensione totale dell'area di studio è di circa 1.786 km². Questa include 30 Comuni e 19 SRN2, dei quali 6 Zone di Protezione Speciale (ZPS), 3 Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e 10 Zone Speciali di Conservazione (ZSC).

Figura 1: Il contesto di studio

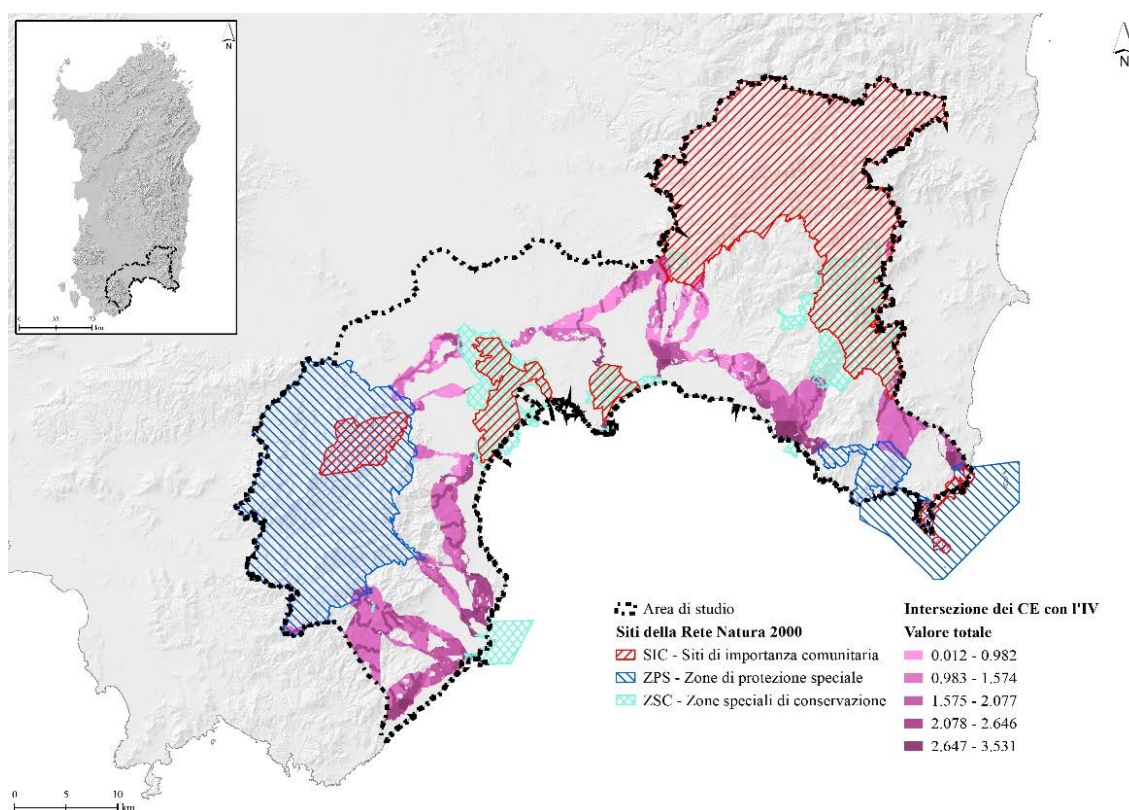


Un CE è intrinsecamente un collegamento spaziale fra nodi di una rete ecologica e per la sua identificazione si utilizzano, generalmente, metodi di modellazione spaziale e metodi di pianificazione, il cui scopo è identificare prioritariamente le UA che massimizzano l'offerta dei SE, garantendo allo stesso tempo, in modo efficiente, gli spostamenti delle diverse specie di interesse lungo i corridoi. La questione viene indirizzata individuando un insieme di potenziali CE, sulla base di una mappa di resistenza, che rappresenta il costo dello spostamento delle specie da un sito ad un altro. La mappa è realizzata mediante l'identificazione di una potenziale idoneità biologica delle classi di copertura Corine Land Cover, basata su uno studio della Regione Sardegna (AGRISTUDIO et al., 2011), e di un'integrità ecologica fondata sugli studi di Burkhard et al., 2012. Viene utilizzato un GIS-tool, *Linkage Mapper*, che, basandosi su algoritmi di ricerca del percorso più breve (*least-cost path*, LCP) e analisi delle distanze pesate sul costo di spostamento (*cost weighted distance*, CWD) offre una mappatura di una struttura reticolare di CE. In diversi studi (Adriaensen et al., 2003; Beier et al., 2003; EEA, 2014; Lechner et al., 2017; Lique et al., 2015; Sawyer et al., 2011; Zeller et al., 2012) viene proposto un approccio funzionale all'identificazione spaziale dei CE basato su LCP, in quanto consente di stabilire una priorità sulle UA per definire le connessioni tra i SRN2. Sawyer (2011) afferma che gli approcci basati sull'algoritmo LCP sono

particolarmente idonei per analizzare e progettare i corridoi fra habitat basati sulla resistenza al movimento delle specie.

