

# LE REGIONI D'EUROPA TRA IDENTITÀ LOCALI, NUOVE COMUNITÀ E DISPARITÀ TERRITORIALI

The regions of Europe among local identities,  
new communities and territorial disparities

a cura di

Patrizia Lattarulo, Andrea Omizzolo,  
Francesco Palermo, Vincenzo Provenzano,  
Thomas Streifeneder



Associazione  
italiana  
di scienze  
regionali

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

*Collana dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe)*

L'Associazione Italiana di Scienze Regionali, con sede legale in Milano, è parte della European Regional Science Association (ERSA) e della Regional Science Association International (RSAI).

L'AISRe rappresenta un luogo di confronto tra studiosi di discipline diverse, di ambito accademico e non, uniti dal comune interesse per la conoscenza e la pianificazione dei fenomeni economici e territoriali.

L'AISRe promuove la diffusione delle idee sui problemi regionali e, in generale, sui problemi sociali ed economici aventi una dimensione spaziale.

Questa collana presenta monografie e raccolte di saggi, prodotte dagli apporti multidisciplinari per i quali l'AISRe costituisce un punto di confluenza.

*Comitato Scientifico della Collana di Scienze Regionali*

Cristoforo Sergio Bertuglia, Dino Borri, Ron Boschma, Roberto Camagni, Riccardo Cappellin, Enrico Ciciotti, Giuseppe Dematteis, Gioacchino Garofoli, Rodolfo Helg, Enzo Pontarollo, Andrés Rodríguez-Pose, Lanfranco Senn, André Torre, Antonio Vázquez-Barquero.

*Per il triennio 2016-2019 il Consiglio Direttivo è costituito da:*

Guido Pellegrini (*Presidente*), Patrizia Lattarulo (*Segretario*), Vincenzo Provenzano (*Tesoriere*).

*Consiglieri:* Marco Alderighi, Marco Bellandi, Fiorenzo Ferlaino, Francesca Gamberotto, Donato Iacobucci, Camilla Lenzi, Emanuela Marrocu, Fabio Mazzola, Corinna Morandi, Rosanna Nisticò, Laura Resmini, Francesca Silvia Rota.

*Revisori dei conti:* Marusca De Castris, Giovanni Perucca, Davide Piacentino.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

[http://www.francoangeli.it/come\\_publicare/publicare\\_19.asp](http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# LE REGIONI D'EUROPA TRA IDENTITÀ LOCALI, NUOVE COMUNITÀ E DISPARITÀ TERRITORIALI

**The regions of Europe among local identities,  
new communities and territorial disparities**

a cura di

Patrizia Lattarulo, Andrea Omizzolo,  
Francesco Palermo, Vincenzo Provenzano,  
Thomas Streifeneder

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS



*Progetto grafico della copertina:* Studio Tandem, Milano

*In copertina:* Ad. e M.P. Verneuil, *Kaleidoscope Ornaments Abstrait*, Ed. Albert Levy, 1925  
Orsa Maggiore, 1990

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

# Indice

Introduzione .....	7
<i>Patrizia Lattarulo, Andrea Omizzolo, Francesco Palermo, Vincenzo Provenzano, Thomas Streifeneder</i>	

## **Parte I – L’Europa delle regioni, tra movimenti indipendentisti e richieste di autonomia**

The 1 <sup>st</sup> of October and the rupture with the Spanish Constitutional legal .....	17
<i>Argelia Queralt Jiménez</i>	

A Multilevel Governance Perspective on Disintegrative Dynamics within EU Member States .....	35
<i>Patricia Popelier</i>	

Autonomia, Europa e secessione. Come stanno le cose?.....	55
<i>Francesco Palermo</i>	

Autonomia rafforzata e differenziazione: materie e risorse nelle richieste delle Regioni .....	77
<i>Lisa Grazzini, Patrizia Lattarulo, Marika Macchi, Alessandro Petretto</i>	

Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze di intesa .....	109
<i>Alberto Zanardi</i>	

## **Parte II – Le regioni europee e le disparità territoriali**

Proposta di analisi <i>shift-share</i> dinamico-cumulativa al caso dell’occupazione delle metroregioni italiane (2000-2014).....	119
<i>Marco Bagliani, Paolo Feletig, Fiorenzo Ferlaino, Francesca Silvia Rota</i>	

Disparità regionali e cambiamento strutturale in Europa dopo la grande crisi del nuovo secolo.....	143
<i>Eleonora Cutrini</i>	

Gli indicatori di sviluppo sostenibile nelle regioni italiane: indicatori, modelli e implicazioni per le politiche regionali .....	171
<i>Angela Ferruzza, Barbara Baldazzi, Luigi Costanzo, Paola Patteri, Giovanna Tagliacozzo, Paola Ungaro</i>	
Microcredit, regional programs and credit guarantees in Italy .....	203
<i>Massimo Arnone Vincenzo Provenzano</i>	
Judicial efficiency and the location of foreign direct investment. Evidence from Italy.....	221
<i>Simona Comi, Mara Grasseni, Laura Resmini</i>	

### **Parte III – Cooperazione urbano-rurale: diversità e nuove opportunità**

The diversity of urban-rural exchange. Is there still space for further developments?.....	241
<i>Thomas Streifeneder, Verena Gramm, Sophia Dellantonio, Andrea Omizzolo, Valentina Cattivelli</i>	
Innovazione sociale e partecipazione nella produzione di cultura. Dolom.it: un caso studio in ambito museale.....	271
<i>Chiara Zanetti, Stefania Zardini Lacedelli, Marta Pascolini</i>	
L'agricoltura sociale in Alto Adige: un esempio di innovazione sociale nelle aree montane italiane.....	295
<i>Cristina Dalla Torre, Verena Gramm, Elisa Ravazzoli</i>	
Progetti di utilità pubblica e disagio locale: prove di confronto creativo per scenari in continua evoluzione.....	319
<i>Fabio Riva</i>	
Accessibility to services of general interest in peripheral mountain areas: Which solutions to improve it?.....	337
<i>Peter Laner, Valentina Cattivelli, Christian Hoffmann</i>	
Per una visione integrata del trasporto transfrontaliero nelle regioni alpine ..	357
<i>Alberto Dianin, Federico Cavallaro</i>	
Maieutic for dialogue: connecting an argumentative approach to media- tion and educational transactional analysis.....	379
<i>Federico Reggio, Marina Sartor Hoffer</i>	

## **Parte IV – Sezione giovani**

From cultural heritage to development: the role of creativity .....	397
<i>Silvia Cerisola</i>	
The debated nature of territorial interests in urban areas: insights from a monographic study.....	405
<i>Matteo Del Fabbro</i>	
Territorial capital and firm performance: evidence from Italian regions .....	411
<i>Valentina Morretta</i>	
Public Policies for Economic Development in Europe: The Conditioning Role of Local Government Institutions .....	419
<i>Marco Di Cataldo</i>	
Felicità e contesto istituzionale: il caso italiano .....	429
<i>Maria Grazia D’Apolito</i>	
Territorial Impacts of Innovative Transport Solutions.....	441
<i>Fulvio Silvestri, Pierluigi Coppola</i>	
Efficientamento energetico delle strutture ospedaliere: criteri per la partecipazione al bando POR-FESR 2014-2020 .....	451
<i>Marco Carpinelli, Sara Macagno</i>	



## Introduzione

*Patrizia Lattarulo\**, *Andrea Omizzolo*<sup>°</sup>, *Francesco Palermo*<sup>§</sup>,  
*Vincenzo Provenzano*<sup>♦</sup>, *Thomas Streifeneder*<sup>°</sup>

L'Europa oggi è attraversata da una forte domanda di autonomia da parte dei territori: da un lato, a tutela delle identità delle comunità locali e, dall'altro, per la crescente richiesta di una più ampia rappresentanza delle cittadinanze residenti. Tali istanze possono, però, mettere a rischio gli obiettivi di equilibrio e di integrazione tra parti del territorio e tra chi le abita, obiettivi da sempre al centro della riflessione e delle proposte sviluppate nell'ambito delle scienze regionali. La recente crisi ha acuito l'instabilità e allargato i divari economici e sociali non solo tra regioni, ma anche all'interno delle regioni stesse. I divari Nord-Sud in Italia sono ulteriormente aumentati e, in una fase post crisi, questo inarrestabile processo necessita di approfondimenti scientifici e di *policy* sempre maggiori in termini di impegno e di capacità di intervento.

Se la crescita economica del decennio trascorso aveva trovato impulso nell'ampliarsi degli spazi delle relazioni e degli scambi, le risposte alle minacce portate dalla crisi si sono concretizzate nella chiusura dei confini e nella difesa dei livelli di benessere locali. Una particolare specificazione di questo tema riguarda anche le relazioni e i mutevoli equilibri tra territori e sistemi locali urbani e rurali, tra pianura e montagna e, all'interno delle aree montane, tra i fondivalle maggiormente urbanizzati e i territori di alta quota, zone spesso di confine tra province, regioni e stati. Le relazioni che i sistemi urbani italiani intessono con le vicine aree montane si traducono ancora oggi in rapporti non bilanciati di scambi, condizionamenti e livelli di benessere.

---

\* IRPET – Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana, Firenze, Italia, e-mail: [patrizia.lattarulo@irpet.it](mailto:patrizia.lattarulo@irpet.it).

° EuracResearch, Istituto per lo sviluppo regionale, Bolzano, Italia, e-mail: [andrea.omizzolo@eurac.edu](mailto:andrea.omizzolo@eurac.edu); [thomas.streifeneder@eurac.edu](mailto:thomas.streifeneder@eurac.edu).

§ Università di Verona, Dipartimento di Scienze Giuridiche e Eurac Research, Bolzano/Bozen, Italia, e-mail: [francesco.palermo@univr.it](mailto:francesco.palermo@univr.it).

♦ Università di Palermo, Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche, Palermo, Italia, e-mail: [vincenzo.provenzano@unipa.it](mailto:vincenzo.provenzano@unipa.it).

Per ripercorrere questi temi, il volume raccoglie alcuni contributi presentati alla XXXIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali, svoltasi a Bolzano il 17, 18 e 19 settembre 2018, offrendo una riflessione ampia e approfondita delle questioni legate alle crescenti disparità territoriali nel nostro paese e in Europa. Nella sua articolazione, esso si sviluppa in tre parti dedicate rispettivamente ai temi delle nuove autonomie e alle sfide che esse impongono a partire dal punto di vista delle istituzioni internazionali alle regioni europee e ad un'ampia definizione di disparità territoriali con particolare riferimento all'Italia; alla cooperazione urbano-rurale e alle sue diversità e opportunità prendendo spunto dall'esperienza di un'area specifica come l'Alto Adige. In tale cornice, il volume offre, nelle intenzioni dei curatori, una acuta riflessione su temi di urgente attualità per il nostro paese e di grande interesse per alle scienze regionali, accogliendo sfide importanti sul piano propriamente scientifico e di policy.

Una novità editoriale di quest'anno è rappresentata, nella parte finale del volume, da uno spazio dedicato a brevi contributi a cura di giovani autori vincitori dei premi AISRe del 2018.

## **1. L'Europa delle regioni, tra movimenti indipendentisti e richieste di autonomia**

Oggi crescenti richieste di autonomia provengono, con diversi gradi di intensità e di "drammaticità", da molte regioni europee, tra le quali la Scozia in Gran Bretagna, la Catalogna e i Paesi Baschi in Spagna o le Fiandre in Belgio. In alcuni di questi casi le richieste propongono istanze anche molto forti, di ispirazione indipendentista. Il fenomeno è per lo più espressione delle crescenti disparità territoriali che caratterizzano molti Paesi, accompagnate dalla convinzione di alcune aree di essere più competitive da sole che unite. In questo contesto, è giusto che l'assetto dello Stato si adatti alle richieste di parti del territorio per rispondere alle istanze locali, o piuttosto va perseguita l'uniformità in tutte le aree del Paese? Fino a che punto è possibile prevedere maggiori spazi di autonomia di alcune regioni, che siano compatibili con la salvaguardia dei principi di unità nazionale? Qual è la linea di confine tra federalismo differenziato e la nascita di nuovi statuti speciali? Su questi temi ci si sta interrogando oggi in Italia, dopo che alcune regioni ordinarie (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) hanno formalmente richiesto maggiori spazi di autonomia e sono state firmate le pre-intese tra lo Stato e le Regioni in questione (febbraio 2018, febbraio 2019). Nel frattempo, quasi tutte le altre regioni hanno manifestato interesse per questo processo o hanno avviato un dibattito interno.

Il tema riguarda l'assetto dello Stato nella sua articolazione verticale, e come questo possa meglio rispondere alle richieste dei cittadini nelle aree interessate e,

ancora più, nell'intero paese. In realtà nazionali fortemente differenziate per tassi di crescita e per caratteristiche socio-economiche, il timore è che parti di queste possano essere lasciate indietro e che venga meno il principio di solidarietà a tutela dei soggetti più deboli. È necessario, dunque, stimolare e orientare la ricerca verso il tema delle identità e autonomie locali e dei loro effetti territoriali, che sta oggi attraversando il dibattito politico nazionale e internazionale, ma che necessita di una forte attenzione da parte della comunità scientifica. Lo sguardo è rivolto anche oltre i confini nazionali, per guardare alle esperienze e ai punti di vista offerti dal contesto internazionale. Il primo contributo presentato in questa raccolta di saggi riguarda, infatti, le difficoltà dell'Europa di fronte alle richieste delle regioni di un proprio riconoscimento autonomo rispetto allo Stato di appartenenza (P. Popelier); viene poi presentata l'esperienza spagnola e vengono discusse le richieste di autonomia provenienti dalla Catalogna, che rappresenta un caso di studio di grande interesse anche per il nostro paese (A. Queralt); passando al caso italiano, questo viene analizzato dal punto di vista della coerenza del processo in atto con i principi della nostra Costituzione (F. Palermo); dal punto di vista del contributo al migliore assetto dello Stato (L. Grazzini, P. Lattarulo, M. Machi e A. Petretto) e, infine, dal punto di vista della sostenibilità economica e delle implicazioni sotto il profilo dell'equità (A. Zanardi).

Nonostante l'Unione Europea abbia tra i suoi principali obiettivi l'integrazione, sono sempre più frequenti i casi in cui vengono presentate richieste di rappresentanza autonoma di regioni rispetto agli Stati di appartenenza. Tra i principi ispiratori dell'Unione, vi è infatti il proposito di "creare una unione sempre più stretta tra i cittadini d'Europa", ma questo principio viene oggi messo pesantemente in discussione da due opposte pressioni provenienti dagli Stati membri: la spinta nazionalista-sovranista, da un lato, di cui la Brexit è il caso più avanzato; e la crescente frammentazione originata dalla richiesta di autonomia regionale, dall'altro. In particolare, Popelier discute nel suo saggio della posizione dell'Europa rispetto alle richieste di autonomia e a quelle più radicali di secessione da parte di regioni degli stati membri. Popelier contesta la possibilità dell'Unione di assumere una posizione neutrale e suggerisce un maggiore coinvolgimento nei processi di frammentazione che riguardano alcuni paesi membri. L'Unione è, infatti, parte in causa nei processi di autonomia, sui quali quindi è tenuta a intervenire. Per questo motivo è auspicata la previsione di disposizioni nel Trattato per disciplinare il ruolo dell'Unione in queste questioni.

Il caso politico che ha dominato lo scenario europeo nell'ultimo anno è quello catalano, dove il processo indipendentista è stato segnato da toni fortemente populistici. È questa la tesi del lavoro di Queralt che ripercorre le fasi del processo indipendentista catalano, per rilevare che il movimento ha strategicamente enfatizzato la richiesta di democrazia, rispetto alla richiesta di indipendenza.

Dall'articolo emerge come, con in mente l'obiettivo dell'indipendenza della Catalogna, i leader del movimento abbiano usato metodi non democratici e illiberali per convincere non solo la popolazione catalana, ma soprattutto la comunità internazionale, che la Spagna era prossima ad una dittatura e che il governo catalano stava solo cercando di difendere i propri diritti e i diritti dei catalani di fronte a tali politiche. Inoltre, si osserva, il movimento ha basato una larga parte delle proprie argomentazioni sull'illegittimità della custodia in carcere di alcuni dei maggiori leader indipendentisti, azioni forse eccessive, ma solidamente fondate sulla motivazione della rottura dell'ordine costituzionale. Un terzo punto a sostegno della tesi dell'autore riguarda il mito della popolazione catalana omogenea e unita da una domanda univoca di indipendenza. Infine, nel lavoro si mette in discussione il diritto di decidere, sancito dal metodo referendario, come unica strategia per raggiungere un accordo democratico sul futuro della Catalogna, come definito dai leader indipendentisti catalani.

In continuità con i lavori precedenti, anche l'articolo di Palermo si interroga sul nesso tra le tendenze separatiste, presenti e in crescita di consenso in diverse regioni d'Europa, e l'europeismo, inteso come movimento per l'unificazione europea, dunque, come volontà di appartenenza all'Unione. I rapporti tra europeismo e secessionismo sono molteplici e differenziati, a partire da due posizioni contrastanti: quella che vede nell'autonomia una fase di transizione verso posizioni più radicali di separatismo e al contrario, quella che vede nella condivisione del progetto europeo da parte delle regioni forti un freno alle spinte autonomiste. Quale che sia l'influenza dell'europeismo sulle rivendicazioni secessionistiche che vanno affermandosi nel continente negli ultimi anni, il maggiore contributo – conclude il saggio – sembra comunque essere l'adesione generalizzata, da parte di tutti gli attori coinvolti, alle acquisizioni del costituzionalismo come tendenza a disciplinare attraverso il diritto non solo il potere politico ma anche i processi rivoluzionari, come la secessione. È quanto emerge anche dall'esempio della Brexit, in merito al ruolo dell'Europa nel dotare di una procedura condivisa il processo, altrimenti *extra-ordinem*, di separazione.

Entrando nel merito delle questioni che riguardano più direttamente il nostro Paese, Grazzini, Lattarulo, Macchi e Petretto descrivono il processo in atto e le richieste avanzate dalle tre regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) firmatarie delle intese Stato-Regioni e dalle altre regioni che hanno successivamente iniziato il percorso di differenziazione. Dopo aver ricostruito il quadro generale delle richieste, il lavoro pone l'accento su: 1. la necessità di definire il contributo di questo processo ad un assetto decentrato dello Stato più efficiente e più capace di rispondere alle richieste dei cittadini; 2. il rispetto di vincoli (quali l'invarianza della spesa pubblica; l'invarianza della pressione fiscale; la conferma del principio di solidarietà verso i più deboli), destinati a limitare

sostanzialmente gli spazi di autonomia. Dall'analisi di questi punti emerge l'opportunità di inserire il processo dell'autonomia differenziata all'interno del percorso federalista avviato con la riforma costituzionale del 2001, e rimasto ad oggi largamente inattuato. Una parte del lavoro è dedicato alla discussione delle richieste per le materie in ambito di protezione ambientale, ecosistemi e cultura e politiche per il mercato del lavoro.

Sempre rivolto a contribuire al dibattito sul caso italiano, il saggio di Zanardi si focalizza sul ri-disegno di un assetto decentrato, a partire dalla allocazione delle risorse e della capacità di spesa. L'autore individua nel principio dei fabbisogni standard, previsto dalla 42/2009, la strada da seguire verso un nuovo modello di offerta di servizi sul territorio che superi la spesa storica. Il primo inevitabile passaggio viene individuato nella definizione dei livelli essenziali di servizi (Lea) necessari a garantire equità delle prestazioni su tutto il territorio del Paese. Il lavoro pone grande enfasi sul rispetto dei principi di solidarietà e di equità sanciti costituzionalmente.

In conclusione, le Scienze Regionali offrono dunque un importante punto di vista su un tema alquanto complesso come quello delle autonomie, accogliendo le riflessioni provenienti da discipline diverse e analizzando le esperienze maturate a diverse scale territoriali e in diversi paesi.

## **2. Le regioni europee e le disparità territoriali**

I temi selezionati nella seconda parte del volume si indirizzano verso un ventaglio di opzioni, analisi e scenari che dimostrano la necessità di tecniche e di approcci tra loro non sempre confrontabili, ma che sicuramente arricchiscono la cassetta degli attrezzi dello scienziato regionale. In particolare Bagliani, Feletig, Ferlaino e Rota, reintroducono, con un taglio dinamico-cumulativo, il metodo dell'analisi *shift-share* per la comprensione delle differenze economiche e sociali nell'ambito della crescita delle regioni. In particolare, vengono analizzate le metroregioni italiane suddivise in gruppi omogenei per la loro risposta alla crisi economica di questi anni, e avendo come ambito spaziale di riferimento le *Functional Urban Areas* (FUA). L'ampio arco temporale proposto 2000-2014 consente di evidenziare le dinamiche precedenti e conseguenti alla crisi, facendo emergere comportamenti simili e risposte difformi e peculiari dei diversi sistemi locali.

Le differenze di crescita sono alla base del dibattito europeo che continua ad interrogarsi sui meccanismi alla base dei crescenti divari in contrapposizione ai fautori dei processi automatici di convergenza economica. È necessario, quindi, guardare alla crescente disparità tra aree centrali ed aree periferiche, tra aree interne e aree esposte, tra Nord e Sud dei Paesi e dell'Europa. In Italia questi

aspetti assumono rilievi significativi anche nell'ambito di un ampio concetto di coesione economica, sociale e territoriale.

Cutrini, nel suo contributo, osserva come lo sviluppo ineguale è una caratteristica tipica del panorama economico europeo. A tal fine rimane essenziale nello spirito del principio di solidarietà, approfondire l'articolazione territoriale della produzione e della ricchezza in Europa. Su questo sfondo, il contributo si propone di far luce sulle disuguaglianze regionali dopo il doppio *shock* derivante dai processi di globalizzazione e di crisi finanziaria globale. Il lavoro consente di identificare alcuni *cluster* di regioni sulla base dell'analisi di specifici algoritmi) confermando che le caratteristiche strutturali iniziali e le dinamiche divergenti in termini di declino dell'industria e crescita dei servizi ad alta produttività spiegano l'appartenenza delle regioni a club differenziati. Gli interventi di politica economica dovrebbero orientarsi a specifici percorsi di ripresa e cambiamento strutturale. Nell'ambito dei club regionali appare interessante un possibile parallelismo con le *related varieties*, che apre diverse e proficui sentieri di analisi per le "*lagging areas*", alla fine parzialmente supportate a livello delle politiche europee.

Sul tema delle disuguaglianze territoriali e regionali Ferruzza, Baldazzi, Costanzo, Patteri, Tagliacozzo, Ungaro aprono una finestra specifica utilizzando e diffondendo per la prima volta una analisi regionale sugli Indicatori di sostenibilità dell'Agenda 2030 dell'Onu per lo sviluppo sostenibile. Si è di fronte al necessario bilanciamento delle diverse dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, sociale e ambientale e istituzionale.

