



Volume 9 - Numero 2 - Marzo 2019

Politica di coesione 2014-2020 e capacità di spesa delle Amministrazioni Italiane al 2018 <i>di Monia Barca e Aurelio Bruzzo</i>	34 - 46
I “progetti retrospettivi” nei POR FESR: un contributo alla pre-valutazione dei programmi <i>di Carlo Torselli</i>	47 - 53
Valutazione economica dei mega eventi: al di là dell’Input-Output <i>di Jérôme Massiani e Matteo Modena</i>	54 - 59
Abbandono e corridoi europei. Il caso di A22: opportunità o retorica? <i>di Silvia Zanetti</i>	60 - 64
Una Smart City creativa tra nuove tecnologie, e-service e nature based solution <i>di Marino Cavallo</i>	65 - 68
Migrazioni e rimesse: un’analisi delle determinanti a livello regionale <i>di Romano Piras e Francesca Zanda</i>	69 - 74
Regolamentazione ambientale e innovazione in Europa: un’analisi empirica <i>di Carla Massidda e Lorena Daga</i>	75 - 79
La performance internazionale dei distretti agroalimentari <i>di Giampaolo Vitali</i>	80 - 85
Agricoltura sociale come innovazione sociale. Il ruolo del Forum Nazionale dell’Agricoltura sociale <i>di Martina Lolini, Cristina Dalla Torre e Elisa Ravazzoli</i>	86 - 90

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, Politecnico di Torino

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)

Politica di coesione 2014-2020 e capacità di spesa delle Amministrazioni Italiane al 2018

di

Monia Barca, Università di Ferrara

Aurelio Bruzzo, Università di Ferrara

(i) Introduzione

Senza dubbio l'attenzione da parte sia degli studiosi che dei *policy maker* nei confronti dell'annosa questione rappresentata dalla capacità delle Amministrazioni pubbliche italiane, nazionali e regionali, di impiegare e spendere i Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE) di cui alla Politica di coesione della UE nel periodo di programmazione 2014-2020, è andata crescendo man mano che si avvicinava la fine del 2018. Infatti, per quanto attiene la verifica dei target annuali di spesa certificata, la normativa comunitaria sulla Programmazione 2014-2020 ha previsto lo slittamento della prima scadenza dal secondo al terzo anno successivo a quello dell'assunzione dei vari impegni di bilancio dei Programmi operativi (PO): si è passati quindi dalla precedente regola "n+2" all'attuale regola "n+3"¹.

I dati circa i target di spesa e di certificazione raggiunti alla fine del 2018 in applicazione di tale regola, diffusi dall'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) già nei primi giorni di gennaio di quest'anno, sono risultati decisamente più positivi rispetto a quelli preannunciati fino a qualche mese prima, ponendo così seri interrogativi in merito a questo inatteso rush finale.

Infatti, emerge una qualche contraddizione tra questi risultati che sembrerebbero essere stati ottenuti dal nostro Paese in poche settimane a fine 2018, e il non confortante confronto a livello europeo, cioè con gli analoghi risultati ottenuti dagli altri Stati membri (SM) dell'UE in termini di avanzamento della spesa e capacità di assorbimento dei fondi comunitari.

Dati questi presupposti, con il presente articolo s'intende recare un contributo al dibattito in merito a tale complessa, quanto rilevante questione, fornendo alcune indispensabili informazioni rispetto agli elementi di documentazione già diffusi dalle fonti ufficiali.

Ciò nonostante, si è consapevoli dei limiti che caratterizzano anche questo contributo, giacché esso risulta notevolmente condizionato dalla numerosità e varietà delle fonti di documentazione disponibili in proposito. In effetti, in questa sede ci si è avvalsi di diverse

¹ Tale regola prevede il definanziamento delle risorse comunitarie non spese entro il triennio successivo all'annualità di riferimento. In base al cronoprogramma annuale delle risorse assegnate per ciascun PO, ciascuna Autorità di Gestione (AdG) deve pertanto necessariamente raggiungere il target N+3 di certificazione della spesa previsto, pena il disimpegno automatico.

fonti di documentazione statistica², le quali – sebbene siano tutte ufficiali – comportano vari problemi metodologici connessi soprattutto alla variabilità e alla diversa natura dei dati presentati, sia perché essi corrispondono a date di rilevazione diverse, sia perché gli stessi dati tendono a variare col passare del tempo anche a seguito dell’effettuazione di riprogrammazioni e rettifiche. Tutto ciò comporta che la presente analisi è stata condotta su un terreno non del tutto consolidato. Pur tuttavia, il quadro complessivo che ne è stato desunto, si può ritenere significativo e utile ai fini del dibattito in corso a riguardo.

(ii) Il quadro della capacità di spesa: il confronto a livello europeo

Secondo i dati aggiornati al 30 settembre, resi noti all’inizio di dicembre 2018 dalla Commissione europea e riportati nella successiva Tabella 1³, l’Italia si collocava agli ultimi posti della classifica europea degli SM nell’uso dei fondi SIE, dal momento che essa si trovava al 25° posto (su 28) per tasso di risorse impegnate, pari al 56% circa, degli oltre 75 miliardi totali assegnati, rispetto ad un dato medio dell’UE pari invece al 63%; invece risultava quartultima – assieme alla Repubblica Slovacca – per spesa certificata, il cui tasso toccava il 17% (contro una media UE del 23%)⁴.

Il Paese che risultava più efficiente nell’assegnazione dei fondi SIE è la Finlandia, quinta per impegni (col 72%, assieme all’Olanda) e prima per spesa certificata (54%), seguita dall’Irlanda (69% impegni, 43% pagamenti), sebbene questi siano SM con ridotte dotazioni finanziarie da gestire. Si comportavano bene anche: l’Ungheria, prima per tasso di risorse già impegnate (oltre il 100%), ma solo al livello della media UE per quanto concerne la spesa (22%); il Regno Unito, che aveva già impegnato il 65% delle risorse e speso il 26%; ed anche la Polonia, prima beneficiaria dei fondi strutturali con 105 miliardi di euro, dei quali aveva già impegnato il 65% e speso il 21%.

Tra i dieci maggiori beneficiari, rispetto ai quali il confronto appare più corretto, l’Italia occupava comunque la penultima posizione, sia per tasso di avanzamento degli impegni che per quello dei pagamenti. Tra questi Paesi, al di sotto dell’Italia si collocava solo la Spagna, sia per impegni (43%) che per spesa (14%). Ma in realtà se si osservano i Paesi in grado di spendere il maggiore importo di risorse in valori assoluti, l’Italia figurava in quarta posizione assoluta, dietro a Francia e Germania (che dispongono di dotazioni inferiori) e, perciò, appariva superata solo dalla Polonia.

² Le principali fonti di documentazione di cui ci si è avvalsi, oltre alle note della già citata ACT, sono costituite dal sito Cohesiondata della Commissione europea e dai periodici report dell’IGRUE (Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l’UE del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF), che prevengono dal Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), mentre non si è ritenuto opportuno ricorrere anche al sito OpenCoesione, sebbene si tratti di un’iniziativa governativa di open government sulle politiche di coesione in Italia.

³ I dati definitivi dei fondi certificati e pagati al 31 dicembre 2018 per l’UE a 28 non sono ancora stati resi noti dal portale Cohesiondata alla data di redazione del paper. Si avverte poi che i dati della Commissione dell’UE riportati in tabella 1 si riferiscono ai risultati conseguiti nell’ambito dei 5 fondi strutturali europei (FESR, FSE, FC, FEAMP e FEASR), mentre in seguito si farà riferimento solo ai due principali (FESR e FSE) di cui usufruisce il nostro Paese.

⁴ Come si è accennato in sede introduttiva, i valori di questi dati negli ultimi tre mesi del 2018 sono destinati ad aumentare considerevolmente, dal momento che – come ogni fine anno – le AdG dei programmi si impegnano in una attività frenetica per inviare le richieste di rimborso alla Commissione europea ed evitare così la “tagliola” del disimpegno automatico delle risorse non spese entro i tempi concordati: allora per l’Italia sembravano essere a rischio fino a 1,5 miliardi di euro!

Nonostante l'accelerazione finale, in generale i primi quattro anni della nuova programmazione sono stati caratterizzati da un avvio lento e da una progressione procedurale, materiale e finanziaria alquanto difficoltosa. Per cui si sono registrati ritardi per buona parte degli SM, fatte salve alcune eccezioni. Tanto che la percentuale di assorbimento dei fondi⁵ al quarto anno della programmazione risultava inferiore a quello conseguito in corrispondenza dell'analoga annualità della programmazione 2007-2013, il quale a sua volta era più basso di quello della programmazione 2000-2006⁶.

Tabella 1: Dati dei Fondi SIE negli Stati membri dell'UE (a 28) (Val. ass. in mld. di euro)

Stati membri	Risorse programmate Fondi SIE al 30/06/18 e 30/09/18 (1)	Impegni Fondi SIE al 30/06/18 (2)	Impegni Fondi SIE al 30/09/18 (3)	Capacità d'impegno al 30/06/18 (4 = 2/1 %)	Capacità d'impegno al 30/09/18 (5 = 3/1 %)	Pagamenti Fondi SIE al 30/06/18 (6)	Pagamenti Fondi SIE al 30/09/18 (7)	Capacità di spesa al 30/06/18 (8 = 6/1 %)	Capacità di spesa al 30/09/18 (9 = 7/1 %)
Polonia	104,91	64,85	68,41	62	65	18,61	22,29	18	21
Italia	75,87*	41,02	41,94	54	56	10,28	12,77	14	17
Spagna	55,73*	23,83	24,43	43	43	6,73	8,07	12	14
Francia	46,31*	26,47	26,11	57	57	11,87	14,62	26	32
Germania	44,75*	28,68	28,17	64	63	11,56	13,60	26	30
Romania	37,52*	19,4	20,81	52	57	5,85	6,92	16	19
Rep. Ceca	33,30*	17,93	19,18	54	57	5,36	6,41	16	19
Portogallo	32,75*	25,08	25,60	77	78	9,14	10,26	28	31
Ungheria	29,64	31,09	29,94	105	101	5,5	6,50	19	22
Grecia	26,75*	14,86	16,08	56	60	5,2	5,63	19	21
Regno Unito	26,73*	17,71	17,48	66	65	5,49	6,91	21	26
Slovacchia	19,51	12,3	12,67	63	65	2,87	3,35	15	17
Croazia	12,64	6,65	7,30	53	58	1,66	1,90	13	15
Bulgaria	11,67*	7,95	7,78	68	66	2,32	2,65	20	23
Austria	10,66	6,06	5,87	57	55	3,82	4,58	36	43
Lituania	9,94*	6,11	6,25	61	63	2,5	2,84	25	28
Finlandia	8,34*	6,39	6,07	76	72	4,16	4,54	49	54
Svezia	8,05	5,33	5,02	66	62	2,45	2,89	31	36
Lettonia	6,90	4,94	4,87	72	71	1,59	1,86	23	27
Irlanda	6,13	4,31	4,26	70	69	2,19	2,66	36	43
Belgio	6,08	4,63	4,59	76	76	1,09	1,31	18	22
Estonia	5,96*	3,87	3,91	65	68	1,49	1,68	25	29
Slovenia	4,95	2,56	3,07	52	62	0,79	1,14	16	23
Olanda	3,80	2,73	2,75	72	72	1,04	1,11	27	29
Danimarca	2,26*	1,49	1,40	66	62	0,58	0,63	26	28
Cipro	1,16	0,67	0,68	58	58	0,25	0,28	22	24
Malta	1,02	0,58	0,87	57	86	0,11	0,16	11	16
Lussemburgo	0,45	0,28	0,24	62	55	0,17	0,20	39	44

Fonte: Cohesion data – Commissione Europea

*Questi Stati membri nel secondo semestre 2018 hanno operato delle rimodulazioni in aumento o in riduzione, in seguito ad apposite trattative con la Commissione Europea.

⁵ Il tasso di assorbimento è dato dal rapporto tra i pagamenti effettuati e chiesti a rimborso, a valere su spese certificate, e i corrispondenti impegni assunti a seguito della selezione delle operazioni e dei progetti candidati.

⁶ Infatti, nei due periodi precedenti, come osservato dalla Corte dei Conti Europea, il tasso si era collocato tra il 20 ed il 30% nel corrispondente anno di programmazione, mentre nell'attuale periodo alla fine del 2017 non raggiungeva il 15%.

Dopo un avvio a rilento, riconducibile alla modifica della normativa comunitaria sui Fondi SIE, nonché a ritardi nelle approvazioni dei PO e nelle nomine delle varie Autorità di Gestione (AdG), di Controllo (AdC) e di Audit (AdA), nel corso del 2018 si è dunque registrata una netta accelerazione generale sia nell'impegno delle risorse, che nei pagamenti, ovvero nella certificazione della spesa, in vista della prima importante scadenza del 31 dicembre 2018. La stessa Corte dei Conti Europea ha lamentato il fatto che i ritardi maturati, gli accavallamenti tra le programmazioni e la fretta nell'utilizzo delle risorse, determinata dalla necessità di conseguire i previsti target di spesa ed evitare così i disimpegni automatici, hanno trasformato l'impiego dei fondi in un vero e proprio fine, invece di rappresentare un semplice strumento per conseguire obiettivi veramente strategici. Questi ultimi paiono passati in secondo piano, così come l'impiego ottimale delle risorse, la misurazione dei risultati e quella degli impatti reali.

(iii) Il quadro della capacità di spesa: il confronto a livello italiano

Venendo ad esaminare più nello specifico la performance dell'Italia, non tutti i commentatori sono d'accordo nel considerare limitato il suo impiego dei fondi strutturali europei: Molica e Rositano (2017), ad esempio, sostengono che l'Italia a fine 2017 non fosse lontana dal dato europeo, giacché il presunto ritardo sarebbe dovuto alla rilevante differenza nell'ammontare di risorse finanziarie che le autorità italiane preposte dovrebbero gestire rispetto a quello riconosciuto ad altri Stati membri.

A prescindere da ciò, si possono menzionare vari fattori da cui dipende la difficoltosa e tardiva spesa dei Fondi SIE che ovviamente non giova ai fini della crescita del sistema economico nazionale; uno tra essi la complessità della governance multilivello (MLG) cui è affidata la gestione dei fondi in Italia, unitamente alla numerosità dei PO e alla frammentazione delle misure.

In effetti, l'Italia durante i primi quattro anni di programmazione ha fatto sempre registrare dati di certificazione della spesa e di pagamento sotto la media europea. Ciò non significa che non sia stato dato corso, in termini di valori assoluti, ad una consistente mole di impegni e pagamenti, tanto che se si considera solo questo tipo di dati l'Italia non figura certo in coda nella graduatoria europea. Inoltre, va sottolineato che le regole introdotte per l'attuale programmazione nella disciplina dei flussi informativi, come l'introduzione dell'anno contabile al 30 giugno, da un lato, e la regola del disimpegno automatico secondo la regola N+3 in luogo dell'N+2, dall'altro, influenzano non poco i comportamenti delle AdG, le quali tendono a concentrare le certificazioni e le domande di rimborso solo in determinati periodi dell'anno e a modularle in base ai target da raggiungere.

Per l'Italia, escludendo i prefinanziamenti, il 2015 è stato l'anno in cui è stata avviata la maggior parte dei PO e, quindi, il 2018 è diventato il primo anno di sostanziale applicazione della regola del disimpegno automatico per tutti i PO sia FESR che FSE⁷.

⁷ Alla prima applicazione della regola N+3 in Italia, avvenuta alla fine del 2017, tutti i primi 20 PO FESR-FSE approvati nel 2014 hanno centrato l'obiettivo di certificazione di spesa target: 2,6 mld di euro rispetto all'obiettivo di 1,4 miliardi da raggiungere.

Come risulta dalla Tabella 2, la spesa sostenuta e certificata dall'Italia nel suo complesso a metà 2018 per i Fondi Strutturali FESR-FSE superava i 14,5 miliardi di euro (circa il 26% delle risorse programmate), mentre il connesso livello dei pagamenti si è attestato a 5,4 miliardi di euro (sfiorando il 10%)⁸. Non si tratta certo di un sostanziale avanzamento rispetto alla fine del 2017.

In base ai dati evidenziati dalla Tabella 2 al 31 ottobre per i 51 PO coinvolti registrano un livello medio intorno al 32,5% per l'avanzamento degli impegni sul programmato e un livello di pagamenti sul programmato di poco inferiore al 13%. Il divario tra i PON e i POR delle Regioni più sviluppate, da un lato, e i POR delle Regioni meno sviluppate e di quelle in transizione, dall'altro, permane, anzi mano a mano che è avanzata la programmazione le prime registrano incrementi degli impegni e dei pagamenti nettamente superiori alle seconde, producendo così una divaricazione sempre maggiore nel livello di efficienza finanziaria.

Spostandoci dall'analisi dei valori medi conseguiti dalle varie categorie di autorità regionali e nazionali e ponendo l'attenzione all'interno dei singoli raggruppamenti⁹, si scopre che in realtà la situazione è molto eterogenea, ovvero si ritrovano PO che procedono a due velocità all'interno di ciascun raggruppamento, sia a giugno sia ad ottobre 2018.

Infatti, tra le Regioni più sviluppate quelle localizzate in Italia centrale si collocano per entrambe le scadenze con valori di impegni e pagamenti sotto la media italiana e anche della propria macro categoria: si tratta delle regioni colpite dal sisma del 2016-2017 e dal successivo sciame sismico.

Tra le Regioni in transizione, invece, solo la Sardegna tiene il passo sui valori medi nazionali e conferma il trend registrato nella precedente programmazione. L'esperienza della gestione pluri-fondo FESR-FSE in Molise non sembra sortire gli effetti sperati, registrando i valori percentuali peggiori in assoluto per entrambi i parametri, mentre l'Abruzzo non vi è tendenza al recupero.

Le Regioni settentrionali registrano tutte valori sopra la media nazionale, con alcune Regioni leader (Emilia Romagna, Lombardia e Piemonte) che confermano tale posizionamento per entrambi i fondi, come del resto è avvenuto nella precedente programmazione.

La Provincia Autonoma di Bolzano costituisce un'eccezione, con una performance sopra soglia per gli impegni, ma negativa per i pagamenti, considerando anche il modesto stanziamento da gestire¹⁰.

Insoddisfacenti paiono i risultati conseguiti dalle Regioni meno sviluppate. Tra queste solo la Puglia, che sta gestendo l'ammontare di fondi più elevato in termini assoluti (oltre 7 miliardi di euro), riesce ad avvicinarsi ai valori medi; considerando che per la prima volta sta anche sperimentando la gestione pluri-fondo FESR-FSE in un unico PO, sembra

⁸ Per un'analisi infra-annuale, non essendo ancora stati resi disponibili i dati definitivi a fine 2018, si è deciso di presentare i dati disponibili al 30 giugno e al 31 ottobre.

⁹ Nella tabella 2 si è optato per l'indicazione unificata dei PO FESR+FSE, indicando con asterisco le programmazioni effettivamente pluri-fondo, ma si è comunque analizzato anche distintamente la gestione dei PO FESR e FSE.

¹⁰ Se si analizzano i dati distintamente per FESR e FSE, si può cogliere che per il secondo Fondo sussistono ritardi cronici anche a livello di impegni, confermando così una non nuova criticità.

di poter affermare che quello pugliese sia un laboratorio interessante che potrebbe riservare risultati di un certo rilievo.

Altrettanto non si può dire per un'altra Regione che ha sperimentato tale gestione unificata, la Calabria, che è partita in ritardo e che è ricorsa anche alla riprogrammazione con la Commissione europea, così come la Sicilia, che si colloca in coda tra tutti i 51 PO. La Regione Basilicata, considerata da anni un laboratorio positivo, registra invece valori inferiori alle aspettative.