Successivamente, attraverso l'applicazione di un modello di scelta discreta (discrete choice model, DCM) si definisce un approccio operativo per valutare i CE come elementi di una IVM secondo la tassonomia territoriale di Lai e Leone (2017). Si applica un modello Logit (Logit model, LM), cioè un DCM in cui gli esiti possibili del fenomeno da caratterizzare sono due, quindi un DCM dicotomico. Il LM applicato in questo studio si rende operativo definendo, in primo luogo, una variabile dicotomica relativa alle UA che fanno parte dei CE: se l'UA è inclusa in un CE e fa parte della IVM il valore della variabile è uguale a 1, in caso contrario, è uguale a 0. In secondo luogo, si adottano come variabili esplicative i tre fattori assunti da Lai e Leone (2017) per l'inclusione di una UA nella IVM, cioè: a) il valore conservazionistico, calcolato in base alla presenza di tipologie di habitat naturali di interesse comunitario (come elencati nell'Allegato I della Direttiva Habitat) e all'importanza in termini di conservazione che deriva da questa inclusione; b) il valore naturalistico, calcolato con riferimento alla capacità potenziale della biodiversità presente di offrire SE fruibili dagli utenti in rapporto alle minacce ed alle pressioni cui è soggetta; c) il valore ricreativo, calcolato tramite l'attrattività per attività ricreative dei siti e degli habitat.

Figura 2: la sovrapposizione dei CE e della tassonomia territoriale di Lai e Leone (2017)



(ii) Risultati

L'implementazione della metodologia nel contesto territoriale di riferimento offre i risultati che seguono:

- a) una mappa raster composta dai valori di CWD compresi tra 0 e 260.746 km ed uno shapefile, rappresentativo dei percorsi normalizzati a minor costo, che mette in evidenza la presenza di 24 potenziali CE nell'area di studio;
- b) una valutazione dell'influenza dei tre fattori, identificati quali variabili esplicative del LM, sull'idoneità delle UA appartenenti ai CE di cui al punto precedente ad essere include nella IVM (la Figura 2 rappresenta la sovrapposizione dei CE e dell'IVM).

I risultati della stima del LM sono coerenti con le aspettative in quanto indicano un contributo sostanziale, da parte dei tre fattori, conservazionistico, naturalistico e ricreativo, a fare in modo che le UA dei CE siano parte della IVM.

(iii) Conclusioni

La metodologia applicata al territorio della Città Metropolitana di Cagliari mostra come i CE si individuano attraverso misure di connettività ed integrità ecologica concernenti specie, habitat, tipi di copertura del suolo e capacità di rendere disponibili SE.

Il recupero e il mantenimento di connessioni funzionali nelle reti ecologiche è una sfida cruciale per la pianificazione del territorio e l'ecologia del paesaggio. Al di fuori delle aree protette, le porzioni di territorio in cui si riconoscono habitat rilevanti giocano un ruolo connettivo significativo per l'identificazione di reti spaziali di siti dotati di valori ambientali importanti.

Una conseguenza importante per la definizione delle politiche della pianificazione del territorio che deriva dai risultati dello studio (correlata ai valori conservazionistico e naturalistico per l'inclusione delle UA dei CE nella IVM) è relativa alla presenza di habitat di interesse comunitario, e, tra questi, anche di habitat prioritari, localizzati al di fuori dei SRN2. Questi habitat non godono del regime di protezione delle Direttive Habitat ed Uccelli, e sono messi in pericolo dalle pressioni che provengono dalle politiche della pianificazione del territorio che puntano a nuove urbanizzazioni, ad esempio nuovi insediamenti residenziali o produttivi. Le azioni di piano a livello nazionale, regionale e metropolitano dovrebbero puntare ad accrescere la conoscenza scientifica concernente queste aree e ad individuare le misure di protezione ambientale, da attuare attraverso norme di piano efficaci. Inoltre, l'amministrazione della Città Metropolitana dovrebbe mettere in atto processi di lobbying nei confronti dell'Unione Europea e il Governo ed il Parlamento nazionali perché il regime di protezione ambientale vigente nelle aree protette ai sensi delle Direttive Habitat ed Uccelli venga esteso ad altre parti del territorio, per offrire un più alto grado di protezione ai CE che connettono i SRN2. Quest'ultima è una questione generale correlata alla Rete Natura 2000, che, ora come ora, identifica solo i nodi della rete (SIC, ZPS e ZSC) e le relative misure di conservazione, mentre quasi niente è stato definito e formalizzato a proposito dei rami, cioè i CE.