Un'attenzione particolare è rivolta all'analisi delle disuguaglianze declinate in termini di diversità regionali. L'ampia mole di dati con 175 indicatori evidenziano una geografia differenziata in Italia, in termini di indicatori come la povertà, l'istruzione, il lavoro e le imprese, confermando le analisi tradizionali e evidenziando ancora una volta gli ampi differenziali Nord-Sud. Questi aspetti sono da correlare ai contributi presenti nella prima parte del volume e che pongono interrogativi sul federalismo differenziato. I livelli essenziali dei servizi, sanciti dalla Costituzione, dovrebbe confrontarsi con i risultati degli obiettivi 1 e 10 orientati ad analizzare la povertà e le disuguaglianze, e che mostrano una ampia dicotomia tra il Nord e il Mezzogiorno d'Italia.

La lettura degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, come precedentemente indicato, assume un suo ruolo anche per lo sviluppo di strumenti finanziari come il microcredito e in termini più ampi ai nuovi concetti di Social Banking. Arnone e Provenzano propongono un'analisi delle iniziative di microcredito condotte per comprenderne in particolare gli sviluppi imprenditoriali e per verificare l'esistenza di un legame positivo tra i programmi di microcredito, finanziati in Italia negli ultimi anni, e la loro rischiosità. Un risultato interessante è che questi

programmi non mostrano nella loro rischiosità, differenze territoriali significative, anche perché un ruolo importante è svolto dalle garanzie esplicite ed implicite offerte. La presenza di sistemi di garanzia del credito di natura pubblica, e il ruolo degli intermediari bancari riducono significativamente il rischio di inadempimento. Il tema risulta, oggi, cruciale per la creazione e lo sviluppo di quelle attività “ibride” indirizzate alla creazione di posti di lavoro e alla riduzione delle ampie disuguaglianze presenti in aree economicamente svantaggiate come il Mezzogiorno.

Il legame tra efficienza amministrativa, considerata dal punto di vista del sistema giudiziario, e attrattività degli investimenti diretti esteri è un tema spesso trattato nella letteratura economica. Lo stesso Governatore della Banca d'Italia, nelle Considerazioni finali 29 maggio 2018) lo considera tra le questioni strutturali dell'economia italiana. Comi, Grasseni e Resmini analizzano questi aspetti adottando una scala comunale e focalizzandosi sulla giustizia civile. Con particolare riferimento ai contratti ed ai procedimenti relativi al lavoro, mostrano una diversa distribuzione nazionale della durata dei processi e il legame con l'attrazione di investimenti esteri. Il contributo, quindi, stimola la discussione sulle politiche di attrazione sottolineando l'importanza della qualità istituzionale e dell'efficienza amministrativa.

### **3. La Cooperazione urbano-rurale: diversità e nuove opportunità**

La Conferenza di Bolzano è stata l'occasione anche per ospitare riflessioni ispirate dal territorio che l'ha ospitata: l'Alto Adige. Questa provincia autonoma è quasi interamente montana, confinante con Austria e Svizzera nonché con province e regioni a statuto ordinario. Su Bolzano, insiste l'asse viario del Brennero, ed è punto di osservazione privilegiato per le dinamiche che coinvolgono le aree rurali, montane e periferiche del nostro Paese come d'Europa.

Fra queste si sottolineano i cambiamenti demografici, e le conseguenti disuguaglianze territoriali, dovute spesso alla mancanza di servizi di interesse generale, ma anche l'importanza crescente del capitale umano, la ricchezza e le opportunità offerte dalla diversità, da migliori e differenti relazioni fra territori vicini come quelli fra le aree urbane e quelle rurali.

Proprio queste relazioni sono diventate più intense negli ultimi anni, da ricondurre al rinnovato interesse per la natura, al desiderio di vivere esperienze considerate più autentiche nelle aree rurali da parte dei cittadini, insieme alla possibilità di entrare in contatto con gli agricoltori della regione.

Il contributo proposto da Streifeneder *et al.* mette in luce come le caratteristiche e le preferenze per queste nuove categorie di scambio tra città e campagna possano essere condizionate dalla natura dei benefici sociali associati allo scambio

medesimo, alle aspettative sulla esperienza e alla percezione della autenticità dei luoghi e delle attività. Si tratta, quindi, di scambi sempre più tesi ad aumentare la qualità della vita delle persone che vivono sia in aree urbane che in quelle rurali.

Proprio il tema della qualità della vita di una comunità, in particolare dal punto di vista culturale, è oggetto del caso studio proposto da Zanetti *et al.* In questo lavoro alcuni modelli museali partecipativi vengono presentati come promotori, attraverso le tecnologie digitali, di processi definibili come innovazione sociale. Le autrici, analizzando il caso di DOLOM.IT, guidano il lettore alla comprensione di come modelli museali partecipativi, abbinati all'utilizzo degli strumenti digitali, possono avere ricadute positive ad ampio raggio su tutto il tessuto sociale, sviluppando nuove connessioni possibili tra musei e società, favorendo processi di reinterpretazione e democratizzazione del patrimonio e ridefinendo i confini dell'azione patrimoniale, estendendola al di fuori delle comunità locali.

Tra i temi più sentiti in Alto Adige, l'agricoltura sociale offre un altro esempio di innovazione sociale. L'agricoltura rappresenta un aspetto chiave dei territori montani, ricordano Dalla Torre *et al.*, spesso caratterizzati da valli scarsamente popolate dove la pubblica amministrazione e il settore privato hanno difficoltà ad erogare servizi sociali attraverso le strutture classiche. Le ricercatrici di Eurac Research sottolineano come proprio le attività di agricoltura sociale hanno permesso la generazione di reddito aggiuntivo, diversificando le attività agricole, soprattutto da parte delle donne contadine. Le attività si configurano come una potenziale risposta innovativa alla necessità della comunità di servizi sociali più flessibili, personalizzati e delocalizzati, vicini alla natura e ad uno stile di vita rurale.

Allargando l'orizzonte ai principali servizi di interesse generale nell'Arco Alpino, Laner *et al.* hanno condiviso con la comunità di scienze regionali alcuni spunti su possibili soluzioni integrate per prevenirne la perdita nei prossimi anni. Hanno riflettuto sui fattori che attualmente condizionano l'erogazione di questi servizi che, a loro volta, influenzano la futura domanda e richiedono una generale ristrutturazione delle modalità di erogazione. Il contributo offre inoltre una previsione dell'andamento demografico per i prossimi anni che rivela importanti cambiamenti nella struttura ma che respinge l'ipotesi di un generale declino.

Al centro di tutte le riflessioni vi sono le persone e la qualità della vita delle comunità. L'agricoltura sociale e i modelli museali partecipativi sono alcune delle soluzioni "fuori dagli schemi" che spesso emergono spontaneamente in risposta a bisogni reali delle persone e dal confronto fra i diversi attori. Esse sono il frutto di progettualità il cui iter è basato sulla capacità relazionale delle persone, fra l'incontro e il confronto fra chi propone opere ritenute indispensabili e il territorio che dovrebbe accoglierle. È questa la tesi di Riva che nel suo contributo pone l'attenzione su alcuni aspetti chiave del capitale umano, evidenziando, attraverso

il racconto di un caso studio, come staff tecnici nell'arena del confronto con il territorio, attraverso adeguati percorsi di formazione e affiancamento, possano diventare risorse di relazione in grado di aggiungere contributi originali a quelli già sul campo di facilitatori, comunicatori.

Le competenze relazionali giocano un ruolo vitale in un territorio come l'Alto Adige, caratterizzato dall'interazione fra differenti lingue e culture. Reggio e Sartor Hoffer hanno condiviso alcune riflessioni sull'importanza dell'educazione al dialogo, fornendo anche indicazioni di tipo metodologico e teorico nella convergenza della prospettiva delle metodologie per la mediazione di conflitti e dell'analisi transazionale.

L'interdisciplinarietà consente di trarre vantaggio dall'apporto delle molteplici discipline e di sviluppare un programma per l'educazione al dialogo non solo fondato sui rapporti interpersonali, ma anche sulle loro interazioni più complesse, fino a lambire il tema della cittadinanza attiva e del ricorso a modelli partecipativi analizzati sia nella loro potenzialità progettuale, sia nella loro capacità di prevenire e risolvere i conflitti.

Il convegno ha anche approfondito il tema della mobilità in particolare la mobilità transfrontaliera delle persone nelle Alpi, pendolari e turisti su tutti. Dianin e Cavallaro portano l'attenzione nel loro contributo, a fronte di una crescente domanda, sulle diverse barriere di natura tecnica e politica che caratterizzano ancora l'offerta di trasporto pubblico transfrontaliero (connettività, info-mobilità e tariffazione, multi-modalità) e che spostamenti una mobilità fortemente squilibrata a favore dell'auto privata, con conseguenti esternalità negative. Le riflessioni dei ricercatori si sono concentrate sui limiti e sulle opportunità nello sviluppo di strategie transnazionali in una prospettiva sistemica, capace di tener conto tanto dei collegamenti transnazionali principali, quanto della rete di connessioni transfrontaliere minori.



# The 1<sup>st</sup> of October and the rupture with the Spanish Constitutional legal

*Argelia Queralt Jiménez\**

## **Abstract**

*Since the restoration of democracy in Spain, the pro-independence movement and political parties have always been present both in the Catalan and Spanish institutions. However, seven years ago their strategy changed substantially. Lately, as I will try to show in this article, the secessionist strategy has shifted to typically populist tactics and not as a mere local phenomenon, but as a reflection of a more global reaction to globalization and the impact of the economic crisis (Molina, 2018). Needless to say, on both sides of the political divide there are many elements to be analyzed, concerning Spanish and Catalan institutions, from a legal (and a political) perspective. However, the following pages will mostly deal with the elements that have configured the “process” to date. The reason for doing so is that the Catalan pro-independence groups have been offering a (false) idea of the movement’s purpose. It has constantly been repeated that the process is about democracy, but the facts show that it is about independence. And with this aim, the independence of Catalonia, in mind, the leaders of the process have been using non-democratic or illiberal tools to try to convince not only the Catalan population, but above all the international community, that Spain was about to become a dictatorship and that Catalonia was merely trying to defend its rights and the rights of Catalans in the face of such policies.*

*I will review the key arguments of what has been dubbed “processism” in order to unmask its lack of legal validity. Of course there are other arguments and core points that could be analyzed<sup>1</sup>, but in order to restrict my explanations to the legal elements, I will examine the disinformation given on the democratic nature of Spain: it has been compared with some current illiberal systems, while the democratic features of the Spanish constitutional system*

---

\* Universidad de Barcelona, Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho, Barcelona, Spain, e-mail: [aqueralt@ub.edu](mailto:aqueralt@ub.edu).

This work is a shorter version of a chapter of a book on “Integration and Disintegration in Europe” to be published in 2019 by the Societas Iuris Publici Europaei (SIPE).

1. One of the most frequently used pro-independence arguments has been “Spain steals from us”. Actually, it has been a constant argument in the Catalan nationalist discourse since the very beginning of the democratic regime after 1978 and the establishment of the first Catalan Government presided over by J. Pujol. (Llorach, 2018 p.89-ff.)

have been ignored. Besides, the movement has based much of its discourse on the illegitimacy of the remanding in custody of some of the most prominent pro-independence leaders; although this pre-trial imprisonment may well be considered disproportionate, there is a legal reason: the breaking with the Constitutional legal order. Thirdly, the myth of the single Catalan people, homogeneous and with a common demand: independence. And, finally, the right to decide, a plebiscitary tool as the only way to achieve a democratic agreement on the future of Catalonia, as defined by the Catalan pro-independence leaders<sup>2</sup>.

## 1. The rupture with the Constitutional legal order and the illegal referendum

Almost two years ago, on 6<sup>th</sup> and 7<sup>th</sup> September 2017, the Catalan Parliament passed two laws: the law on the unilateral referendum on self-determination and the transitory law (from the Spanish State to the new Catalan Republic), which sought Catalonia's institutional break from Spain. This rupture, already very serious in a democratic context, was possible because the representatives of 50% of Catalans unilaterally gambled to impose their venture on the other 50% of the Catalan population. This was the juncture when the Catalan governing institutions officially adopted unilateralism. There ensued several months in which there was an absolute abdication of the law by the Catalan authorities: nothing was considered to be binding, neither the Constitution, nor the Statute, nor the rights of parliamentarians, and, of course, none of the decisions of the Constitutional Court forbidding all these actions and warning of the (potential) consequences of disobeying them.

Before that date, the Constitutional Court and the central Government had warned the Catalan institutions several times that passing such laws would be in breach of the Constitutional legal order. The 6<sup>th</sup> and 7<sup>th</sup> September have gone down in Catalan history as two black days in our parliamentary and democratic life.

At that moment, the Catalan Parliament contained a majority of pro-independence MPs who, notwithstanding, did not represent the majority of the Catalan population<sup>3</sup>.

2. I would like to introduce a disclaimer regarding the references that I have used to prepare this chapter. As the pro-independence movement is a current one, many of my references are blogpost analyses, written by well-known social scientists and lawyers. Academic papers on this specific topic are still scarce. On the other hand, on some occasions, I will cite *El País* newspaper; this is because it is a general Spanish newspaper with an English version. Last but not least, many articles have been written on Catalan self-government and on the Spanish territorial system. I will not cite all of them, as this is not a work on the territorial model, but a work on the populist drift of the independence movement. I will cite some works in order to give some context on the state of knowledge of the issues dealt with.

3. The results of the elections of 2015 were as follow: *Together for Yes* 1,628,714 votes, 39.59% of votes, 62 MPs; *Ciutadans*, 736,364 votes, 17.90% of votes, 25 MPs; *Catalan Socialist Party* 523,283 votes, 12.72% of votes, 16 MPs; *Catalonia, Yes We Can* 367,613 votes 8.94% of votes, 11 MPs; *Popular Party* 349,193 votes, 8.49% of votes, 11 MPs; *CUP* 337,794 votes, 8.21% of votes, 10 MPs; These data can be consulted at <https://www.parlament.cat>.

Despite such a situation, the pro-independence parties decide to pass the laws and did so in breach of some of the fundamental rights of the opposition groups, as the Constitutional Court subsequently confirmed in its judgment 10/2018, 5<sup>th</sup> February 2018.

Following the Catalan referendum law, which was declared unconstitutional by the Constitutional Court, a “pseudo-referendum” was held on 1<sup>st</sup> October 2017. As the whole world was able to see on TV, there was massive participation<sup>4</sup>: On the other hand, the whole world witnessed the disproportionate and unnecessary police response (on the part of the force directed by the Ministry)<sup>5</sup>. The law had been declared unconstitutional, and the consultation did not fulfil any of the guarantees established, for instance, by the Venice Commission<sup>6</sup>.

On 10<sup>th</sup> October, following what was laid down in the Referendum Law, President Puigdemont made a Unilateral Declaration of Independence in Parliament, but he immediately suspended it in order to seek dialogue with the Spanish Government. The Government led by Mr. Mariano Rajoy asked Mr. Puigdemont whether he had declared independence or not. And after two weeks of some hesitation, Mr. Puigdemont, on 27<sup>th</sup> October, under great pressure from his followers, promoted the Unilateral Declaration that was passed by the Parliament as a “political” statement. Despite this declaration’s merely political, even symbolic, nature, the pro-independence leaders pretended that it was in fact a real Declaration of Independence. It was what they made their followers, who were actually expecting international recognition, believe.

Under these circumstances, the Spanish Senate gave its authorization to the Spanish Government to apply, for the first time in the country’s democratic history, art. 155 SC, which foresees:

1. *“If an Autonomous Community does not fulfil the obligations imposed upon it by the Constitution or other laws, or acts in a way seriously prejudicing the general interests of Spain, the Government, after lodging a complaint with the President of the Autonomous Community and failing to receive satisfaction therefore, may, following approval granted by an absolute majority of the Senate, take the measures necessary in order to compel the latter forcibly to meet said obligations, or in order to protect the above-mentioned general interests.*
2. *With a view to implementing the measures provided in the foregoing clause, the Government may issue instructions to all the authorities of the Autonomous Communities”.*

4. Although there was not any official scrutiny, the Government of Catalonia issued the following data: turnout 43%; 2,286,217 votes; 2,044,038 votes for yes and 177,547 votes for no.

5. Some data and images can be found at [https://elpais.com/elpais/2017/10/02/inenglish/1506943672\\_303303.html](https://elpais.com/elpais/2017/10/02/inenglish/1506943672_303303.html) – last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.

6. See Council of Europe (2006), *Guidelines on the holding of referendums*. An analysis of the inexistence of this minimum standards in the “pseudo-referendum” of the 1<sup>st</sup> October can be found in Castellà Andreu (2017).

As a consequence, on Monday, 30<sup>th</sup> October, the Spanish Government took over the Catalan Government's powers of self-government, including the powers of the President of the Generalitat. This enabled President Rajoy to call Catalan elections on 21<sup>st</sup> December 2017.

New elections were held on 21<sup>st</sup> December 2017. With a record turnout of 81%, for the first time in Catalonia, a “non-Catalanist” party, *Ciudananos*, won the largest number of seats in the Catalan Parliament. In contrast, the two parties that clearly favour dialogue and bridge-building (*PSC* and *Catalunya sí que es pot*) lost support. On the pro-independence side, in terms of votes Mr. Puigdemont, the leader who fled, beat Mr. Junqueras, the leader who, accepting his responsibilities, had been remanded in custody, where he has been for the past twelve months.

## **2. The open nature of the Spanish territorial organization system**

Catalonia is an Autonomous Community with almost eight million inhabitants with a highly developed level of political autonomy, and it has boosted the development of the whole autonomous system (Leon, 2018). It is also true that it has sometimes been undervalued by the “State”, and it is certainly true that Catalan self-government could go further<sup>7</sup>. However, this does not justify the unilateral rupture of the Spanish system.

First of all, the open nature of the territorial organization of power foreseen in the Constitution of 1978 must be emphasized. This means that the Spanish Constitution does not have a fixed, well-established system of decentralization. The drafters of the Constitution took a decision that involved establishing the bases for the political decentralization of three specific territories (Catalonia, the Basque Country and Galicia). These were the regions that had sought autonomy in the past. There was no clear idea as regards what should happen to the remaining regions in Spain. As has just been pointed out, the SC established rules and procedures to be followed in order to achieve autonomy, but, from that point, the Constitution was open. Actually, for the past 30 years it has been taught in classrooms that both the Constitution and Spanish Constitutional Court (SCC) case law recognized a specific constitutional role of the Autonomous Statutes: to develop and to close the open constitutional system. Due to their specific constitutional relevance, these Statutes were considered to be special laws, just beneath the level of the Constitution.

Subsequently, there were two main political agreements, one in 1981 and the other in 1992, which were responsible for the specific development of our system, the scope of its constitutional provisions. And the system worked very well indeed. It is quite obvious, though, that a system defined and written down

---

7. There are many articles on that issue, for example, Biglino (2016) or Arroyo Gil (2017, p.10-27).

immediately after 40 years of dictatorship needs to be adapted to new institutional, political and regional developments and needs.

For more than 10 years now, every Region has possessed the highest level of autonomy allowed by the Constitution. However, there are still important key elements of the system that need to be readjusted, not because of Catalonia, but in order to guarantee the survival of the whole system.

### **3. The decision by the Spanish Constitutional Court in 2010 on the Catalan Statute of Autonomy**

The Catalan “question” is an old one but, in recent years, it has re-emerged with great force. Most probably, the turning point is to be found in a decision by the Spanish Constitutional Court (SCC) in 2010<sup>8</sup> on the Statute of Autonomy of Catalonia passed in 2006. This Statute, by constitutional mandate, is an agreed law. In fact, any reform of the 1979 Statute of Catalonia required three different and consecutive conditions to legitimize the modification: (at least) a majority of two thirds of the Parliament of Catalonia; the support of (at least) an absolute majority of the (Spanish) Congress and (at least) a majority of the Senate; and, finally, a positive result in a referendum in Catalonia. For this reason, the constitutionalist doctrine had always described the Statute of Autonomy as an agreed norm in which the concurrence of two wishes, that of the autonomous community, and that of the State must concur. In this particular case, after the official publication of the new Catalan Statute, the Partido Popular filed an appeal before the Constitutional Court against it. In its judgment, the SCC not only overruled some articles of the new Statute, but also changed the very way of understanding the role of Statute, a source of law within the Spanish legal system. Against its own precedents, the Constitutional Court seemed to reject the constitutional role of the Statutes in developing the open territorial organization system established by our Fundamental Law<sup>9</sup>

In order to achieve the full picture of the situation, two important elements must be stressed: on the one hand, the *Partido Popular* had been carrying out an “anti-Catalan” campaign. It reached its peak in 2006: Mr. Rajoy promoted a signature-collection campaign against the Statute of Autonomy while it was being debated in the Spanish Parliament. The *PP* gave great prominence to it so everyone in Spain could see how citizens were signing against a new institutional law for Catalonia. On the other hand, it must be said that the Statute was not a priority for

8. In Spanish <https://boe.es/boe/dias/2010/07/16/pdfs/BOE-A-2010-11409.pdf> – last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.

9. Hundreds of papers have been written on Judgment SCC 31/2010. A good, and critical, review of it can be found in Barcelò *et al.* (2010), specifically, on the “agreed” nature of the Statute, the works of Albertí *et al.* (2010). Also, Albertí, 2016, pp.243-259. It is worth reading the effects that the judgment of the SCC had (or could have had) on the whole autonomous system (Albertí, 2010, p. 90-97).

Catalan citizens. In fact, it was included in the agenda by the Socialist President Pasqual Maragall. And, if I might say so, it turned into a nightmare for the leading party in the Government, the socialists: negotiations with *Esquerra* became a frustrating task. In the end, the Statute was passed by the Catalan Parliament without the agreement of the Catalan *Partido Popular* (15 votes out of 135).

All the same, on the afternoon of 10<sup>th</sup> July 2010, the streets of Barcelona were filled with protesters outraged by the ruling of the Constitutional Court on the Statute of Autonomy of Catalonia (JSCC 31/2010). This ruling was understood as an act of contempt against the will of the Catalan people expressed by their Parliament and a referendum. The demonstration, under the slogan “We are a nation. We decide” and headed by the President of the Generalitat, J.A. Montilla (of the Catalan Socialist Party) and the President of Parliament (from *ERC*), E. Benach, began as a popular protest against a judgment of the SCC, but ended up becoming, for much of its route, a call for independence. This was, without doubt, the starting point in the race towards independence, prominently starring *Convergència i Unió* and *Esquerra Republicana de Catalunya*.