Venendo infine all'analisi dei PON, i risultati appaiono mediamente positivi, con casi di PON *best performer* sia su impegni che su pagamenti e casi di PON che invece appaiono fermi a valori di molto al di sotto sia della soglia media nazionale che del tasso medio dei PON.

Per alcuni, come il PON PMI, è facile intuire come l'ottimo risultato sia stato decisamente influenzato dalla tipologia di misure attivate in questo PON, nonostante sia stato avviato per ultimo, le quali consentono un celere impegno dei fondi e la loro certificabilità, con conseguente richiesta di pagamento in tempi ridotti¹¹ [11]. Si registrano però anche casi molto positivi, come il PON Cultura e il PON Infrastrutture, che tra l'altro insistono solo sulle Regioni meno sviluppate, ed i PON Scuola e IOG, che hanno dimostrato un risultato sopra la media, nonostante l'articolata complessità gestionale delle molteplici misure in essi contenute e l'applicabilità dei loro interventi sull'intero territorio nazionale, confermando tutti un trend positivo in atto dalla passata programmazione.

Insoddisfacenti invece sono i risultati per: il PON Metro, che sperimenta per la prima volta la delega di funzioni alle Città Metropolitane, in qualità di soggetti intermedi, con complicazione della MLG, e il PON Legalità il cui livello degli impegni risulta uno tra i peggiori in assoluto tra i 51 PO.

Solo investendo sul rafforzamento delle capacità amministrativa dei singoli territori e aiutando il capitale umano e finanziario a indirizzarsi verso le opportunità, nonché contrastando le asimmetrie informative tra gli attori in causa e implementando non solo in modo formale il principio del partenariato socio-economico, si potrà puntare a sovvertire il trend dicotomico sin qui rilevato.

¹¹ Il PON PMI è realizzato con un'unica operazione di ingegneria finanziaria che permette la concessione di finanziamenti a tasso agevolato tramite l'adesione ad uno specifico strumento finanziario gestito dal Fondo Europeo Investimenti (FEI) che interviene per prestiti già concessi da soggetti coi quali si co-garantisce il rischio bancario e creando un effetto moltiplicatore sugli investimenti realizzati grazie ai prestiti agevolati.

Tabella 2: Dati PON e POR FESR-FSE italiani nel corso del 2018
(Val. ass. in milioni di euro)

PO	Programmato (1)	Impegni al 30/06/18 (2)	Capacità d'impegno (3 = 2/1%)	Pagamenti al 30/06/18 (4)	Capacità d'impegno (5 = 4/1%)	Impegni al 31/10/18 (6)	Capacità di pagamento (7 = 6/1)	Pagamenti al 31/10/18 (8)	Capacità di pagamento (9 = 8/1 %)
Emilia-Romagna	1.268,15	707,7	55,81	274,82	21,67	840,39	66,27	377,28	29,75
Friuli-V.G.	507,21	180,96	35,68	66,37	13,09	234,65	46,26	84,84	16,73
Lazio	1.871,60	439,85	23,50	142,72	7,62	537,87	66,27	197,04	10,53
Liguria	747,09	266,56	35,68	102,54	13,73	279,52	37,41	115,68	15,48
Lombardia	1.940,94	572,34	29,49	358,79	18,49	780,45	40,21	470,15	24,22
Marche	873,36	137,50	15,74	34,27	3,92	161,44	18,49	44,67	5,12
P.A. Bolzano	273,24	95,85	35,08	5,33	1,95	98,78	36,15	7,42	2,71
P.A. Trento	218,65	69,06	31,58	39,77	18,19	72,22	33,03	43,02	19,68
Piemonte	1.838,13	734,72	39,97	399,43	21,73	857,07	46,63	480,73	26,15
Toscana	1.525,41	229,28	15,03	68,75	4,51	594,17	38,95	206,62	13,55
Umbria	649,82	102,68	15,80	41,17	6,34	147,08	22,63	68,77	10,58
Valle d'Aosta	119,92	38,64	32,22	20,08	16,74	48,80	40,70	29,08	24,25
Veneto	1.364,34	550,97	40,38	182,12	13,35	642,09	47,06	253,99	18,62
Regioni più sviluppate	13.197,86	4.126,11	31,26	1.736,16	13,15	5.294,53	40,12	2.379,30	18,03
Abruzzo	414,01	40,43	9,77	12,21	2,95	73,98	17,87	20,46	4,94
Molise*	153,61	0,86	0,56	0,40	0,26	8,78	5,72	3,86	2,51
Sardegna	1.375,78	406,67	29,56	140,94	10,24	519,53	37,76	214,06	15,56
Regioni in transizione	1.943,40	447,96	23,05	153,15	7,90	602,29	30,99	238,38	12,27
Basilicata	1.115,65	126,63	11,35	96,78	8,67	161,86	14,51	102,04	9,15
Calabria*	2.378,96	375,96	15,80	129,96	5,46	399,26	16,78	129,96	5,46
Campania	4.950,73	623,84	12,60	234,30	4,73	869,70	17,57	431,19	8,71
Puglia*	7.120,96	1.411,06	19,82	721,25	10,13	1.665,96	23,40	836,52	11,75
Sicilia	5.378,01	114,03	2,12	34,45	0,64	607,36	11,29	110,36	2,05
Regioni meno sviluppate	20.944,30	2.651,52	12,66	1.216,74	5,81	3.704,14	17,69	1.610,07	7,69
Totale POR	36.085,56	7.225,59	20,02	3.106,45	8,61	9.600,96	26,61	4.227,75	11,72
PON Cultura	490,93	175,09	35,66	79,25	16,14	190,43	38,79	89,89	18,31
PON Governance*	827,7	115,61	13,96	10,48	1,27	145,64	17,60	24,72	2,99
PON IC	3.278,23	1.203,52	36,71	137,74	4,20	1.579,61	48,18	290,35	8,86
PON Inclusione	1.320,20	609,37	46,16	45,89	3,48	655,57	49,66	69,93	5,30
PON Infrastr. e	1.843,73	1.031,42	55,94	421,11	22,84	1.032,27	55,99	415,69	22,55
PON PMI	102,50	102,50	100,00	102,50	100,00	102,50	100,00	102,50	100,00
PON Legalità*	610,33	48,51	7,95	31,74	5,20	65,75	10,77	48,46	7,94
PON Ricerca*	1.286,00	305,83	33,51	74,82	8,46	513,36	39,92	77,59	6,03
PON Scuola*	2.963,49	843,34	28,46	230,22	7,76	1.202,78	37,07	387,18	13,06
PON Metro*	892,94	165,46	18,53	46,38	5,19	241,76	27,07	78,54	8,80
PON Pol. Attive	1.729,46	989,23	57,20	135,85	7,86	980,15	56,67	137,9	7,97
PON IOG	2.785,35	1.335,74	47,96	970,42	34,84	1.357,24	48,73	1.016,03	36,48
Totale PON	18.130,86	6.925,62	38,20	2.286,40	12,61	8.067,05	44,49	2.738,78	15,11
Totale Fondi FESR e FSE	54.216,42	14.151,21	26,10	5.392,85	9,95	17.668,01	32,58	6.966,53	12,85

Fonte: nostra elaborazione su dati IGRUE (SNM 2014/2020)

* In questi PO la gestione è unica plurifondo FESR/FSE.

Nota: In grassetto i valori con risultati superiori al dato medio nazionale o della propria macro categoria di appartenenza

(iv) Il raggiungimento dei target di spesa per i PON e i POR italiani alla fine del 2018

All'inizio dello scorso mese di gennaio l'ACT mediante un laconico comunicato, con un titolo in linguaggio strettamente tecnico, ha esposto i risultati conseguiti dai PON e dai POR italiani alla fine del 2018 in termini di raggiungimento dei target annui di spesa previsti in scadenza alla fine dell'anno, in quanto impegnati nel 2015.

In base a tale comunicato si è appreso che i 51 PO cofinanziati dal FESR e dal FSE nel ciclo di programmazione 2014-2020 hanno presentato, entro il 31 dicembre, la certificazione delle spese sostenute e la relativa domanda di rimborso alla Commissione europea (ACT, 2019).

Nel complesso la spesa sostenuta e certificata alla Commissione europea è pari a 9,748 mld. di euro, rispetto al target di 8,128 mld., mentre il connesso livello di "tiraggio delle risorse comunitarie" a valere sul bilancio dell'UE si attesta a 6,190 mld. di euro, pari a circa il 118% del target che era stato inizialmente fissato a 5,235 mld.¹². In altre parole, i risultati raggiunti dall'Italia hanno consentito di superare ampiamente le soglie di spesa previste per la fine dello scorso anno, e ciò sarebbe stato ottenuto grazie a un forte impegno e ad una generale mobilitazione delle Amministrazioni titolari dei PO, le quali sono riuscite a completare gli iter amministrativi necessari per rendicontare la spesa realizzata durante l'attuale ciclo di programmazione.

Dei suddetti 51 PO, però, tre non hanno raggiunto gli obiettivi di spesa. Nello specifico, si tratta de: il PON Ricerca e Innovazione, cofinanziato dal FESR e gestito dal MIUR, e il PON Inclusione, cofinanziato dal FSE e gestito dal Ministero del Lavoro, che non hanno certificato spese sufficienti a superare il target fissato. Pertanto, per il primo è stata presentata richiesta di eccezione al disimpegno (per un importo di 45 milioni di euro, pari al 25% della spesa prevista) a causa della presenza di ricorsi giudiziari¹³, mentre per il secondo si doveva chiedere l'eccezione al disimpegno (per un importo di 24,6 milioni di euro, pari a quasi il 30% dell'obiettivo complessivo), per cause di forza maggiore. Infine, il POR della Valle d'Aosta, cofinanziato anch'esso dal FSE, non ha certificato spese per 1,4 milioni di euro su un obiettivo di poco superiore a soli 4 milioni. Nel complesso, dunque, le risorse comunitarie a rischio disimpegno riguardano il FSE, ma sono pari solo allo 0,5% del totale delle risorse stanziare.

Sempre nel menzionato comunicato dell'ACT, si avverte che per alcuni PO (i PON *Governance* e *Capacità istituzionale*, *Città metropolitane*, *Ricerca e Innovazione*, *Per la Scuola e Inclusione sociale* e i POR di *Basilicata*, *Sicilia* e *Molise*) era stata richiesta nel precedente mese di ottobre, e successivamente approvata dalla Commissione, la variazione del tasso di cofinanziamento nazionale, che ha comportato una riduzione del

¹² Si vedano le tabelle 3 e 4 qui allegate, tenendo presente che nella seconda – relativa ai POR – i valori riportati riguardano l'insieme dei Fondi FESR e FSE, in modo da disporre per tutte le Regioni di un quadro omogeneo a quello delle tre Regioni meridionali (Molise, Puglia e Calabria) che hanno gestito i due fondi congiuntamente.

¹³ Questo in effetti è uno dei casi previsti dai regolamenti comunitari che non comporta perdita di risorse. Proprio nell'eccesso di contenzioso che si accompagna in generale ai finanziamenti pubblici in Italia, si individua una delle cause (se non la principale) della lentezza della spesa per investimenti.

valore totale dei Programmi Operativi da 54,2 a 53,1 miliardi di euro, come del resto già rilevato dalla pubblicistica (Chiellino, 2018a e b)¹⁴.

Con la consueta grande mobilitazione delle ultime settimane dell'anno, Ministeri e Regioni hanno dunque evitato la temuta, quanto pesante cancellazione di Fondi SIE (Chiellino, 2019). La quota non spesa ammonta a circa 60 milioni di risorse europee, che non rappresenta una cifra enorme, se confrontata con l'ammontare totale dei fondi europei che l'Italia dovrebbe ricevere nel periodo di programmazione 2014-2020, ma comunque un segnale rilevante. Tra gli addetti ai lavori infatti, nessuno ricorda precedenti di disimpegno di importo così significativo (Chiellino, 2019).

A fronte dei tre programmi che hanno registrato un inadeguato impiego delle risorse, molti altri invece possono vantare ottime performance. Relativamente ai POR (Tabella 3), Emilia Romagna e Piemonte risultano essere le Regioni più efficienti, seguono poi la Toscana e il Friuli-Venezia Giulia, mentre in fondo alla graduatoria si trovano Abruzzo, Molise e Campania; agli ultimi posti sono pure le Province Autonome di Bolzano e Trento, a causa del ritardo registrato nelle nomine delle autorità di gestione. Prendendo in esame i dati contenuti nella Tabella 4, invece, emerge in modo evidente il fatto che i valori di spesa certificata sono particolarmente superiori a quelli stabiliti come obiettivo nel caso dei PON Iniziativa PMI, Politiche attive per l'occupazione, e Imprese e competitività, che attengono più da vicino al sistema produttivo.

Tutti gli altri programmi hanno raggiunto e superato gli obiettivi, nonostante che a inizio dicembre l'importo complessivo a rischio disimpegno – secondo i dati della Commissione europea – fosse di circa 1,5 miliardi di euro (Chiellino, 2018c), di cui 534 riconducibili alla sola Regione Siciliana¹⁵.

Più in particolare, hanno raggiunto i target tutte le Regioni meridionali che – come noto – sono le destinatarie degli importi più elevati e presentano quindi obiettivi più impegnativi. Vanno sottolineati i casi di Puglia, Calabria e Campania che a ottobre non avevano aderito alla proposta del Governo di ridurre il co-finanziamento nazionale per aumentare la quota di risorse europee “scaricabile” sui programmi e agevolare così il raggiungimento dei target. Anche la Regione Basilicata, che invece – come quella del Molise e molti Ministeri nazionali – aveva accettato di ridurre il cofinanziamento nazionale, ha superato ampiamente il nuovo target.

Pure la Regione Siciliana ha centrato il target di spesa fissato d'intesa con l'UE, ma ciò è avvenuto grazie all'utilizzo dei cosiddetti “progetti coerenti”, ovvero progetti inizialmente non compresi nei programmi, ma compatibili con gli originari obiettivi (Amadore, 2019). Secondo i dati ufficialmente diffusi sono stati certificati, a fine 2018, ben 713 milioni di fondi FESR, grazie ai quali ha raggiunto il target. Tale risultato però può essere considerato un vero “miracolo”, compiuto soprattutto grazie alla consistente

¹⁴ Un aumento del tasso di cofinanziamento aiuta gli Stati membri a incrementare il proprio tasso di assorbimento e riduce l'ammontare dei fondi a rischio di disimpegno. In questo modo, uno SM può essere rimborsato dalla UE in base al nuovo tasso di cofinanziamento per tutte le spese già dichiarate. L'aumento di detto tasso consente l'assorbimento immediato e rapido di fondi con effetto retroattivo e quindi aumenta l'assorbimento ma riduce il valore globale dei PO.

¹⁵ Infatti, all'inizio del 2018 questa Regione doveva ancora assorbire circa il 60% delle risorse.

riduzione del cofinanziamento nazionale (pari a 285 milioni) che ha senza dubbio agevolato l'assorbimento dei fondi comunitari.

Archiviata la scadenza di fine 2018, ora si guarda comunque con apprensione anche all'anno appena iniziato: la regola del disimpegno automatico (N+3), infatti, incombe anche sul 2019 e sarebbe auspicabile, soprattutto per salvaguardare la qualità della spesa, evitare le affannose rincorse di fine anno, come sembra essere successo anche la volta scorsa.

(v) Conclusioni

In attesa di disporre dei dati definitivi a chiusura del 2018 a livello sia europeo che nazionale, l'Italia resta un "sorvegliato speciale" per quanto riguarda l'impiego dei Fondi SIE.

Ad avviso di numerosi addetti ai lavori ed esperti della materia, se entro quest'anno non si otterrà una netta inversione di rotta, per buona parte dei PON e dei POR difficilmente si riuscirà a impegnare entro la fine del 2020, che è la data ultima per assumere impegni di spesa dopo aver selezionato i progetti, tutti i fondi disponibili per il nostro Paese. E ciò nonostante le reiterate richieste avanzate da molti esponenti governativi nei confronti delle Istituzioni europee affinché l'UE si attivi maggiormente a favore dello sviluppo socio-economico.

Così come, se si persisterà nell'abitudine tutta italiana di concentrare le certificazioni di spesa in prossimità della scadenza dei target prefissati, si ricorrerà il rischio di cadere nel disimpegno automatico dei fondi e soprattutto si comprometterà la possibilità nella programmazione 2021-2027 di vedersi assegnato lo stesso ammontare di risorse finanziarie, a prescindere dalle condizionalità macroeconomiche e politiche che verranno stabilite per quel periodo.

Tabella 3: Dati dei Fondi FESR e FSE impiegati nei POR dell'Italia nel corso del 2018
(val. ass. in milioni di euro)

Regioni	Tipo Fondo (1)	Target N+3 al 31.12.2018 (2)	Certificato al 31.12.2018 (3)	Capacità di assorbimento (4 = 3/2 %)	Capacità di assorbimento di cui FSE (5 %)	Capacità di assorbimento di cui FESR (6 %)
Emilia Romagna	FESR + FSE	179,82	338,54	188,27	198,51	174,29
Friuli V. Giulia	FESR + FSE	74,77	107,59	143,90	151,72	135,65
Lazio	FESR + FSE	247,48	278,29	112,45	125,98	102,50
Liguria	FESR + FSE	110,47	133,51	120,86	124,94	117,65
Lombardia	FESR + FSE	257,40	351,70	136,63	159,30	113,96
Marche	FESR + FSE	84,27	103,52	122,85	109,84	132,55
PA Bolzano	FESR + FSE	43,14	45,21	104,80	105,62	103,96
PA Trento	FESR + FSE	32,22	40,47	125,62	152,55	102,04
Piemonte	FESR + FSE	263,41	481,05	182,62	287,25	111,45
Toscana	FESR + FSE	222,99	376,06	168,64	174,24	164,27
Umbria	FESR + FSE	86,04	94,91	110,31	108,73	111,20
Valle d'Aosta	FESR + FSE	18,29	24,91	136,16	63,73	194,14
Veneto	FESR + FSE	192,51	231,86	120,44	127,80	110,78
Abruzzo	FESR + FSE	49,45	51,86	104,88	112,15	102,34
Molise	FESR + FSE	19,25	20,51	106,56	/	/
Sardegna	FESR + FSE	202,31	225,78	111,60	117,46	109,42
Basilicata	FESR + FSE	129,88	178,75	137,63	114,19	148,43
Campania	FESR + FSE	746,49	792,43	106,15	145,06	100,33
Sicilia	FESR + FSE	771,71	837,05	108,47	122,02	106,52
Calabria	FESR + FSE	363,18	420,27	115,72	/	/
Puglia	FESR + FSE	1.091,12	1.292,33	118,44	/	/
Totale POR		5.186,20	6.426,59	123,92		
Totale PON		2.942,09	3.321,76	112,90		
Totale Fondi PON/POR FESR e FSE		8.128,30	9.748,35	119,93		

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Agenzia Coesione Territoriale

Tabella 4: Dati dei Fondi FESR e FSE impiegati nei PON dell'Italia nel corso del 2018
(val. ass. in milioni di euro)

PON	Tipo Fondo (1)	N+3 (TOT) 31.12.2018 (2)	Certificato Totale (3)	Capacità di assorbimento (4 = 3/2 %) (4)
Cultura e sviluppo	FESR	77,51	91,97	118,66
Imprese e competitività	FESR	299,88	429,60	143,26
Iniziativa PMI	FESR	51,12	102,50	200,50
Infrastrutture e reti	FESR	291,08	298,84	102,67
Governance e Capacità Istituzionale	FESR-FSE	108,26	117,60	108,63
Legalità	FESR-FSE	52,76	61,22	116,04
Città metropolitane	FESR-FSE	122,49	125,83	102,73
Ricerca e innovazione	FESR-FSE	185,13	139,71	75,46
Per la Scuola	FESR-FSE	341,43	358,83	105,10
Inclusione	FSE	122,58	93,32	76,13
Sistemi politiche attive per l'occupazione	FSE	216,28	356,31	164,75
Iniziativa Occupazione Giovani	FSE-IOG	1.073,58	1.146,03	106,75
Totale PON		2.942,09	3.321,76	112,90
Totale Fondi PON e POR Italia		8.128,30	9.748,35	119,93

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Agenzia Coesione Territoriale

Nota: In grassetto i dati dei PON per i quali è stata certificata una spesa in misura superiore al valore medio nazionale (112,90); in corsivo i dati dei PON per i quali è stata certificata una spesa in misura inferiore rispetto a quanto fissato come obiettivo.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2019), *Programmazione comunitaria 2014-2020: raggiungimento dei target di spesa N+3 al 31 dicembre 2018*, Roma: 2 gennaio.
- Amadore N. (2019), Sicilia, miracolo grazie ai progetti coerenti, *Il Sole – 24 Ore*: 05 gennaio.
- Chiellino G. (2018a), Fondi Ue a rischio, l'Italia taglia il cofinanziamento, *Il Sole – 24 Ore*: 24 settembre.
- Chiellino G. (2018b), Ridotti di un miliardo i fondi nazionali di Por e Pon, *Il Sole – 24 Ore*: 02 novembre.
- Chiellino G. (2018c), Italia in ritardo: a rischio 1,5 miliardi di euro di fondi europei non spesi, *Il Sole – 24 Ore*: 16 dicembre.