Riferimenti bibliografici

- Adriaensen F., Chardon J.P., De Blust G., Swinnen E., Villalba S., Gulinck H., Matthysen E. (2003), The application of 'least-cost' modelling as a functional landscape model, *Landscape and Urban Planning*, 64, 233-247.
- Agristudio, Criteria, Temi (2011), *Realizzazione del sistema di monitoraggio dello stato di conservazione degli habitat e delle specie di interesse comunitario della Regione Autonoma della Sardegna. Relazione generale, Allegato 1b: Carta dell'idoneità faunistica*. Mimeo.
- Beier P., Majka D.R., Newell S.L. (2009), Uncertainty Analysis of Least-Cost Modeling for Designing Wildlife Linkages, *Ecological Applications*, 19:2067-2077.
- Burkhard B., Kroll F., Nedkov S., Müller F. (2012), Mapping ecosystem service supply, demand and budgets", *Ecological Indicators*, 2, 7-29.
- Commissione Europea, Direzione Generale Ambiente (2012), The Multifunctionality of Green Infrastructure. Science for Environment Policy, In-depth Reports, Documento disponibile all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green_Infrastructure.pdf
 f [ultimo accesso: 14 novembre 2017].
- EEA (European Environment Agency) (2014), Spatial analysis of green infrastructure in Europe, in EEA, *Technical report 2/2014*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Lai S., Leone F. (2017), Bridging biodiversity conservation objectives with landscape planning through green infrastructures: a case study from Sardinia, Italy, contributo proposto per la 17^a International Conference on Computational Science and Applications (ICCSA 2017), Trieste, 3-6 luglio 2017.
- Lechner A.M., Sprod D., Carter O., Lefroy E.C. (2017), Characterising landscape connectivity for conservation planning using a dispersal guild approach, *Landscape Ecology*, 32, 99-113.
- Liquete C., Kleeschulte S., Dige G., Maes J., Grizzetti B., Olah B., Zulian G. (2015), Mapping green infrastructure based on ecosystem services, and ecological networks: A Pan-European case study, *Environmental Science & Policy*, 54, 268-280.
- Sawyer S.C., Epps C.W., Brashares J.S. (2011), Placing linkages among fragmented habitats: do least-cost models reflect how animals use landscapes?, *Journal of Applied Ecology*, 48, 668-678.
- Zeller K.A., McGarigal K., Whiteley A.R. (2012), Estimating Landscape Resistance to Movement: a Review, *Landscape Ecology*, 27, 777-797.

La politica di coesione 2014-2020: differenze rispetto al periodo precedente

di

Mara Giua, Dip. Economia e Centro Rossi-Doria – Università Roma Tre

Con l'obiettivo di ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni e uguagliare le opportunità socio-economiche dei cittadini, la politica di coesione rappresenta uno strumento prioritario per l'intervento pubblico nelle aree più svantaggiate d'Europa. In Italia, già a partire dai primi anni '90, essa si è qualificata come principale politica per lo sviluppo locale e il rafforzamento della coesione sociale ed economica tra territori. Nel periodo di programmazione attuale (2014-2020), gli investimenti pubblici dedicati alla politica di coesione nel nostro Paese valgono in totale 132,8 miliardi di euro. Circa l'80 per cento delle risorse sono indirizzate alle otto regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), tra cui Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia sono classificate come 'Regioni meno sviluppate' nel contesto della politica di coesione comunitaria, in quanto presentano un livello di PIL pro-capite medio inferiore al 75 per cento di quello europeo. I Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) che contribuiscono al finanziamento della politica sono il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). A questi si aggiungono le risorse nazionali del cofinanziamento obbligatorio, del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) e del Piano d'azione per la coesione (PAC).