## 4. Both sides of the process

### 4.1. On the Catalan side...

The predominant underlying cause of the “process” has been assumed to be the SCC Judgment 31/2010: it was the turning point at which part of the Catalanist movement opted for independence as a political goal, leaving aside more nuanced positions.

However, there are works and analyses that call into question whether the only cause of the growth of the pro-independence movement was the SCC Judgment 31/2010<sup>10</sup>. In fact, data show that the economic crisis was also a factor that fed the roots of the movement. In a comparison of the attitudes of Catalans and the inhabitants of the rest of Spain towards different elements and, in particular, respect for the system of autonomy, Eloisa del Pino (2017) shows that disaffection with this arrangement was growing noticeably in Catalonia... and in the remaining Autonomous Communities as of 2010. It is evident that the ruling against the Statute led to a decline in confidence in the autonomous system on the part of Catalans, but it is also necessary to include the economic crisis as a growth factor in disaffection. In addition, closely linked to the economic crisis, from 2012 specifically in Catalonia, two more elements need to be introduced: the consolidation of the idea

---

10. Amat (2019), in “La confabulació dels irresponsables” aims to take apart this stereotyped interpretation that the judgment against the Catalan Statute caused the change described; Barrio (2019, 139-158).

that the financing system was unfair to Catalonia and the attribution of the blame for the austerity measures applied by the Government to the central administration. The sum of all these elements, some only affecting Catalans and others whose impact was shared by the rest of the Autonomous Communities, offered the perfect setting for CiU and ERC to intensify their particular struggle for power in Catalonia. Barrio and Rodríguez-Teruel (2017) have presented empirical data on the power struggle in which CiU and ERC have been immersed for years, and which has led to the radicalization of CiU's discourse, from nationalism to positions close to independence<sup>11</sup>, This is shown by the commitment to what was called "the right to decide", with the holding of a popular consultation in 2014 (9N)<sup>12</sup>, and, as a consequence of the adoption of certain decisions, the commitment to independence; starting in 2012, the Government of President Mas promoted the construction of "state structures", with the creation of the Advisory Council for the National Transition<sup>13</sup>.

In 2015 new elections were held in Catalonia with a different political strategy: *CiU* and *ERC*, with some independents, agreed on a joint list, *Together for Yes*. The unitary list, however, harvested 62 seats in Parliament, that is to say only one more than the sum of the seats previously held by *CiU* and *ERC*. Therefore, they did not have an absolute majority, and they had to pay a high price by seeking the support of *CUP*: President Mas had to stand down, and Carles Puigdemont took office as the new President of Catalonia.

Seen in perspective, independence became the real objective, and the holding of a referendum agreed with the State a manoeuvre of distraction. In order to comply with a minimum appearance of their intention to implement dialogue, the National Agreement on the Right to Decide was created with an extremely short life and with two exit conditions: 1) President Puigdemont had promised to hold the referendum with or without a pact with the Spanish Government; 2) a date was pre-established: it should be held in the autumn of 2017. These two features meant that even those who had defended the possibility of an agreed referendum as a possible instrument for solving the political conflict in Catalonia lost all hope of success.

---

11. These authors describe that struggle of power as a result of CiU and ERC outbidding each other. (Barrio, Rodríguez-Teruel, 2017 p. 1776-1794).

12. On 9th November 2014 a participatory process on the political future of Catalonia was held in Catalonia. It should have been a referendum on the self-determination of the Region, but the Constitutional Court banned it due to the lack of competence of the Catalan Government to call it. In the end, President Mas decided that it would be unofficial and would be held with the implication of civil society. Notwithstanding, President Mas and two of his Ministers were convicted for an offence of disobedience and barred from holding public office for two years. Complete information can be found in García (2017). The questions in this unofficial consultation were: 1) "Do you want Catalonia to be a state?"; in the case of a positive response, 2) "Do you want Catalonia to be an independent state?".

13. Created by the Catalan Government by decree 113/2013, 12th February 2013 (DOGC 14th February 2013). A synthesis of their conclusions can be found in Generalitat de Catalunya (2014).

## 4.2. On the Spanish side...

All this occurred against the background of a Government led by Mr. Rajoy, who refused to engage in politics with respect to Catalonia. There are different reasons for this attitude, but two of them may be highlighted; on the one hand, a conscious approach to government and an ideology that involved avoiding negotiations or offering any concessions to Catalan sovereignty. This option, which is legitimate, is based, on the other hand, on an absolutely restrictive and inflexible interpretation of our legal system, and also of the Constitution, making it a kind of sacred, immutable text carved in stone. Mr. Rajoy constantly reiterated that “it is not that I do not want to, it is that I cannot”. However, he was not telling the truth because, as a certain proportion of constitutionalist doctrinal experts have defended, the Spanish Constitution still has a margin of manoeuvre that would extend to holding a referendum in Catalonia that was agreed, legal, but not binding. While in Catalonia the institutions remained outside the legally established margins, the Spanish Government neither attempted a real approach nor offered any alternative to Catalans. On the contrary, the strategy of the Premier was, first of all, to use the Constitutional Court as a shield against the excesses of the pro-independence institutions. Secondly, the Government of the State decided to take everything related to the “process” to court.

On the other hand, beyond the ideological option, there is a second important element that conditioned the reactions of President Rajoy’s Government: *Ciudadanos* appeared in the polls as a real alternative to the *Partido Popular*. This estimated increase in potential voters for *Ciudadanos* was due, to a great extent, to their position with regard to Catalonia. *Cs* has adopted a very hard-line attitude, rejecting dialogue with “the perpetrators of a coup d’état”, as they refer to the pro-independence leaders. Finally, the Government of the State decided to apply art. 155 SC, a constitutional safeguard clause, which had hitherto not been resorted to. What is clear is that its implementation implied a tipping point in institutional, political and social relations between Spain and Catalonia<sup>14</sup>.

## 5. Both a Constitutional and a European Crisis

### 5.1. A “populist drift”

In their work Barrio *et al.* (2018) depart from the definition of “populism” given by Cas Mudde (2004): “an ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups, ‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite’, and which argues that politics should be an expression

---

14. The decision on the implementation of art. 155 SC was challenged before the Constitutional Court; however, the Constitutional Court has not issued a decision on it yet.

of the *volonté générale* (general will) of the people”. They go on to connect the core elements derived from MUDDE’s definition with the key elements of Catalan regionalism. The conclusion they reach is that the pro-independence leaders, both political parties and social movements (the National Assembly of Catalonia and *Omnium Cultural*) have been using key rhetorical arguments clearly identifiable as populist. (Barrio, *et al*, 2018)

As the three above-mentioned Spanish professors explain, populism is based on an antagonistic division of society, on the existence of two homogeneous groups, the people and the elite. If we adopt it in the case of the discourse of the Catalan secessionist movement, that antagonism has been applied to the division between the good Catalans, the people of Catalonia, and the evil Spanish institutions. This is also the basis of Pappas (2016), who states modern populism and democratic illiberalism to be the same. In fact, for Pappas, “stripping to its essentials” the concept of populism, says that it “could be defined as the idea that political sovereignty belongs to and should be exercised by “the people.” This conceptualization “entails four essential attributes of “the people””, which, as I will try to show, are present in the pro-independence movement in Catalonia: “a) its potential to form a political majority; b) its allegedly homogeneous “over-soul” nature; c) its embattled social positioning in an ostensibly bipolar world; c) and its belief of holding the moral right” (Pappas, 2016).

So, there is no need for liberal checks and balances, or for the intermediation of political parties and representatives. Consequently, populism demands plebiscitary forms of democracy and direct links between the people and the leader (Barrio *et al*, 2018, p. 995), rejecting the basic rules of pluralism, protection of minorities, and political counterweights, key features of modern democracies. And, as a last element, I would also add the systematic use of methods of disinformation.

As I have already mentioned, my conclusion is that the pro-independence leaders have used such a political framework to develop their strategy, above all in the most recent stages of the “process”. The leaders of the “process” have abused and manipulated some corner-stone concepts of the liberal system: a) Democracy vs. rule of law; b) the concept of “we, the people”; c) the representative system; d) the right of self-determination; e) the scope of human rights; f) the appropriation of public institutions and the appropriation of public space. In order to limit my explanation, I will focus on, firstly, the disinformation given concerning the democratic nature of Spain: comparisons have been drawn with some present-day illiberal systems, while, at the same time, the clearly democratic aspects of the Spanish constitutional system have been relegated to the background. In addition, much of their discourse relies on the idea that the remanding in custody of the leading pro-independence figures is illegitimate;

even though this step may be seen as excessive, there is a clear legal reason: their rupture with the Constitutional legal order. In the third place, the myth of a sole Catalan people, homogeneous and with a common goal: independence. And, last but not least, the right to decide, a plebiscitary instrument as the only possible way to reach a democratic accord on the future of Catalonia, as laid down by the pro-independence leaders.

## *5.2. Spain: an imperfect Democracy, as all of them are*

Without sweeping aside the *Partido Popular* Government's share of responsibility for the crisis in Catalonia, the truth is that at a certain moment, the Catalan institutions chose, as described above, the path of unilaterality, arguing the lack of state response. At this juncture, the activity of the pro-independence movement lost its validity in constitutional terms. Moreover, it has been confirmed by prominent European leaders and the instances of the European Union: Spain is a democratic state of law and, therefore, there is no legal, domestic, European or international obligation that imposes a mandate for the Spanish institutions to hold a referendum in Catalonia. The Catalans are not an oppressed people whose rights are denied; there are no situations of inequality with regard to Spaniards from other parts of the state and, of course, there is no state violence. These would be some of the requirements that international institutions would consider to force a referendum, but Spain and Catalonia are far from this situation.

It is very important to remember that, notwithstanding the Catalan Government's grievance, Spain is indeed a democratic State; it is imperfect, of course, and with problems, some of which are undoubtedly serious, but it is globally accepted as a full liberal democracy. This is shown by different international rankings on democracy (an explanation of these indexes on Spain can be found in Mari-Klose, 2017). In the field of human rights the ratio of pending claims per inhabitant before the European Court of Human Rights in 2017 was similar to that of Belgium, France or Denmark, with 0.14, compared to Italy (0.23), Greece (0.31) or Turkey (3.25) (ECHR, 2018; Queralt Jiménez, 2017).

As I said, Spain has problems with some of the cardinal elements of a modern democratic state. Thus, there are several excesses which our courts perpetrate in relation to the freedom of expression, including here the Constitutional Court. The European Court of Human Rights (ECtHR), for instance, has condemned Spain three times due to the excessively restricted standards of freedom of expression, supported by legislation that has been regressive in this area (the recent Law on public safety is a good example) (Presno Linera, 2014). On the other hand, this does not mean that the Spanish judicial system systematically and structurally violates the right to freedom of expression. Proof of this is the number of messages that appear in our social networks without anything

happening. The excesses of some (very few) courts do not represent the majority. And, after all, a full system of judicial guarantees (including the ECtHR) is available for everyone in Spain.

### *5.3. There are no political prisoners but politicians on remand*

First of all, in Spain there are no political prisoners. The pro-independence leaders and their followers have promoted the idea that the politicians remanded in custody should not be there, because they limited themselves to defending their ideas peacefully and that, therefore, they cannot be charged with any criminal offences. This assertion poses a question regarding the very conception of the democratic rule of law. In the eyes of the “process” leaders, breaking the legal constitutional order on 6<sup>th</sup> and 7<sup>th</sup> September 2017 with the approval of the referendum and transitional laws, the holding of the referendum and the Unilateral Declaration of Independence do not deserve any legal reproach because these acts were carried out through democratic channels. It is true that they were enacted in Parliament and without (physical) violence, but it is utterly false that they were performed through democratic channels: they ignored the minorities (in fact a majority in this case as they represent less than half of the Catalan population) in Parliament, the rights of the opposition deputies were disregarded, and parliamentary procedure was deformed beyond all recognition. A pseudo-referendum was held without any guarantee, and independence was unilaterally declared. Those responsible for these decisions must assume their legal responsibilities, just as they would in any democratic state around Spain. Not for having committed rebellion, a category of offence in which it is difficult to classify what happened, but for having broken the pact of coexistence that was accepted by all through democratic channels four decades ago, the Constitution, and the fundamental Catalan institutional norm, the Statute passed in 2006.

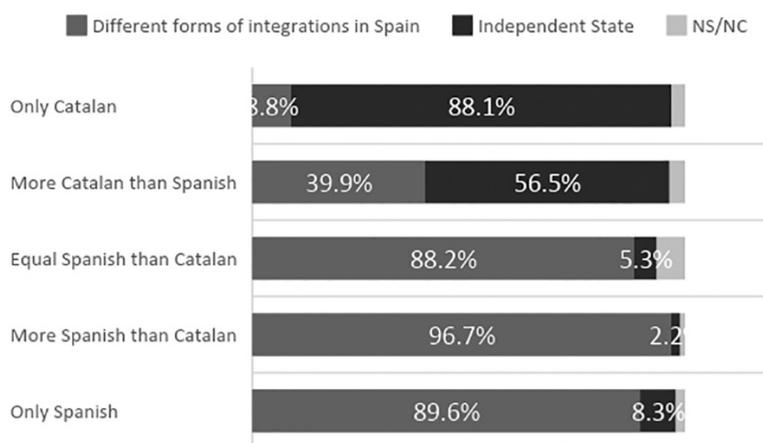
At present, the judicial situation of the pro-independence leaders is very hard<sup>15</sup>. Nine of them have already been on remand for more than one year. In November 2018 the Public prosecutors filed their written accusation against them in order to prepare the oral part of the criminal proceedings. The charges are extremely serious: rebellion, sedition, misuse of public funds and disobedience. All of them, except for disobedience, imply long prison sentences (rebellion implies a 25-year term) and also being barred from holding office.

The situation of pre-trial remand has been widely criticized by many scholars throughout Spain (myself included) as there appear to be other tools that are less restrictive of rights but with equal efficacy in protecting the aims of

---

15. Here can be found the current situation and the criminal charges regarding the leaders of the secessionist movement (El País, 2018) [https://elpais.com/elpais/2018/11/02/media/1541168854\\_071105.html](https://elpais.com/elpais/2018/11/02/media/1541168854_071105.html) – last accessed 30th October 2018.

Figure 1 – Preferences as regards territorial models vs. feeling of belonging



the provisional remand: the risk of absconding and of evidence destruction. Furthermore, the criminal charges against the secessionist leaders have been much disputed, in particular those of rebellion and sedition.

#### 5.4. The myth of a “single Catalan people”

President Torra constantly refers to “the people” of Catalonia. And the truth is that such a single, homogeneous population does not exist. As the charts drawn up by Rios (2018) show, Catalonia is very diverse, also in its preferences regarding the referendum and regarding the relationship with Spain. Some examples can be seen in Figure 1 and Figure 2.

In fact, and although it cannot be compared to the results of a referendum, the results of the last election in Catalonia were as show Table 1.

What can be seen from the results of this election is that there is not a single, homogeneous population in Catalonia demanding independence. At most, 49% of citizens support it. Of course, such a percentage is considerable, and that is why the situation deserves political answers. However, 49% is not even a great majority of the population of Catalonia. So, again, every time President Torra or other Catalan leaders claim that “the people” of Catalonia want, demand, clamour for independence, the reality of a divided Catalonia should be foremost in our minds.

Figure 2 – Do you want Catalonia to be an independent state? vs. feeling of belonging

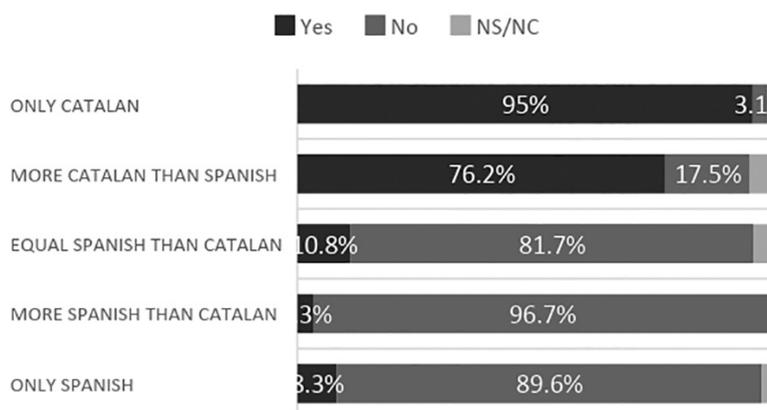


Table 1 – Results of 2017 elections

Political Party	Seats	Votes	For/against independence	
Cs	36	1,109,732	25.35 %	against
JxC	34	948,233	21.66 %	for
ERC	32	935,861	21.38 %	for
PSC	17	606,659	13.86 %	against
CatComú-Podem	8	326,360	7.46 %	against
CUP	4	195,246	4.46 %	for
PP	4	185,670	4.24 %	against

### 5.5. The right to vote, the right to decide and the right of self-determination

In every democratic system the right to vote is recognized both in the active dimension, to cast a vote, and in the passive dimension, to be elected.

The Spanish Constitution recognizes the right to vote and to be elected in art. 23 SC. In fact, Spaniards vote in, at least, three different elections: local, regional and state elections. Regarding the definition of our political system, Spain is a Parliamentary system. Our Parliament is composed of two Chambers: the Congress and the Senate. Both of them are elected by the citizens every four years. As to the

Autonomous Communities, every four years the citizens of the given region vote for the members of their Parliament. Finally, municipalities also call elections every four years. Of course, there are some causes that can lead to early elections being called.

Therefore, every time that the secessionist supporters were shouting “we want to vote”, to a certain extent, they were pretending to be in a country where voting is not a reality. However, what lay behind that slogan was “we want to vote in a referendum on independence”. Of course it is a legitimate claim. However, it is not allowed by the Spanish Constitution.

According to the international literature, Catalonia is not entitled the right to self-determination because it does not meet the requirements established by international law and its various bodies of interpretation and application (Urrea, 2017). Thus, Articles 1.2 and 55 of the Charter of the United Nations of 1945 recognize, as a general principle, the self-determination of peoples, together with the principle of the territorial integrity of States (Article 2). In 1960, the General Assembly of the United Nations adopted Resolution 1514 (XV) on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples. This Resolution expressly aimed at recognizing the self-determination of peoples, those entitled to the right and the forms of exercise, aimed at colonies. Later, it was also recognized in Resolution 2625 (1970) on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, that the right to self-determination within the framework of a State “shall [not] be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour”<sup>16</sup>.

Thus, in a democratic State such as Spain, it is understood that self-determination does not have an external dimension, in other words, it does not imply secession. Actually, recognition of the current situation of self-government of Catalonia would be one of the ways to fulfil self-determination while respecting the territorial integrity of Spain (Saura, 2017).

The possibility of applying the doctrine of “remedial secession” that was applied to Kosovo or South Sudan to Catalonia has also been suggested. However, comparing the Catalan situation with Kosovo or South Sudan represents a

---

16. In this respect James Crawford (2007) is very clear: “To summarize, outside the colonial context, the principle of self-determination is not recognized as giving rise to unilateral rights of secession by parts of independent States. [...] Faced with an expressed desire of part of its people to secede, it is for the government of the State to decide how to respond, for example by insisting that any change be carried out in accordance with constitutional processes”.

lack of awareness of what is going on in that region. Catalonia is not undergoing a context of serious and violent violations of human rights, so any comparison with those regions of the world is clearly inappropriate.

It is a different matter to defend that, in the face of the evident political problem existing in Catalonia regarding its accommodation in Spain, it should be considered that democratic principles advise that such a problem should be solved through the application of political tools. One of these tools could have been a consultation or referendum (agreed, legal and not legally binding), as I have had the opportunity to defend together with J. L. Martí (Queralt Jiménez, Martí, 2017; Rubio Llorenç, 2012; Vintró, 2012). However, it must be borne in mind that such a decision must be taken by means of an agreement between the central government and the autonomous government. In a democratic context unilateralism is not accepted. This is what happened, incidentally, in Scotland and Quebec, rather than the exercise of the right to self-determination.

## 6. Conclusions

The drama behind this scenario is that Catalonia is currently experiencing an absolutely polarized situation... and that harms both sides of the divide in electoral terms. The Government of Mr. Torra and Mr. Puigdemont, especially the latter, will only survive politically as long as there is tension, against a background of as much polarization as possible. And hence they force Catalan public institutions to act as promoters and spokespersons of the occupation of public space, breaking with the rule of neutrality (Vázquez, 2018), and confusing citizens about the scope of the exercise of freedom of expression. Thus, it is essential to distinguish between spaces and subjects: (Catalan) institutions should not be able to silence the voices of 50% of the population and neither should they be allowed to become the bearers of the right to freedom of expression, which only private individuals have.

Politics should govern the relationship between the Spanish Government and the Catalan Government in order to reduce the deep divisions among Catalans and to redress the attitude of the Catalan President from unilateralism to respect for the legal constitutional order and to negotiate a better way of accommodating Catalonia in Spain. There have been situations undervaluing the Catalan national identity and its institutions, but there is room and elements for improvement in the relationship between Catalonia and Spain. In fact, the crisis is not a Catalan one; it is constitutional, and Catalonia is a (badly managed) symptom. The pact of constitutional coexistence needs to be updated, and a reconsideration of the Spanish political and institutional reality is required. But these changes, some deep, need time, maturity and broad agreements.

In the judiciary field, Spanish Criminal law should be scrupulously respected in order to administer justice, not some kind of revenge. Our constitutional legal system is at stake.