- Chiellino G. (2019), Fondi Ue, il disastro è stato evitato ma i ritardi costano 60 milioni di euro, *Il Sole – 24 Ore*: 05 gennaio.
- Commissione europea (2017), *Relazione strategica 2017 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei*, Bruxelles: COM(2017) 755 final.
- Corte dei Conti Europea (2018), *Relazione speciale*, Bruxelles: n. 17.
- Corte dei Conti Italiana – Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali (2019), *Relazione annuale 2018. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Roma: Delibera n. 1.
- IFEL – Fondazione ANCI (2018), *Sviluppo urbano e Politica di coesione nel settennio 2014-2020*. Roma.
- IFEL – Fondazione ANCI (2018), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*. Ottava edizione, Roma.
- MEF-IGRUE (2018), *Bollettino monitoraggio Politiche di coesione – Programmazione 2014/2020 – Situazione al 30 giugno 2018*. Roma.
- MEF-IGRUE (2019), *Bollettino monitoraggio Politiche di coesione – Programmazione 2014/2020 – Situazione al 31 ottobre 2018*. Roma.
- Molica F., Rositano D. (2017), L'Italia non sta usando i fondi europei? Falso!, <http://www.linkiesta.it/it/article/2017/12/19/litalia-non-sta-usando-i-fondi-europei-falso/36541/> 19 dicembre.

I “progetti retrospettivi” nei POR FESR: un contributo alla pre-valutazione dei programmi

di

Carlo Torselli

(i) Introduzione

La gestione e l'utilizzo dei fondi europei seguono regole comuni all'Unione Europea (UE), che tengono conto di peculiarità nazionali/regionali e attuano politiche di coesione tra le varie realtà territoriali. Ciò avviene con modalità complesse di programmazione, attuazione e rendicontazione degli investimenti che, tuttavia, offrono occasioni pressoché uniche per proposte organiche *place-based* e *result-oriented* (Barca, 2009).

In tal senso si persegue l'impiego totale, rapido, efficace ed efficiente delle risorse assegnate, con particolare attenzione per il primo aspetto, per non dover “restituire” alla Commissione Europea (CE) quelle non utilizzate nei tempi fissati (disimpegno automatico) (CE, 2006). Su questo punto, relativamente ai Programmi Operativi Regionali (POR) cofinanziati dal FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), si focalizza l'attenzione del presente contributo, al fine di indagare la “fatica” e l'effetto potenzialmente distorto dei programmi originari quando si adottino modalità integrative o supplementari per certificare di aver sostenuto una spesa almeno pari alla dotazione ricevuta.

Si fa evidentemente riferimento al ricorso ai cosiddetti “progetti retrospettivi” (o coerenti, sponda, ammissibili, ecc.) (CE, 2012), cioè alla rendicontazione – per il rimborso della CE – di progetti non avviati con risorse comunitarie e considerati, appunto, coerenti con gli obiettivi dei POR. Essi vengono rendicontati in aggiunta o al posto di quelli inizialmente programmati, selezionati e finanziati con i POR, ma in ritardo o assenza di attuazione. In generale, tale *modus operandi*, pur formalmente in linea con i POR, influisce sulle politiche settoriali o integrate prefigurate nei programmi e può comportare una negazione o deviazione dalle intenzioni originarie. Si aggiunge, inoltre, un considerevole aumento di progetti/risorse da realizzare e monitorare, insieme alla dilatazione temporale degli investimenti, partendo dalle politiche finanziate – di coesione, aggiuntive – per attuare iniziative spesso isolate ed episodiche.

Nell'analisi che segue si esaminano difficoltà e gravosità nell'attuazione dei POR FESR 2007-2013 attraverso l'incidenza dei progetti retrospettivi, sviluppando un filone di indagine a torto trascurato, con lo scopo ultimo di individuare meglio l'oggetto della valutazione dei POR e i loro risultati.

È stata considerata una gran massa di dati – pressoché definitivi – del portale OpenCoesione (<https://opencoesione.gov.it/it/>), alimentato dalla Banca Dati Unitaria

della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE, riguardante la rendicontazione delle iniziative finanziate con risorse europee e nazionali e si ritiene minimo il margine di errore possibile. Il portale mostra gli esiti delle operazioni relative alle politiche di coesione per il periodo 2007-2013 senza correlarli con quanto originariamente programmato. Da ciò discende la presente sottolineatura che l'impiego/coinvolgimento di risorse molto superiori a quelle programmate appesantisce la macchina amministrativa, aumenta ambiti e numerosità delle opere (anche isolate/estemporanee) e riduce l'attuazione delle politiche.

(ii) Le risorse per la coesione nel periodo 2007-2013

Le politiche europee di coesione sono finanziate secondo cicli settennali, più altri due anni – con eccezioni – per la spesa, tramite i Fondi Strutturali (FESR e FSE), per programmi operativi (PO) regionali, nazionali e interregionali (POR, PON, POIN). La dotazione finanziaria dei programmi è composta da risorse di diretta provenienza UE e da cofinanziamenti nazionali e regionali, in percentuali variabili. Le risorse correttamente utilizzate per attuare i PO vanno adeguatamente rendicontate/certificate alla CE, che rimborsa la parte di propria pertinenza (quota UE).

Nel ciclo 2007-2013, per ovviare a ritardi attuativi e favorire l'“accelerazione della spesa”, tenendo ferma l'assegnazione UE, per alcuni PO è stato ridotto il cofinanziamento nazionale, spostato su una sorta di programma parallelo a guida nazionale – Piano di Azione Coesione (PAC) – con obiettivi simili ma tempistiche meno stringenti dei primi. Così facendo, la spesa sostenuta a carico delle risorse UE nei PO economicamente ridimensionati ha un'incidenza percentuale maggiore sulla dotazione dei programmi, essenziale ai *target* di spesa: una porzione maggiore delle spese sostenute è riferibile alla quota UE di cui chiedere il rimborso.

È la presa d'atto dei ritardi nella spesa dei POR – soprattutto delle Regioni meridionali – rispetto ai ritmi comunitari, sintetizzati nella “regola dell'n+2”: i soldi non spesi entro due anni da quando la CE li ha impegnati sul proprio bilancio secondo il piano finanziario di ogni PO vengono tolti dalla disponibilità del PO che non li ha utilizzati.

Dei circa 55 Mrd€ (miliardi di euro) di Fondi europei 2007-2013 (UE+nazionali), quasi 9 hanno dato vita al PAC, con la facoltà, se utile, di riportare sui PO le operazioni che avessero recuperato l'iniziale *handicap* di realizzazione e, perciò, fossero divenute rendicontabili. La criticità “consolidata” in tal modo ammonta, quindi, a circa il 16% delle risorse totali. Alla minore dotazione finanziaria dei PO non ha corrisposto una pari revisione degli aspetti programmatici.

Nella tabella seguente sono sintetizzate le risorse per le politiche di coesione 2007-2013.

Tabella 1: Risorse finanziarie relative al ciclo 2007-2013 (milioni di €)

Fondi europei (FS 2007-2013; quota UE + cofinanziamento nazionale e regionale)	<i>Dotazione assegnata</i>
Fondi strutturali UE (FESR e FSE)	27.940,00
Cofinanziamento nazionale ai Fondi strutturali (quota nazionale + quota regionale)	17.841,30
Fondi nazionali - Fondo per la Sviluppo e la Coesione (FSC 2007-2013)	
Programmazione centrale	18.131,00
Programmazione regionale	13.327,10
Impieghi di risorse regionali disposti con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (OPCM) o ex lege	1.748,40
Obiettivi di servizio Mezzogiorno	1.044,00
Fondi nazionali - Piano di Azione per la Coesione (PAC 2007-2013)	
Interventi del PAC con programmazione propria	8.994,00
TOTALE	89.025,80

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati presenti sul portale opencoesione.gov.it

(iii) La chiusura dei POR FESR 2007-2013 e il peso dei “progetti retrospettivi”

I POR FESR 2007-2013 hanno una dotazione complessiva, al netto del PAC, di quasi 23 Mrd€: circa 14,2 di fonte UE e 8,6 di cofinanziamento nazionale. I *target* di spesa, ai fini di rendicontazione e rimborso, si riferiscono alla quota comunitaria, ed è evidente il vantaggio di introdurre (integrare/sostituire) “progetti retrospettivi”, anche in forte *overbooking*, da cui “attingere” spese già sostenute da rendicontare alla UE, a compensare quanto non realizzato in modo ordinario.

Possono essere utili alcune schematiche informazioni sulle regole di chiusura dei programmi 2007-2013 (CE, 2013), per meglio inquadrare il circuito spesa-rendicontazione-rimborso. Sono rendicontabili le spese legittimamente sostenute tra il 01.01.2007 e il 31.12.2015 per: operazioni concluse entro il 2015; non concluse a tale data, purché lo siano con risorse non POR al 31.03.2017 ovvero, per progetti di almeno 5M€, resi funzionanti e in uso con risorse non POR al 31.03.2019; per progetti di almeno 5M€ divisi in due fasi, fisiche e finanziarie, con la prima a carico del 2007-2013 e la seconda del POR 2014-2020 (progetti a cavallo); ovvero, ancora, per “grandi progetti” (almeno 50M€), divisi in due fasi come detto.

In proposito, si presenta una sintesi finanziaria della chiusura dei POR FESR 2007-2013, evidenziando i dati finanziari dei “progetti retrospettivi”, tratti dall’analisi di oltre 84.000 operazioni POR FESR 2007-2013 ricavate da OpenCoesione.

L’individuazione qui fatta dei progetti retrospettivi discende dalla classificazione in tal senso oppure, quando le Regioni sono state poco esplicite nelle dichiarazioni, sono state valorizzate altre informazioni (ad esempio la “procedura” adottata). Il dato finale si considera in (leggero) difetto rispetto al reale.

Per sintesi e praticità, i valori sono accorpati per gruppi di Regioni, secondo la classificazione UE all'origine delle diverse dotazioni finanziarie: Regioni meno sviluppate, in transizione, più sviluppate.

Tabella 2: Quadro dell'attuazione finanziaria dei POR FESR 2007-2013
(al 31.03.2017)

Regione	POR FESR 2007-2013			Certificazione finale POR FESR 2007-13 alla CE (milioni di €)	
	(a) finanz. in quota UE	(b) finanz. in quota naz.	(c) risorse totali (UE+naz.)	(d) spesa certificata totale (UE+naz.)	(e) spesa certificata per quota UE
Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	11.121	4.267	15.388	15.998	11.562
Regioni in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna)	891	920	1.812	1.875	923
Regioni più sviluppate (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, PA Trento, PA Bolzano, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto)	2.253	3.424	5.677	6.257	2.483
Totale POR	14.266	8.611	22.877	24.131	14.968

Fonte: Elaborazioni e valutazioni dell'autore su dati disponibili su
opencoesione.gov.it

Il quadro di estrema sintesi sopra rappresentato appare rassicurante. Infatti, i dati in colonna (e) sono superiori a quelli di colonna (a), che rappresentano il massimo importo rimborsabile dalla UE: le somme assegnate sono state spese e quindi non sono state perse risorse. Il *surplus* dovrebbe mettere al riparo da possibili riduzioni della spesa certificata per eventuali irregolarità che dovessero emergere o per il mancato rispetto di una delle condizioni riportate all'inizio del presente punto 3.

Tuttavia, un'analisi più ampia – in tabella 3 – fornisce indicazioni eloquenti sulle modalità con cui il risultato è stato conseguito, attraverso il massiccio ricorso, appunto, ai progetti retrospettivi e alla abnorme dilatazione dei programmi.

Dalla tabella emerge che per certificare alla CE 14,9 Mrd€ (col. (e) di tab. 2 e tab. 3), e ottenerne il rimborso, non è stato sufficiente spendere la dotazione dei programmi – cioè circa 22,9 Mrd€, col. (c) – ma è stato necessario ricercare e coinvolgere nei POR altri progetti avviati con risorse non europee e “coerenti” con essi, in modo da poter certificare spese sostenute per la loro realizzazione. Vale a dire che si è dovuto creare un bacino di operazioni dal costo pubblico totale di circa 34,5 Mrd€, col. (f), dal quale attingere spese “utili” a quel *target*, ampliando di circa il 50% il costo dei progetti da rendicontare. Ai progetti retrospettivi corrisponde un costo totale pubblico di oltre 7

Mrd€, dei quali circa 3,8 rendicontabili in riferimento alla quota UE, rispettivamente nelle col. (h) e (i).

Tabella 3: I progetti retrospettivi nei POR FESR 2007-2013 (al 31.03.2017)

Regione	Totale POR (progetti nativi POR+retrospettivi)			Progetti retrospettivi	
	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)
	spesa certificata per quota UE	costo totale pubblico	spesa totale rendicontabile* per quota UE	costo totale pubblico	spesa totale rendicontabile* per quota UE
Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	11.562	25.614	16.529	6.257	3.112
Regioni in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna)	923	2.017	1.879	498	439
Regioni più sviluppate (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, PA Trento, PA Bolzano, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto)	2.483	6.862	6.369	279	236
Totale POR	14.968	34.493	24.777	7.034	3.787

* Il pagamento "rendicontabile" è quello teoricamente possibile (in riferimento al tasso di cofinanziamento UE a ciascun POR). È molto superiore a quanto realmente rendicontato/certificato, perché non tutte le spese necessarie alla realizzazione delle operazioni sono state sostenute, oppure sono esterne al periodo di eleggibilità o sono parzialmente rendicontate su altri programmi.

Fonte: Elaborazioni e valutazioni dell'autore su dati disponibili su opencoesione.gov.it

Inoltre, poiché al costo pubblico totale di circa 34,5 Mrd€ corrisponde una potenziale rendicontazione riferita alla quota UE di circa 24,7 Mrd€, mentre vengono rendicontati/certificati solo 14,9 Mrd€, significa che quasi 10 Mrd€ non sono utilizzati/utilizzabili allo scopo.

Da qui emerge l'evidente notevole aggravio delle attività di gestione, monitoraggio, controllo, ecc., da estendere molto oltre il minimo teoricamente necessario.

Se poi, ancora, si considera che, dell'originaria dotazione dei POR FESR (del 2007), circa 5 Mrd€ – in risorse/progetti – sono stati trasferiti al PAC, si può ragionevolmente affermare che il monte progetti coinvolto dal processo evidenziato è di circa 40 Mrd €, amplificando difficoltà e impegni gestionali. In ultima analisi, non si tratta di una virtuosa mobilitazione di ulteriori risorse a seguito di scelte programmatiche, ma di forzate convergenze *a posteriori* per utilitarismo finanziario, a tamponare pesanti criticità. Va anche aggiunto il lavoro – senza traccia – di ricerca, selezione, verifica di coerenza e controllo di progetti poi non utilizzati come retrospettivi.

Infine, non va trascurato che i progetti non conclusi al 2015 – da ultimare con risorse non POR alle citate scadenze del 2017 e 2019 – assorbono risorse locali, sottratte ad altre programmazioni. Similmente, i progetti "a cavallo" dei POR 2007-13 e 2014-20 hanno

“ipotecato” l’attuale ciclo per circa 4 Mrd€ – quindi non disponibili per “nuove” iniziative – dei circa 25 assegnati ai POR. Per questi ultimi è stato replicato il ricorso alla riduzione del cofinanziamento nazionale per alimentare, con le dette logiche PAC, i Piani Operativi Complementari (POC), affiancati ai POR. Si citano ad esempio i POC Calabria per 832,6 M€; Campania 1.732,7; Sicilia 1.882,3.

(iv) Conclusioni

L’illustrazione della situazione a consuntivo dei POR FESR 2007-13 ha messo in luce alcuni tecnicismi e attività supplementari posti in essere per “dimostrare” l’utilizzo delle risorse europee assegnate a questi strumenti. Tali comportamenti, per necessità e urgenze, hanno sminuito un pilastro delle politiche di coesione: l’addizionalità delle risorse, per colmare/ridurre i *gap* tra le regioni. Infatti, risorse aggiuntive, straordinarie e ordinarie vengono spesso adoperate indistintamente, con forzature più o meno evidenti (Torselli, Pira, 2017).

Solo i programmi cofinanziati UE hanno logiche – almeno all’inizio – realmente programmatiche, ma aggiunte/sottrazioni di risorse/progetti possono distorcere il senso degli obiettivi originari. Altri programmi, nonostante richi amino approcci e procedure dei PO, si riducono spesso a elenchi della spesa, al massimo organizzati per macro-categorie, per operazioni estemporanee e occasionali (Torselli, 2018).

Criticità nella *governance* dei programmi, come quelle viste, sono ormai consolidate e strutturali, a livello regionale e statale, e affrontate quasi con rassegnazione mediante alchimie e sottigliezze normativo-contabili. Le valutazioni dei programmi – *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, ad ampio spettro ed “esperte” – non possono non farsi carico anche di questi aspetti, che da procedurali e gestionali sono divenuti sostanziali e in attesa di soluzioni radicali. In particolare, occorre chiarire la corrispondenza esistente tra i risultati ottenuti/attribuiti ai POR e le risorse realmente coinvolte nella loro attuazione, molto maggiori delle dotazioni nominali dei programmi. Il dibattito in corso sulle bozze dei Regolamenti UE per il ciclo 2021-27, e sulle successive declinazioni regionali e nazionali, deve tener conto di queste difficoltà e va alimentato.

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy* – Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Commissione Europea (2006), *Reg. (CE) N. 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=ro>
- Commissione Europea (2012), *COCOF 12/0050/00 Guidance note to the Cocof on treatment of retrospective EU assistance during the period 2007/2013*,

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2012/cocof_12_0050_01_en.pdf

Commissione Europea (2013), *Orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi 2007-2013*,

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/index.cfm?fuseaction=list&coteId=3&year=2013&number=1573&language=IT>

OpenCoesione (2019), *Attuazione delle politiche di coesione. Tutti i progetti di OpenCoesione*, disponibile su

https://opencoessione.gov.it/it/opendata/#!/progetti_section

Torselli C., Pira C. (2017), Gli interventi dei POR FESR in ambito urbano: azioni occasionali o germi di una possibile Agenda urbana?, in AA. VV. (2017), *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Catania 16-18 giugno 2016, Roma-Milano: Planum Publisher.