Riflettendo l'evoluzione delle teorie economiche di riferimento e dei paradigmi di politica regionale che ne derivano (OECD, 2009), disegno, implementazione e attuazione della politica di coesione si modificano nel tempo e con il susseguirsi dei periodi pluriennali di programmazione. Nel 2014-2020 gli obiettivi dell'intervento da attuare sul territorio italiano sono la ricerca, lo sviluppo delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione, la competitività d'impresa, l'innovazione, la sostenibilità ambientale, le infrastrutture di trasporto, la promozione dell'occupazione e dell'inclusione sociale, l'istruzione e la formazione, il rafforzamento della Pubblica Amministrazione (Commissione Europea, 2014). Questo articolo esamina quali progetti si stanno attuando per perseguirli e come si caratterizza la composizione tematica dell'attuazione 2014-2020 rispetto a quella del 2007-2013.

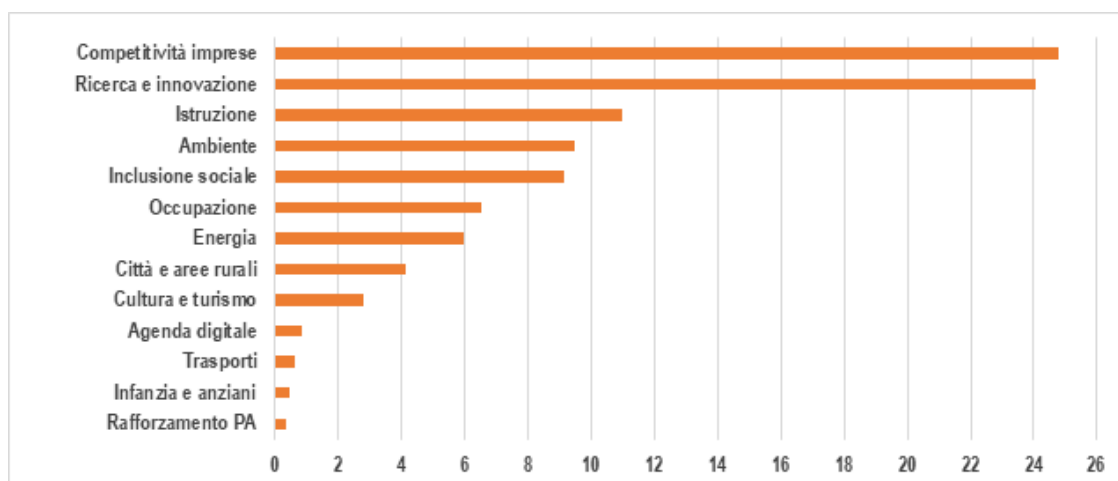
(i) Una vista sull'attuazione del ciclo 2014-2020

Un'analisi dell'attuazione della politica di coesione 2014-2020 a livello di singoli interventi finanziati non è ancora possibile, in quanto i relativi dati sui progetti non sono ancora disponibili (lo diverranno nel portale OpenCoesione una volta presenti nel

Sistema di monitoraggio unitario nazionale¹). Tuttavia, una prima indagine dell'attuazione 2014-2020 si può fare analizzando gli avvisi pubblici promulgati dai Programmi e mediante i quali si attivano i singoli progetti sul territorio, destinati alla variegata platea di beneficiari della politica di coesione (cittadini, imprese, enti pubblici e privati, scuole, organizzazioni, consorzi, segmenti specifici di popolazione)².

I finanziamenti attivati dai Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi SIE (Programmi Regionali (POR) e Nazionali (PON)) con avvisi pubblici (i.e. opportunità di finanziamento così come definite dalla Commissione Europea³) nei primi tre anni del 2014-2020 valgono circa 10 miliardi di euro (dati aggiornati a dicembre 2017, OpenCoesione). La maggior parte di essi è associata a uno specifico obiettivo. In particolare, se si considera una classificazione per temi, la composizione dell'intervento 2014-2020 in attuazione è quella raffigurata in Figura 1: quasi il 50 per cento del valore delle opportunità di finanziamento finora attivato è indirizzato alla Competitività delle imprese e alla Ricerca e innovazione⁴.

Figura 1: Composizione tematica delle opportunità di finanziamento 2014-2020



Fonte: Elaborazioni su dati OpenCoesione relativi al periodo 2014-2020: www.opencoessione.gov.it/opportunita_2014_2020/. Il grafico rappresenta le quote percentuali per temi sintetici delle opportunità di finanziamento 2014-2020 attivate nei Programmi cofinanziati dai Fondi SIE fino a Dicembre 2017.