## References

- Albertí E. (2010), El Estado de las Autonomías después de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15: 90-97.
- Albertí E. (2016), La reforma constitucional y el futuro del Estado autonómico. En especial, el problema constitucional planteado en Cataluña. In: Tudela Aranda J., Garrido López C. (eds.), *La organización territorial del Estado, hoy*, 243-259.
- Albertí E., Bayona A., Arbós X., Barceló M., Ferret J., Vintró J., Viver C., Tornos J. (2010), Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. *Revista Catalana de Dret Públic* – last accessed 30<sup>th</sup> October 2010.
- Amat J. (2017), *La confabulació dels irresponsables*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Arroyo Gil A. (2017), Cataluña en el estado autonómico: derecho y política. *El cronista del estado social y democrático de derecho*, 70: 10-27.
- Barceló M., Bernadí X., Vintró J. (2010), Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. *Revista Catalana de Dret Públic*, July 2010 – last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.
- Barrio A. (2018), La rivalidad soberanista: los postores de la subasta catalana. In: Coll J., Molina I., Arias M. (eds.), *Anatomía del procés*. Barcelona: Debate. 139-158.
- Barrio A., Barberà O., Rodríguez-Teruel J. (2018), Spain steals from us!' The 'populist drift' of Catalan regionalism. *Comparative European Politics*, 16, 6: 993-1011.
- Barrio A., Rodríguez-Teruel J. (2017), Reducing the gap between leaders and voters? Elite polarization, outbidding competition, and the rise of secessionism in Catalonia. *Ethnic and Racial Studies*, 40, 10: 1776-1794.
- Biglino P. (2016), Cataluña, federalismo y pluralismo político. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37: 449-459.
- Castellà Andreu J.M. (2017), Sobre el encaje constitucional del pretendido referéndum de secesión en Cataluña. In: Sáenz Royo E., Garrido López C. (eds.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. E-Book: Tirant lo Blanch. 129-155.
- Council of Europe (2006), *Guidelines on the holding of referendums. Study No. 371 / 2006*. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) – <https://www.venice.coe.int>.
- Crawford J. (2007), *The Creation of States in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Del Pino E. (2017), Estaban un catalán, una madrileña y un andaluz y...llegó una terrible y sombría crisis. *Agenda Pública*, 10<sup>th</sup> November.
- ECHR – European Court of Human Rights (2018), *Analysis of statistics 2017*. Strasbourg: Council of Europe.
- El País (2018), *Graphic: Trial against Catalan independence leaders*. *El País*, 2<sup>nd</sup> November – <https://elpais.com>.

- García J. (2017), Ex-Catalan premier barred from office for two years over independence vote. *Elpais.com*, 14<sup>th</sup> March.
- Generalitat de Catalunya, Department of the Presidency (2014), *White paper on The National Transition of Catalonia – Synthesis* – last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.
- Leon S. (2017), ¿Cuánto autogobierno tiene Cataluña? *Eldiario.es*, 30<sup>th</sup> October – <https://www.eldiario.es>.
- Llorach J. (2018), El relato del expolio. In: Coll J., Molina I., Arias Maldonado M. (eds.), *Anatomía del procés*. E-book: Debate.
- Mari-Klose P. (2017), La democracia española en perspectiva comparada. *Agenda Pública*, 5<sup>th</sup> November – <http://agendapublica.elperiodico.com> – last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.
- Molina I. (2018), La dimensión internacional y europea del *procés*. In: Coll J., Molina I., Arias Maldonado M. (eds.), *Anatomía del procés*. E-book: Debate.
- Mudde C. (2004), The populist zeitgeist. *Government and Opposition*, 39, 4: 541-563.
- Pappas T.S. (2016), Modern Populism: Research Advances, Conceptual and Methodological Pitfalls, and the Minimal Definition. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 1, 30: 18. Doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.17. <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-17> last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.
- Parlament de Catalunya (2017), Eleccions al parlament 1980-2017 – <https://www.parlament.cat>
- Presno Linera M.A. (2014), Spain’s Public Safety Bill as “Administrative Law of the Enemy”. *Agenda Pública*, 22<sup>nd</sup> December – <https://verfassungsblog.de>.
- Presno Linera M.A. (2018), Quemar fotos del rey es libertad de expression. *Agenda Pública*, 14<sup>th</sup> March – <http://agendapublica.elperiodico.com>.
- Queralt Jiménez A. (2017), ‘President’, España aprueba los estándares europeos de derechos humanos. *Agenda Pública*, 7<sup>th</sup> November – last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.
- Queralt Jiménez A., Martí J.L. (2017), Un referéndum para Cataluña. *Agenda Pública*, 18<sup>th</sup> December – <http://agendapublica.elperiodico.com/un-referendum-para-cataluna/> (last accessed 30<sup>th</sup> October 2018).
- Rios M. (2018), La Belgicanización de Cataluña. *Agenda Pública*, 23<sup>rd</sup> July 2018 – <http://agendapublica.elperiodico.com>.
- Rubio Llorente F. (2012), Un referéndum para Cataluña. *ElPais.com*, 8<sup>th</sup> October – last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.
- Saura J. (2017), Autodeterminación y derecho a decidir: reflexiones desde el derecho internacional. *Agenda Pública*, 10<sup>th</sup> September – last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.
- Tribunal Constitucional (2010), 11409 Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010. *Boletín oficial del estado* n. 172 del 16 de julio – last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.
- Urrea M. (2017), Cataluña no tiene un derecho de autodeterminación. *Eldiario.es*, 5<sup>th</sup> July 2017, [https://www.eldiario.es/zonacritica/Cataluna-derecho-autodeterminacion\\_6\\_661843839.html](https://www.eldiario.es/zonacritica/Cataluna-derecho-autodeterminacion_6_661843839.html) last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.
- Vázquez V. (2018), Neutralidad y legitimidad de las instituciones en Cataluña. *Agenda Pública*, 30<sup>th</sup> July – <http://agendapublica.elperiodico.com/neutralidad-y-legitimidad-de-las-instituciones-en-cataluna/> (last accessed 30<sup>th</sup> October 2018).
- Vintró J. (2012), Legality and the referendum on independence in Catalonia. *Icaria blog, Institut de Dret Public*, 23<sup>rd</sup> October – last accessed 30<sup>th</sup> October 2018.

## The 1st of October and the rupture with the Spanish Constitutional legal

### Sommario

Dal ritorno della democrazia in Spagna, i movimenti e i partiti politici indipendentisti sono sempre stati presenti, nelle istituzioni sia catalane che spagnole, ma negli ultimi sette anni le loro strategie sono cambiate in modo significativo. Ultimamente, come cercherò di dimostrare in questo articolo, la strategia secessionista si è spostata verso tattiche tipicamente populiste, e non solo come un fenomeno locale, ma come reazione più generale alla globalizzazione e alla crisi economica (Molina, 2018). Inutile dire che, da entrambe le posizioni politiche ci sono molti aspetti da analizzare, che riguardano le istituzioni spagnole e catalane, dal punto di vista giuridico (e politico). In ogni modo le prossime pagine riguarderanno soprattutto i fattori che hanno caratterizzato “il processo” fino ad oggi. La ragione di questa analisi è che il movimento pro-indipendentista catalano ha presentato una idea (falsa) degli obiettivi del movimento. Ha ribadito costantemente che il processo riguarda la democrazia, ma i fatti mostrano che riguarda l’indipendenza. E con questo obiettivo in mente, l’indipendenza della Catalogna, i leader del movimento hanno usato metodi non-democratici e illiberarli per convincere non solo la popolazione catalana, ma soprattutto la comunità internazionale, che la Spagna era prossima ad una dittatura e che la Catalogna stava solo cercando di difendere i propri diritti e i diritti dei catalani di fronte a tali politiche.

In questo lavoro presenterò una rassegna degli argomenti chiave di ciò che è stato ribattezzato “processism” in modo da smascherare l’assenza di validità giuridica. Naturalmente ci sono altri argomenti e punti rilevanti che si potrebbero analizzare, ma al fine di limitare le mie considerazioni al punto di vista giuridico, esaminerò la disinformazione fornita sulla natura democratica della Spagna: questa è stata posta a confronto con assetti illiberali attualmente vigenti, mentre sono stati ignorati gli aspetti democratici del sistema costituzionale spagnolo. Inoltre, il movimento ha basato una larga parte delle proprie argomentazioni sull’illegittimità delle azioni di custodia di alcuni dei maggiori leader indipendentisti; sebbene questi arresti in attesa del processo possano effettivamente essere considerati sproporzionati, sono fondati su una motivazione giuridica: la rottura dell’ordine costituzionale. Un terzo punto riguarda il mito della popolazione catalana omogenea e unita da una domanda univoca: l’indipendenza. E, infine, il diritto di decidere sancito dal metodo referendario, come unica strategia per raggiungere un accordo democratico sul futuro della Catalogna, come definito dai leader indipendentisti catalani.

# A multilevel governance perspective on disintegrative dynamics within EU member states

*Patricia Popelier\**

## **Abstract**

*This paper examines the position the EU should take when faced with autonomist and secessionist developments that take place within Member States. In scholarship, the debate on the EU's position towards devolutionary developments within Member States was held separate from the debate on its position towards secessionist claims. In this paper, the two debates are linked and discussed from a new angle: the normative implications of the EU's constitution as a system of multilevel governance. From this angle, the majority position that entities that separate from a Member State and aspire to EU Membership should follow the procedure under Art. 49 TEU, is contested. Instead, it is argued that the EU should seek a balance between restraint and commitment.*

## **1. Introduction**

The tale of the European Union is one of increasing integration. This is the EU's purpose, its DNA, included in the Treaty's preamble and in its very first Article, where it speaks of the process of creating 'an ever closer union among the peoples of Europe'. Once a breathtaking enterprise, innovative in its form, successful in its economic aspirations and expansive in terms of both memberships and competences, its glory now seems to be fading as it is experiencing difficulties in responding to two opposite developments within the Member States. One is a nationalist movement of Member States, trying to regain control through the revival of the concept of sovereignty. This was captured in the Treaties under the labels of 'subsidiarity', 'national identity' and the exit option in Art. 50 TEU, and Art. 48.2 TEU now explicitly envisages the possibility of a Treaty revision to reduce EU competences. Yet, the Court of Justice of the European Union (ECJ) still finds it difficult to place these concepts in its case law; and with Brexit, Art.

---

\* Antwerpen University, Faculty of Law, Antwerpen, Belgium, e-mail: [patricia.popelier@uantwerpen.be](mailto:patricia.popelier@uantwerpen.be).

50, ‘never intended to be used’, suddenly became real (O’Brien, 2016). The other development consists of fragmenting dynamics within the Member States. These are not novel developments, but they have reached an intensity that is of growing concern. The relation between the three developments – EU integration, national sovereignty concerns and regional autonomy claims – is complex. For example, while decentralization and European integration move in opposite directions, they both undermine the concept of national sovereignty. And while subsidiarity entered the Treaty to protect national sovereignty, as a theoretical concept it also protects regional autonomy against national interference (Marquardt, 1994).

The focus of this paper, however, is on one aspect only: the position of the EU towards autonomist and, more radically, secessionist claims within the Member States. The research question is which position the EU should take when faced with these developments that take place within its Member States. So far, the debate was mainly concentrated, first, on the EU’s so-called ‘regional blindness’, and next, on whether Art. 48 or Art. 49 TEU applies to seceded entities (Ipsen, 1966). Art. 49 TEU stipulates the procedure and conditions for new membership. In this view, the seceding unit is a new State that is no party to the European Treaties. Membership of the EU would require completing the accession procedure that applies to third countries. By contrast, Art. 48 TEU contains the procedure for Treaty amendments. From this perspective, territorial entities that have been members of the EU, as part of a broader nation state, may retain membership as an independent country on a consensual and negotiated basis. The choice between the two provisions has important consequences. Compared to a Treaty revision, an Accession Treaty requires a stricter majority in the European Parliament and in some cases more rigid procedural requirements for the approval of certain Member States (Piris, 2017). Moreover, the procedure of Art. 49 TEU would bring with it the loss (at least temporarily) of EU citizenship for citizens of the seceding part (Armstrong, 2017; Piris, 2017).

My position is that the EU should be more structurally involved in fragmenting developments within Member States and that attention should be given, not only to the position of the seceding party, but also to the remaining Member State. My argument is that the EU cannot position itself as a neutral bystander, because it is a constitutional system of multilevel governance that is impacted by fragmenting developments within the Member States. I also argue that under the loyalty principle, this fact imposes certain duties upon the rump state engaged in secessionist proceedings. In the long run, however, a new Treaty provision to deal with secessionist developments is recommendable.

In what follows, I will first explain what I mean by multilevel governance and how it applies to the European Union (Section 2). Next, I will discuss the

implications for the debates on the position of subnational entities (Section 3) and on the position of territorial entities that secede from a Member State (Section 4).

## 2. Multilevel Governance as a Normative Concept

While ‘multilevel governance’ (MLG) is a hotly debated concept in political science, legal scholars have often found it difficult to engage with. Legal scholarship is a normative enterprise, whereas an abstract and elusive concept such as MLG makes it hard to give normative statements. Apart from some exceptional, tentative steps to bridge political accounts of MLG with a legal perspective<sup>1</sup>, legal approaches are mostly centered around legitimacy and accountability concerns (Popelier, Vandenbruwaene, 2014; Papadopoulos, 2017). Other scholars explicitly reject the idea of multilevel governance for being too much centered on policy processes and for neglecting normative principles of democracy and the rule of law (Della Cananea, 2010, p. 293-29). This is, however, because the concept of multilevel governance was developed by political scientists; it is for legal scholarship to design the constitutional framework. Legal scholars have indeed engaged in this task, by taking a non-hierarchical account of the relationship between various jurisdictions in theories of constitutional pluralism or composite constitutionalism (see, for example, Avbelj, Komárek, 2012; Krisch, 2010; Jaklic, 2014; von Bogdandy, 2008; Besselink, 2006; Kumm, 2011). Yet, these theories are mostly focused on conflicts between national and EU law, often ignoring the subnational tier as an essential part of the composite entity. In the end, there is still a tendency among many legal scholars to define the European Union as a federal enterprise (della Cananea, 2010; Schütze, 2009). This comes to the surface in criticism on the EU’s alleged democratic deficit, with democratic legitimacy defined from a statist perspective,<sup>2</sup> or when confronted with the impact on the EU of multi-tiered frictions within the Member States, as will be discussed further in this paper.

The federal foundation appears as MLG Type I in Hooghe and Marks’ classification, which is characterized by the dispersion of power over a limited number of territorial, non-intersecting and general-purpose jurisdictions. By contrast, in MLG Type II, power is dispersed over a potentially vast number of flexible, task-specific jurisdictions at various levels, and mostly embedded in a more durable organization such as Type I governance (Hooghe, Marks, 2003). In the EU, both types of MLG can be identified. While the EU’s fundamental structure,

1. See, amongst others, Bernard, 2002; Chowdhury, Wessel, 2012; Panara, 2015; 2016; Piocciotto, 2008.

2. Even when scholars admit that state-centered concepts of representative democracy cannot simply be transposed to the European Union, they still start from this notion, trying to ‘tailor’ it to the multilevel polity (Crum, 2005).

as established in constitutional treaties, points to Type I, with its closed system of membership, its stable institutions and procedures, more functional structures within the EU, such as the patent system, resemble Type II.

Although federalism is the ‘intellectual foundation’ for MLG Type I (Hooghe, Marks, 2003, p. 236), the two structures of governance should not be equated.<sup>3</sup> While the federal notion is helpful to identify federalism principles featuring different types of multi-tiered systems, it ignores some important aspects that define multilevel governance.<sup>4</sup> One aspect refers to the reallocation of authority from the nation state to both the supranational and the subnational level. The relationship between the federal and the sub-state level, central to federalism theory, pales before the complex dynamics produced by the multiplicity of levels of authority in MLG. The other aspect refers to the sideway reallocation of authority, including private actors in the network of multilevel decision-making. But most relevant for the present debate is that while federal systems are sovereign entities, the distinction between the national and the international sphere becomes blurred in MLG.<sup>5</sup>

The EU consists of independent nation states, which are the EU’s first points of contact. Despite the transfer of powers, they are assertive in their sovereignty claims which as a theoretical concept has been superseded by the emergence of MLG, but as a social construct has remained an important concept in the narrative of national identity (Aalberts, 2004). But the EU is also a legal entity in itself, with treaty-making power and a voice in international affairs that is strengthened by the populations it represents and by the contribution of the Member States to its global economic force. As early as 1963, the European Court of Justice (ECJ) clarified what the contracting parties had established: ‘a new legal order in international law for whose benefits the states have limited their sovereign rights [...] and the subjects of which comprise not only the Member States but also their nationals’.<sup>6</sup> This creates a network in which structural change in one entity has implications for the functioning and power balance of other entities.

Consequently, the EU, on the one hand, cannot interfere in internal structural-institutional developments within its Member States; but, at the same time, it cannot approach these developments from the sole perspective of international law, because they affect the functioning of the EU itself. As ‘a normative concept’, MLG therefore requires the EU to find a balance between restraint and commitment: restrained as to structural developments within its Member States, but committed as to how it deals with the implications of these developments for the EU as a whole. In the next paragraphs, I apply this to the EU’s position towards the constitutional structure of

3. Panara, 2015, p. 166-168; Vandenbruwaene, 2014.

4. Described by Piattoni (2010, p. 26-31) as ‘centre-periphery’, ‘state-society’ and ‘domestic-international’ axes.

5. See in particular Piocciotto, 2008, p. 461; von Bogdandy, 2008, p. 400, 401.

6. Case 26/62, van Gend, Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration, 1963 E.C.R. 1.

multi-tiered Member States (Section 3) and its position on new entities that secede from Member States during EU membership (Section 4).

### **3. The EU's position on the constitutional structure of its Member States**

In the literature, the evolving position of the EU's stance towards regional entities has been captured in three phases: from 'regional blindness' and 'regional myopia' to 'regional visibility' (Bengoetxea, 2012). This illustrates the dynamic balance the EU is seeking between restraint and commitment.

On the one hand, the EU addresses the nation States as key actors in the functioning of the European Union. Pragmatism is one of its reasons. Of the 28 Member States, three present themselves as federal systems (Austria, Belgium and Germany), three as regionalized systems (Italy, Spain and the UK), others are unitary or regionalized systems with special territories that remain in or out of the EU system (Finland with the Aland Islands, Outermost Regions of France, Portugal and Spain, and Overseas Territories of Denmark, France, the Netherlands, and all Member States are decentralized consisting of local governments with varying levels of self-governance. Accommodating more than 70 regions with legislative powers in varying sets of competences in balance with 28 Member States, most of which are without regional units, would complicate an already opaque decision-making process (Fasone, 2017, p. 49). Another reason is the fact that national states are identified as 'the only structure that can integrate all the strands of multilevel governance' (Peters, 2007). This places the national authorities in the role of gate keepers, which works in two directions. They are the first contact points of the EU institutions even in matters that belong to the subnational sphere of competences; and they control the extent to which regional entities are involved in EU decision making processes.

The normative implications are, for the EU, that it must recognize the multi-tiered structure of its Member States, facilitate the involvement of regional entities and accept their involvement in varying degrees. Illustrative of this is the mentioning in Art. 4(2) TEU of 'regional and local self-government' as a possible part of a Member State's national identity.<sup>7</sup> Another illustration can be

---

7. See also the Protocol no 2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, which requires the Commission to consult widely, taking into account the regional and local dimensions of the act envisaged (Art. 2). Other provisions are more intrusive: where they leave it for each national Parliament to 'consult' with regional Parliaments (Art. 6) – which does not fit well with the Belgian construct of equality among the different tiers, see Declaration no 51 – or where the Member States' votes are divided over the two chambers in bicameral systems (Art. 7) – which seems to assume that the houses in bicameral systems have similar competences, or have an Upper House that represents the subnational entities.

found in Art. 16(2) TEU and Art. 5(3) of the Council's Rules of Procedure, which allow, respectively, for regional Ministers to represent the Member State or for an extended central-regional delegation. In practice, this enables wide variation in how multi-tiered Member States involve subnational entities in the functioning of the Council of Ministers.<sup>8</sup> For the Member States, normative implications are that they cannot invoke their constitutional structure and internal divisions of power to escape responsibility for non-implementation.<sup>9</sup>

Nonetheless, structural developments within a Member States are not without consequences for the EU as a whole.<sup>10</sup> The implications of regionalization forces the EU to involve regional governments in (1) EU law and (2) policy making, while (3) the recognition of the Member State's multi-tiered structure has further judicial consequences.

1. One example is that the EU becomes reliant on subnational entities to implement EU law,<sup>11</sup> especially in domains in which power was allocated at the subnational level on the basis of exclusivity. Even if the EU can hold the national Member State responsible for non-compliance, efficiency and legitimacy concerns force it to ensure the involvement of subnational entities. This explains the establishment and recent empowering of the Committee of Regions – irrespective of all its flaws (see, amongst others, Cygan, 2014; Connolly, 2013; Martinico, 2018). It also explains why Protocol No 2 on the principles of subsidiarity and proportionality compels the Commission to assess the implications of a draft directive for regional authorities (Art 5) and why it compels bicameral systems to distribute the Member State's votes over both chambers of the national Parliament (Art. 7.1). The latter is a surprisingly interventionist attempt to include regional entities but is hardly adequate, considering that the Upper House is not necessarily the place where regional authorities are best equipped to defend their interests, and considering that it is not even necessarily the place where regional entities are represented at all (Palermo, 2018).
2. Cohesion policy illustrates how the Member State's internal structure impacts EU policy making and how, in response, the EU develops a more committed attitude towards regions. The EU became concerned with regional policy as the reduction of regional disparities became a key factor for political integration

---

8. See, amongst others, Panara 2015, p. 16-22; Skoutaris, 2012. For three models of representation, see Popelier, 2014.

9. Established case law since ECJ Joined Cases 51-54/71, *International Fruit Company NV v Produktschap voor Groenten en Fruit* [1971] ECR 1107. See Cygan (2013), contrasting increasing regional autonomy and competences with the absence of regional accountability under EU law.

10. See also Panara 2015, p. 52-53.

11. For an overview of variations in subnational involvement in EU decision making, see Skoutaris 2012, p. 216-222.

and the effective functioning of the internal market (Nanetti, 1996, p. 59). Regions were considered to be better suited than national governments for equalizing regional territories through the opening up of local economies and small and medium-sized firms for wider competition (Nanetti, 1996, p. 68, 70-71). Therefore, the EU's initial restraint position, leaving cohesion policy to national governments, shifted to a multi-tiered strategy, in which regional governments were included as partners (Nanetti, 1996, p. 64). The implication was that centralized Member States started to regionalize themselves so as to become eligible for structural funds (Bengoetxea, 2012, p. 237; Nanetti, 1996, p. 65, 72). In this way, cohesion policy illustrates the wider dynamics of a MLG network, where the Member State's internal structure not only impacts the functioning of the EU, but EU functioning, in turn, may impact the internal structure of Member States. In practice, the pressure on the Member States to regionalize, remains informal: the principal rules being that the EU is neutral towards the internal structure of its Member States, there is no legal obligation for Member States to regionalize power in view of EU cohesion policy, and the impact of EU cohesion policy on actual regional empowerment varies.<sup>12</sup> For this paper, however, what matters is the principle of partnership between European, national, regional and even local layers of authority, which illustrates the functioning of the EU as a network of governance.

Such partnerships also become manifest in other domains. Illustrative is the Commission's resolution in its Report on European Governance to better involve subnational authorities in policy-shaping through dialogue and policy implementation through tripartite contracts (European Commission, 2003, p. 35-36). This was elaborated on in the Committee of the Regions *White Paper on Multilevel Governance*, where multilevel governance was conceived as a 'partnership' where regional and local objectives are integrated within the strategies of the European Union (Committee of the Regions, 2009, p. 4-7).