Torselli C. (2018), Città Metropolitane tra fondi strutturali, di sviluppo e coesione e ordinari. Elementi per un'agenda urbana nazionale?, in AA. VV. (2018), *Atti della XX Conferenza Nazionale SIU Urbanistica e/è azione pubblica per le trasformazioni urbane*, Roma, 12-14 giugno 2017, Roma-Milano: Planum Publisher.

Valutazione economica dei mega eventi: al di là dell'Input-Output

di

Jérôme Massiani, Università Ca' Foscari Venezia

Matteo Modena, Università Ca' Foscari Venezia

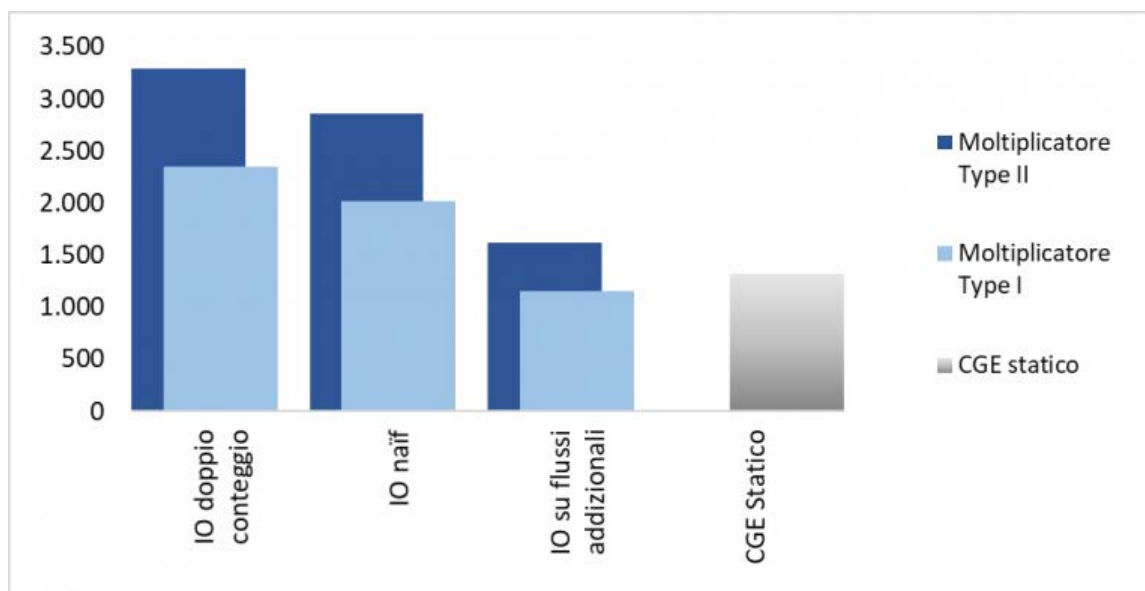
Con la candidatura di Milano e Cortina come sedi delle Olimpiadi invernali del 2026, la valutazione economica si trova nuovamente chiamata a fornire risultati al decisore pubblico e all'opinione pubblica sull'opportunità di ospitare l'evento. Il metodo che è stato per molto tempo egemonico in materia è quello dell'Input-Output. Ora, diverse applicazioni ingenuie (per non dire, a volte, strumentali) del metodo sono state oggetto di forti critiche da parte degli economisti. Questa situazione ha portato ad un rinnovo metodologico che implica, come minimo, l'adozione di modalità d'applicazione più critiche e l'integrazione dei dati dell'Input-Output in un quadro analitico più esteso, aperto a considerazioni di equilibrio generale e di valutazione. In questo articolo si argomenta la necessità di tale rinnovamento metodologico. Verranno inoltre fornite alcune evidenze quantitative sulla base di un evento simile, in ordine di grandezza, alla candidatura di Milano e Cortina per le Olimpiadi del 2026.

Applicazioni "meccaniche" del modello Input-Output sono ancora prevalenti in Italia e sono state utilizzate per la valutazione di Torino 2006 (con impatto stimato di 17 miliardi di Valore Aggiunto fra il 2005 e il 2009, per una spesa di 13,7 miliardi di euro) e Milano 2015 (fino a 29 miliardi di € di Valore Aggiunto). I limiti di questo metodo sono stati discussi a più riprese da parte degli economisti come ad esempio Archer (1984), Crompton (1995, 2006) o Mules (1998). Un aspetto fondamentale riguarda la mancata considerazione degli effetti di sostituzione. Molte applicazioni considerano la spesa della popolazione locale, nonché la spesa infrastrutturale, nel vettore di shock mentre, in realtà, queste due voci non dovrebbero essere integralmente addizionali per il territorio interessato. In questo caso, siamo di fronte ad una semplificazione abusiva sia rispetto alla realtà dei fenomeni economici studiati che rispetto all'impostazione originale di Leontief. Quest'ultimo, in diverse applicazioni, considerava il vettore di attivazione al netto degli effetti di sostituzione (Leontief, 1966).

Ad esempio, nel caso delle Olimpiadi, l'aumento netto della domanda finale corrisponde, in estrema sintesi, "all'iniezione" ossia all'aumento del turismo internazionale e alla retrocessione di ricavi (essenzialmente di sponsoring e di diritti televisivi) da parte del CIO. L'inclusione nello shock di altri effetti (spesa infrastrutturale, spesa della popolazione locale) comporta una sovrastima notevole degli impatti. Ancora maggiore è la distorsione quando esistono problemi di doppio conteggio, per esempio contabilizzando la spesa del comitato organizzativo oltre a quella dei visitatori. La Figura 1 mostra i risultati ottenuti considerando tre diverse definizioni del vettore di shock e due modalità di calcolo del moltiplicatore IO (tipo I e tipo II, dove

quest'ultimo considera anche gli effetti indotti); sono inoltre presentati i risultati ottenuti applicando un prototipo di modello CGE statico.

Figura 1: Impatto economico stimato di un evento dell'ordine di grandezza delle olimpiadi invernali secondo diversi metodi (milioni € di Valore Aggiunto)



Nota: i valori ipotizzati per lo choc economico considerato sono presentati in tabella 1 in allegato

(i) Verso l'Equilibrio Generale e l'Analisi Costi-Benefici

L'inclusione nell'analisi degli effetti di sostituzione introduce nella valutazione alcune considerazioni di equilibrio generale: per esempio, la spesa della popolazione locale per l'evento può sostituire altre spese nel territorio interessato. Lo stesso Leontief aveva formulato il progetto dell'analisi in equilibrio generale nell'incipit del suo libro del 1941 (Rose, 1995),

L'Equilibrio Generale Calcolabile, si pone, già da due decenni, come una valida alternativa all'Input-Output. Nel 1996, viene applicato al Grand Prix di Formula 1 in Australia e successivamente a più di 20 altri eventi. Tutte le olimpiadi estive dal 2000 sono state valutate mediante CGE (Blake, 2005; Giesecke & Madden, 2011; Haddad & Haddad, 2010; Li, Blake, & Thomas, 2013) o, nel caso di Atene, con un particolare modello di tipo DSGE (Zonzilos, et al., 2015). Esistono inoltre alcuni confronti fra risultati forniti dall'Input-Output e dal CGE. Logicamente, i modelli di CGE giungono a stime inferiori dell'impatto in confronto ai modelli dell'Input-Output, in particolare rispetto alle applicazioni naïve che non correggono per gli effetti di sostituzione. Nel caso in cui vengano considerati gli impatti al netto degli effetti di sostituzione (come, in parte, nello studio di Londra 2012), il CGE appare più realistico dell'Input-Output, in quanto, per esempio, gli effetti sui prezzi relativi sono contemplati. Benché il confronto fra risultati sia reso difficile dal fatto che gli shock considerati non sono sempre identici, possiamo presentare le seguenti comparazioni:

- Ardkoop Festival: Van Wyk et al. (2015) osservano che l'impatto sul Valore Aggiunto ottenuto tramite CGE rappresenta l'83% di quello ottenuto con un modello Input-Output;
- Olimpiadi di Sydney: il gruppo studio di Madden (1997) ottiene risultati sul PIL inferiori, anche se di poco, rispetto a quelli ottenuti da KPMG (1993) su un intervallo temporale più breve;
- London 2012: Blake (2005) ottiene 1,9 mld £ di Valore Aggiunto contro i 16,5 mld stimati da Oxford Economics (2012).

È particolarmente significativo che il CGE ammetta risultati negativi, come nelle valutazioni più aggiornate delle olimpiadi di Sydney (Giesecke & Madden, 2011), un esito che sarebbe escluso a priori, erroneamente, con un modello Input-Output (almeno finché lo shock considerato non comporti componenti negativi).

Ci si potrebbe interrogare sul significato da attribuire ai risultati dei modelli Input-Output e CGE. Se un Input-Output o un CGE correttamente applicato stima un aumento del Valore Aggiunto di un miliardo di euro, potremmo concludere che i Giochi portano un beneficio al paese? La risposta è più complessa di quanto si potrebbe pensare a priori. Per ottenere questo impatto, una parte delle risorse disponibili per il territorio sono state sottratte dal loro utilizzo controfattuale, un utilizzo che avrebbe portato a benefici. Questo mette in evidenza la necessità di completare gli studi d'impatto con analisi prescrittive, tipicamente di Welfare Economics. Ciò può essere intrapreso secondo tre modalità.

La prima è di estendere il framework del CGE includendo misure di welfare come la Variazione Equivalente. Questo è quanto realizzato per Londra 2012 nei lavori di Adam Blake che ottiene una Variazione Equivalente di 736 mln £, ossia un terzo circa dell'impatto sul PIL. Il limite, tuttavia, è che finché non si dispone di una funzione di domanda della popolazione locale per l'evento, non è possibile contabilizzare i surplus corrispondenti.

La seconda strada è ricorrere all'Analisi Costi-Benefici. Anche questo approccio si sta diffondendo nel campo dei mega-eventi: oggi ne esistono più di 50 applicazioni. Esse hanno tuttavia diversi limiti (una survey è in corso di realizzazione da parte dallo scrivente), Uno di questi, particolarmente importante, riguarda l'impostazione di equilibrio parziale di queste analisi.

Tale restrizione però non è nella natura stessa dell'ACB, il che ci porta sulla terza strada, quella dell'ACB in equilibrio generale. Già da diversi decenni è proposto con successo il metodo dei prezzi-ombra per includere elementi d'equilibrio generale nella valutazione economica e lo studio di Roma 2024 da parte di Open Economics (2016) contiene diverse considerazioni di questo tipo. Eppure, la necessità di un approccio più diretto, che combini risultati di un CGE con considerazioni di ACB, sembra farsi sempre più pressante per gli analisti.

(ii) Input-Output e oltre

Sembrano dunque esistere vere alternative metodologiche al modello Input-Output naïf, ancora troppo influente in Italia, dove solo in parte sono stati recepiti gli indirizzi

scientifici sviluppati in ambito internazionale e il rinnovamento metodologico: Sayman (2014) indica addirittura che, per i grandi eventi, sia ACB che CGE superano ormai in quantità gli studi Input-Output, un'evoluzione che ha poco toccato l'Italia finora. Nel constatare la necessità di superare l'Input-Output, non si afferma che questo modello non abbia più niente da insegnare: il contributo leonteviano, basato sulla considerazione dei legami intersettoriali, rimane essenziale per la comprensione dell'economia. Questa ricchezza informativa però non sarà sfruttata appieno finché prevarrà un utilizzo assiomatico del metodo. Al contrario, se le informazioni sugli scambi intersettoriali sono correttamente inserite in un modello più ampio, adatto per rappresentare, in particolare, effetti di equilibrio generale e impatti sul benessere, diventano un tassello essenziale nella valutazione delle politiche. Un potenziale che va altresì sfruttato in prospettiva della candidatura dell'Italia per le Olimpiadi del 2026.

Riferimenti bibliografici

- Airoldi, A., Cini, T., Morri, G., Quaini, E., & Senn, L. (2010), *L'impatto di EXPO 2015 nell'economia italiana (CERTeT)*, Milano: Università Bocconi.
- Archer, B. H. (1984), Economic impact: Misleading multiplier, *Annals of Tourism Research*, 11(3), 517–518.
- Blake, A. (2005), Economic impact of the London 2012 Olympics, paper 2005/05, Christel DeHaan Tourism and Travel Research Institute Nottingham University Business Schoolp.
- Crompton, J. L. (1995), Economic Impact Analysis of Sports Facilities and Events: Eleven Sources of Misapplication. *Journal of Sport Management*, 9, 14–35.
- Crompton, J. L. (2006), Economic Impact Studies: Instruments for Political Shenanigans? *Journal of Travel Research*, 45(1), 67–82.
- Fourie, J., & Santana-Gallego, M. (2011), The impact of mega-sport events on tourist arrivals. *Tourism Management*, 32(6), 1364–1370.
- Giesecke, J., & Madden, J. (2011), Modelling the Economic Impacts of the Sydney Olympics in Retrospect – Game Over for the Bonanza Story? *Economic Papers: A journal of applied economics and policy*, 30(2), 218-232
- Haddad, E. A., & Haddad, P. R. (2010), Major sport events and regional development: the case of the Rio de Janeiro 2016 Olympic Games. *Regional Science Policy & Practice*, 2(1), 79–95.
- Jakobsen, J., Solberg, H. A., Halvorsen, T., & Jakobsen, T. G. (2013), Fool's gold: major sport events and foreign direct investment. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 5(3), 363–380.
- KPMG Peat Marwick, & CSAES. (1993), *Sydney Olympics 2000: economic impact study*. Sydney: KPMG Peat Marwick, Centre for South Australian Economic Studies.
- Leontief, W. (1966), *Input-output economics*. New York: Oxford University Press.
- Li, S., Blake, A., Thomas, R. (2013), Modelling the economic impact of sports events: The case of the Beijing Olympics, *Economic Modelling*, 30, 0: 235–244.
- Mules, T. (1998), Taxpayer Subsidies for Major Sporting Events, *Sport Management Review*, 25–43.

- New South Wales Treasury (1997), *The Economic Impact of the Sydney Olympic Games. A Collaborative Study by NSW Treasury and The Centre for Regional Economic Analysis*, University of Tasmania, Report No. TRP 97-10.
- Open Economics (2016), *Valutazione Economica dei Giochi Olimpici e Paralimpici – Roma 2024*, Roma: Comitato Roma 2024.
- Oxford Economics (2012), *The economic impact of the London 2012 Olympic & Paralympic Games*, Oxford Economics, Report commissioned by Lloyds Banking Group.
- Rose, A. (1995), Input-output economics and computable general equilibrium models. *Structural Change and Economic Dynamics*, 6(3), 295–304.
- Saayman, M., Saayman, A. (2014), Appraisal of measuring economic impact of sport events. *South African Journal for Research in Sport, Physical Education and Recreation*, 36(3), 151-181.
- Sada, G. M. (2010), Expo 2015: an impact analysis on international trade, *LIUC Papers n. 232, Serie Economia e Impresa 62*.
- Song, W. (2010), Impacts of Olympics on Exports and Tourism, *Journal of Economic Development*, 35, 4: 93–110.
- Unione Industriale di Torino (2005), *Valutazione degli effetti economici dei Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006*, Torino: Unione Industriale.
- Wyk, L. Van, Saayman, M., Rossouw, R., Saayman, A. (2015), Regional economic impacts of events: A comparison of methods, *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 18, 2: 155–176.
- Zonzilos, N., Danchev, S., Vettas, N., Demian, E., Papadakis, E., Paratsiokas, N. (2015), The impact of the 2004 Olympic Games on the Greek economy, *ΙΔρυμα οικονομικων & βιομηχανικων ερευνων*, Foundation for economic & industrial research.

Allegato

Tabella 1 – ipotesi d’impatto diretto per un evento simile alle Olimpiadi invernali in Italia

Iniezione	
Ricavi di sponsoring e diritti televisivi di fonte estera	800 mln
Spesa addizionale dei visitatori stranieri (evento + soggiorno)	400 mln
Spesa partecipanti stranieri (atleti, giornalisti, ...)	100 mln
Incremento del turismo internazionale prima e dopo l’evento	0*
Incremento dell’investimento internazionale prima e dopo l’evento	0*
Incremento export Made in Italy	0*
Riallocazioni di spesa	
Spesa infrastrutturale	600 mln**
Spesa delle famiglie italiane legata alle Olimpiadi	400 mln
Altro	
Spesa organizzativa	1200 mln***

Nota: questi dati potranno essere aggiornati sulla base di altre informazioni rese disponibili in fasi ulteriori di candidatura

* ipotesi prudenziale basata sui risultati di Fourie e Santana-Gallego (2011), Jakobsen (2013), Sada (2010) e Song (2010). Un’ipotesi diversa potrà essere considerata in lavori futuri.

** è necessario verificare se questa spesa è finanziata tramite ricavi provenienti dall’iniezione. La spesa infrastrutturale dovrebbe inoltre considerare il rischio di rialzo nel costo di costruzione.

*** questa voce non può essere considerata in aggiunta alle altre senza incorrere in un doppio conteggio (una parte delle spese organizzative deriva, per esempio, dalla spesa dei visitatori, per esempio è finanziata con ricavi di biglietteria, stimata a 172 milioni di euro nel dossier di candidatura di Milano Cortina).

Abbandono e corridoi europei. Il caso di A22: opportunità o retorica?

di

Silvia Zanetti, Politecnico di Milano – Dastu

Gli immobili abbandonati, sia nella sfera urbana che extra-urbana, sono un problema crescente e diffuso, al quale si cerca soluzione attraverso pratiche di rigenerazione.

L'analisi qui presentata indaga la presenza di edifici dismessi lungo il percorso di Autostrada del Brennero e la possibile relazione tra questi e la 'corridorialità'; in riferimento a tali immobili sono state valutate caratteristiche, vocazioni, normative, piani territoriali regionali, strategie; i dati più aggiornati e i recenti punti di vista relativi alle diverse questioni.

(i) Autostrada e abbandono

A22 si estende per 314 km da Modena al Passo del Brennero: attraversa comuni delle province di Reggio Emilia, Mantova, Verona, Trento e Bolzano (fig. 1). L'esame degli edifici in disuso ha considerato una fascia di 300m per lato e ha permesso di trarre alcune conclusioni.

Le cause principali della dismissione sono di tipo economico; la maggior parte strettamente correlate alla crisi iniziata nel 2008. Altre fanno riferimento a motivazioni normative, ossia alla correlazione tra l'introduzione di nuove regole relative all'adeguamento degli impianti e l'impossibilità dell'azienda di fare economicamente fronte a questi oneri. In misura minore, le ragioni sono di carattere sociale, date soprattutto dalla mancata volontà delle nuove generazioni di proseguire nell'attività di famiglia, generalmente agricola.

L'origine rurale è comune alla maggior parte degli edifici in questione, che pertanto, manifestano caratteri storici e strutturali simili: si tratta di corti/cascine costruite tra le due guerre, con materiali poveri. La struttura degli edifici è solitamente costituita da quattro parti: abitazione, rimessa di macchinari e attrezzi, deposito di sementi e raccolto, riparo per alcuni animali da cortile e lavoro. Può capitare che questi edifici vengano saltuariamente e parzialmente utilizzati per dare riparo a macchine impiegate nella lavorazione periodica delle colture; sono quindi per questa minima parte mantenute, mentre il resto degli stabili è fatiscente.