¹ www.opencoessione.gov.it è il portale unico nazionale dove vengono pubblicati i dati e le informazioni sulle operazioni e sui beneficiari dei progetti cofinanziati dai Fondi SIE. “Sul portale OpenCoesione, non appena disponibili i dati del Sistema di monitoraggio unitario 2014-2020 gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato e alimentato dalle diverse Amministrazioni titolari di Piani e Programmi, viene pubblicato un set di informazioni per singolo progetto che rappresenta una significativa evoluzione delle variabili già disponibili per il ciclo 2007-2013” (fonte: OpenCoesione).

² Sono escluse le risorse associate ai progetti individuati con selezione diretta nei Programmi e le risorse attivate dai Programmi mediante bandi di gara (che saranno invece considerabili una volta disponibili i dati sui progetti in attuazione).

³ Regolamento UE 1303/2013 del 17 dicembre 2013.

⁴ cfr. <http://www.opencoessione.gov.it/faq/#come-vengono-classificati-i-progetti-nei-13-temi-sintetici-di-opencoessione>.

(ii) Continuità e discontinuità rispetto all'attuazione 2007-2013

I progetti finanziati nel periodo 2007-2013 sono quasi 1 milione e un quarto del loro costo complessivo è stato dedicato ai Trasporti (dati di monitoraggio 2007-2013 aggiornati al 30 giugno 2017, OpenCoesione).

Per ottenere un insieme dell'attuazione 2007-2013 confrontabile con quello considerato per il 2014-2020 il focus deve essere ristretto ai progetti attuati nei Programmi Operativi mediante procedura di avviso pubblico negli anni 2007-2010⁵, così che in entrambi i casi si possa considerare l'intervento della politica di coesione nei primi tre anni del periodo e attraverso la specifica procedura di attivazione che origina le opportunità di finanziamento.

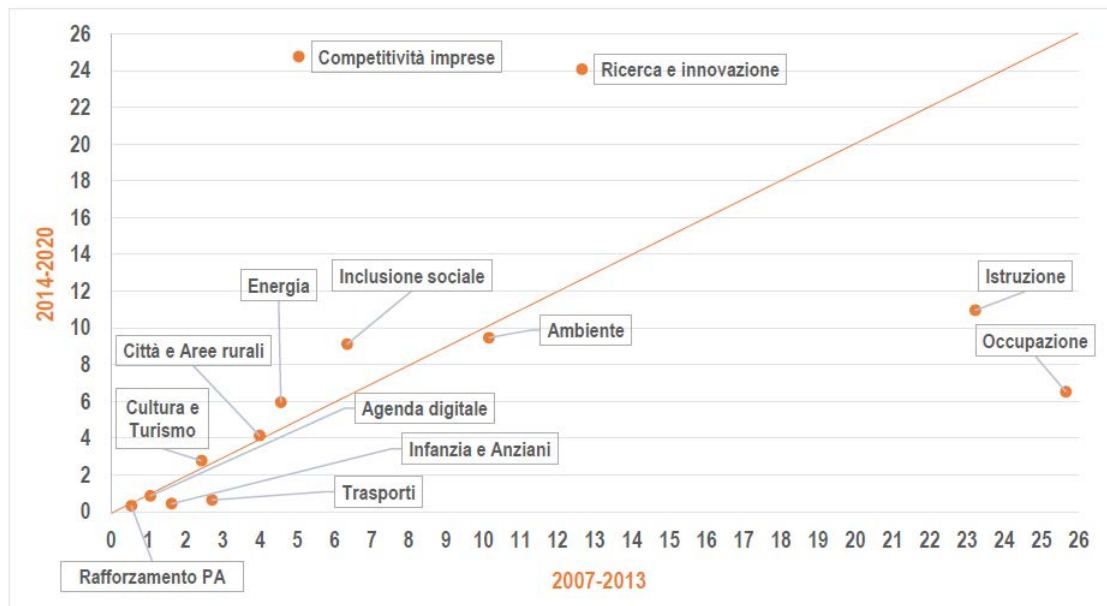
La Figura 2 rappresenta come è cambiata la composizione tematica dell'attuazione della politica di coesione nei due periodi con riferimento ai due insiemi 'rappresentativi' 2007-2013 e 2014-2020. In generale, in entrambi i periodi il 50 per cento del finanziamento si concentra in due dei 13 temi di *policy*: Occupazione e Istruzione nel 2007-2013; Competitività imprese e Ricerca e Innovazione nel 2014-2020. Per individuare come è cambiata la rilevanza dei singoli temi è sufficiente analizzare il grafico che mette in relazione la quota di finanziamenti relativi a ciascun tema nei primi tre anni del ciclo di programmazione 2014-2020 con il corrispondente periodo del ciclo 2007-2013 (Figura 2): i temi che si collocano al di sopra della bisettrice sono quelli che nel 2014-2020 hanno guadagnato rilevanza; quest'ultima è rimasta invariata per i temi che si collocano sulla bisettrice e si è ridotta per quelli che si collocano al di sotto di essa.