3. State aid is one example of the judicial implications rising from the recognition of the multi-tiered structure of Member States. Under EU law, state aid is prohibited where it favors certain sectors or firms, or where it only applies to specific territorial areas. Therefore, the Commission's initial position was that regional fiscal aid measures are captured under the state aid prohibition. The undifferentiated use of this geographic selectivity criterion can be seen as an illustration of the EU's neutral position towards the internal structure of Member States, in the form of 'regional blindness'. The consequence, however, was that it put tension on the internal structure of Member States that had distributed taxing powers to subnational governments (Moreno Gonzalez,

---

12. See for example Bache and Jones (2000) and Bachtler and McMaster, (2007) with regard to the Central and Eastern European counties; Bourne (2004) with regard to the Basque Country.

2007). The ECJ, however, pointed out that if ‘an infra-State body enjoys a legal and factual status which makes it sufficiently autonomous in relation to the central government of a Member State, with the result that, by the measures it adopts, it is that body and not the central government which plays a fundamental role in the definition of the political and economic environment in which undertakings operate’, then the relevant context for the assessment of whether a measure comes down to State aid is that ‘infra-State body [...] and not the country as a whole’.<sup>13</sup> The case law is not neutral as to the type of regionalization, considering the more rigid test that is put in place in case of an asymmetrical distribution of taxing powers (critical: Peeters, 2011, p. 247-248). This, however, does not detract from the essential point that the recognition of the Member States’ internal structures has legal consequences: it compelled the Commission to shift its position and to define State aid within the framework of the Member States’ structure and distribution of taxing powers.

Another example is liability for failure to comply with EU obligations. The traditional point of view is that the State is solely responsible for a breach of EU obligations, even if non-compliance is attributed to subnational entities.<sup>14</sup> Within the constitutional system, arrangements are made to prevent liability or to redistribute financial sanctions (or an overview, see Panara, 2015, p. 26-27; Vandenbruwane, Popelier, Janssens, 2015). Recognition of the multi-tiered structure of Member States, however, obliges the Court of Justice (and the Commission) to factor this in when computing the financial penalty. Factors such as duration, past behavior, the number of citizens affected and GDP may differ between the subnational entities that failed to comply (timely). It is for the Member States to implement these differences when deciding on how to reallocate the financial penalty. This, however, requires the ECJ to clearly communicate the different factors that determine the size of the financial penalty and to adopt a proportional approach when some subnational entities have been more compliant than others (Vandenbruwaene, *et al.*, 2015 p. 150-151). The Commission provided scope for this, where it communicated that different heads of infringement should be considered individually, thereby taking into account progressive compliance.<sup>15</sup>

---

13. For the first time in ECJ C-88/03, *Portuguese Republic v Commission*, 6 September 2006, 2006 I-07115, par. 58. For an overview of case law see Peeters (2011).

14. This was emphasized in Case C-184/11, *Commission v. Spain* (2014), par. 42-46.

15. European Commission, Recast Communication on the Application of Article 228 of the EC Treaty, SEC(2005)1658/1 at p. 4, consideration 13.1.

## 4. The EU's position on secession from a Member State

Another question concerns the EU's position on entities that have seceded and no longer form part of the Member State. While the EU has already addressed particular situations of segregation,<sup>16</sup> it has not yet encountered the situation in which a political entity seceded from a Member State. The Catalonia case came closest, but even before that, with the Scottish Independence Referendum, the question whether such entities could remain within the European Union was hotly debated. Here, the discussion was mostly concentrated on whether Art. 48 (on Treaty amendments) or 49 TEU (on the accession of new Member States) is applicable if the seceding entity wishes to (according to one's viewpoint) remain or become a member of the EU. As the hypothesis discussed here was not envisaged by the TEU, neither of these provisions is well-equipped to deal with the situation. However, Art. 49 TEU, favored by the Commission and a majority in legal scholarship, seems even less appropriate when considering the normative implications of the EU's design as a system of MLG.

Before I explain this position, I recall my initial stance: MLG requires the EU to find a balance between restraint as to structural developments within its Member States and commitment as to how it deals with the implications of these developments as a whole.

### 4.1. Restraint

Restraint implies that the EU is, in principle, not to interfere in internal structural developments that lead to secession. If the secession results from a consensual and negotiated procedure, the EU cannot but take note of this fact.

However, if independence is unilaterally declared but not recognized by the Member State, Art. 4(2) prescribes a bias in favor of the rump state. This provision obliges the EU to respect regional self-government, but only in so far as it forms part of the Member State's national identity and fundamental structure, and to ensure the territorial integrity of the Member State – which would mean that the EU cannot recognize the new State.<sup>17</sup> The Cyprus case may serve as an illustration: Cyprus is treated by the EU as a united whole, even if this does not align with political reality considering the Turkish-Cypriot secession, but the application of the *acquis* is suspended in those areas of Cyprus where the government does not exercise effective

16. For example the withdrawal of Greenland from the EU. This was, however, 'not a Member State which seceded but essentially the re-definition of the State of Denmark through internal home rule' (Friel, 2004).

17. In Piris (2017), the author claims that the Member States are prohibited from recognizing the new State, but this is arguable, since Art.4(2) addresses the Union. A prohibition against recognizing the new State can only be valid if reasoned on the basis of Art. 4(3) TEU, which demands that the Member States refrain from any measure that could jeopardize the attainment of the Union's objectives.

control.<sup>18</sup> Of course, the case differs from the secession issue discussed here, because the Turkish-Cypriot secession occurred before Cyprus entered the European Union on 1 May 2004, and recognition of Turkish-Cypriot independence, accepted by Turkey only, was considered by the EU before Cyprus became a member and deliberately rejected. Hence, non-recognition was based on international law rather than the implications of Art 4(2) TEU. The case nevertheless shows that the EU is willing to ignore political facts and show flexibility in the institutional consequences for the sake of the principle of territorial integrity of its Member States.

#### *4.2. Commitment*

Commitment means, first, that the EU cannot keep ignoring political reality if this impacts the MLG structure over the long term. The question of whether Cyprus' weight in the Council and seats in the European Parliament should include Turkish Cypriots or not, does not impact on the other Member States, simply because Cyprus is very small, which in itself results in over-representation (see Nugent, 2006). For the same reason, the geographical reduction of the jurisdiction under EU law caused by Greenland's withdrawal did not substantially affect power relations between the Member States and the functioning of the European project. But imagine that a large part of a Member State secedes in a unilateral way – let's say Flanders, just for the sake of the argument, since this would leave the Belgian Member State with less than half of its population and a substantially reduced GDP. On the assumption that under international law, Belgium would not simply be dissolved into two new entities (Majzub, 1999), treating Belgium as 'a united whole' over the long term would distort the overall balance of power between the Member States and would make continued membership of the Eurozone unworkable. Therefore, the situation of the remaining Member State would have to be reassessed, which, most probably, would lead to Treaty amendments (see also Chamon, Van Der Loo, 2014). While this would imply acknowledging a factual situation and defining its institutional implications, this does not necessarily mean recognition of the seceding part as a separate state, which would remain a political decision, dependent upon the particular situation.

The core question here is what commitment means with respect to membership of the seceding part in the case of fragmentation. Fragmentation means that entities within the EU split up, but the territorial scope of EU jurisdiction remains the same. Fragmentation and the EU project of closer integration are considered an uneasy fit because they move in two opposite directions (Chamon, Van Der

---

18. Art. 1.1. Act of Accession 2003, Protocol No 10 on Cyprus. According to Piris (2017, p. 91) it is for the Member States, not the EU, to recognize a State or not, but in fact, undeniably, the EU implicitly takes a stance at one point in time. On the Cypriot case, see in detail Skoutaris (2011).

Loo, 2014, p. 614). As mentioned in the introduction, however, the interplay of different dynamics in a triangle of supranational integration, nation state sovereignty, and disintegrative dynamics within a nation state has become part of the daily functioning of the MLG system that constitutes the European Union. We can therefore expect the European Union to be more receptive to fragmentation rather than a reduction of its jurisdiction.

As mentioned, in case of a unilateral declaration of independence which is not accepted by the Member State, the EU has a duty, under Art. 4(2) TEU, to respect the territorial integrity of this Member State and cannot recognize the seceding part as an independent country. Membership, therefore, is out of the question. Over time, positions may change and the EU may accept political reality to the point that the seceding part is recognized after all. If the seceding part wished to become part of the European Union, it would have to apply for membership under Art. 49 TEU. It is a different matter, however, if secession occurred on a consensual and negotiated basis, as would have been the case for Scotland if the referendum had turned out differently. In what follows, the term ‘separation’ will be used for a negotiated secession, but the term ‘secession’ will still appear as a generic term, or when referring to literature where this term is used.

To be sure, the official position is that the separating state becomes a third country and that membership of the EU would require it to complete the accession procedure following Art. 49 TEU. This was repeatedly expressed by the European Commission<sup>19</sup> and the President of the European Council.<sup>20</sup> It is also advocated in scholarship on the basis of (1) equality and (2) international law. In what follows, both arguments are countered, and (3) a MLG perspective is presented instead.

1. *The equality principle.* The equality principle was invoked to argue that states newly formed after separation should not be treated more favorably than other third countries, or than former Member States (Athanasidou, Laulhé Shaelou, 2014). In this view, the seceding party is a new State and no differentiations should be made – ‘a new State is a new State’ (in the words of Piris 2017, p. 84). However, the equality principle requires different treatment in different situations. The separated entities differ from other third countries because, as a constituent part of a Member State, they already have been deeply committed to the integration project, especially when they had legislative powers in fields of EU law. They differ from Member States that have left the EU in accordance with Art. 50 TEU and then apply for renewed membership, because they

---

19. Answer to a Parliamentary Question given by President Prodi on behalf of the Commission, 1.3.2004; Answer to a Parliamentary Question given by President Barosso on behalf of the Commission, 20.11.2013.

20. Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy, on Catalonia, 12.12.2013.

have not expressed a will to withdraw from the EU. According to Piris, one cannot be sure that the ‘new State’ is by definition founded on the same values as before and fulfils the requirements for accessing the European Union (Piris 2017, p. 84). But then again, Member States may also evolve once they have obtained membership – which is precisely why a safeguard was inserted in Art. 7 TEU against transitions within Member States that threaten the values laid down in Art. 2. Further, it cannot be established by definition that after secession the rump State still has the capacities to comply with all its obligations under the EU Treaty.

2. *The international law perspective.* Others simply refer to public international law, according to which a seceding entity constitutes a new, independent state (Athanasios, Lauthé Shaelou, 2014; Piris, 2017, p. 91-93. See also Skoutaris, 2018). However, as mentioned in Section 1, in MLG systems the distinction between constitutional and international law becomes blurred. The simple referral to international law can therefore not justify the choice for Art. 49.<sup>21</sup> The reason is similar to the reason why, before the insertion of Art. 50 TEU, it was doubted whether Member States could simply and unilaterally withdraw from the European Union, considering the integrative nature of the European project and the transfer of powers.<sup>22</sup> In other words: the EU is not a traditional intergovernmental organization, it is a supranational system of MLG, and this has normative implications for its participants. This should be taken into account when applying international law.

With regard to the withdrawal from the EU before Art. 50 TEU entered into force, the implications of the special nature of the EU Treaties were already captured by international law. Under Art. 56 of the Vienna Convention, unilateral withdrawal in the absence of a treaty provision is possible subject to a 12 month’s notice and on the condition that such withdrawal was either intended or implied by the nature of the Treaty. Likewise, the question of whether a separating entity can still be party to a multilateral treaty under international law, must take account of the nature of such treaties. In doctrine, it is generally argued that while a presumption of continuity of treaties applies to states arising from dissolutions, practice shows that in the case of secession the seceding part is allowed a clean slate (Majzub, 1999; Athanasios, Lauthé Shaelou, 2014). Continuation of bilateral agreements would need the consent of the contracting parties (Majzub, 1999, p.440-448), whereas in the case of multilateral treaties, a presumption of treaty continuity is building (Chamon,

21. While Athanasios and Lauthé Shaelou (2014), also analyze the topic from an international law perspective, they admit, at p. 359, that ‘*there is a limit to the analogies that can be drawn between the EU and a regular international organization (and, by extension, to the utility of the lessons drawn from PIL with regard to the normative treatment of secession within the EU)*’ – see also p. 363-365.

22. *Ibid* at p. 336.

Van Der Loo, 2014, p.617). In this case, the seceding entity would have the option of withdrawal or continuation, with some exceptions: treaty continuity would apply with regard to humanitarian treaties and dispositive treaties with regard to rights over territory located in the seceding part (Mazjub, 1999, p. 440-447). In view of Québec independence claims, it was also argued that, by contrast, it would not have the option of remaining a contracting party in the NAFTA Agreement but would have to negotiate accession as a third party. This stance is based on the position in international law that treaty continuity is ultimately contingent upon recognition of such claims by the international community (Craven, 1998; Athanassiou, Lauthé Shaelou, p.361). This is echoed in the Vienna Convention on the Succession of States in respect of Treaties: while Art. 34 of the Convention presumes continuity, Art. 4 cautions that the Convention applies ‘without prejudice to the rules concerning acquisition of membership and without prejudice to any other relevant rules of the organization’ (Chamon, Van Der Loo, 2014, p. 618; Connolly, 2013, p.85). Here, again, international law allows for factoring in the specific nature of EU Treaties that constitute a new legal order of MLG.

It is argued in doctrine that the wordings of the Vienna Convention preclude automatic membership of seceding entities, for two reasons. First, they refer to the International Law Commission, which clarified the meaning of Art. 4 of the Convention by referring to established practice in international law according to which a new state is not entitled to automatically become party to a constituent treaty simply because its territory was subject to the treaty at the time of the succession (United Nations, 1974, p.177-178). Considering the rigid EU accession procedure, this also applies to the EU (Chamon, Van Der Loo, 2014, p.619; Connolly, 2013, p.87). Moreover, within the logic of the EU itself, they hold that ‘a breakaway from the mother state also means a breakaway from the EU, since any subnational entity that forms part of the EU does so by virtue of being an integral part of the national Member State’ (Chamon, Van Der Loo, 2014, p. 619). However, while it is true that the national Member States are the key addressees of the EU and the legal entities that conclude the EU treaties, the MLG nature of the EU and its network quality require some differentiation to the argument, leading to the position that neither an automatic withdrawal nor an automatic continuation can be defended from a MLG point of view.<sup>23</sup>

3. *The MLG perspective.* A system of MLG is a flexible network. Even if Type II systems of MLG are more fleeting as to the number of participating actors, the more durable and institutionalized form of type I systems does not completely

---

23. Likewise, Connolly, 2013, p. 91 points out that there are reasons for ‘internal enlargement’, based on the fact that the EU system differs from traditional international organizations.

erase the fact that the system is based on an interdependent network of actors at different layers of authority. Structural changes in any of its components has consequences for the other parts and the system as a whole. This is reinforced by the increasing recognition of the multi-tiered structure of Member States, as discussed in Section 2. The EU has built connections with the territorial entity, for example through partnerships under its cohesion policy, and has included its population in its community as citizens of the European Union.<sup>24</sup> Where Art. 50 TEU provides for a consensual and negotiated exit from the Treaties, it is difficult to accept that the majority will of a territorial entity to leave the nation state automatically implies its withdrawal from the European Union, without negotiations. The Scottish Government was therefore right to argue that Art. 49 TEU is not the appropriate legal basis for territories that have been a member of the EU as part of a larger nation (Scottish Government, 2013, p.221). It goes both ways, however: it is unacceptable that the EU would be left as a neutral bystander without being able to negotiate the terms under which the separating part is to leave the European Union. The reason is that the withdrawal of even a part of a Member State, distorts power relations and has consequences for the functioning of the EU. This is especially the case if the separating part has particular value, for example if it is substantial in terms of population and GDP, or if it is of strategic importance, for example because of its location.<sup>25</sup> For example, if the (hypothetical) secession of Flanders meant its automatic withdrawal from the EU, there would be economical implications, but also practical ones, as it would have to move its institutions. If not, the EU headquarters would find themselves located on an island surrounded by Flemish, non-EU territory; or, if the new Flemish country took with it Brussels, they would even be situated outside of the EU.

Hence, commitment means that the EU cannot remain impartial to the secession process that takes place in its territory. This is all the more so, as impartiality, in the end, usually comes down to siding with the rump Member State. Since there is no basis for an automatic withdrawal or an automatic membership, the conclusion is that a short-track negotiation procedure should take effect. From this angle, the Scottish proposal to use Article 48 to facilitate the transition to EU membership as an independent nation in the 18-month phase between the referendum and actual independence, seems the most sensible solution – although, as has been noted in the literature, an 18-month term would most probably prove too optimistic (Armstrong, 2017, p. 124).

---

24. Even though EU citizenship is subsidiary to Member State citizenship and the consequences of secession for EU citizenship are debated, see Medina Ortega, 2017; Shaw, 2017, p.153-186.

25. I therefore disagree with Piris (2017, p.96), where he cannot imagine any benefit for the EU from membership of the seceded State.

### 4.3. *A new Treaty provision?*

The question is whether it is recommendable, or even necessary, to insert a new Treaty provision to deal with this situation, considering the difficulties involved in accomplishing such Treaty amendment (see Neil Walker's skeptical note in Walker, 2017, p.44-45). It is held in the literature that there is no need to provide for a new Treaty provision, because a simplified procedure can be followed on the basis of Art. 49 TEU (Athanassiou, Laulhé Shaelou, 2014, p. 342-349). While this may accelerate the procedure,<sup>26</sup> it still takes place in complete isolation from the preceding separation procedure and therefore fails to cover the different relationships in the MLG system that are affected by a separation.

Cristina Fasone launched a proposal for a new provision that monitors the accession to the EU of a country that separated from a Member State under certain conditions: secession must not be unilateral and must occur with respect for constitutional traditions and the principles of democracy and the Rule of Law; the EU must keep continuously informed of the separation process; and a number of years must pass before full independence is gained, to allow for a smooth transition with respect for citizens' rights (Fasone, 2017, p.64-66). This implies that both the rump state and the separating entity organize the process in line with EU interests, by keeping the EU informed and providing a reasonable term between the separation agreement and actual independence.

Even in the absence of a new provision, however, expectations to follow such procedure may already follow from the multilevel governance nature of the European Union. While changes in the territorial jurisdiction of a Member State, through separation or otherwise, is considered an internal affair, said obligations may be vested upon the rump state on the basis of the loyalty principle, which also applies to Member States when acting within their own competences and outside of the Treaty (Athanassiou, Laulhé Shaelou, 2014, p. 341; Klamert, 2014, p.24). Art. 4(3) TEU defines the loyalty principle as a principle of 'sincere cooperation',<sup>27</sup> implying mutual respect and assistance in carrying out tasks which flow from the Treaties, the taking of measures to ensure fulfillment of Treaty obligations, and a duty to 'facilitate the achievement of the Union's tasks and refrain from any measure which could jeopardize the attainment of the Union's objective'. Information requirements and the obligation to strive for a reasonable deadline for independence align with the purposes behind the loyalty

---

26. If a gap between independence and new accession takes place nonetheless, this can be solved through bilateral agreements for the continued application of EU law, according to Athanassiou and Laulhé Shaelou (2014, p. 350-351).

27. Arguing that there is no difference between the notions of loyalty and sincere cooperation (Klamert, 2014, p.12).

principle, which is the furthering of the integration project and the interlocking of the legal regimes of the Member States with the Union (Klamert, 2014, p.20).

A new Treaty provision, then, could include these requirements as specifications of the general duty to not jeopardize the Union's objective of integration. Preferably, such provision would not merely monitor the accession of the separating entity, but also its withdrawal from the EU in case membership is not requested or accession negotiations are not successful (see also Chamon, Van Der Loo, 2014). Moreover, whether or not the separating entity in the end acquires EU membership, the Treaty provision should provide for a reassessment of the position of the remaining Member State, in terms of its weight and representation, and its possible membership of the Eurozone.

## **5. Conclusions**

The research question in this paper was which position the EU should take when faced with autonomist and secessionist developments that take place within the Member States. In scholarship, the debate on the EU's position with respect to devolutionary developments within Member States was held separate from the debate on its position on secessionist claims. In the first debate, the increasingly supportive stance of the EU was welcomed, although neutrality remains the uncontested principle. In the second debate, the majority position is no longer sympathetic towards internal structural developments, referring the separated entity to wait in line for an accession procedure under Art. 49 TEU on an equal footing with candidate States that have never formed part of the EU. In this paper, the situation was viewed from the angle of the EU's constitution as a system of multi-level governance. It was argued that this requires it to seek a balance between restraint and commitment, which applies both to cases of internal structural developments – devolution or regionalization – and to secession. The increasing importance of the notion that the EU is a partnership of various layers of authority was shown to have institutional, policy and legal implications in the daily functioning of the EU system. This also has implications for the discussion on membership of seceding entities. The more this notion of partnership takes root in the constitutional framework, the less appropriate it is to discuss the topic from the angle of international law. The conclusion in this paper is that neither an automatic withdrawal nor an automatic continuation can be defended from a MLG point of view. In the absence of a specific Treaty provision, we need to address the situation – should it become reality – with the legal tools that are available. Hence, Art. 49 TEU should be applied in the case of a unilateral secession, based on Art. 4(2) TEU. In the case of a separation, however, a duty to inform the EU of separatism procedures and to negotiate a suitable term between

the separation agreement and full independence can be derived from the loyalty principle; and negotiations on the position of the rump state and the conditions under which the seceding state might retain membership, can be opened under Art. 48 TEU. Preferably, this should take place in parallel with the separation negotiations between the rump state and the separating entity, as the outcome in one procedure may be relevant for the position taken in the other. It is nevertheless recommendable to insert a provision that addresses the issue explicitly, before a hypothetical situation becomes political reality.