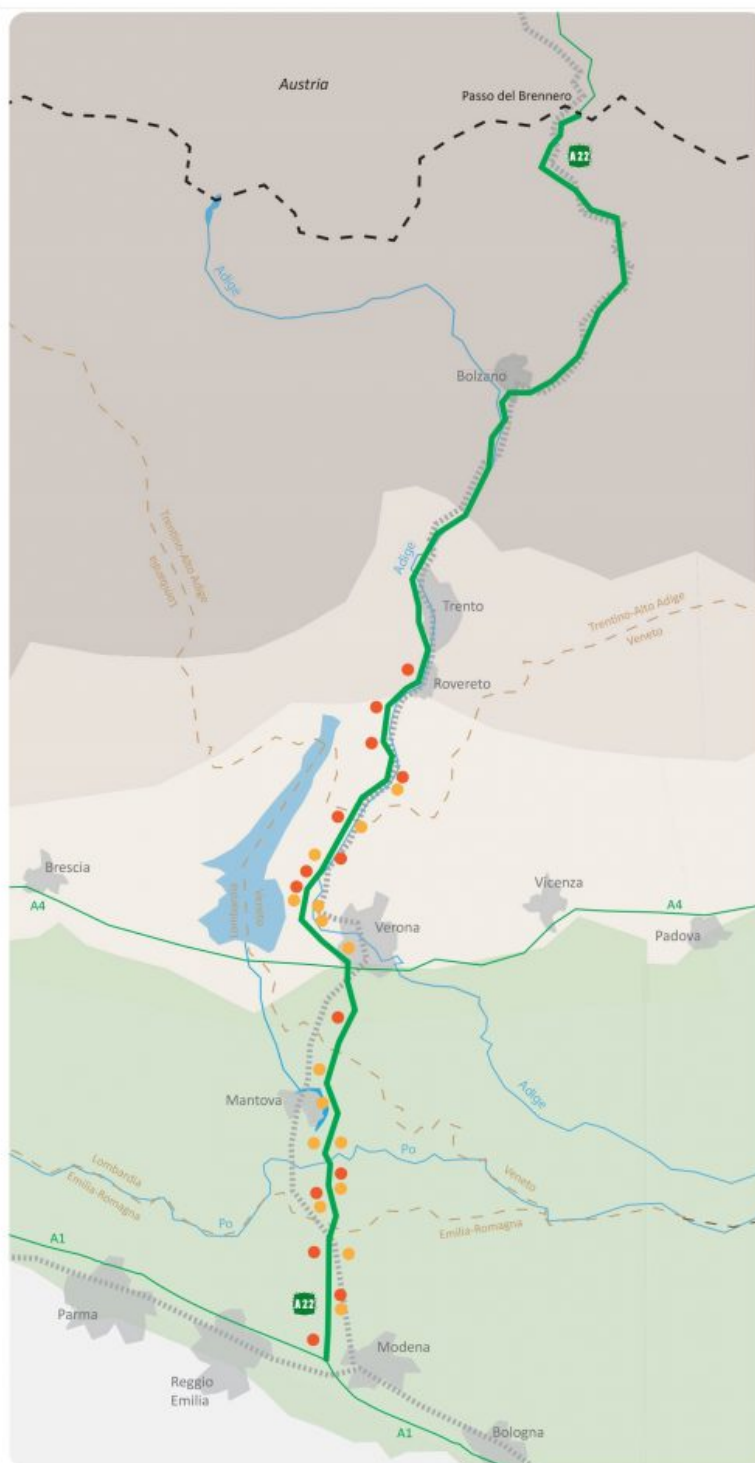
(ii) Regioni e regole

Il fenomeno dell'abbandono diminuisce e poi scompare procedendo da sud a nord, dove sono applicate regole diverse rispetto alle altre aree. Infatti, mancando una normativa nazionale sulla rigenerazione urbana, la disciplina è demandata alle Regioni; in questo caso si tratta di Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Trentino-Alto Adige.

Figura 1: Il percorso di A22 e la schematizzazione del fenomeno abbandono
(Elaborazione dell'autore)

SCHEMA ABBANDONI

- EDIFICI ABBANDONATI ACCERTATI
- EDIFICI ABBANDONATI DESUNTI
- A22
- ALTRE AUTOSTRADE
- FERROVIA
- CONFINE DI STATO
- CONFINI REGIONALI
- CENTRI URBANI
- FIUMI
- PIANURA PADANA
- COLLINE MORENICHE
- PREALPI
- DOLOMITI
- APPENNINO



Per quel che riguarda Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto le norme risultano simili, rivolte alle possibilità di riqualificazione degli immobili e non particolarmente stringenti nei confronti dei proprietari ‘passivi’. I Piani territoriali regionali e i Piani di coordinamento provinciali forniscono indicazioni sulla base delle direttive europee e nazionali, conferendo ai Comuni la facoltà di stabilire specifiche condizioni per il recupero degli spazi: agevolazioni, detrazioni, sussidi, usi temporanei, attività sociali e/o di interesse pubblico.

Per il Trentino-Alto Adige, invece, trattandosi di Regione autonoma con due Province autonome, non esiste una disciplina regionale, ma due normative provinciali, pur sempre nel rispetto delle direttive nazionali e con particolare attenzione alle risorse locali e ai principi comunitari, primo fra tutti la sostenibilità. Trento e Bolzano, la prima capoluogo del Trentino, la seconda dell’Alto Adige, hanno in comune rispetto alle precedenti regioni un maggior grado di tutela paesaggistica. Bolzano, soprattutto, risulta avere la regolamentazione più severa: il Piano provinciale di sviluppo e coordinamento territoriale (Lerop, *Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan*) è disciplinato dalla l.p. n. 151/18; all’art. 17 stabilisce che l’intervento *ex novo* sia ammesso esclusivamente se necessario e qualora non sussistano alternative economicamente ed ecologicamente ragionevoli. La norma promuove quindi l’utilizzo di immobili degradati, prevedendo anche la possibilità che questi, qualora si trovino in stato di protratto abbandono, possano essere espropriati così da permetterne la riqualificazione. In questo caso, il Comune sanziona i proprietari e si fa direttamente carico dei lavori, beneficiando eventualmente di fondi provinciali, oppure affidandoli a terzi, pubblici o privati, per mezzo di bandi che stabiliscono condizioni per il mantenimento dell’efficienza e qualità degli immobili, favoriscono attività di interesse pubblico (creative, culturali, sociali, ...), legittimano l’occupazione per un periodo di tempo valutabile in base al progetto presentato.

È possibile una distinzione anche sotto l’aspetto morfologico: A22, da sud a nord, attraversa la Pianura Padana, interseca la fascia delle Colline Moreniche, le Prealpi e infine le Dolomiti. Una morfologia di rilevante importanza, che ha inciso molto sullo sviluppo dei territori nei diversi ambiti e settori, favorendo l’utilizzo delle risorse e delle potenzialità locali, o stimolando lo sviluppo di attività innovative.

(iii) Corridoi e correlazioni

Seppure diversi in quanto a morfologia, economia e disciplina, questi territori sono accomunati dall’appartenenza a medesimi ambiti infrastrutturali. Essi, infatti, sono soggetti all’influenza di due diversi corridoi: uno di carattere locale costituito dall’autostrada stessa, uno sovra-locale dato dal corridoio Scandinavo-Mediterraneo, parte della rete europea TEN-T. Emerge pertanto la notevole importanza del ruolo svolto da A22 e dal collegamento transfrontaliero del Brennero, che rappresenta un punto fondamentale dell’intero *network* comunitario. Questo *gate* è attualmente identificato come critico, tanto sul versante stradale che ferroviario, perché congestionato e sottodimensionato. La risposta a tali problematiche è costituita dall’ampliamento dell’Autobrennero attraverso la costruzione della terza corsia nel tratto Verona-Campogalliano (i lavori prenderanno avvio probabilmente nel 2019) e dal rafforzamento

ferroviario Verona-Fortezza con la realizzazione (in corso) di un tunnel che si prevede sarà operativo nel 2026, permettendo una maggiore fluidità e rapidità nei collegamenti, nonché la riduzione del traffico su strada.

Alla luce della complessità emersa nella creazione di TEN-T, l'Unione europea sollecita decisioni per la risoluzione del rapporto fra infrastrutture e territori. In Italia, a partire dal 2005, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove studi, ricerche e programmi.

In quest'ottica, pochi anni fa, Autostrada del Brennero ha commissionato all'Università degli studi di Trento una ricerca in merito al miglioramento della qualità di vita negli insediamenti adiacenti il percorso autostradale. In conseguenza degli esiti di tale indagine, A22 ha attivato procedure di miglioramento degli effetti del proprio esercizio, nonché di incremento delle relazioni con le aree coinvolte nel percorso attraverso due strumenti in particolare:

- i) la redazione annuale di un Bilancio di sostenibilità, per monitorare costantemente gli impatti, individuare possibili soluzioni e fissare obiettivi;
- ii) l'avvio, recentemente, di un dialogo regolare di reciproca collaborazione con le Amministrazioni comunali, al fine di raccogliere *feedback* e proposte, anche attraverso la partecipazione dei cittadini.

(iv) Riepilogo: rete

Il concetto di corridoio è profondamente mutato nel corso dell'ultimo decennio, passando da una dimensione biunivoca a una reticolare. Precedentemente, le infrastrutture ostacolavano il dialogo con le diverse componenti del territorio e tra esse, mentre ora intendono costituire parte integrante di un nuovo sistema completo.

All'inizio dell'indagine non erano prevedibili le conclusioni a cui avrebbe portato; ad esempio, se i luoghi considerati avessero prospettive di recupero o l'unica opzione potesse essere quella di demolirli. Dall'esame conclusivo dei dati si può dire che in passato e fino a oggi non ci sono state relazioni dirette tra abbandono e corridoio; ossia, è possibile stabilire che non è stata la presenza dell'autostrada a generare effettivamente il fenomeno, sebbene in alcuni casi la vicinanza al percorso possa aver inciso sulle scelte dei proprietari a causa del suo carattere isolante. Attualmente esiste la possibilità che questo rapporto diventi fondamentale e mutuale: l'autostrada potrebbe assumere un nuovo ruolo connettivo, nel quale forse possono trovare utilità anche gli edifici/spazi abbandonati individuati. Si valuta, infatti, la possibilità di rigenerare i luoghi dismessi organizzandoli in un sistema, nel quale A22 diventi vettore e fulcro di una nuova rete territoriale nel rispetto delle vocazioni delle aree attraversate, una rete fra soggetti rappresentativi (istituzioni pubbliche, università, enti privati, imprenditori, cittadini, investitori), al fine di maturare una maggiore responsabilità verso i territori.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2007), (a cura di) *Territori regionali e infrastrutture. La possibile alleanza*, Milano: Franco Angeli.
- Adobati F., Garda E. (2018), *Biografie sospese. Un'esplorazione dei luoghi densamente disabitati della Lombardia*, Milano-Udine: Mimesis.
- Bonfantini B. (2016), (a cura di) *Attivare risorse latenti. Metodi sperimentali per l'analisi, la mappatura e la gestione informativa integrata delle trasformazioni di territori e manufatti del patrimonio culturale diffuso*, Roma-Milano: Planum.
- Commissione europea – Direzione generale della Politica regionale e urbana (2017), *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro*, VII Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Bruxelles.
- D'Angeli T. (2013), *I vuoti infrastrutturali: nuove opportunità di rigenerazione urbana*, XXVIII Congresso nazionale INU, Salerno.
- Dinacci M.L. (2016), *Autostrada del Brennero. Storia, valori e progetti*, Trento: Idesia.
- European Commission (2016), *Scandinavian Mediterranean. Second work plan of the European coordinator Pat Cox*, Brussels, December, [<http://www.mokazine.com/read/transpadana/workplanscandinavomediterraneo>].
- Fabian L., Munarin S. (2017), (a cura di) *Re-cycle Italy – Atlante*, Siracusa: LetteraVentidue.
- Guida I. (2015), *Corridoi. La linea in Occidente*, Macerata: Quodlibet.
- Iarrera A.R. (2004), *Autostrade come progetto di paesaggio*, Roma: Gangemi.
- Ispra (2018), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Rapporto 288/2018, Roma: Ispra.
- Pucci P. (1996), *I nodi infrastrutturali: luoghi e non luoghi metropolitani*, Milano: Franco Angeli.
- Scaglione P., Ricci S. (2013), *A22. Nuove ecologie per infrastrutture osmotiche*, Rovereto: GreenTeen Design Factory.
- Tarpino A. (2012), *Spaesati. Luoghi dell'Italia in abbandono tra memoria e futuro*, Torino: Einaudi.
- Teti V. (2017), *Quel che resta. L'Italia dei paesi tra abbandoni e ritorni*, Roma: Donzelli.

Una Smart City creativa tra nuove tecnologie, e-service e nature based solution

di

Marino Cavallo: Progetto Horizon 2020 Connecting Nature e Università di Bologna

Dobbiamo a Richard Sennet, nel suo recente volume sulle città, l'illuminante distinzione tra *cit * e *ville*. La prima   costruita e definita dagli edifici, dalle strade, dalle connessioni tra i diversi quartieri. La seconda   creata dai suoi abitanti, si alimenta delle relazioni tra le persone e i gruppi sociali eterogenei che la plasmano e la trasformano incessantemente. Difficile pianificare dall'alto le funzioni della citt , meglio coglierne gli aspetti salienti e caratterizzanti: la citt    *storta* – adattando la celebre definizione di Kant dell'uomo,   *aperta* ed   *modesta* (Sennet, 2018). Di conseguenza bisogna seguirne i percorsi accidentati che la fanno crescere e apprendere dalle contingenze. Non   sufficiente replicare meccanicamente formule precostituite buone per ogni contesto, astratte forme razionaliste studiate a tavolino. Nel tempo si   perso il significato pi  profondo e *relazionale* di citt , specie nelle formulazioni ora in voga delle *smart city*: luoghi definiti dalle tecnologie e dal riduzionismo funzionale pi  che dalla progettazione condivisa e dall'ascolto delle energie che attraversano gli spazi di vita delle persone. Forse questa deriva tecnocratica nasce dal forte ruolo che hanno giocato le grandi *corporation* informatiche nella diffusione dei servizi digitali per le citt  e i territori. E questa forte caratterizzazione *semplificatoria*   destinata ad accentuarsi con le nuove tecnologie intelligenti. Big data, sensori, Internet of Things, ambienti virtuali, ridisegnano funzioni e servizi nelle metropoli iperconnesse; riconfigurano gerarchie territoriali e concentrazioni di opportunit  e innovazione (Castells, 2017).

Un'altra idea di citt    per  possibile, pi  vicina alla citt  relazionale di Sennet che all'approccio *business focused* di IBM, CISCO, Amazon, e degli altri giganti del software e dell'ICT che si sono precipitati immediatamente a fornire soluzioni digitali per le citt  e le aree urbane. C'  un modello di Smart city alternativo, che si sta faticosamente delineando. Affiora da esperienze di partecipazione della popolazione, da processi di rigenerazione urbana, da percorsi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte di sviluppo locale, dall'uso creativo delle tecnologie per supportare processi comunitari di attivazione di nuovi servizi concepiti dagli stessi utilizzatori (Bria e Morozov, 2018).

Amsterdam e Madrid, New York e Seul, Milano – in Italia, stanno cercando di percorrere vie diverse e originali per disegnare i contorni di una smart city pi  legata ai processi partecipativi che al puro e semplice *business* di servizi digitali. Oppure altre citt , per esempio Bologna, stanno tentando in questi anni di ripensare criticamente il concetto di citt  creativa proposto da Richard Florida (Florida 2014) cercando di privilegiare nei progetti di intervento il carattere espressivo legato alla produzione culturale giovanile locale piuttosto che la semplice industrializzazione di *format* preconfezionati (in grado di attirare soprattutto investitori e *venture capitalist*).   infatti

ormai chiaro ai *decision makers* che attrarre talenti e favorire le *classi creative* rappresenta un percorso privilegiato per rendere le aree urbane vive, seducenti, e competitive. Luoghi densi di energie e idee capaci di depotenziare tutti quei fenomeni di *gentrification* dei quartieri, che emarginano progressivamente – ma inesorabilmente –, il tessuto sociale sedimentato, i residenti della prima ora, gli innovatori *autoctoni*.

(i) Un'altra idea di smart city

Un altro degli elementi che caratterizza, almeno potenzialmente, le Smart city, se decidono di aprirsi e favorire l'innovazione sociale, è la capacità di garantire una maggiore sostenibilità e capacità di resilienza. Anche negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile SDGs delle Nazioni Unite, le città sono identificate come soggetto chiave per migliorare il livello globale di benessere e di progresso umano. Infatti, è proprio nelle città e nelle metropoli che si concentrerà la popolazione e che cresceranno nei prossimi anni le attività di servizio e di innovazione. E inevitabilmente qui si produrranno i problemi e i conflitti ambientali più rilevanti e i fenomeni con maggiore impatto sugli ecosistemi e sul clima.

Come abbiamo visto, finora le smart city sono state concepite soprattutto come contenitori di e-service avanzati: mobilità intelligente, domotica, reti ultraveloci, cibersicurezza, reti di telecontrollo. Si tratta per la maggior parte di sistemi gestiti da interfacce informatiche di nuova generazione dotate di intelligenza artificiale, capaci di elaborare sofisticati profili degli utenti attraverso l'uso di *big data*, sviluppare reti telematiche evolute collegate a sensori bidirezionali che generano feedback continui, progettare oggetti interattivi grazie a microprocessori e collegamenti digitali. C'è però una direzione alternativa che può essere esplorata e creare innovazione e sviluppo creativo per le città e le metropoli. Si tratta dei progetti che vanno proprio nella direzione prima anticipata, della *smart city cooperativa e aperta*, delineata da Sennet come alternativa alla smart city chiusa e autoreferenziale (Sennet, 2018). Smart city sostenibili, dialogiche, interattive, capaci di favorire e incentivare la partecipazione e di apprendere dalle energie e dalle pratiche di vita spontanee e informali dei suoi abitanti.

(ii) Le nature based solutions: portare la vita nelle città

Le *Nature Based Solutions* (NBS), da questo punto di vista, possono rappresentare un nuovo paradigma di smart city, dove la tecnologia digitale è complementare alla vita dentro le città, allo sviluppo di forme organiche, alla moltiplicazione della biodiversità dentro le metropoli. Un connubio di naturale e artificiale in grado di promuovere partecipazione, cittadinanza sociale, inclusione, opportunità di lavoro e di nuova impresa.

L'Unione Europea definisce le NBS come soluzioni ispirate e supportate da criteri ecologici, in grado di garantire simultaneamente benefici ambientali, economici e sociali, capaci di contribuire alla *resilienza* delle città. Sono NBS i famosi progetti architettonici del bosco verticale di Stefano Boeri a Milano, dove il verde è integrato nel costruito, oppure la High Line, storica linea di trasporto della metropolitana di New York City riconvertita a parco urbano. Ma oltre a questi noti e celebrati progetti, che hanno avuto certamente il merito di concentrare l'attenzione sulla relazione tra natura e città, che è

sempre più spesso, come sappiamo, un legame tra natura e cultura, tra ambiente e produzione simbolica di significati, tante altre esperienze stanno nascendo e si stanno sviluppando nel mondo. Possono essere microprogetti che nascono dal lavoro spontaneo e autoorganizzato dei residenti di un quartiere che si coalizzano per far rinascere un piccolo parco tra i palazzi, oppure gruppi di cittadini che riscoprono il piacere del contatto con la terra collaborando alla coltivazione di prodotti dell'orto. Può essere la rinascita di un mercato locale fatto di prodotti biologici che rianima un angolo di città, oppure soluzioni di architettura che innestano verde e vegetazione nelle architetture moderne di un edificio oppure sui tetti di un centro direzionale. Non si tratta però semplicemente della disordinata azione dal basso, autogestita e spontanea. La scommessa delle NBS è nella capacità di riconnettere le esperienze di miglioramento ecologico e ambientale con il tessuto delle relazioni sociali e comunicative che caratterizza i luoghi densi di vita e piacevoli da frequentare e li differenzia dagli spazi anonimi e artificiali. Che rende angoli di città più simili alla confusionaria, caotica, ma *viva* Nehru Place di Delhi piuttosto che all'anonimo e claustrofobico – anche se di raffinato e gran design – spazio di coworking di Google Plex. La smart city *ruvida* e non ammaestrata evita così la spiazzante ricostruzione dello *shikumen* cinese, un tempo brulicante di vita all'aperto, nell'asettico e finto rifacimento delle aree centrali storiche di Shangai (Sennet, 2018).