Nello specifico, gli interventi a favore della Competitività delle imprese, che appaiono prioritari nell'insieme 2014-2020 qui considerato, rappresentavano appena il 5 per cento nel corrispondente insieme 2007-2013. A guadagnare importanza rispetto al periodo precedente sono anche i temi Ricerca e innovazione e Inclusione sociale, che attualmente pesano per circa il 24 e il 10 per cento. Infine, anche gli interventi nel campo dell'Energia, della Cultura e del turismo e delle Città e aree rurali hanno nel 2014-2020 un peso maggiore che nel 2007-2013.

Dall'altra parte, nell'insieme 2014-2020 qui considerato, il tema che in termini relativi perde la rilevanza maggiore è quello dei Trasporti: nel 2014-2020 la quota associata a questi interventi è del 75 per cento inferiore rispetto a quella dell'insieme 2007-2013, con un peso relativo quasi azzerato. Perdono rilevanza anche gli interventi per l'Occupazione, per l'Istruzione e per l'Infanzia e gli Anziani. È d'altronde possibile che questi ultimi siano diventati specifici obiettivi della programmazione nazionale, consolidatisi solo negli ultimi anni (ad esempio 'Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti' è un Programma del PAC e 'aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro' è uno degli Obiettivi di Servizio finanziati prioritariamente dal FSC). Infine, pur conservando (circa) lo stesso spazio del 2007-2013, subiscono una variazione relativa negativa anche i temi Ambiente, Agenda digitale e Rafforzamento della Pubblica Amministrazione.

⁵ cfr. 'DESCR_TIPO_PROCED_ATTIVAZIONE' e 'DATA_EFFETTIVA_BANDO_PROC_ATTIV' nei metadati OpenCoesione: http://opencoesione.gov.it/opendata/metadati_OC_2007_2013.xls.

Figura 2: La composizione tematica dell'intervento: 2014-2020 e 2007-2013



Fonte: Elaborazioni su dati OpenCoesione. Il grafico rappresenta le quote percentuali per temi sintetici del finanziamento associato agli insiemi rappresentativi dell'attuazione dei periodi 2007-2013 (progetti in attuazione) e 2014-2020 (opportunità di finanziamento).

Analisi più complete sono auspicabili una volta disponibili i dati sui progetti 2014-2020. Intanto, le evidenze che emergono dal confronto qui proposto sono di un profondo cambiamento nella composizione tematica delle due attuazioni. In particolare, il 2014-2020 dedica relativamente meno risorse a Trasporti e Occupazione e più a Competitività e Innovazione. Il movimento è in linea con la tendenza che va caratterizzando il progressivo ridisegno della politica di coesione nel lungo periodo (Commissione Europea, 2017), che riflette sia il ruolo controverso che gli investimenti in infrastrutture di trasporto possono avere proprio nell'ambito di politiche regionali in contesti territoriali svantaggiati (Crescenzi, Di Cataldo e Rodríguez-Pose, 2016) che l'evoluzione dei modelli economici di sviluppo locale integrato (Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney, 2010): nel mondo globale la competitività delle imprese, delle città e delle regioni si basa sull'efficienza dinamica associata a innovazione e creatività, internazionalizzazione e posizionamento nelle catene globali del valore, prossimità relazionali, informazione e flussi di conoscenza, e non solo all'accumulazione indifferenziata di capitale fisico e lavoro intesi come fattori della produzione in un'ottica di convergenza.

Riferimenti Bibliografici

Commissione Europea (2014), Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, approvato con Decisione di Esecuzione della Commissione n. 8021 del 29 Ottobre 2014. Bruxelles, 2014.

Commissione Europea (2017), My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion, Bruxelles, 2017.

- Crescenzi, R., Di Cataldo, M. e Rodríguez-Pose, A. (2016), Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions, *Journal of Regional Science*, 56, 4, 555–582.
- OECD (2009): *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. e Tomaney, J. (2010), *Handbook of Local and Regional Development*, London: Routledge.