## References

- Aalberts T.E. (2004), The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading. *Journal of Common Market Studies*, 42, 1: 23-46. Doi: [10.1111/j.0021-9886.2004.00475.x](https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2004.00475.x).
- Armstrong K. (2017), The Reach and Resources of European Law in the Scottish Independence Referendum. In: Closa C. (ed.), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union: Troubled Membership*. Cambridge: Cambridge University Press. 106-133. Doi: [10.1017/9781316771464.007](https://doi.org/10.1017/9781316771464.007).
- Athanassiou P., Laulhé Shaelou S. (2014), EU Accession from Within? An Introduction. *Yearbook of European Law*, 33, 1: 342-349. Doi: [10.1093/yel/yeu002](https://doi.org/10.1093/yel/yeu002).
- Avbelj M. Komárek J. (eds.) (2012), *Constitutional Pluralism in the EU and Beyond*. Oxford: Hart Publishing.
- Bache I., Jones R., (2000), Has EU Regional Policy Empowered the Regions? *Regional & Federal Studies*, 10, 3: 1-20. Doi: [10.1080/13597560008421129](https://doi.org/10.1080/13597560008421129).
- Bachtler J. McMaster I. (2007), EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: investigating the influence of structural funds in the new member states. *Government and Policy*, 26, 2: 398-427. Doi: [10.1068/c0662](https://doi.org/10.1068/c0662).
- Bengoetxea J. (2012), Autonomous constitutional regions in a federal Europe. In: Cloots E., De Baere G. Sottiaux S. (eds), *Federalism in the European Union*. Oxford: Hart Publishing. 230-238.
- Bernard N. (2002), *Multilevel Governance in the European Union*. The Hague: Kluwer Law International.
- Besselink L.F.M. (2006), National Parliaments in the EU's composite constitution: a plea for a shift in paradigm. In: Kiiver Ph. (ed.), *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*. Amsterdam: Europa Law Publishing. 117-131.
- Bourne A.K. (2004), The Impact of European Integration on Regional Power. *Journal of Common Market Studies*, 41, 4: 597-620. Doi: [10.1111/1468-5965.00437](https://doi.org/10.1111/1468-5965.00437).
- Chamon M., Van Der Loo G. (2014), The Temporal Paradox of Regions in the EU Seeking Independence: Contraction and Fragmentation versus Widening and Deepening? *European Law Journal*, 20, 5: 613-629. Doi: [10.1111/eulj.12057](https://doi.org/10.1111/eulj.12057).
- Chowdhury N., Wessel R.A. (2012), Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: A Legal Translation of Multilevel Governance? *European Law Journal*, 18, 3: 335-357. Doi: [10.1111/j.1468-0386.2012.00603.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2012.00603.x).

- Committee of the Regions (2009), *White Paper on Multilevel Governance*. Brussels: *Official Journal of the European Union*, 2009/C211/01 – September 4<sup>rd</sup>.
- Connolly C.K. (2013), Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and the European Union. *Duke Journal of Comparative & International Law*, 24: 80-81. Doi: [10.2139/ssrn.2231162](https://doi.org/10.2139/ssrn.2231162).
- Craven M.C.R. (1988), The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law. *European Journal of International Law*, 9, 1: 142-162. Doi: [10.1093/ejil/9.1.142](https://doi.org/10.1093/ejil/9.1.142).
- Crum B. (2005), Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit? *European Law Journal*, 11, 4: 452-467. Doi: [10.1111/j.1468-0386.2005.00270.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2005.00270.x).
- Cygan A. (2013), Regional Governance, Subsidiarity and Accountability within the EU's Multi-Level Polity. *European Public Law*, 19, 1: 161-188.
- Cygan A. (2014), The Regions within Multi-level Governance: Enhanced Opportunities for Improved Accountability? *Maastricht Journal for European and Comparative Law*, 21, 1: 265-280. Doi: [10.1177/1023263X1402100204](https://doi.org/10.1177/1023263X1402100204).
- della Cananea G. (2010), Is European Constitutionalism Really “Multilevel”? *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 70: 289-317.
- European Commission (2003), *Report on European Governance*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fasone C. (2017), Secession and the Ambiguous Place of Regions under EU Law. In: Closa C. (ed.), *Secession from a member state and withdrawal from the European Union: troubled membership*. Cambridge: Cambridge University Press. Doi: [10.1017/9781316771464.004](https://doi.org/10.1017/9781316771464.004).
- Friel R.J. (2004), Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution. *International and Comparative Law Quarterly*, 53, 2: 407-428. Doi: [10.1093/iclq/53.2.407](https://doi.org/10.1093/iclq/53.2.407).
- Hooghe L., Marks G. (2003), Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97, 2: 236-238. Doi: [10.1017/S0003055403000649](https://doi.org/10.1017/S0003055403000649).
- Ipsen H.P. (1966), Al Bundesstaat in der Gemeinschaft. In: Von Caemerer E., Hallstein W. (eds.), *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem Geburtstag*. Frankfurt am Main: Verlag Vittorio Klostermann. 248-256.
- Jaklic K. (2014), *Constitutional Pluralism in the EU*. Oxford: Oxford University Press. Doi: [10.1093/acprof:oso/9780198703228.001.0001](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198703228.001.0001).
- Klamert M. (2014), *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford: Oxford University Press. Doi: [10.1093/acprof:oso/9780199683123.001.0001](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199683123.001.0001).
- Krisch N. (2010), *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Kumm M. (2011), How does European Union Law Fit into the World of Public Law? Costa, Kadi and Three Conceptions of Public Law. In: Neyer J., Wiener A. (eds), *Political Theory of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Majzub D.B. (1999), Does Secession Mean Succession? The International Law of Treaty Succession and an Independent Québec. *Queen's Law Journal*, 24, 2: 411-429.
- Marquardt P.D. (1994), Subsidiarity and Sovereignty in the European Union. *Fordham International Law Journal*, 18, 2: 617-640.

- Martinico G. (2018), History of a (Limited) Success: Five Points on the Representativeness of the Committee of the Regions. *Perspectives on Federalism*, 10, 2: 96-117. Doi: [10.2478/pof-2018-0018](https://doi.org/10.2478/pof-2018-0018).
- Medina Ortega M. (2017), The Political Rights of EU Citizens and the Right of Secession. In: Closa C. (ed.), *Secession from a member state and withdrawal from the European Union: troubled membership*. Cambridge: Cambridge University Press. 134-152. Doi: [10.1017/9781316771464.008](https://doi.org/10.1017/9781316771464.008).
- Moreno Gonzalez S. (2007), Regional Fiscal Autonomy from a State Aid Perspective: the ECJ's Judgment in Portugal v. Commission. *European Taxation*, 47, 7: 328, 338.
- Nanetti R.Y. (1996), EU Cohesion and Territorial Restructuring in the Member States. In: Hooghe L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Nugent N. (2006), Cyprus and the European Union: the Significance of its Smallness, both as an Applicant and a Member. *Journal of European Integration*, 28, 1: 51-71. Doi: [10.1080/07036330500480573](https://doi.org/10.1080/07036330500480573).
- O'Brien Z. (2016), Article 50 was designed 'NEVER to be used' – Says the man who wrote the EU divorce clause. *Sunday Express*, 23<sup>rd</sup> July – last accessed 29 July 2018.
- Palermo F. (2018), Beyond Second Chambers: Alternative Representation of Territorial Interests and their Reasons. *Perspectives on Federalism* 10, 2: 49-70. Doi: [10.2478/pof-2018-0016](https://doi.org/10.2478/pof-2018-0016).
- Panara C. (2015), *The sub-national dimension of the EU: a legal study of multilevel governance*. Heidelberg: Springer. Doi: [10.1007/978-3-319-14589-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-14589-1).
- Panara C. (2016), Multi-Level Governance as a Constitutional Principle in the Legal System of the European Union. *Croatian and Comparative Public Administration* 16, 4: 705-741. Doi: [10.31297/hkju.16.4.7](https://doi.org/10.31297/hkju.16.4.7).
- Papadopoulos Y. (2017), Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal* 13: 469-486. Doi: [10.1111/j.1468-0386.2007.00379.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00379.x).
- Peeters B. (2001), European legal limitations to the repartition of fiscal competences in a federal state structure. In: Cantillon B., Popelier P., Mussche N. (eds.), *Social Federalism: the Creation of a Layered Welfare State*. Antwerp: Intersentia. 232-235.
- Peters G.B. (2007), The Future of the State: Comparative Perspectives. *Revista General de Derecho Público* n. 1.
- Piattoni S. (2010), *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Piocciotto S. (2008), Constitutionalizing Multilevel Governance. *International Journal of Constitutional Law*, 6, 3-4: 457-479. Doi: [10.1093/icon/mon017](https://doi.org/10.1093/icon/mon017).
- Piris J.C. (2017), Political and Legal Aspects of Recent Regional Secessionist Trends in some EU Member States (II). In: Closa C. (ed.), *Secession from a member state and withdrawal from the European Union: troubled membership*. Cambridge: Cambridge University Press. 86-129. Doi: [10.1017/9781316771464.006](https://doi.org/10.1017/9781316771464.006).
- Popelier P. (2014), Subnational Multilevel Constitutionalism. *Perspectives on Federalism*, 6, 2: 1-23.
- Popelier P., Vandenbruwaene W. (2014), The Constitutional Adulthood of Multilevel Governance: the Editor's Introduction. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21, 2: 225-228. Doi: [10.1177/1023263X1402100201](https://doi.org/10.1177/1023263X1402100201).

- Scottish Government (2013), *Scotland's Future*, November – [www.scotland.gov.uk](http://www.scotland.gov.uk) – last accessed June 2019.
- Shaw J. (2017), Unions and Citizens: Membership Status and Political Rights in Scotland, the UK and the EU. In: Closa C. (ed.), *Secession from a member state and withdrawal from the European Union: troubled membership*. Cambridge: Cambridge University Press. 153-186. Doi: [10.1017/9781316771464.009](https://doi.org/10.1017/9781316771464.009).
- Skoutaris N. (2011), *The Cyprus Issue: the Four Freedoms in a Member State under Siege*. Oxford: Hart Publishing.
- Skoutaris N. (2012), The Role of Sub-State Entities in the EU Decision-Making Processes: A Comparative Constitutional Law Approach. In: Cloots E., De Baere Geert G., Sottiaux S. (eds.), *Federalism in the European Union*. Oxford: Hart Publishing. 210-229.
- Skoutaris N. (2018), Self-determination in the EU Constitutional Order. Paper presented at the *IACL World Conference* held in Seoul.
- UN – United Nations (1974), *Yearbook of the International Law Commission, Vol II, part I*. New York: United Nations Publications. 177-178.
- Vandenbruwaene W. (2014), Multi-level governance through a constitutional prism. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21, 2: 235-237. Doi: [10.1177/1023263X1402100202](https://doi.org/10.1177/1023263X1402100202).
- Vandenbruwane W., Popelier P., Janssens C. (2015), Article 260 TFEU Sanctions in Multi-tiered Member States. *Perspectives on Federalism*, 7, 2: 133-162. Doi: [10.1515/pof-2015-0013](https://doi.org/10.1515/pof-2015-0013).
- von Bogdandy A. (2008), Pluralism, Direct Effect, and the Ultimate Say: On the Relationship Between International and Domestic Constitutional Law. *International Journal of Constitutional Law*, 6, 3-4: 397-413. Doi: [10.1093/icon/mon015](https://doi.org/10.1093/icon/mon015).
- Walker N. (2017), Internal Enlargement in the European Union: Beyond Legalism and Political Expediency. In: Carlos C. (ed.), *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union*. Cambridge, Cambridge University Press. 44-45. Doi: [10.1017/9781316771464.003](https://doi.org/10.1017/9781316771464.003).
- With R. Schütze (2009), *From Dual to Cooperative Federalism*. Oxford: Oxford University Press. Doi: [10.1093/acprof:oso/9780199238583.001.0001](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199238583.001.0001).

## **Un prospettiva di *governance* multilivello sulle dinamiche disgregative all'interno degli Stati membri della UE**

### **Sommario**

Questo articolo esamina la posizione che la EU dovrebbe prendere nell'affrontare gli sviluppi autonomisti e secessionisti che si stanno presentando negli Stati membri. Tra gli studiosi, il dibattito sulle posizioni della EU verso i processi di devoluzione negli Stati membri è stato tenuto separato dal dibattito sulle posizioni in merito alle richieste secessioniste. In questo articolo, i due dibattiti sono collegati e discussi da un unico punto di vista: le implicazioni normative della costituzione europea come sistema di governante multilivello. Da questo punto di vista, la posizione maggioritaria che entità che si separano da uno stato membro e aspirano a diventare membri EU dovrebbero seguire la procedura prevista nell'Art.49 TEU, viene contestata. Invece, si sostiene che la EU dovrebbe cercare un equilibrio tra limitazioni e sostegno.

# Autonomia, Europa e secessione. Come stanno le cose?

Francesco Palermo\*

## Sommario

*Lo studio analizza in primo luogo i modelli e le concezioni dell'autonomia e dell'uso di strumenti di autogoverno per risolvere conflitti territoriali. Successivamente l'attenzione viene concentrata sul rapporto tra queste dinamiche e la partecipazione all'Unione europea. Attraverso in particolare l'esperienza del processo di uscita del Regno Unito dall'Unione europea, si riflette in conclusione anche sulle modalità di decisione rispetto all'autogoverno e alla secessione e sul ruolo del costituzionalismo nel disciplinare tali processi.*

## 1. Introduzione: l'autonomia in due profezie

Secondo una famosa massima di Robert Friedlander (1981, p. 136), l'autonomia è normalmente concessa con fatica e accolta senza riconoscenza. L'affermazione sottolinea come, specie in contesti caratterizzati da gruppi minoritari (etno-nazionali, religiosi, linguistici, culturali), l'autonomia sia spesso un compromesso tra posizioni opposte, una "seconda scelta" quando non si riesca a trovare "di meglio". Per "meglio" intendendosi per il potere centrale l'uniformità formale di trattamento tra tutti i gruppi i territori di uno Stato, e la piena sovranità per i rappresentanti del gruppo territorialmente insediato. Tale dinamica ha sempre condotto da un lato lo Stato che ha concesso l'autonomia a considerarla un pericolo per la sua stessa integrità, e dall'altro i gruppi beneficiari a vederla come soluzione transitoria in attesa di poter accedere a una statualità piena. Se si assume questa prospettiva, l'autonomia non può che essere una soluzione transitoria, in attesa che qualcosa "di meglio" si prospetti. Possiamo chiamare questo approccio "la profezia di Friedlander".

In ambito europeo si è avanzata una lettura opposta di questa tendenza, che possiamo definire "la profezia di Keating". Secondo tale interpretazione, a

---

\* Università di Verona, Dipartimento di Scienze Giuridiche e Eurac Research, Bolzano, Italia, e-mail: [francesco.palermo@univr.it](mailto:francesco.palermo@univr.it)

differenza di quanto accade nel resto del mondo, la partecipazione di territori forti al sistema di integrazione sovranazionale riduce le spinte all'indipendenza. Per Keating, “nelle nazioni senza Stato di Regno Unito, Spagna, Belgio i leader nazionalisti hanno abbandonato il separatismo per cercare piuttosto un posto all'interno dei nuovi complessi sistemi di governo multilivello” (Keating, 2002, p.1). L'esperienza degli ultimi anni ha tuttavia dimostrato che la tendenza è stata l'opposto, e che la partecipazione all'Unione europea non ha affatto attenuato le spinte separatiste in quei territori.

Dunque l'autonomia è l'anticamera della secessione (o della repressione), e la secessione è un fenomeno peculiare nel quadro dell'integrazione europea? Sulla scorta delle due opposte visioni del fenomeno dell'autonomia e del suo inserimento nel contesto europeo, occorre chiedersi se esiste un nesso tra le tendenze separatiste, presenti e in crescita di consenso in diverse regioni d'Europa, e l'europeismo, inteso come movimento per l'unificazione europea (Pistone, 1993), dunque, più specificamente, come volontà di appartenenza all'Unione europea.

## **2. Autonomia, minoranze e secessione**

### *2.1. I diversi approcci...*

La prassi presenta sia casi di successo di forme di autonomia territoriale e di federalismo multinazionale, sia casi di fallimento, anche violento di questi tentativi di accomodamento della diversità attraverso l'autonomia. Chi ritiene che soluzioni federali (o di autonomia circoscritta a specifici territori) in contesti multinazionali spianino la strada alla secessione ricorda soprattutto la disgregazione delle tre federazioni etniche comuniste – Unione sovietica, Jugoslavia e Cecoslovacchia (Bunce, 1999) – e sottolinea come tali assetti istituzionali creino la cornice per la secessione e le conferiscano le necessarie risorse economiche e di autogoverno, tanto più in ambiti cruciali come cultura, istruzione, uso della lingua, media. Anche la presenza di partiti etnici regionali viene vista come viatico per la richiesta di secessione (Elias, 2011).

Altri ricordano tuttavia che l'autonomia può avere l'effetto opposto e sedare le spinte separatiste spostando l'autodeterminazione dalla prospettiva esterna a quella interna: una tesi sostenuta soprattutto da chi vede l'autonomia territoriale solo come strumento di tutela delle minoranze e propugna dunque la tesi del federalismo multinazionale (Ghai, 2005; McGarry, O'Leary, 2007). In genere, anche i fautori del federalismo multinazionale non negano il rischio di secessione, ma sottolineano come una sufficiente autonomia per entità formate in base al criterio etno-nazionale funga da deterrente nei confronti di richieste separatiste: se l'autonomia spesso “attribuisce alle minoranze nazionali una buona alternativa alla

secessione, essa contribuisce anche a rendere la secessione un'alternativa più realistica" (Kymlicka, 1998, p.142). Il paradosso dell'autonomia etnica starebbe dunque nel fatto che potrebbe aumentare la capacità di secedere ma dovrebbe diminuire la volontà di farlo.

Tuttavia le due tesi prospettate non sono verificabili. Innanzitutto, gli assetti costituzionali sono troppo diversi nei loro dettagli, e l'influenza di fattori extra-giuridici come quelli economici, sociali o politici è troppo ampia per poter determinare una casistica comparabile. In secondo luogo, tutti gli studi volti a sostenere l'una o l'altra tesi scontano un errore metodologico per cui la selezione dei casi utilizzati è sempre funzionale alla tesi da dimostrare. Inoltre, il contesto complessivo in cui i fenomeni si situano assume un'importanza fondamentale.

Quali sono dunque i fattori che consentono se non di prevedere la dinamica centrifuga o centripeta nei contesti autonomi almeno di identificare gli elementi che spingono nell'una o nell'altra direzione? Molto dipende dall'approccio seguito nei diversi ordinamenti e dalla precomprensione della funzione del rapporto tra gruppi e territori. Tale rapporto può essere infatti inteso seguendo tre approcci principali (Palermo, 2015). Il primo si declina in termini di identificazione, dunque di assoluta sovrapposizione tra l'autogoverno di un territorio e quello di uno specifico gruppo, come nel caso di diverse isole nordiche, dalle Åland alle Far Oer, ma anche negli ordinamenti basati sul principio territoriale come, almeno in parte, Svizzera e Belgio, e come in numerosi Paesi sia ex sovietici sia extraeuropei, specie africani (Nigeria, Etiopia, Sud Africa, Sud Sudan, in parte Kenya e Camerun) e asiatici (India, Pakistan, Malesia, Myanmar, Nepal). In tali contesti il territorio e la sua autonomia si configurano solo come strumento di autogestione del gruppo storicamente insediato, indipendentemente dall'eventuale presenza di altri abitanti, che devono culturalmente assimilarsi o ambire a costituire il proprio territorio etnicamente connotato. Il secondo tipo di rapporto è di interazione, ossia la presenza di gruppi etno-nazionali è il motivo principale e originario dell'autonomia, che presenta anche alcuni istituti di autonomia personale, ma che in via generale prevede forme di coinvolgimento anche di altri gruppi, evitando così l'identificazione esclusiva del territorio con un gruppo, come ad es. nella Provincia autonoma di Bolzano, nei cantoni bilingui svizzeri, nei comuni fiamminghi con facilitazioni linguistiche, e in altre regioni europee, normalmente abitate in forma consistente da più di un gruppo etnico-linguistico. Infine, il rapporto può essere di mero rilievo storico, dunque l'autonomia trae la sua origine nella presenza storica di gruppi etno-nazionali diversi ma si è sviluppata come strumento quasi esclusivamente territoriale, come nel caso delle nazioni costitutive del Regno Unito.

È evidente che quanto più il diritto legghi un territorio a un'etnia, tanto più tenda a disconoscere la diversità interna al territorio stesso. Il gruppo dominante

viene reso proprietario di un territorio e del potere sul medesimo, secondo la stessa dinamica che ha caratterizzato la formazione dello stato nazionale. I fautori del federalismo multinazionale hanno il merito di contestare l'assunto tipico del liberalismo tradizionale secondo il quale la democrazia può funzionare solo in presenza di una nazione omogenea dotata del 'suo' Stato (unitario) (Mill, 1861, p.269), riconoscendo la diversità su scala nazionale, ma finiscono paradossalmente per negarla sul piano substatale. In tal modo si supera la logica dello stato-nazione contrapponendole tuttavia quella della regione-nazione.

## 2.2. ...e la realtà europea

Ai fini di questa trattazione, parrebbe evidentemente maggiore la 'tentazione' verso la secessione in capo a quei territori la cui l'autonomia sia definita in chiave etnica e di 'proprietà' da parte dei gruppi dominanti in essi insediati, perché si tratta di regioni che sono già essenzialmente strutturate come stati nazionali.

La realtà europea tuttavia mostra che, almeno finora, non è stato questo il caso. Le regioni nelle quali maggiori sono state le spinte secessionistiche non sono finora state quelle maggiormente definite in chiave etnica. Se si pensa ai territori appartenenti all'Unione europea nei quali maggiore è stato il richiamo alla secessione, dalla Scozia alla Catalogna, dal Paese basco alle Fiandre, includendo anche i casi in cui le spinte sussistono pur restando ampiamente minoritarie, come la Provincia di Bolzano, la Corsica o l'abbandonata idea della 'Padania', in tutti i casi si tratta di territori non costruiti, almeno sul piano giuridico-istituzionale, sulla 'proprietà' di un gruppo etnicamente definito. Ciò naturalmente vale in via approssimativa, perché approfondendo le diverse realtà la situazione appare più articolata e l'affermazione dovrebbe risultare meno netta (si pensi ad esempio alle Fiandre e all'Alto Adige, in cui elementi sociali e istituzionali di dominio di un gruppo su un territorio sono in effetti ampiamente presenti e dove senza dubbio la garanzia dell'autogoverno di un gruppo linguistico è alla base della creazione dell'autonomia territoriale). Tuttavia sul piano generale l'affermazione sembra fondata. Di certo le richieste secessioniste non hanno quasi alcuna presa nei territori più direttamente connotati in chiave di proprietà di un gruppo, almeno con riguardo ai territori appartenenti all'Unione europea, mentre in contesti, anche europei, esterni all'UE la situazione pare diversa (si pensi in particolare alle entità della Bosnia Erzegovina, al Kosovo, alla Gagauzia, o ai vari conflitti congelati nell'area ex sovietica, per restare all'ambito geografico europeo).

Cosa induce dunque a ritenere che le tendenze separatiste in Europa non derivino, almeno in via primaria, da un assetto istituzionale che favorisce la precomprensione dei territori in chiave di micro-stati nazionali omogenei? E l'appartenenza all'Unione europea potrebbe dunque rappresentare un ostacolo

alla secessione di regioni etnicamente connotate, ma incentivare quella di altri territori diversamente definiti?