Per tracciare un primo repertorio di esperienze qualificanti, dove individuare gli elementi fondanti delle NBS, può essere utile partire da un quadro concettuale capace di funzionare come griglia di analisi per cogliere i requisiti essenziali di queste nuove pratiche urbane e metropolitane, che potremmo definire *di natura nella città e di città nella natura*. In particolare, possiamo considerare le NBS come esperienze che si prestano efficacemente a generare impatti sui diversi sistemi che incidono sullo sviluppo (ambientale, economico, sociale) e la capacità di resilienza dei sistemi urbani, seguendo il modello suggerito da Jeffrey Sachs e dagli stessi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (Sachs, 2015).

Un progetto che cerca di diffondere un approccio di questo tipo è “Connecting Nature”, guidato dal Trinity College di Dublino all'interno di un network internazionale del programma Horizon 2020, dove sono presenti università, centri di ricerca, imprese e città (www.connectingnature.eu). Si tratta di un progetto avanzato e sperimentale finalizzato a diffondere le pratiche di NBS in una rete di città europee (Ghent, Poznan, Glasgow, Bologna, Malaga, La Coruna, Sarajevo, Burgas, Nicosia, ecc.) ed extraeuropee. Sono delineati al suo interno modelli innovativi di piani urbani, masterplan per migliorare la qualità ambientale delle città, modelli di business in grado di creare nuova impresa e buona occupazione. C'è inoltre una parte qualificante del progetto che prevede lo sviluppo di attività in importanti paesi extraeuropei e aree del mondo in forte cambiamento: Cina, Brasile, Armenia, Georgia, Corea del Sud. Connecting Nature non è solo un modo per raccogliere buone pratiche e apprendere lezioni dalle città e dai network di ricerca internazionali, è un tentativo originale di tradurre le idee e le sperimentazioni in politiche regionali e locali in grado di intrecciare città, natura, persone e società. Politiche capaci di stimolare partecipazione, coinvolgimento, cura dell'ambiente e migliore qualità della vita; di tracciare i contorni di un nuovo modo di

concepire le smart city e il loro rapporto con il territorio e i cittadini. Portando la natura nelle città e rendendole vive oltre che smart.

Riferimenti bibliografici

Bria F., Morozov E. (2018), *Ripensare le Smart City*, Torino: Codice Edizioni.

Castells M. (2017), *Comunicazione e potere*, Milano: EGEA.

Raworth K. (2017), *L'economia della ciambella*, Milano: Edizioni Ambiente.

Florida R. (2014), *The Rise of the Creative Class. Revisited*, New York: Basic Books.

Freeman E. (2010), *Stakeholder Theory. The State of the Art*, Cambridge MA: Cambridge University Press.

Sennet R. (2018), *Costruire e abitare*, Milano: Feltrinelli.

Sachs J. (2015), *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano: EGEA.

Migrazioni e rimesse: un'analisi delle determinanti a livello regionale

di

Romano Piras: Università di Cagliari, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Francesca Zanda

(i) Introduzione

Nell'opinione pubblica, il tema delle migrazioni è percepito spesso in termini negativi e come un'emergenza di breve periodo. Poco o nessuno spazio è lasciato ad una riflessione sulle opportunità di sviluppo di lungo termine che le migrazioni possono rappresentare sia per i paesi di origine che di destinazione, qualora i flussi migratori venissero guidati in modo efficace nel contesto di una strategia di integrazione. In particolare, uno dei canali attraverso i quali i flussi migratori potrebbero condurre ad un maggior sviluppo e ad un maggior benessere nei paesi di origine dei migranti è quello delle rimesse. Le rimesse si configurano come uno strumento che, perlomeno nella fase iniziale del progetto migratorio individuale, rafforza il legame con il paese di origine dei migranti. Spesso, per il loro tramite è possibile accumulare risparmio e realizzare investimenti a lungo termine nei paesi di origine.

Questo tema, negli anni più recenti, ha assunto un'importanza fondamentale non solo dal punto di vista economico, ma anche nel più ampio dibattito politico e sociale (Page e Plaza, 2006). Principalmente sono due i fattori che spiegano questa maggiore rilevanza. In primo luogo per via della loro entità, si configurano come una delle componenti più significative degli scambi finanziari a livello internazionale, tanto che l'ammontare delle rimesse è maggiore rispetto ai trasferimenti internazionali di aiuto ai paesi in via di sviluppo; inoltre esse rappresentano più della metà degli investimenti diretti esteri verso gli stessi paesi. Le rimesse vengono identificate come un vero e proprio strumento di politica economica che può essere utilizzato dai paesi caratterizzati da forte emigrazione, per favorire lo sviluppo (De Haas, 2005). In secondo luogo, a partire dalla crisi del 2008 è possibile evidenziare il fatto che le rimesse abbiano una natura anticiclica, in quanto rispetto ad altre variabili economiche, le rimesse hanno tenuto un trend stabile e positivo nel tempo, confermando così l'ipotesi di persistenza (Ratha e Silwal, 2012).

I flussi finanziari generati dalle rimesse, oltre che costituire un'ancora di salvezza per milioni di famiglie, producono un forte impatto sulle aree sottosviluppate del Sud del mondo, favorendone la crescita e attivando spesso la possibilità di una "migrazione circolare", che presuppone una mobilità generalmente temporanea (risposta eccezionale alla fluidità del mercato del lavoro globale). Pertanto, essi possono costituire una sorta di "cuscino finanziario", per l'eventuale ritorno permanente in patria dei migranti.

Secondo i dati della Banca Mondiale, il mercato delle rimesse a livello globale, ha registrato un valore pari a 464 miliardi di dollari nel 2010 fino a superare i 600 miliardi

nel 2017. A livello mondiale l'India resta il paese che riceve maggiori rimesse, circa 70 miliardi di dollari, seguita dalla Cina (60 miliardi), Filippine (25 miliardi), Messico (22 miliardi) e Nigeria (21 miliardi). La Banca Mondiale ritiene che i flussi di rimesse continueranno a beneficiare della crescente migrazione internazionale. A livello globale, perciò, si prevede un trend positivo per gli anni futuri. In riferimento all'Europa, i dati evidenziano come, a fronte di una popolazione che rappresenta circa il 10% della popolazione mondiale, la quota degli immigrati nel continente sia a pari al 20% del totale degli immigrati e che, allo stesso tempo, sia l'origine del 25% delle rimesse a livello mondiale. I sei principali paesi europei per origine delle rimesse rappresentano i tre quarti delle rimesse, con in testa la Federazione Russa (20,6 miliardi di dollari), seguita dal Regno Unito (17,1 miliardi), dalla Germania (14 miliardi), dalla Francia (10,5 miliardi), dall'Italia (10,4 miliardi) e dalla Spagna (9,6 miliardi).

(ii) La situazione in Italia

L'Italia, come è noto, a partire dalla seconda metà degli anni settanta ha iniziato a sperimentare l'arrivo di lavoratori immigrati stranieri con origini ed esperienze lavorative differenti. In effetti, si può affermare che nel corso di quel decennio, nonostante la crisi economica seguita ai due shock petroliferi, è iniziata la trasformazione da paese di emigrazione a paese di immigrazione. L'origine degli immigrati presenti in Italia è molto varia; principalmente essi provengono dai paesi europei, seguiti da quelli africani, asiatici e dell'America Latina. Secondo i dati della Banca d'Italia, il fenomeno delle rimesse degli immigrati ha visto un costante aumento dal 2008 al 2011, fino ad arrivare a 7,39 miliardi di euro. In seguito, nel biennio 2012/2013, il flusso di rimesse ha subito un netto calo fino ad attestarsi sui 5 miliardi registrati nel 2016 e nel 2017. Le regioni maggiormente coinvolte dal fenomeno, come mostrato nella Tabella 1, sono comprensibilmente quelle con il maggior numero di immigrati. Nell'arco temporale che va dal 2008 al 2017, complessivamente dal Lazio sono state inviate rimesse per un ammontare pari a 18,1 miliardi di euro, dalla Lombardia 16 miliardi, dalla Toscana 7,9 miliardi, dall'Emilia Romagna 5,4 miliardi e, infine, dal Veneto 5,2 miliardi.

(iii) Una breve analisi empirica sulle determinanti delle rimesse dall'Italia

Al fine di fare luce sulle determinanti dei flussi di rimesse inviate dagli stranieri residenti in Italia verso i loro paesi di origine, ci si propone ora di spiegare il flusso bilaterale delle rimesse da ciascuna delle venti regioni italiane verso i nove principali paesi extra-UE di provenienze degli immigrati. I paesi presi in considerazione sono Albania, Ucraina, Marocco, Tunisia, Bangladesh, India, Pakistan, Brasile e Perù. Nel complesso, gli immigrati da questi nove paesi rappresentano il 48,4% della popolazione extra-UE residente in Italia e il 35,6% del totale della popolazione straniera residente nel nostro paese. I dati utilizzati per il periodo dal 2012 al 2016 si riferiscono ai flussi annui di rimesse, disaggregati per regione italiana di invio e paese di destinazione. Si tratta quindi di dati diadici combinati per ogni coppia "regione i di origine-paese j di destinazione". Il dataset così costruito comprendente 180 unità di osservazione (venti regioni italiane per nove paesi stranieri) per cinque anni, per un totale di 900

osservazioni. Le definizioni delle variabili utilizzate e le fonti dei dati sono riportate nella Tabella 2.

Espresso in termini log-lineari, il modello di regressione utilizzato per spiegare le rimesse pro capite ($rimesse_{ij,t}$) inviate dagli immigrati verso il proprio paese di origine, è dato da:

$$\begin{aligned} \ln rimesse_{ij,t} = & \\ & = \beta_1 \ln reddito_{ij,t} + \beta_2 \ln reddito_{ij,t}^2 + \beta_3 share_permlp_{ij,t} \\ & + \beta_4 \ln inflazione_{ITA,t} + \beta_5 \ln pil_pc_{j,t} + \tau_{ij} + \tau_t + \varepsilon_{ij,t} \end{aligned}$$

nel quale, a seconda della specificazione empirica adottata, compare τ_{ij} che rappresenta l'effetto specifico associate alla coppia "regione di origine i e paese di destinazione j ", τ_t che invece cattura gli effetti specifici temporali, mentre $\varepsilon_{ij,t}$ è il termine residuale di errore.

I risultati delle stime effettuate con diverse specificazioni di effetti fissi (risultati simili si ottengono anche utilizzando una specificazione ad effetti random che, tuttavia, è rifiutata sulla base del test di Hausmann) sono riportati nella Tabella 3. La colonna (1) riporta le regressioni in assenza di effetti specifici. La colonna (2) presenta le stime effettuate introducendo i soli effetti specifici bilaterali. Infine, nella colonna (3) vengono introdotti, contemporaneamente, gli effetti specifici bilaterali e quelli temporali.

Per ciò che riguarda le variabili $reddito$ e $reddito^2$, i coefficienti stimati sono statisticamente significativi, con la seconda che presenta un coefficiente stimato negativo, suggerendo quindi una relazione ad U rovesciata tra il reddito pro capite e le rimesse pro capite. Dati, ad esempio, i coefficienti stimati nella colonna (3), che risultano pari rispettivamente a 8,88 e a -0,48, e considerando il fatto che le variabili sono trasformate in logaritmi, si può calcolare che al crescere del reddito, le rimesse tendono ad aumentare fino al raggiungimento di circa 10.404 euro di reddito pro capite, per poi diminuire una volta superata tale soglia. Questo risultato conferma la cosiddetta "remittances decay hypothesis" secondo la quale, man mano che il processo di integrazione degli immigrati nel paese ospitante consente a questi ultimi di conseguire livelli di reddito via via maggiori, i legami con il paese di origine tendono a diminuire con conseguente diminuzione delle rimesse (Lucas e Stark, 1985; Dustmann e Mestres, 2010). In particolare secondo Lucas e Stark esisterebbe una relazione non lineare a causa del fatto che nelle prime fasi, gli immigrati incontrano difficoltà nel paese ospitante che li porta a occupazioni precarie, instabili e sotto pagate. Successivamente, con la stabilizzazione e la maggiore integrazione nel paese di destinazione le rimesse tendono ad aumentare. Infine, una volta che gli immigrati si stabilizzano definitivamente, vengono meno i legami sociali, familiari e di solidarietà economica con il paese di origine con conseguente riduzione delle rimesse.

La variabile $share_permlp$ permette anch'essa di verificare l'ipotesi di Lucas e Stark, riguardo la possibilità che il livello delle rimesse possa diminuire per via del trascorrere

del tempo e dell'attaccamento del migrante alla terra di accoglienza. Nella presente analisi, il segno negativo di questa variabile suggerisce che all'aumentare della quota dei soggiornanti di lungo periodo, le rimesse inviate verso il proprio paese tendono a ridursi per l'effetto dell'indebolimento dei legami con il paese di origine.

Il coefficiente stimato della variabile *inflazione* è negativo e indica che all'aumentare del livello dei prezzi in Italia, i migranti hanno la necessità di trattenere presso di sé una maggiore parte del proprio redditi per far fronte al maggior costo della vita, piuttosto che inviarla sotto forma di rimesse.

Infine, la variabile *pil_pc* mostra anch'essa un coefficiente stimato negativo ad indicare il fatto che un aumento del pil pro capite nei paesi di origine degli immigrati, segnala che il livello di benessere in quei paesi tende ad aumentare e, quindi, che i familiari rimasti in patria hanno meno bisogno delle rimesse inviategli dall'Italia.

In conclusione, si può affermare che l'analisi empirica ha dimostrato come il reddito, la share di permessi di soggiorno di lungo periodo, il tasso d'inflazione in Italia e il pil pro capite dei paesi di origine degli immigrati, sono delle determinanti fondamentali del livello di rimesse trasferite dall'Italia verso i paesi stranieri. In accordo con le ipotesi avanzate da Lucas e Stark (1985), si è rilevato che maggiore è il periodo che gli immigrati trascorrono in Italia, maggiore tende ad essere la loro integrazione nel nostro paese. Se questo aspetto appare positivo per l'Italia, in termini appunto di integrazione degli immigrati, ciò implica un flusso di rimesse verso i paesi di origine che tende a diminuire nel tempo. In questo senso, è importante che i paesi di origine sfruttino le rimesse degli immigrati al fine di favorire processi di sviluppo che, ancorché inizialmente possano avvalersi del flusso di rimesse provenienti dal nostro paese, nel lungo periodo hanno tuttavia necessità di progredire in maniera autonoma da essi.

Riferimenti Bibliografici

- De Haas H. (2005), International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts, *Third World Quarterly*, 26, 8: 1269-1284.
- Lucas R., Stark O. (1985), Motivations to Remit: Evidence from Botswana, *Journal of Political Economy*, 93, 5: 901-918.
- Dustmann C., Mestres J. (2010), Remittances and Temporary Migration, *Journal of Development Economics*, 92, 1: 62-70.
- Page J., Plaza S. (2006), Migration Remittances and Development: A Review of Global Evidence, *Journal of African Economies*, 15, S2: 245-336.
- Ratha D., Silwal A. (2012), Remittance Flows in 2011. An Update, *Migration and Development Briefs*, Washington DC: World Bank.

Tabelle

Tabella 1: Rimesse (milioni di euro e variazioni %)

Region	2008	2011	2014	2017	2008-2017 (% var.)
<i>Valle d'Aosta</i>	8	9	7	8	0
<i>Piemonte</i>	297	326	301	285	-4,04
<i>Lombardia</i>	1 304	1 575	1 119	1 180	-9,51
<i>Liguria</i>	174	195	186	180	3,45
<i>Emilia Romagna</i>	429	476	460	464	8,16
<i>Trentino A.A.</i>	53	63	59	76	43,4
<i>Veneto</i>	426	495	426	443	3,99
<i>Friuli V. Giulia</i>	63	73	79	103	63,49
<i>Toscana</i>	851	695	587	445	-47,71
<i>Marche</i>	99	112	111	104	5,05
<i>Umbria</i>	72	74	66	59	-18,06
<i>Abruzzo</i>	68	79	73	69	1,47
<i>Lazio</i>	1 770	2 131	985	771	-56,44
<i>Campania</i>	295	425	307	321	8,81
<i>Molise</i>	9	11	9	10	11,11
<i>Puglia</i>	106	149	161	170	60,38
<i>Basilicata</i>	13	18	18	20	53,85
<i>Calabria</i>	82	99	94	94	14,63
<i>Sicilia</i>	188	319	219	205	9,04
<i>Sardegna</i>	62	65	62	68	9,68
Totale	6 369	7 389	5 329	5 075	-20,32

Note: nostre elaborazioni su dati Banca d'Italia

Tabella 2: Descrizione delle variabili e fonti

Variabili	Descrizione	Fonte
<i>Rimesse pro capite</i> (<i>rimesse_{ij,t}</i>)	Importo medio pro capite inviato dai lavoratori stranieri da una data regione verso un dato paese.	World bank. Remittance Prices Worldwide.
<i>Reddito pro capite</i> (<i>reddito_{ij,t}</i>)	Reddito medio pro capite dei lavoratori dipendenti stranieri regolari nelle regioni italiane.	Inps. Osservatorio sui cittadini Extracomunitari. Retribuzioni dei lavoratori dipendenti.
<i>Share permesso di soggiorno di lungo periodo</i> (<i>share_permlp_{ij,t}</i>)	Quota di stranieri con permesso di soggiorno di lungo periodo.	Immigrati.stat. Permessi di soggiorno dei cittadini non comunitari.

Determinanti macro

<i>Tasso di inflazione in Italia</i> (<i>inflazione_{ITA,t}</i>)	Tasso di inflazione in Italia.	World Bank. Inflation.
<i>Pil pro capite del paese straniero</i> (<i>pil_pc_{j,t}</i>)	Pil pro capite dei paesi stranieri, in cui vengono inviate le rimesse.	World Bank. GDP, PPP (constant 2011 international \$)

Tabella 3: Stime

	(1)	(2)	(3)
<i>Ln reddito</i>	14,63** (6,89)	7,88** (3,91)	8,88** (3,90)
<i>Ln redddito²</i>	-0,68* (0,38)	-0,42* (0,22)	-0,48** (0,22)
<i>Ln share_permlp</i>	-1,34*** (0,34)	-3,53*** (0,19)	-3,36*** (0,19)
<i>Ln inflazione</i>	-0,07* (0,04)	-0,22*** (0,02)	-0,18*** (0,02)
<i>Ln pil_pc</i>	-0,59*** (0,13)	-1,42*** (0,19)	-0,69*** (0,22)
Effetti Fissi			
Origine-Destinazione	NO	SI	SI
Anno	NO	NO	SI
R ² -Adj	0,16	0,99	0,99

Errori standard riportati in parentesi.

*** livello di significatività dell' 1%;

** livello di significatività dell' 5%;

* livello di significatività del 10%.

Regolamentazione ambientale e innovazione in Europa: un'analisi empirica

di

Carla Massidda: SEA – Università di Cagliari

Lorena Daga: SEA – Università di Cagliari

Nel corso degli ultimi decenni, l'attenzione mondiale verso il problema dei cambiamenti climatici è cresciuta in modo esponenziale. Intanto, però, le emissioni di anidride carbonica, principale causa dell'effetto serra, continuano ad accumularsi nell'atmosfera. Fortunatamente, sembra in atto una forte presa di coscienza dell'importanza della regolamentazione ambientale. Questo fatto, naturalmente, apre la strada al problema della scelta degli strumenti politici da adottare, non solo in riferimento ai loro impatti ambientali, ma anche con riguardo a quelli economici e sociali. A parte la capacità di migliorare la qualità ambientale, l'azione di tali strumenti può essere giudicata attraverso la capacità di stimolare il progresso tecnologico e la crescita della produttività. Su questo tema si inserisce il presente studio che propone un'indagine empirica sulla relazione tra regolamentazione ambientale e capacità innovativa per un gruppo di paesi europei nel periodo che va dal 1995 al 2012.

(i) La relazione tra regolamentazione ambientale e competitività delle imprese

Quando, durante gli anni '70, il tema della crescita sostenibile comincia a porsi al centro del dibattito internazionale, la regolamentazione ambientale necessaria per contrastare i livelli crescenti di inquinamento non riscuote grande consenso. Principalmente, essa viene vista come dannosa nei confronti del funzionamento aziendale, poiché percepita solo come costo aggiuntivo ingiustamente imposto alle imprese. In quest'ottica, se ne evidenziano gli effetti dannosi sulla competitività globale e sulla crescita economica (Ambec et al., 2013). A parziale supporto di questa visione, diversi studi degli anni '80 e '90 evidenziano gli impatti negativi su innovazione e produttività delle grandi industrie, la maggior parte statunitensi, considerate il maggior bersaglio della regolamentazione (Barbera et al., 1990).

A fronte di questa iniziale forte ostilità, però, gli studi Michael Eugene Porter sulla competitività d'impresa stimolano il formarsi di una nuova prospettiva che coinvolge anche l'ambito della regolamentazione ambientale. I suoi contributi (Porter, 1991; Porter e Van der Linde, 1995) pongono una nuova enfasi sulla capacità della regolamentazione di stimolare le aziende a innovarsi. Lo studioso sottolinea come, naturalmente a seconda delle opportunità che ciascuna azienda è in grado di sfruttare, la spinta all'innovazione favorisce la competitività. Perché ciò sia possibile, la regolamentazione ambientale deve

essere pianificata in modo da innescare meccanismi virtuosi che portino l'innovazione a compensare le aziende dai costi sostenuti per l'adeguamento ambientale.

Il messaggio di Porter viene ripreso e chiarito anche grazie ad alcuni successivi contributi. Tra questi, ricopre un ruolo importante lo studio di Jaffe e Palmer (1997) che chiarisce notevolmente il quadro teorico proposto da Porter attraverso la definizione di quelle che, da quel momento in poi, sono divenute note in letteratura come le "tre ipotesi di Porter": debole (*weak*), forte (*strong*) e stretta (*narrow*). In sintesi, le tre ipotesi argomentano come solamente una regolamentazione ben progettata possa portare allo sviluppo di alcune tipologie di innovazione (*weak*), possa stimolare la produttività delle imprese (*strong*) e, infine, possa attribuire importanza ai risultati finali perseguiti dalle regole ambientali, piuttosto che ai processi per raggiungerli (*narrow*).

La teoria di Porter, così come riformulata dagli studi di Jaffe e Palmer (1997), stimola grande interesse e dà l'avvio a un'ampia letteratura empirica. Una sintesi recente è quella proposta dallo studio di Cohen e Tobb (2018). Gli autori trovano molta eterogeneità nei metodi di ricerca e nei risultati. In generale, però, concludono che l'evidenza sulla relazione tra regolamentazione e innovazione è generalmente a favore, mentre per quanto riguarda la produttività è quasi equamente distribuita tra chi trova effetti positivi e chi invece effetti negativi.

(ii) Modello empirico e principali risultati dell'analisi

Il presente contributo propone uno studio empirico sulla relazione tra regolamentazione ambientale e innovazione nella forma dei brevetti, per un panel di tredici paesi europei (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Portogallo, Spagna, Regno Unito) nell'arco temporale 1995-2012. In particolare, ci si focalizza su dati nazionali e si considera l'indicatore *Environmental Policy Stringency Index (EPS)*, una misura specifica della *stringency* della politica ambientale che tiene conto di tutti gli strumenti di regolamentazione ambientale. Anche Rubaschina et al. (2015) si sono occupati di un tema analogo con dati europei, ma concentrandosi sui settori del manifatturiero e utilizzando l'indicatore *PACE (Pollution Abatement Costs and Expenditures)* in luogo dell'*EPS*.

L'analisi empirica è stata qui costruita a partire dal seguente modello in forma logaritmica, simile ad altri proposti in letteratura (Morales et al., 2016):

$$\ln(\mathbf{PAT})_{it} = \beta_1 \ln(\mathbf{VA})_{it} + \beta_2 \ln(\mathbf{GERD})_{it} + \beta_3 \ln(\mathbf{FPT})_{it} + \beta_4 \ln(\mathbf{EPS})_{i,t-k} + \alpha_i + \mu_t + \varepsilon_{it}$$

dove $i = 1, 2, \dots, 13$ identifica le unità di osservazione, $t = 1, 2, \dots, 18$ i 18 periodi temporali, α_i gli effetti fissi paese, μ_t gli effetti fissi temporali ed ε_{it} il termine d'errore. Il metodo di stima proposto è *LSDV (Least Squares with Dummy Variables)*.

Nel modello, l'innovazione, ovvero la variabile dipendente $\ln \mathbf{PAT}$, è misurata attraverso il numero di domande di brevetto presentate contemporaneamente nei tre principali uffici di brevettazione: *European Patent Office*, *Japan Patent Office* e *United States Patent and Trademark Office*. Per quanto riguarda, invece, le variabili esplicative, oltre l'indicatore $\ln \mathbf{EPS}$, il modello include: il tasso di crescita del valore aggiunto, $\ln \mathbf{VA}$;

la spesa pubblica in ricerca e sviluppo, $\ln GERD$; il numero di domande di brevetto presentate presso *European Patent Office* da parte di società straniere, $\ln FPT$ (Dettaglio su fonti disponibile su richiesta).

Del modello sopra definito, l'analisi empirica propone due varianti. Una prima variante considera come variabile dipendente il numero di domande di brevetto riferite alle sole innovazioni in campo ambientale, $\ln GreenPAT$. La seconda variante, invece, riguarda l'indicatore EPS che viene scomposto nelle sue due componenti date dai soli strumenti *market-based* (come le tasse) e *no market-based* (come gli standard). Il tentativo è quello di catturare eventuali differenze negli impatti delle singole categorie di strumenti.

I principali risultati ottenuti sono riportati nella seguente Tabella 1, dove compaiono le stime relative all'uso dell' EPS aggregato, nel caso del modello con brevetti totali (Modello 1) e con i soli brevetti in campo ambientale (Modello 2).

Tabella 1: Patent e Green Patent, EPS (t-1)

<i>Var. dipendenti:</i>	Modello 1 <i>lnPAT</i>	Modello 2 <i>lnGreenPAT</i>
<i>lnVA</i>	0.004 (0.778)	0.004 (0.794)
<i>lnGERD</i>	0.177 (0.051)	0.178 (0.042)*
<i>lnFPT</i>	1.27 (0.000)***	1.22 (0.000)***
<i>lnEPS (t-1)</i>	0.09 (0.015)*	0.08 (0.017)*
R-sq.	0.99	0.99
Adj. R-sq.	0.99	0.99
F-stat	684.34	724.72
Obs.	193	193

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$
p-value tra parentesi

Per quanto riguarda il Modello 1, i risultati della stima danno, innanzitutto, una conferma di quella che la letteratura battezza come ipotesi debole. Infatti l' EPS (con un ritardo temporale) presenta un segno positivo e risulta statisticamente significativo. Si nota una chiara relazione positiva e significativa anche per quanto riguarda le domande brevettuali di proprietà delle società straniere ($\ln FPT$). Le altre covariate, ovvero $\ln VA$ e $\ln GERD$, presentano i segni attesi positivi, ma non risultano significative. Passando al Modello 2, i risultati non sembrano evidenziare alcuna differenza rilevante rispetto alla precedente specificazione. Sostanzialmente, viene confermato l'impatto positivo della regolamentazione ambientale sull'innovazione, anche se in questo caso $\ln GERD$ presenta una debole significatività statistica.

Si consideri ora la variante del modello generale in cui è presente la differenziazione tra componenti *market-based* e *no market-based* dell'indicatore EPS . I risultati sono presentati nella Tabella 2 dove, come in precedenza, si sono considerati sia i brevetti totali (Modello 3), sia i soli brevetti in campo ambientale (Modello 4). I risultati

sostanzialmente confermano il quadro generale riportato nella Tabella 1, ma con un'importante novità. Infatti, come si vede, solo gli strumenti di politica ambientale della categoria *market-based* presentano un coefficiente statisticamente significativo.

Tabella 2. Patent e Green Patent, EPS market based e no market based (t-1)

<i>Var. dipendenti:</i>	Modello 3 lnPAT	Modello 4 lnGreenPAT
<i>lnVA</i>	0.005 (0.742)	0.004 (0.761)
<i>lnGERD</i>	0.174 (0.055)	0.175 (0.045)*
<i>lnFPT</i>	1.28 (0.000) ***	1.23(0.000)***
<i>lnEPSMKB (t-1)</i>	0.08 (0.019)*	0.08 (0.021)*
<i>lnEPSNOMKB (t-1)</i>	0.07 (0.211)	0.06 (0.261)
R-sq.	0.99	0.99
Adj. R-sq.	0.99	0.99
F-stat	665.39	703.31
Obs.	193	193
* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$		
p-value tra parentesi		

(iii) Conclusioni

I risultati empirici, nel loro insieme, confermano l'ipotesi debole di Porter dimostrando come la regolamentazione ambientale possa efficacemente funzionare da incentivo alla crescita innovativa. Si potrebbe trattare di un risultato dovuto alla risposta delle imprese regolamentate, le quali, nel tentativo di compensare la perdita di competitività causata da un aumento dei costi di abbattimento dell'inquinamento, andrebbero alla ricerca di nuove soluzioni organizzative e gestionali. Ulteriori indagini basate su micro dati sarebbero molto utili al fine di dare conferma a tale ipotesi. In ogni caso, l'evidenza trovata conferma, ed estende al tempo stesso, quella già proposta da Rubaschina et al. (2015).

Un altro risultato riportato dal presente studio sembrerebbe quello di supportare l'utilizzo degli strumenti basati sui meccanismi di mercato a scapito dell'opposta categoria. Sebbene si tratti, anche in questo caso, di un tema meritevole di ulteriori indagini, si può comunque ipotizzare che sia la maggiore flessibilità applicativa di questi strumenti a renderli più efficaci nello stimolare l'attività innovativa delle imprese.

In conclusione, secondo quanto riportato nella presente analisi, è auspicabile un crescente impegno nazionale a favore di un utilizzo stringente, ma flessibile, della politica ambientale, affinché la crescita economica divenga sostenibile senza che sia danneggiata la competitività internazionale delle imprese regolamentate.

Riferimenti bibliografici

- Ambec S., Cohen M. A., Elgie S., Lanoie P. (2011), The Porter hypothesis at 20: Can environmental regulation enhance innovation and competitiveness?, *Review of Environmental Economics & Policy*, 7, 1: 2-22.
- Barbera A.J., McConnell V.D. (1990), The Impact of Environmental Regulations on Industry Productivity: Direct and Indirect Effects, *Journal of Environmental Economics and Management*, 18, 1: 50–65.
- Cohen M.A., Tobb A. (2018), The Impact of Environmental Regulation on Firm and Country Competitiveness: A Meta-Analysis of the Porter Hypothesis, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economics*, 5, 2: 371-399.
- Jaffe A.B., Palmer K. (1997), Environmental Regulation and Innovation: A Panel Data Study, *The Review of Economics and Statistics*, 79, 4: 610-619.
- Morales-Lage R., Bengochea-Morancho A., Martínez-Zarzoso I. (2016), Does environmental policy stringency foster innovation and productivity in OECD countries?, University of Goettingen: Center for European, Governance and Economic Development Research, *Discussion Papers*, n. 282.
- Porter M. (1991), Towards a dynamic theory of strategy, *Strategic Management Journal*, 12, S2: 95-117.
- Porter M., Van der Linde C. (1995), Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship, *Journal of Economic Perspectives*, 9, 4: 97-118.
- Rubaschina Y., Galeotti M., Verdolini E. (2015), Environmental regulation and competitiveness: Empirical evidence on the Porter Hypothesis from European manufacturing sectors, *Energy policy*, 83: 288-300.

La performance internazionale dei distretti agroalimentari

di

Giampaolo Vitali: IRCrES-CNR

(i) Introduzione

I distretti agroalimentari sono aree ristrette in cui si concentrano produzioni agricole e/o alimentari. Per facilità espositiva e di reperimento dati, nella presente analisi i distretti agroalimentari coincidono con le aree provinciali, anche se in alcuni casi la corrispondenza non è perfetta.

Come i distretti puramente industriali, anche quelli agroalimentari traggono il vantaggio competitivo dalle economie esterne presenti nel territorio, determinate sia dalle caratteristiche dell'area locale, sia dalla particolare struttura organizzativa del distretto (supply-chain molto specializzata). Il background teorico di riferimento (Becattini, 2000; Fanfani e Montresor, 1991; Cecchi, 1992; Iacoponi, 2002; Sassi, 2009) che giustifica il vantaggio competitivo di questi distretti è simile a quello utilizzato per i distretti industriali, specializzati nei settori che determinano gran parte delle eccellenze del "Made-in-Italy".

Sulla base della tipologia di economie esterne presenti in un distretto e dell'integrazione verticale della filiera la ricerca condotta presso IRCRES-CNR ha aggregato i distretti agroalimentari in tre categorie, aventi una certa omogeneità al proprio interno:

- i distretti puramente agricoli;
- i distretti di trasformazione;
- i poli alimentari di sviluppo.

Nei distretti puramente agricoli, il vantaggio competitivo deriva principalmente dalle coltivazioni agricole locali – che sono in gran parte definite dalla morfologia del terreno, dal clima, dalle tradizioni contadine – e che generalmente consentono una elevata differenziazione di prodotto tramite le regolamentazioni dop, doc, igp, igt; In questo modo si evita la produzione standard e indifferenziata, tipica della commodity alimentari, e si punta invece al prodotto di nicchia, una "specialty" alimentare che favorisce il successo internazionale del distretto. Nel puro distretto agricolo l'integrazione verticale è molto scarsa, con le aziende agricole che cedono la produzione alle imprese trasformatrici di altre regioni. I casi più significativi di distretti puramente agricoli sono le aree del Sud Italia, nel comparto della frutta e degli ortaggi.

Il secondo è quello dei “distretti di trasformazione” agroalimentare, con la presenza di una filiera, più o meno completa e integrata sul territorio, che consente di ridurre i costi di produzione del prodotto agricolo locale, come nel caso della lavorazione del pomodoro, della frutta, degli ortaggi, dove sono presenti le imprese dei macchinari di processo e quelle dei servizi più specifici (qualità, certificazione, internazionalizzazione, logistica, ecc.). Merita ricordare i casi del comparto “dairy” della Pianura Padana, del pomodoro campano e dell’Emilia-Romagna, del riso di Pavia e Vercelli, dell’olio in Toscana, Umbria e Puglia.

Il terzo gruppo è quello dei “poli di sviluppo” agroalimentare, generalmente attivi e integrati in numerosi settori alimentari e non solo in uno di specializzazione, con la presenza di imprese di grandi dimensioni che sfruttano economie di scala interne allo stabilimento e una complessa organizzazione di filiera, che vede la presenza sul territorio locale dei fornitori delle principali fasi produttive. La filiera è molto eterogena, con casi di integrazione verticale molto spinta (dalle materie prime agricole, alla trasformazione industriale, alla logistica e distribuzione organizzata) e altri casi di assenza del legame con l’agricoltura locale (la materia prima è importata dalle altre regioni o dall’estero), ma con la costante presenza dei servizi e dei macchinari focalizzati sulla specializzazione del distretto. I casi più rappresentativi sono quelli della “food valley” di Parma (nella lavorazione della carne, della frutta, degli ortaggi, dei prodotti da forno, degli sfarinati), dell’area di Verona (vino, carne, prodotti da forno), di Milano (carne, prodotti da forno, vino, sfarinati), mentre il distretto di Como, specializzato nel pesce in scatola, conferma la possibilità del vantaggio competitivo pur in assenza di un prodotto locale.

(ii) Metodologia dello studio

La ricerca si è focalizzata sul ruolo che le esportazioni hanno in ogni distretto agroalimentare, in quanto le esportazioni rappresentano un indicatore oggettivo del vantaggio competitivo di un prodotto e di un territorio, perché fanno riferimento alla domanda internazionale, molto più difficile da soddisfare rispetto alla domanda locale. Inoltre, con la crisi economica del 2008 la domanda estera è diventata particolarmente importante per le imprese italiane, che operano in un contesto in cui la domanda nazionale è particolarmente stagnante, come si è rilevato anche nel comparto agroalimentare.

L’analisi sulle esportazioni viene condotta sui dati delle province italiane e sono disaggregate nei seguenti settori: carne, pesce, frutta/ortaggi, olio/grassi, latte/latticini, granaglie/sfarinati, pasta/prodotti da forno, bevande/vino, altri alimentari.

(iii) Le performance all’export

Le esportazioni dei distretti agroalimentari possono essere valutate sulla base di due diverse tipologie di performance.

La prima si collega all’ammontare delle esportazioni, che se sono di valore elevato fanno del distretto un leader nazionale.

La seconda tipologia di performance si misura invece in termini relativi, e cioè con il peso delle esportazioni agroalimentari rispetto alle esportazioni totali dell'economia locale, ed evidenzia il ruolo che il distretto gioca come motore dello sviluppo locale.

Le due facce della performance internazionale sono alternative tra loro, ma ugualmente importanti da analizzare. Infatti, un distretto agroalimentare di dimensioni elevate potrebbe avere un'importanza minima sull'economia locale, se questa è già caratterizzata, di per sé, da una forte economia, industriale o terziaria, come nel caso di molti distretti agroalimentari del Nord Italia. Al contrario, un distretto agroalimentare di piccole dimensioni potrebbe comunque assurgere a importante motore dello sviluppo locale se gioca un ruolo significativo per l'economia locale, soprattutto se quest'ultima non possiede altre attività economiche (come avviene in molte aree del Mezzogiorno specializzate nel comparto primario). In questo caso, la ricerca ci fornisce un'importante informazione per le politiche di sviluppo locale, in quanto evidenzia comunque la capacità internazionale del distretto, magari di piccole dimensioni ma molto attivo nel valorizzare all'estero il proprio vantaggio competitivo, generando ricadute sul territorio locale.

(iv) Alcuni risultati dello studio

In primo luogo, dalla ricerca emerge che la concentrazione territoriale delle esportazioni è molto elevata (tavola 1), in quanto i primi 10 distretti agroalimentari determinano ben i due terzi dell'export totale in molti comparti, quali la carne (65%), pesce (63%), frutta-ortaggi (69%), bevande-vino (60%).