Le possibili spiegazioni sono diverse. Innanzitutto esistono strumenti di attenuazione dell'identificazione esclusiva tra gruppi e territorio, che rendono giuridicamente spurie realtà che sarebbero altrimenti più marcatamente connotate in via etnica. Basti pensare al potere di intervento dello Stato a garanzia del mantenimento dell'uguaglianza tra i cittadini, alla presenza di un pervasivo catalogo statale dei diritti fondamentali, o agli istituti della condivisione del potere (*power sharing*) tra i diversi gruppi volti a superare la logica maggioritaria in una serie di ambiti strategici (McGarry, O'Leary, 1993). Tali istituti, variamente presenti nei diversi contesti, rendono meno oggettivo l'inquadramento dell'uno o dell'altro caso come espressione dei diversi modelli. Conta poi non poco la tradizione culturale in cui i vari casi si collocano, specialmente da un lato quella 'etnica' di area germanica e centro-europea e dall'altro quella 'civica' di tradizione franco-latina. Così ad esempio appare assai complesso classificare l'esperienza catalana, nella quale l'appartenenza alla 'nazione' catalana (termine invocato dal campo separatista, in opposizione alla 'nazionalità' riconosciuta al popolo catalano dalla costituzione spagnola) è certamente di carattere civico e tendenzialmente inclusivo, ma la narrazione intorno alla diversità del popolo catalano è intrisa di elementi culturali e storici, e la tensione tra questi fattori emerge con molta evidenza dal preambolo dello statuto di autonomia del 2006 (Poggeschi, 2018; Cagliaio y Conde, Ferraiuolo, Rogobon, 2018).

Soprattutto però, i fattori che maggiormente influiscono sulla presenza di spinte separatiste in regioni dell'Unione europea sono di altra natura rispetto al dato puramente etnico-linguistico e nazionale, e alla susseguente volontà di dominio su un territorio, e sono piuttosto di natura economica, politica e istituzionale.

### *2.3. Economia, politica e asimmetria...*

Il punto essenziale di partenza per le spinte secessionistiche è evidentemente la convenienza ad avere uno Stato indipendente. Detto di come tale convenienza non sembri sufficientemente motivata, all'interno dell'Unione europea (mentre al di fuori ancora sì) dalla mera volontà di dominio etno-nazionale su un territorio, occorre interrogarsi su cosa possa indurre a ritenere preferibile, per un territorio appartenente all'Unione europea, la rottura dell'ordinamento statale di appartenenza e la creazione di uno Stato autonomo rispetto alla ricerca di un posto al sole nell'ordinamento multilivello.

Un primo, ovvio fattore è di natura economica. E si declina in due diverse ramificazioni tra loro connesse: la convenienza e la forza. Non pare un caso che l'opzione separatista abbia maggiore seguito in aree economicamente più forti del resto del territorio nazionale e sufficientemente grandi, in termini territoriali

ma anche e soprattutto di prodotto interno lordo, da potersi ritenere economicamente autosufficienti. Così in Scozia e Catalogna, ma anche nelle Fiandre e in alcuni contesti dove le richieste secessioniste sono presenti pur senza alcun significativo consenso, come le grandi regioni del nord Italia e la Baviera – in quest’ultima l’altrimenti irrilevante movimento secessionista è giunto all’onore delle cronache quasi solo per aver originato una pronuncia del Tribunale costituzionale federale tedesco nel dicembre 2016, in cui i giudici hanno liquidato in pochissime righe la questione, affermando che l’ordinamento costituzionale tedesco non contempla la secessione di un *Land*.

Naturalmente le dinamiche sono diverse nei diversi territori (Collier, Hoeffler, 2002). Così in particolare in Scozia la forza economica è data da un sistema di welfare diverso dal resto del Regno Unito, finanziato con regole proporzionalmente più generose come la cd. ‘formula Barnett’ (Parolari, 2008) nonché da regole differenziate negoziate in sede europea per politiche particolarmente rilevanti per il territorio come la pesca. Nel contempo, l’abbondanza di petrolio nel mare del Nord e il suo sfruttamento attualmente congiunto sono ritenuti fattori di autosufficienza economica in caso di indipendenza. La Catalogna rappresenta il 16% della popolazione spagnola ma produce oltre il 20% del PIL nazionale e quasi il 25% della produzione industriale. I suoi dati economici sono tutti migliori rispetto al resto della Spagna, dalla minore disoccupazione al maggiore export. Nelle Fiandre il PIL pro capite è di un terzo maggiore rispetto alla Vallonia e la disoccupazione è meno della metà. In Lombardia il PIL pro capite è al quinto posto in Europa, come reso noto dalla regione che ha messo a confronto i dati economici lombardi con quelli degli Stati europei in prossimità del referendum sull’autonomia differenziata dell’ottobre 2017. La motivazione economica risulta determinante anche in altri territori che hanno avuto uno sviluppo economico particolarmente significativo per essere passati da percettori a pagatori netti nel sistema di perequazione finanziaria nazionale: è il caso della Baviera, delle Fiandre e dell’Alto Adige. Come appare anche intuitivamente, territori economicamente deboli non sviluppano spinte secessionistiche significative, in quanto sugli aspetti storici, etnici o politici prevale la considerazione della non autosufficienza economica. Per contro, l’essere stati in passato territori poveri che hanno avuto bisogno di ricorrere, anche massicciamente, alla perequazione finanziaria, non sembra aver lasciato alcun residuo solidaristico in tali territori.

Accanto alle motivazioni economiche, un ruolo assai importante è rivestito dalle dinamiche politiche. In primo luogo, un peso assai significativo è svolto dalla presenza o meno di partiti territoriali, tanto più se connotati su base etnica (Elias, 2011). Poiché le richieste di secessione sono di natura politica, la presenza di partiti nazionali tende a scoraggiare l’avanzamento di simili richieste, tanto che la loro proposizione è ritenuta possibile solo in presenza di (forti)

partiti territoriali (anche se non necessariamente etnici) (Lluch, 2014). Il dato è confermato da evidenze empiriche in tutti i territori in cui la proposta secessionista è anche soltanto presente: dalla Catalogna al Paese Basco, dalla Scozia alle Fiandre, dall'Alto Adige alla Baviera, fino all'interessante caso della cd. Padania, che è stata per qualche tempo una costruzione di un partito politico che (a intermittenza) ne propugnava la secessione e che ha cessato di esistere nella narrazione politica (ma non solo: anche ad esempio nella denominazione dei gruppi parlamentari: da 'Lega Nord per l'indipendenza della Padania' nella XVI legislatura 2008-2013 a 'Lega' nella XVII, 2013-2018) quando la linea politica di tale partito è mutata.

In secondo luogo, oltre alla presenza di partiti in grado di farsi carico della domanda secessionista, vi sono fattori politici più generali, che riguardano le dinamiche della formazione del consenso politico. La vicenda più interessante ed emblematica in tal senso è quella relativa alla Catalogna, regione nella quale sono sempre esistite forze indipendentiste, ma dove vi è stata una rapida evoluzione politica a seguito della controversa sentenza del 2010 del Tribunale costituzionale sullo statuto di autonomia (in cui lo statuto bilateralmente concordato con Madrid e ratificato con referendum popolare è stato dichiarato illegittimo in alcuni suoi aspetti fondamentali), che ha enormemente aumentato il consenso per le posizioni separatiste, anche in forze politiche non indipendentiste ma autonomiste (Castellà Andreu, 2016). Ciò a causa della sensazione di frustrazione per non vedere prese sufficientemente sul serio le richieste di autonomia differenziata provenienti da ampi settori della società.

Siamo così ad una ulteriore e fondamentale motivazione della spinta separatista, di natura istituzionale e tuttavia diversa rispetto alla questione della proprietà etnica di un territorio. Si tratta del tema dell'asimmetria, ossia di una organizzazione istituzionale che concede al territorio in questione "forme e condizioni particolari di autonomia", secondo l'espressione dell'art. 116 c. 1 della costituzione italiana. Si produce in tal modo una distinzione anche giuridica (asimmetria *de iure*) che si aggiunge alla strutturalmente inevitabile asimmetria di fatto (Watts, 1999, p.63), normalmente concessa per rispondere con norme *ad hoc* a specifiche esigenze di specifici territori per ragioni storiche, geografiche, culturali o linguistiche. L'asimmetria giuridica garantisce ai territori in questione maggiori poteri (almeno in termini quantitativi) e generalmente forme più favorevoli di rappresentanza, finanziamento e relazioni istituzionali con il centro di quanto sia normalmente previsto per gli altri territori. Dando luogo a un trattamento differenziato tra territori e cittadini che li abitano, lo status speciale è previsto a livello costituzionale (talvolta con un ancoraggio internazionale, come nel caso dell'Alto Adige o delle isole Åland). In rari casi lo status differenziato giunge a contemplare l'ipotesi della secessione, come nel caso delle isole Far Oer

e della Groenlandia nel contesto danese e della Gagauzia in Moldova (nel caso lo stato perdesse la propria indipendenza, art. 1 legge speciale sull'autonomia).

L'asimmetria di status non ha solo una componente giuridica ma anche una dimensione psico-politica. Se sul piano giuridico la questione riguarda soprattutto la previsione di competenze e del loro finanziamento, su quello politico conta molto la percezione del trattamento differenziato. La Spagna, spesso indicata come prototipo del modello asimmetrico, ha in realtà compiuto un percorso di uniformazione, in base al quale a partire dagli anni '90 tutte le comunità autonome hanno avuto almeno la possibilità di accedere al grado più alto di autonomia, secondo la formula nota come clausola Camps o '*café para todos*', una clausola contenuta nello statuto valenziano (disposizione addizionale seconda) e poi ripresa in altri statuti secondo cui "qualsiasi ampliamento delle competenze delle comunità autonome che non siano già previste nel presente statuto (...) obbliga le istituzioni dell'autogoverno a promuoverne l'attribuzione, il trasferimento o la delega alla comunità valenziana". In questo modo la specialità catalana e in parte quella basca (che resta comunque particolare per il sistema di finanziamento e per il diritto forale), oltre a quella galiziana, è stata progressivamente erosa a causa dell'aumento delle competenze delle altre comunità autonome, così offrendo la sensazione che il resto del sistema spagnolo non prendesse sul serio le rivendicazioni di uno status particolare.

#### *2.4. ...e influenza dell'Unione europea sul decentramento...*

Molto si è discusso intorno all'influenza dell'Unione europea sui processi di decentramento all'interno degli Stati membri e finanche sulla spinta alla secessione di alcune regioni europee. Quanto al decentramento, si è sottolineato che la previsione di livelli substatali di governo è funzionale ad una regolazione macroeconomica del mercato tesa a ridurre le disparità esistenti tra i vari territori (Bullman, 1997). Per quanto le politiche regionali europee (e dei diversi Paesi membri) fossero in origine top-down, esse hanno contribuito allo sviluppo di domande di autonomia dal basso. L'efficienza economica è progressivamente diventata un argomento insufficiente per giustificare il decentramento, che è andato progressivamente assumendo una connotazione sempre più democratica, almeno nell'Europa occidentale (Palermo, Parolari, 2013). Così, in risposta alla crescente domanda regionalista, molti Paesi europei hanno abbandonato l'approccio top-down allo sviluppo regionale creando autorità regionali dotate di indirizzo politico e potere legislativo.

Specie a partire dagli anni '80, il livello regionale è diventato un metodo diffuso per lo sviluppo del funzionamento della democrazia, della legittimazione e della accountability delle istituzioni, dell'efficienza dei servizi e dell'innovazione politico-istituzionale. Il livello substatale di governo ha rappresentato un

livello istituzionale vicino ai cittadini in un'epoca in cui iniziava a manifestarsi il calo di fiducia nella partecipazione politica, consentendo di tenere nella dovuta considerazione le istanze asimmetriche di differenza politica, culturale ed economica dei territori e di incarnare la sussidiarietà e il pluralismo quali valori fondanti del sistema europeo (Linz, 1997). Tale processo si è sviluppato di pari passo con l'accelerazione dell'integrazione europea e con l'aumento del raggio d'azione delle allora Comunità europee in settori strategici quali l'ambiente, che richiedevano l'alleanza strategica tra vari livelli di governo.

Un analogo processo di formazione top-down di politiche regionali che ha condotto nel tempo alla spinta dal basso verso il decentramento politico (sia pure in misura assai diversa nei diversi ordinamenti) si è realizzato attraverso la crescente importanza di strumenti europei che prevedono la necessaria presenza di un livello di governo regionale. Tra questi dapprima la creazione di regioni statistiche attraverso i NUTS (*nomenclature unités territoriales statistiques*), una sorta di matrice comune per i livelli di governo all'interno dell'UE, necessaria per il dialogo tra gli enti substatali e il livello europeo (Palermo, Santini, 2004), poi il metodo aperto di coordinamento, gli accordi tripartiti, ed altri (Piattoni, 2010).

Se dunque l'influenza diretta del sistema comunitario sullo sviluppo del livello regionale di governo all'interno degli Stati membri è difficile da dimostrare, quella indiretta è indubbia, così come la coincidenza temporale tra lo sviluppo dei due processi. Il culmine si è avuto con gli anni '90, quando anche la struttura istituzionale dell'Unione, dopo il Trattato di Maastricht, si è adeguata alla spinta regionalista, istituendo un organo di governo dell'Unione – il Comitato delle Regioni – dal peso politico e istituzionale limitatissimo ma dall'elevato valore simbolico.

Esiste dunque una indubbia influenza del sistema comunitario in quanto tale e lo sviluppo del decentramento all'interno degli Stati membri, per quanto si tratti di una influenza indiretta, e formalmente sempre rispettosa della neutralità dell'Unione (come di ogni altra organizzazione internazionale) riguardo alla struttura organizzativa interna degli Stati membri. La successiva domanda che si pone riguarda invece l'esistenza e la dimostrabilità di una influenza dell'Unione europea sulle spinte secessionistiche in alcune delle regioni europee.

## 2.5. ...e sulla secessione

Tutti i più significativi movimenti secessionisti europei, da quello scozzese a quello catalano, da quelli fiamminghi a quelli altoatesini, da quello basco a quello corso, da quello bretone a quello sardo, invocano la secessione dei rispettivi territori dagli Stati di appartenenza ma non dall'Unione europea. Per tutti questi movimenti, dunque, il 'nemico' è lo Stato e non l'UE, che viene anzi vista come una possibile alleata per la nuova statualità. A parte i fautori del separatismo

scozzese – che in occasione del referendum sull’indipendenza del 2014 avevano espresso l’intenzione di mantenere la sterlina anche in caso di uscita dal Regno Unito – in tutti gli altri casi gli indipendentisti chiedono di mantenere l’euro anche nel caso di un’uscita dei rispettivi territori dall’Unione europea e dall’unione monetaria, citando i pur non equiparabili casi di Montenegro e Kosovo che hanno adottato l’euro pur senza essere membri dell’UE.

La questione della permanenza nell’Unione in caso di separazione da uno Stato membro si è posta in occasione del referendum scozzese del 2014 e del tentativo di secessione della Catalogna nell’autunno del 2017. In entrambi i casi la Commissione europea ha ribadito la cd. ‘dottrina Prodi’ (formulata nel 2004 in risposta ad un quesito su un’ipotetica secessione del Galles dal Regno Unito), per cui l’uscita di un territorio da uno Stato membro comporta l’automatica esclusione anche dall’ordinamento dell’Unione europea, ed appare chiaro altresì che la sua eventuale riammissione debba passare dal procedimento di adesione di nuovi Stati di cui all’art. 49 del Trattato sull’Unione europea (Baratta, 2014). Poiché detto articolo prevede la decisione all’unanimità sull’ammissione di nuovi membri, ciò significa che lo Stato di cui faceva parte il territorio che si separa mantiene un diritto di veto sull’adesione del nuovo Stato, e dunque che il consenso dello Stato di appartenenza rispetto alla secessione di un suo territorio è condizione necessaria affinché il nuovo Stato possa appartenere all’UE. In altre parole, la secessione unilaterale di un territorio da un Paese membro dell’UE, anche se per ipotesi accettata da tutti gli altri Stati membri, è incompatibile con l’ammissione del nuovo Stato nell’Unione europea. Un caso ancora più complesso sul piano giuridico riguarda la proposta ventilata dal governo scozzese di richiedere un nuovo referendum sull’indipendenza dal Regno Unito e sulla permanenza nell’Unione europea al termine del processo di uscita del Regno Unito dall’Unione europea.

Il dichiarato europeismo dei movimenti separatisti ha molte spiegazioni. Qui interessa tuttavia soffermarsi in particolare su quella più facilmente dimostrabile, di natura istituzionale e legata alla natura di organizzazione internazionale, si pure *sui generis*, dell’Unione europea. Nonostante la citata profezia di Keating, la differenza tra essere uno Stato ed essere una regione, per quanto demograficamente, economicamente e politicamente forte, rimane enorme all’interno del sistema istituzionale dell’Unione europea, tanto più dopo l’abbandono dell’illusione della cd. Europa delle Regioni (Magone, 2003). Come ebbe a dire Josep Hugué i Biosca, un politico indipendentista catalano nel 2004, quasi in risposta alla previsione di Keating, “in Europa se non sei uno Stato membro non sei nessuno”. In effetti, il sistema di rappresentanza negli organismi decisionali dell’Unione europea e anche il reclutamento del personale è basato sugli Stati membri, e quanto più gli Stati sono piccoli, tanto più favorevolmente sono rappresentati. Si pensi

ad es. a Malta, che con 430 mila abitanti (0,08% della popolazione dell'UE) conta sei deputati al Parlamento europeo, un Commissario europeo e la presenza nel Consiglio. Sul piano istituzionale, pertanto, l'Unione europea costituisce un evidente incentivo alla creazione di Stati anziché di regioni, per quanto forti, interne agli stessi. Senza contare gli altri incentivi alla statualità propria che prescindono dall'appartenenza all'Unione europea, quali la creazione di molti posti di lavoro in settori ambiti, come il servizio diplomatico.

Tuttavia, proprio in quanto organizzazione internazionale, l'Unione europea tende a proteggere l'integrità territoriale dei suoi Stati membri, ed è questa la ratio di diverse disposizioni dei trattati europei, quali il già citato art. 49 TUE o l'art. 4.2 TUE («L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale...»). Tra l'altro, non appare un caso che, sul piano politico, il sostegno ai movimenti indipendentisti venga solo da esponenti nazionalisti antieuropei, che vedono con favore la disgregazione dell'Unione stessa – interessante il caso del nazionalista inglese Nigel Farage, acceso sostenitore dell'indipendenza catalana ma contrario a quella scozzese.

### **3. Brexit e lo strano secessionismo nella/dalla Unione europea**

#### *3.1. Precedenti e procedure*

Il tema del rapporto tra secessione e Unione europea non sarebbe completo se non si soffermasse anche sulla inedita vicenda della secessione non già di una regione da uno Stato (e di conseguenza, come si è visto, dall'Unione), ma di uno Stato dall'UE, come si è verificato a seguito del voto referendario nel Regno Unito del giugno 2016, noto col nome di Brexit. La vicenda è interessante sotto diversi aspetti. In primo luogo, perché spesso (ed erroneamente) si equipara l'Unione europea ad uno Stato, e proseguendo nell'analogia la secessione di uno Stato membro sarebbe in qualche misura equiparabile a quella di una regione da uno Stato. In secondo luogo, l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea presenta numerosissimi profili di interesse, tra cui la proceduralizzazione di un processo finora realizzatosi, salvo poche eccezioni, per via rivoluzionaria e spesso violenta, mentre nel caso britannico ci si avvia verso una separazione regolata dal diritto, secondo una tendenza di indubbio interesse per i processi di separazione *tout court*. L'interesse si pone anche in riferimento alle conseguenze che l'uscita di un Paese membro provoca nel resto del territorio dell'Unione,

dove sembra di potersi intravedere una spinta verso una più forte integrazione anziché verso una ulteriore disgregazione. Inoltre, la Brexit ha ripercussioni estremamente significative proprio in riferimento alla considerazione delle nazioni minoritarie interne allo Stato (Scozia e Irlanda del Nord) nonché ai processi decisionali che sottostanno ad una secessione, in particolare all'operatività del principio di maggioranza.

La questione della possibilità di recedere dall'Unione europea è sul tappeto dall'inizio del processo di integrazione. Fino al trattato di Lisbona, sul piano formale la questione si sarebbe dovuta regolare in base al diritto internazionale generale: in assenza di una specifica previsione sulla denuncia del trattato (era il caso dei trattati europei), avrebbe trovato applicazione l'art. 56 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, che prevede la disciplina del diritto di denuncia e di recesso di un trattato. Con il trattato di Lisbona (ma una prima versione era contenuta nel progetto di Trattato costituzionale del 2004) si è introdotta una specifica procedura per il recesso dall'Unione europea (art. 50 TUE), attivata per la prima volta a seguito del referendum consultivo nel Regno Unito del giugno 2016, con cui la maggioranza dei votanti (51,9%, a fronte di una partecipazione al voto del 72,2% degli aventi diritto) ha approvato l'uscita del Paese dall'Unione europea. Fino ad allora, si erano soltanto verificati casi non assimilabili di non applicazione o di cessazione dell'applicazione del diritto dell'Unione ad alcuni territori. Al momento dell'adesione della Finlandia all'Unione nel 1995, ad es., fu negoziato uno statuto speciale per le isole Åland, che esentava il piccolo arcipelago dall'applicazione di ampi settori del diritto europeo, e varie eccezioni ed esenzioni sono state applicate a numerosi territori periferici o di oltremare di vari Paesi per salvaguardare la loro posizione peculiare anche nei confronti del diritto dell'UE. L'unico caso per certi versi simile a una 'secessione' ha riguardato la Groenlandia: entrata nelle (allora) Comunità europee nel 1973 con il resto della Danimarca (nonostante il 70% dei voti nell'isola furono contrari in occasione del referendum danese di adesione del 1972), nel 1981 fu concesso un referendum solo groenlandese sulla permanenza del sistema europeo, che nel 1983 vide una maggioranza del 53% a favore dell'uscita. Nel 1985 entrò in vigore un trattato che regolava l'uscita (seppur parziale) dell'isola dalla Comunità europea, mantenendo comunque una relazione speciale con essa.

Il Regno Unito sarà dunque il primo Stato membro ad abbandonare l'Unione europea e lo farà utilizzando la procedura prevista dall'art. 50 TUE. Sull'introduzione di tale previsione si è molto dibattuto (Łazowski, 2012, p.523), specie con riferimento alla sua indicazione rispetto alla natura giuridica dell'Unione. La codificazione di una procedura di recesso è stata vista, da un lato, quale espressione del processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea quale stato di

diritto, che disciplina ipotesi di ‘secessione’ per evitare che queste siano lasciate all’arbitrio politico. Dall’altro lato, si è sottolineato come l’art. 50 altro non sia che una clausola di recesso al pari di quelle contenute in numerosi trattati internazionali, il cui peso e significato è solo di natura politica ma non presenta alcuna peculiarità sul piano giuridico.