Tavola 1: Peso % dei primi 10 distretti sul totale export di settore

Settore	Peso % top-10
carne	68,9
pesce	65,2
frutta e ortaggi	65,5
Olio	62,5
Latte-latticini	63,0
sfarinati	71,6
prodotti da forno e pasta	56,9
Altri	53,6
bevande e vino	58,9

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat

Un secondo risultato (tavola 2) riguarda la presenza di distretti leader, che hanno dimensioni molto elevate e che generalmente creano un legame identitario tra territorio e prodotto: Modena, con i prosciutti e salumi, determina più di un quinto delle esportazioni di carni italiane; Salerno quasi un terzo delle esportazioni di frutta-ortaggi; Firenze e Lucca un decimo ciascuna delle esportazioni di olio; Verona e Cuneo il 12% ciascuna dell'export vinicolo. Questi territori rappresentano pertanto dei leader di riferimento

nell'economia dei prodotti tipici nazionali, che hanno ormai un'ampia visibilità internazionale.

Tavola 2: Distretti leader per valore esportato (e peso % sul totale di settore)

Settore	Distretto	Peso % export del settore
Carne	MO	19,3
Carne	VR	15,6
Carne	PR	11,1
Pesce	CO	32,1
frutta e ortaggi	SA	27,6
Olio	FI	10,9
Olio	LU	10,3
Latticini	LO	9,1
Latticini	RE	9,1
Granaglie e sfarinati	PV	15,9
bevande e vino	VR	12,9
Altri alimentari	CN	15,4
prodotti da forno	PR	9,5

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat

Una terza indicazione si ottiene dai distretti che hanno un peso elevato sull'economia locale: a Salerno le esportazioni di frutta-ortaggi rappresentano ben il 43% del totale esportato dall'area; a Vibo Valenza l'industria del pesce genera il 14% delle esportazioni totali; a Agrigento il vino pesa per il 30% delle esportazioni totali, a Siena per il 22%, a Asti per il 12%. I prodotti tipici di questi territori sono pertanto un elemento importante dell'economia locale, soprattutto nei casi in cui quest'ultima ha una dimensione ridotta.

Tavola 3: Distretti multiprodotto: posizione nella "top-10" nazionale per valore export

distretto	carne	pesce	frutta e ortaggi	olio	latticini	Granaglie e sfarinati	prodotti da forno	vino e bevande	altri alimentari
CN	10			5		5	7	2	1
MI	5					8	2	10	3
PR	3	5	4		4		1		4
VR	2		9		5		6	1	7
BZ	7		3				5		
NA			2		8		4		
MN	4				3	9			
MO	1				10				5

Infine, come indicato nella tavola 3, alcuni distretti (Parma, Milano, Verona, Cuneo, Mantova, Modena) sono contemporaneamente presenti nella "top 10" di più comparti agroalimentari e possono essere definiti come "poli" dello sviluppo agroindustriale, in cui economie di scala, economie di scopo e vantaggi distrettuali favoriscono la localizzazione di imprese agroalimentari indipendentemente dalla loro specializzazione merceologica (in quanto diversificati in più settori). Si pensi alla cosiddetta "Food

Valley” della zona di Parma (o all’Emilia-Romagna in generale), in cui la filiera di produzione si completa dalla materia prima, ai macchinari di processo, a quelli di confezionamento, ai servizi di logistica integrata; oppure al caso dell’area industriale di Milano (o della Lombardia in generale), ove la presenza del terziario avanzato favorisce l’internazionalizzazione, la finanza d’impresa e l’innovazione di processo.

(v) Le implicazioni di policy

I risultati dello studio consentono alcune implicazioni sulla politica pubblica per il rafforzamento delle performance internazionali dei distretti agroalimentari.

In primo luogo, emerge l’eterogeneità dei distretti qui trattati: i) i distretti prevalentemente agricoli, legati all’agricoltura locale, che talvolta si integrano a valle nelle fasi del processo alimentare; ii) i distretti di prevalente trasformazione industriale, che utilizzano una materia prima generalmente non locale (esempio: pesce a Como, vino a Milano, grassi a Cuneo), che viene acquistata nei distretti agricoli o importata dall’estero; iii) i distretti multiprodotto, qui definiti come poli di sviluppo alimentare, ove le grandi imprese leader a livello nazionale gestiscono una supply-chain molto specializzata.

Le politiche pubbliche si dovrebbero adattare a tale eterogeneità.

Il caso più vistoso è quello che attiene ai distretti puramente agricoli che non hanno una robusta industria di trasformazione in loco: occorrerebbe rafforzare la fase della trasformazione industriale, dopo aver ovviamente sostenuto la qualità e la differenziazione (doc, dop, igt, ecc.) del prodotto agricolo. Le best practice individuate nei distretti con maggior export o con maggior peso di export sull’economia locale possono essere un buon modello imitativo per queste aree prevalentemente agricole.

Un altro esempio riguarda i distretti a prevalente trasformazione alimentare, ove la materia prima locale non è sufficiente a soddisfare la domanda di trasformazione del distretto, e quindi il vantaggio competitivo risiede nella componente industriale e in quella logistica. In questo caso, il modello dei poli di sviluppo alimentare potrebbe essere utilizzato per arricchire il range di prodotti trattati nel distretto: allargare la produzione – utilizzando gli stessi processi (sui quali il distretto ha un vantaggio competitivo) o le stesse materie prime (sulle quali il distretto ha economie di scala nell’acquisto) per ottenere invece nuove tipologie di prodotti (diversificazione orizzontale) – consentirebbe al distretto di sfruttare economie di scopo e di avvicinarsi ai vantaggi dei poli di sviluppo agroalimentare.

Su questi ultimi, una policy efficace potrebbe essere quella di rafforzare i legami tra impresa leader e la catena di fornitura locale, con idonee politiche di trasferimento verticale dell’innovazione e dei rating finanziari (Vitali, 2015).

Riferimenti bibliografici

Becattini G. (2000), Distrettualità fra industria e agricoltura, *La Questione Agraria*, 2, 11-24, Milano: Franco Angeli.

- Cecchi C. (1992), Per una definizione di distretto agricolo e distretto agroindustriale, *La Questione Agraria*, 46, 81-107, Milano: Franco Angeli.
- Fanfani R., Montresor E. (1991), Filiere, multinazionali e dimensione spaziale nel sistema agro-alimentare italiano, *La Questione Agraria*, 41, 165-201, Milano: Franco Angeli.
- Iacoponi L. (2002), Dal distretto agricolo al distretto rurale, in Valorosi F. (a cura di), *Lo sviluppo del sistema agricolo nell'economia post-industriale*, Milano: Franco Angeli.
- Sassi M. (2009), I distretti agroalimentari di qualità e rurali nella letteratura economico-agraria italiana, Università degli Studi di Pavia: *Collana Working Paper Economia alimentare e agroindustriale*, 1/2009.
- G.Vitali (2015), Tipicità agroalimentari e performance internazionali dei distretti italiani, Rho-Expo, Seminario CNR, *I prodotti tipici: una contraddizione o una speranza per l'agricoltura ed il Made in Italy agroalimentare?*.

Agricoltura sociale come innovazione sociale. Il ruolo del Forum Nazionale dell'Agricoltura sociale

di

Martina Lolini: EURAC Research Bolzano

Cristina Dalla Torre: EURAC Research Bolzano

Elisa Ravazzoli: EURAC Research Bolzano

Negli ultimi anni stiamo assistendo ad una diffusione del concetto di innovazione sociale, tanto nei dibattiti scientifici che nella pratica, in quanto strumento per promuovere una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile (Commissione Europea, 2010). L'innovazione sociale è definita come "la riconfigurazione di pratiche sociali in risposta alle sfide della società, al fine di accrescere il benessere sociale, con il coinvolgimento degli attori della società civile" (Polman et al., 2017). Questo concetto assai astratto si concretizza in iniziative che partono dalla comunità e determinano la creazione di nuovi modelli organizzativi e/o network, lo sviluppo di nuovi servizi.

Gli ambiti in cui tale concetto trova applicazione sono molteplici; tra questi, l'agricoltura sociale ne è un esempio. L'agricoltura sociale è definita come un modello di agricoltura innovativo, inclusivo, partecipativo e generativo che fornisce allo stesso tempo servizi ricreativi, educativi, e di assistenza (Di Iacovo e O'Connor, 2009). Il punto di partenza è la capacità intrinseca dell'agricoltura di generare benefici (servizi) per gruppi vulnerabili a rischio di esclusione sociale (Senni, 2005). Oggi l'agricoltura sociale assume un ruolo rilevante per lo sviluppo locale, soprattutto in seguito alla crisi dello welfare assistenziale, al calo progressivo delle risorse pubbliche investite nei servizi sociali, e alla crescente domanda di personalizzazione dei servizi socio-sanitari (Di Iacovo et al., 2014). In contesti caratterizzati da difficoltà nell'accesso ai principali centri di servizio, come le aree *aree interne* (Lucatelli, Carlucci, 2013; Barca et al., 2014) le pratiche di agricoltura sociale possono contribuire significativamente allo sviluppo del territorio (OECD, 2006). Attraverso il coinvolgimento delle imprese agricole e delle cooperative sociali, che collaborano con i settori pubblici della sanità e dei servizi sociali, l'agricoltura sociale diviene un motore di sviluppo. Essa permette alle comunità locali, soprattutto quelle rurali, di reagire alle sfide economiche, sociali e ambientali odierne verso un percorso di sviluppo autosufficiente (Bock, 2016).

Nel corso degli anni, le pratiche di agricoltura sociale si sono evolute in modo differente nelle regioni italiane sia rispetto alla loro diffusione (le esperienze più numerose sono nell'Italia Centrale rispetto al Sud e al Nord), sia alle attività proposte oltre al loro riconoscimento istituzionale e sociale. Ciò, determina una situazione eterogenea del panorama italiano (Di Iacovo et al., 2006). Inoltre, nonostante i primi

esempi italiani risalgano agli anni Settanta, la diffusione sull'intero territorio nazionale e la loro istituzionalizzazione come settore (L. 141/2015) sono avvenimenti relativamente recenti.

Il principale contributo all'organizzazione e legittimazione dell'agricoltura sociale è avvenuto all'inizio degli anni 2000 con l'attività della Rete delle Fattorie Sociali – www.fattoriesociali.it – (network specializzato nell'organizzazione, nell'educazione e nella formazione delle pratiche utilizzate in agricoltura sociale) e successivamente con l'istituzione del Forum Nazionale dell'agricoltura sociale nel 2011 – www.forumagricolturasociale.it.

(i) Il Forum come esempio di innovazione sociale nell'ambito dell'agricoltura sociale

Tra i promotori dell'agricoltura sociale in Italia, il Forum Nazionale dell'Agricoltura Sociale (FNAS) è l'attore che più di tutti ne ha favorito il riconoscimento, prima sociale e poi istituzionale. La sua azione è stata ed è tuttora molto rilevante per lo sviluppo dell'agricoltura sociale in Italia e recentemente in Europa mediterranea. Il presente contributo ha la finalità di analizzare l'azione collettiva di condivisione delle esperienze e di cooperazione promossa dal Forum per diffondere il modello di agricoltura sociale in Italia.

Per l'analisi è stato scelto un approccio di ricerca di tipo qualitativo: i dati sono stati raccolti nell'aprile 2018 durante un focus Group a cui hanno partecipato 11 membri del Forum Nazionale. In questa occasione si è ricostruita la storia dell'organizzazione, dalla fondazione ad oggi, e si è discusso degli impatti generati. Successivamente, sono state condotte 8 interviste individuali in profondità ai principali attori che hanno partecipato alla costituzione del forum e che hanno svolto le prime attività (essi costituiscono il network). Inoltre è stata fatta una intervista ad un policy maker di rilievo nazionale per ottenere informazioni sul processo di formazione della legge L. n. 141/15. Le informazioni raccolte sono state trascritte e analizzate qualitativamente (Mayring, 2000). Nei seguenti paragrafi sono stati riportati frammenti dell'intervista selezionati a supporto dell'analisi condotta.

Il Forum è un'associazione senza scopo di lucro costituita con il fine di rappresentare i valori e le istanze comuni, promuovendo la diffusione di un modello di agricoltura sociale etico, solidale, rispettoso dell'ambiente e della persona e che favorisce l'incontro tra gli attori che operano nei diversi ambiti che rientrano in tale settore (servizi alla persona, promozione del prodotto agricolo, tutela dei lavoratori) (Statuto del Forum, 2011).

Il Forum deve promuovere un nuovo modello di attività locale, economia, solidarietà, questioni che sono sancite dalla Carta dei Principi. (Intervista 2)

Sin dalla sua costituzione, il Forum ha voluto assumere un ruolo di rappresentanza dei diversi e variegati soggetti attivi in agricoltura sociale, cooperative sociali, imprese agricole, organizzazioni di produttori, sindacati, fornendo consulenze e supporto. Esso si è voluto affermare come un soggetto *super partes* che, svincolandosi dai modelli classici di rappresentanza delle grandi corporazioni di associazioni e cooperative, fungesse da

mediatore tra gli interessi del settore sociale e agricolo, valorizzando le esperienze concrete.

Il Forum oggi è così: quando si vede chi partecipa, ci si rende conto che sono tutti rappresentanti dei principali settori che lavorano nel campo dell'agricoltura sociale, quindi non c'è una struttura rappresentativa. [...] Il Forum porta l'esperienza [...]. Lo fa in forme e realtà diverse e coinvolgendo diversi tipi di attori [...]. È un raccoglitore, è un forum. (Intervista 3)

Il contributo del Forum Nazionale è stato fondamentale per la diffusione dell'agricoltura sociale. Attraverso la creazione di una comunità di pratica (Wenger, 2006), sono state "raccolte" differenti esperienze di agricoltura sociale in Italia, e raggruppate realtà economiche (e.g. piccole imprese, le associazioni e le cooperative sociali) impegnate nell'agricoltura per l'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti a rischio di esclusione. Inoltre, la capillarità e il raggio di azione del forum, presente ai diversi livelli amministrativi (locale, regionale e provinciale) è stato un ulteriore strumento di diffusione del modello di agricoltura sociale. Infatti, fin dalla sua nascita il Forum ha promosso la formazione di Forum Regionali (in Sicilia, Puglia, Campania, Lazio, Toscana, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, ecc...). Queste reti, composte direttamente da cooperative e imprese dell'agricoltura sociale, senza intermediari ne rappresentanti, hanno valorizzato la partecipazione diretta dei soggetti coinvolti nell'agricoltura sociale, marcando il legame diretto con il territorio.

Un grande risultato per noi è stata la capillarità che abbiamo sviluppato sui territori, un aspetto in cui altre reti non hanno avuto successo. E grazie a questa capillarità siamo riusciti a creare una piattaforma comune di valori sull'agricoltura sociale e abbiamo ritenuto molto importante diffondere tale piattaforma nei territori. (Intervista 7)

Infine il Forum ha contribuito attivamente al riconoscimento istituzionale dell'agricoltura sociale, intessendo rapporti con le Istituzioni e collaborando attivamente alla stesura della legge nazionale del 2015 (L. n. 141/15). Attraverso i Forum Regionali, esso ha anche collaborato alla stesura di leggi regionali (in Campania 5/2012, Friuli-Venezia Giulia 7/2018, Puglia 9/2018), che hanno legittimato l'agricoltura sociale come modello di welfare alternativo ai servizi socio-sanitari istituzionalizzati (Dell'Olio et al., 2017).

Noi siamo stati i portavoce di una visione. Il fatto che i politici parlino il nostro linguaggio e utilizzino la nostra terminologia per noi è un indicatore che stiamo andando nella giusta direzione, qualitativamente e quantitativamente. Abbiamo saputo incidere dal punto di vista culturale, su un modello di produzione culturale, di welfare, di prodotti agricoli. (Intervista 5)

Il modello di agricoltura sociale promosso dal Forum è l'espressione di un nuovo modo di comunicare la cura per il territorio che prevede il coinvolgimento di un insieme di attori tra cui non più solo le istituzioni pubbliche, ma anche le cooperative sociali, le

imprese private e la cittadinanza in senso ampio. Si assiste ad un processo di co-produzione innovativa dell'agricoltura sociale. Dando voce alle realtà ed esperienze concrete e favorendone lo scambio a livello nazionale, il Forum è riuscito a scardinare le lobby corporativiste di rappresentanza degli interessi, riconfigurando la partecipazione e la definizione del modello dell'agricoltura sociale. Al centro del processo di innovazione sociale promosso dal Forum c'è la capacità di mobilitare un grande numero di attori locali nella ricerca di soluzioni innovative in risposta ai bisogni sociali. Mediante la costruzione di nuove reti di relazioni tra le comunità locali, i consumatori, gli operatori socio-sanitari e le istituzioni, il Forum contribuisce ad offrire servizi innovativi e a dare nuova visibilità alle attività agricole, valorizzando il capitale sociale dei territori. L'agricoltura sociale diventa così la concretizzazione di progetti di *welfare generativo*, che mira a promuovere pratiche per uno sviluppo trasversale del territorio sostenendo la crescita, le competenze e le professionalità di coloro che sono a rischio esclusione sociale (Giarè, 2018).

Riferimenti bibliografici

- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014), Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, *Materiali Uval*, 31, Roma.
- Bock B.B. (2016), Rural marginalization and the role of social innovation; a turn towards exogenous development and rural reconnection, *Sociologia Ruralis* 56, 4.
- Coleman J. (1988), Social capital in the creation of human capital, *American Journal of Sociology*, 94.
- Commissione Europea (2010), *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, Comunicazione della Commissione.
- Dell'Olio M., Hassnik J., Vaandrager L. (2017), The development of social farming in Italy: A qualitative inquiry across four regions, *Journal for Rural Studies* 56, 65-75.
- Di Iacovo F., Moruzzo R., Rossignoli C., Scarpellini P. (2014), Transition Management and Social Innovation in Rural Areas: Lessons from Social Farming, *Journal of Agricultural Education and Extension*, 20, 3, 327-347.
- Di Iacovo F., O'Connor D. (2009), *Supporting policies for Social Farming in Europe. Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Area*. Firenze: Arsia.
- Di Iacovo F., Senni S., de Knecht J. (2006), Farming for health in Italy, in: J. Hassink, M. Van Dijk (eds) *Farming for Health*, Wageningen: Springer, 289-308.
- Giarè F. (2018), *Rapporto sull'agricoltura sociale in Italia*, Roma: Ministero delle politiche agricole e forestali.
- Lucatelli S., Carlucci C. (2013), Le aree interne dell'Italia: una strategia di sviluppo economico, in: *Percorsi di governance per la valutazione delle aree rurali nella prospettiva di riforma delle politiche europee*, Firenze: Accademia dei Georgofili.
- Mayring P. (2000), Qualitative content analysis, *Forum: Qualitative Social Research*, 1, 2, <http://217.160.35.246/fqs-texte/2-00/2-00mayring-e.pdf>
- Mulgan G. (2006), Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated, Oxford: Said Business School, *Working Paper*.

- OECD (2006), *The new rural Paradigm and Governance*, Paris: OECD.
- Polman N., Slee B., Kluvánková T., Dijkshoorn M., Nijnik M., Gezik V., Soma K. (2017), Classification of Social Innovations for Marginalized Rural Areas, Deliverable 2.1, *Social Innovation in Marginalized Rural Area (SIMRA)*.
- Ricciardi D., Pascarelli M., De Vivo C. (2017), Innovare e sviluppare conoscenza: l'agricoltura in Basilicata, *EyesReg*, 7, 2, 60-63.
- Senni S. (2005), L'agricoltura sociale come fattore di sviluppo rurale, *Agriregionieuropa*, 2.
- Secco, L. et al. (2017), Set of methods to assess SI implications at different levels: Instructions for WPs 5&6, *Social Innovation in Marginalized Rural Area (SIMRA)*.
- Wenger E. (2006), *Comunità di pratica: apprendimento, significato e identità*, Milano: Cortina.