Appare chiaro che inquadrare l’UE nelle categorie dello Stato e del diritto costituzionale implica di considerare la Brexit nel quadro della tematica della secessione, mentre una prospettiva che sottolinei la natura di organizzazione internazionale dell’Unione europea tenderà a riportare il fenomeno nel quadro della semplice denuncia di un trattato internazionale, per quanto *sui generis* e evidentemente significativo. In realtà, poiché entrambe le prospettive convivono sul piano giuridico e il discorso politico intorno alla Brexit presenta numerosi tratti legati alla sovranità, il confronto con la secessione non è del tutto peregrino, anche se va naturalmente contestualizzato. Ciò che rileva ai fini della presente analisi sono due aspetti legati alla Brexit che appaiono particolarmente significativi in relazione alla dinamica delle secessioni e del rapporto tra queste e il processo di integrazione (o disintegrazione) europea: la questione sulla legittimazione a decidere per un territorio (un popolo, uno Stato) e quella dell’impatto della secessione sulla sopravvivenza del sistema.

### *3.2. Come si decide sulla secessione? Il costituzionalismo plebiscitario*

Il referendum sulla Brexit solleva numerosi e interessanti interrogativi in relazione alle modalità di decisione sulla secessione e sul concetto di rappresentanza che sta alla base della legittimazione di una decisione di rottura di un ordinamento. Si tratta di problematiche comuni a tutti i casi in cui si avanzano proposte di separazione di un soggetto politico da un altro, indipendentemente dunque dal fatto di trattarsi della secessione da uno Stato o da un soggetto *sui generis* come l’Unione europea.

La prima questione attiene alle modalità di decisione. A partire dall’ondata costituzionale post-1989 (sul concetto Elster, 1995 e Palermo, Lollini, 2009) lo strumento principale di trasformazione degli assetti istituzionali divenuto il referendum, poco importa se consultivo (come per la Brexit) o vincolante (come per il Montenegro), o persino extra-ordinem e senza garanzie (come in Catalogna). Dopo il caso della dissoluzione della Cecoslovacchia nel 1992 e con la sola eccezione del Kosovo nel 2008 (davvero eccezionale per le circostanze e comunque non ancora riconosciuto come Stato indipendente da buona parte della comunità internazionale), tutti i numerosi casi di secessione (riuscita o fallita) hanno avuto il proprio momento fondativo in un referendum (anche in Kosovo peraltro un referendum si svolse nel 1991). La democratizzazione del costituzionalismo ha assunto caratteri fattualmente plebiscitari per cui, anche al di là delle previsioni

formali delle costituzioni, si ritiene politicamente inaggrabile il passaggio attraverso la (vera o presunta) legittimazione popolare. Il fenomeno è ormai talmente radicato che, come insegna la recente esperienza catalana, il “diritto a decidere” ha funzionalmente sostituito il “diritto all’autodeterminazione”. Ben sapendo che i sostenitori di un referendum sono quasi automaticamente anche sostenitori di un suo preciso esito (quello favorevole alla separazione), la battaglia, invero alquanto teorica, intorno al diritto all’autodeterminazione si è progressivamente spostata sul ben più pratico e apparentemente meno contestabile diritto a decidere. Come è possibile, in un contesto democratico, non passare attraverso la verifica della volontà del popolo? I pesi e contrappesi dello Stato di diritto non vengono negati, ma vengono subordinati, per importanza, alla manifestazione della volontà sovrana del popolo sovrano.

In questo modo la ‘battaglia’ sulla secessione ha l’enorme merito di spostarsi dal terreno bellico a quello procedurale, pur contenendo il rischio di minare il primato della Costituzione. Un rischio che ben si vede riflesso nella tendenziale ritrosia dei sostenitori del ‘diritto a decidere’ nei confronti della puntellatura dei quesiti referendari con strumenti di supporto ad una maggiore legittimazione democratica: la previsione di maggioranze qualificate, di quorum di partecipazione, di eventuali ripetizioni del referendum in un dato intervallo di tempo. Su questa necessità resta fondamentale, a vent’anni di distanza, il contributo straordinario offerto dalla Corte Suprema canadese nell’opinione sulla secessione del Québec del 1998 (2 SCR 217). Dopo due referenda per l’indipendenza della provincia tenuti a maggioranza semplice e respinti per pochissimi voti (nel secondo, nel 1995, i contrari alla secessione furono il 50,6%), la Corte ha chiarito in modo netto la cornice giuridica che in uno Stato di diritto (oltretutto federale e multinazionale come il Canada) disciplina la secessione, anche in assenza di previsioni esplicite, stabilendo l’obbligo per il potere centrale di trattare in presenza di una “chiara maggioranza” nel territorio in questione. Questo ed altri aspetti sono stati ulteriormente specificati nella legge che il Parlamento federale ha approvato a seguito della pronuncia, il Clarity Act (2000) (Delledonne, Martinico, 2019).

Altrettanta ‘chiarezza’ manca in tutti gli ordinamenti europei. In alcuni casi le Corti costituzionali hanno stabilito dei principi (come in Italia e Germania, stabilendo rispettivamente nel 2015 e nel 2016 l’impossibilità di una secessione di una regione in base al diritto costituzionale interno, e in Spagna, dove il Tribunale costituzionale nel 2014 ha invece seguito l’impostazione della Corte canadese), ma paradossalmente gli unici ordinamenti in cui le regole sono chiare sono quelli in cui non lo sono del tutto: l’Unione europea, che prevede la possibilità di recesso di uno Stato membro “conformemente alle proprie norme costituzionali” (art. 50.1 TUE), e il Regno Unito, la cui costituzione politica, flessibile e in molte parti non scritta delega qualsiasi decisione all’accordo politico dei soggetti

interessati. Così è assai interessante notare come sia il referendum Brexit sia quello del 2014 sull'indipendenza della Scozia non prevedessero alcun quorum di partecipazione né maggioranze qualificate per la validità, ma divergessero non poco quanto all'elettorato attivo: in Scozia potevano votare i sedicenni e i cittadini di altri Paesi UE residenti, mentre per la Brexit questo non si è previsto, e si sono esclusi pure i cittadini britannici residenti all'estero da oltre 15 anni. Alla luce di queste regole, non pare affatto un caso che l'esito sia stato contrario alla separazione della Scozia e favorevole all'uscita del Regno Unito dall'UE. Le regole, insomma, determinano o comunque influenzano enormemente l'esito di consultazioni referendarie, come del resto avviene per le leggi elettorali per qualsiasi elezione politica.

### *3.3. Come si decide sulla secessione? I casi delle nazioni del Regno Unito*

Il secondo profilo problematico riguarda la rappresentanza: chi può decidere per una comunità e per un territorio? L'aspetto interessante e paradossale, in questo ambito, è il cortocircuito originato dal costituzionalismo maggioritario (e talvolta, come detto, plebiscitario). Infatti, se in base a tale principio la via prevalente di legittimazione per la decisione è la volontà della maggioranza (costituzionalismo maggioritario), meglio se semplice, senza quorum e congiunturale (costituzionalismo plebiscitario), che ne è delle minoranze che possono essere maggioranze territorializzate? Se si può decidere in base a una semplice maggioranza in un dato territorio, come garantire che i diritti delle minoranze in quello stesso territorio siano rispettati – altro criterio stabilito dalla Corte Suprema canadese nella pronuncia sulla secessione del Québec? E di quali minoranze eventualmente si parla? Solo di quelle etno-nazionali (e come le si definisce?) o anche di quelle politiche? Il paradosso è emerso in tutta la sua drammaticità in riferimento alla Brexit, ma anche, sia pure in modo assai meno evidenziato, in relazione alla vicenda catalana.

Nel referendum sulla Brexit, balza agli occhi come nelle due nazioni più 'controverse' del regno, la Scozia e l'Irlanda del Nord, abbia nettamente prevalso il voto contrario all'uscita dall'Unione: il 62% in Scozia e il 55,8% in Irlanda del Nord sono maggioranze assai più cospicue rispetto al 51,9 a livello dell'intero Regno Unito che ha votato per il 'leave'. Per contro, la terza nazione minoritaria del Regno, il Galles, si è espresso maggioritariamente a favore dell'uscita (52,5%). La questione è subito divenuta politicamente controversa. In Scozia si è immediatamente avanzata la proposta di tenere un nuovo referendum sull'indipendenza dal Regno Unito quando questo uscirà dall'UE, proprio ritenendo illegittimo che un voto a maggioranza, in un Paese in cui l'85% della popolazione è inglese, potesse decidere anche contro la volontà ampiamente maggioritaria della popolazione scozzese, che è un decimo di quella inglese e non può dunque

affermarsi in base ai numeri. In Irlanda del Nord il risultato del voto ha rilanciato la spinta alla riunificazione delle contee dell'Ulster con la Repubblica d'Irlanda ma soprattutto ha evidenziato, anche in buona parte della popolazione unionista, il timore di un confine 'rigido' con Dublino dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione.

Uscendo dal dato etno-culturale delle nazioni storiche del Regno Unito, il problema potrebbe porsi, almeno astrattamente, per altre aree caratterizzate dalla presenza di altre 'minoranze'. Così nell'area metropolitana di Londra il 59,9% dei votanti si è espressa per restare nel Regno Unito, come il 70% dell'Oxfordshire e il 73,8% della città di Cambridge, fino al 95,9% di Gibilterra. Come può rispondere il costituzionalismo maggioritario a queste sfide, relative a territori comunque particolari e segnati da interessi specifici – si pensi a Gibilterra e all'evidente interesse a non irrigidire il confine con la Spagna? Certo le minoranze politiche, o genericamente territoriali, o perfino di meri stili di vita (come Oxford e Cambridge) sono concettualmente diverse rispetto a quelle etno-nazionali, in quanto non strutturalmente caratterizzate, come queste ultime, da una condizione di minoranze permanenti. Dunque si può comprendere anche sul piano giuridico che possa sussistere una differenza di trattamento (e di significato) tra i diversi casi. Resta il fatto che il problema almeno astrattamente si pone, e che i confini tra le tipologie di minoranze possono essere più labili di quanto si creda, considerando ad es. che l'elemento etnico-linguistico in Scozia è piuttosto insignificante contrariamente però a una generica identità nazionale piuttosto marcata.

In Catalogna, *mutatis mutandis*, si è registrata una situazione non dissimile in relazione sia al referendum auto-indetto il 1 ottobre 2017 (e certamente poco affidabile, anche per le violenze delle forze di sicurezza che hanno riguardato alcuni seggi), sia soprattutto alle successive elezioni regionali tenutesi il 21 dicembre 2017 a seguito dello scioglimento del Parlamento catalano da parte dello Stato e politicamente considerate come un surrogato del referendum – e che, infatti, ha fornito il medesimo quadro di una popolazione spaccata sostanzialmente a metà tra sostenitori dell'indipendenza e della permanenza nello Stato spagnolo. Anche in questo caso infatti si è registrata una distribuzione territoriale molto netta del voto tra forze indipendentiste e forze propugnatrici della permanenza in Spagna (centraliste o autonomiste che fossero). Nella zona metropolitana di Barcellona il voto ha maggioritariamente premiato le forze contrarie alla separazione unilaterale, mentre gli indipendentisti sono stati dominanti nell'interno. In base alla legge elettorale, tuttavia, le zone meno densamente popolate hanno una rappresentanza proporzionalmente maggiore rispetto a quelle urbane. Tanto che a seguito di questi sviluppi è sorto un movimento, inizialmente semiserio ma poi progressivamente stabilizzatosi con una proposta politica più consolidata, "per

l'autonomia di Barcellona", volta a reclamare il diritto della zona metropolitana tra Barcellona e Tarragona (denominata "Tabarnia") di rimanere in Spagna come propria comunità autonoma in caso di indipendenza della Catalogna.

Come si vede, la questione riporta a quanto sopra discusso intorno al rapporto tra gruppi e territori e alla 'proprietà' dei primi sui secondi.

### *3.4. Quali conseguenze dalla secessione? Disintegrazione o nuova integrazione?*

L'ultimo ma non meno affascinante aspetto legato al rapporto tra europeismo e secessione che emerge dalla Brexit riguarda le conseguenze della secessione, sia su chi secede, sia su chi rimane. L'impatto economico della secessione su territori divenuti indipendenti è di difficile calcolo complessivo, dipendendo da variabili significative. Ad esempio, una secessione a seguito di guerre e conflitti violenti e distruttivi parrebbe avere conseguenze economiche paradossalmente più favorevoli in quanto dopo gli eventi, tutti gli indicatori economici non possono che crescere, ma non per questo è da ritenersi un dato positivo (Rodríguez-Pose, Stermšek, 2014). Tuttavia, da alcuni studi emerge come in linea di massima un effetto novità e lo slancio politico che l'indipendenza determina, producano nel breve-medio termine una crescita economica dei territori divenuti indipendenti, ma che si tratti di valutazioni troppo aleatorie per essere pienamente dimostrate (Collier, Hoeffler, 2002), specie per il fatto di trattarsi appunto di valutazioni basate esclusivamente sulla crescita del PIL.

La medesima difficoltà di valutazione dell'impatto della secessione si registra sul piano politico e costituzionale. Non risultano studi affidabili che siano in grado di prevedere le conseguenze politiche e sociali di una secessione, anche perché i casi sono assai diversi tra loro. Per restare al territorio europeo, è chiaro come le procedure per una eventuale decisione sul punto, non contestate in Scozia ed estremamente contestate in Catalogna, possano incidere significativamente sulla percezione sociale, al pari della complessiva valutazione della popolazione, che ad es. in Kosovo (ad eccezione della minoranza serba), non ritiene semplicemente proponibile una soluzione diversa rispetto alla statualità almeno di fatto che si è venuta creando. Al pari delle valutazioni economiche, anche sul piano politico e istituzionale sono comunque evidenti effetti significativi di breve termine: normalmente l'adozione di una nuova costituzione, un forte rinnovamento della classe politica, un generale entusiasmo da parte di (almeno parte) della popolazione.

La speculazione sulle conseguenze interessa tuttavia non solo i territori che secedono, ma anche quelli che restano. Anche qui i casi paiono troppo diversi per risultare confrontabili. L'impatto sulla Serbia della separazione del Kosovo è stato pressoché nullo, mentre quello sull'Ucraina della annessione russa della

Crimea (anch'essa preceduta formalmente da un referendum) è stato economicamente poco significativo ma politicamente destabilizzante. E così lo sarebbe probabilmente il distacco della Catalogna per la Spagna. In altri casi probabilmente l'ordinamento precedente cesserebbe semplicemente di esistere, come nel caso di una ipotetica separazione delle Fiandre dal Belgio.

Quanto all'Unione europea rispetto alla Brexit pare invece più agevole scorgere delle traiettorie, e ciò soprattutto grazie al fatto che il processo è lungo, negoziato e segnato da passaggi procedurali e formali. Alcuni fattori sembrano infatti indicare che l'intento di Brexit di chiarire i termini del sempre (e inevitabilmente) sfumato rapporto di sovranità tra Stati membri e Unione (MacCormick, 1999, p.142) e a cancellare ogni traccia di federalismo sovranazionale (termine assai invisibile in Gran Bretagna), valga più a rafforzare che ad indebolire il processo di integrazione.

In primo luogo, le enormi difficoltà pratiche che i negoziati hanno palesando dimostrano che alla fine del processo, a fronte di una affermazione fiera di sovranità del Regno Unito, le relazioni resteranno in buona parte all'interno della zona grigia di sovranità che è alla base del progetto europeo. Ciò significa, in altre parole, che il Regno Unito rimarrà comunque vincolato ad una serie di regole europee che sono precisamente l'oggetto dei negoziati, senza menzionare i rapporti di natura politica ed economica che inevitabilmente rimarranno. In secondo luogo, la volontà di uscita espressa dal Regno Unito e le connesse paure per la stessa sopravvivenza del progetto europeo sembrerebbero avere supportato l'idea di una integrazione più forte tra gli Stati rimanenti, almeno in alcuni ambiti non secondari. L'esempio più indicativo è la cd. PESCO (cooperazione strutturata permanente) in materia di sicurezza e difesa, concordata ex art. 42.6 TUE tra 25 Stati membri alla fine del 2017. Com'è noto, la cooperazione in materia soprattutto di difesa è sul tavolo dell'integrazione europea dai primi anni '50, quando il progetto di Comunità europea di difesa naufragò per il veto del Parlamento francese. L'accelerazione in piena fase di negoziati sulla Brexit, con la prospettiva di abbandono del progetto da parte dello Stato membro più recalcitrante, non sembra casuale. Contestualmente, sono partite iniziative franco-tedesche per la revisione dei trattati e l'ulteriore accelerazione del processo di integrazione sovranazionale. Sembra insomma che la spinta 'secessionistica' del Regno Unito venga in parte controbilanciata da un afflato federalista, dunque dal suo contrario.

#### **4. Conclusioni**

Come si è visto, i rapporti tra europeismo e secessionismo sono variegati, talvolta sfuggenti, ma certamente esistenti. Si tratta di una conferma della permeabilità tra i livelli di idee politiche, soluzioni istituzionali, tendenze

all'interno di un sistema policentrico come quello europeo, che vive su una pluralità di attori.

Tuttavia, le influenze sono più sottili di quanto si possa essere indotti a ritenere, e si manifestano in ambiti parzialmente diversi da quelli ritenuti a prima vista più esposti, come si è visto, ad es., nel caso della presenza di spinte secessionistiche nei territori non immediatamente connotati in chiave di proprietà etnica di un gruppo regionale dominante. Va anche detto, però, che l'incentivo dato dal sistema istituzionale dell'Unione europea per la creazione di statualità indipendenti è controbilanciato dalla presenza di spinte secessionistiche solo in territori già storicamente, culturalmente, economicamente e politicamente forti, per cui al massimo l'impatto del sistema europeo può essere stato quello di un acceleratore di processi.

La dinamica posta in essere dal fenomeno senza precedenti della Brexit, pone l'Unione europea di fronte a spinte che finora avevano riguardato solo gli Stati membri. Al netto delle profonde differenze strutturali tra processi di secessione interna e un percorso di denuncia di un trattato internazionale – quale la Brexit in fondo resta – la vicenda imprime una profonda svolta al tema qui analizzato. Da un lato, infatti, mette a nudo una serie di problemi legati a procedimenti decisionali, alla legittimità democratica, al rapporto tra gruppi e territori, dall'altro evidenzia la conclusione principale di questa analisi, ossia l'affermazione, nel contesto europeo, dello Stato di diritto e della proceduralizzazione di processi, quali quelli di separazione, finora realizzatisi, salvo poche eccezioni, per via rivoluzionaria e spesso violenta. Quale che sia l'influenza dell'europèismo sulle rivendicazioni secessionistiche che vanno affermandosi nel continente negli ultimi anni, il maggiore contributo sembra comunque essere l'adesione generalizzata, da parte di tutti gli attori coinvolti, alle acquisizioni del costituzionalismo come tendenza a disciplinare attraverso il diritto non solo il potere politico ma anche i processi rivoluzionari, come la secessione.

La via è certo ancora lunga, ed è influenzata dalle dinamiche del momento, come si è visto in riferimento all'utilizzo del referendum quale strumento prioritario di affermazione di volontà politica (e per questo esso risulta così popolare in un periodo caratterizzato da una ondata populista), ma appare in ogni caso segnata. I passaggi verso la riconfigurazione degli assetti territoriali all'interno degli Stati e dell'Unione europea saranno caratterizzati dall'adesione allo Stato di diritto passando dunque attraverso procedure disciplinate dal diritto. Fosse anche solo questa l'influenza dell'europèismo sul separatismo, sarebbe una acquisizione non di poco momento.

## Bibliografia

- Baratta R. (2014), L'appartenenza all'UE della Scozia in caso di secessione dal Regno Unito. *Il Diritto dell'Unione europea*, 1: 73-80.
- Bullman U. (1997), The Politics of the Third Level. In: Jeffery C. (ed.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass. 3-19.
- Bunce V. (1999), *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*. Cambridge: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/CBO9780511816178.
- Cagiao y Conde J., Ferraiuolo G., Rigobon P. (a cura di) (2018), *La nazione catalana. Storia, lingua, politica, costituzione nella prospettiva plurinazionale*. Napoli: Editoriale scientifica.
- Castellà Andreu J.M. (2016), Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional. *Teoría y realidad constitucional*, 37: 561-592. Doi: 10.5944/trc.37.2016.17021.
- Collier P., Hoefler A. (2002), *The Political Economy of Secession*. Washington: World Bank.
- Delledonne G., Martinico G. (eds.) (2019), *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession*. Palgrave Macmillan. Doi: 10.1007/978-3-030-03469-6.
- Elias A. (2011), *Minority Nationalist Parties and European Integration: A Comparative Study*. London: Routledge.
- Elster J. (1995), Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Processes. *Duke Law Journal*, 45, 2: 364-396. Doi: 10.2307/1372906.
- Friedlander R.A. (1981), Autonomy and the Thirteen Colonies: Was the American Revolution Really necessary? In: Dinstein Y. (ed.), *Models of Autonomy. Transaction books*. London. 135-153.
- Ghai Y. (2005), Autonomy as a Participatory Right in the Modern Democratic State: Public Participation, Autonomy and Minorities. In: Skubarty Z.A. (ed.), *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Leiden: Martinus Nijhoff. 3-45.
- Keating M. (2002), Plurinational Democracy in a Post-Sovereign Order. Belfast: Queens University. *Queen's Papers on Europeanisation* n. p0023.
- Kymlicka W. (1998), Is Federalism a Viable Alternative to Secession? In: Lehning P. (ed.), *Theories of Secession*. London: Routledge, 111-150.
- Łazowski A. (2012), Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership. In: *European Law Review*, 37, 5: 523-540.
- Linz J. (1997), *Democracy, Multinationalism and Federalism*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Lluch J. (2014), Visions of Sovereignty. Nationalism and Accommodation in Multinational Democracies. Philadelphia, U-Penn. Doi: 10.9783/9780812209617.
- MacCormick N. (1999), *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Magone J.M. (2003), *Regional Institutions and Governance in the European Union*. Newport: Greenwood.
- McGarry J., O'Leary B. (2007), Federation and Managing Nations. In: Burgess M., Pinder J. (eds.), *Multinational Federations*. London: Routledge. 180-211.
- Mill J.S. (1861), *Considerations on Representative Government*. London: Parker, Son & Bourn. Doi: 10.1037/12186-000.

- Palermo F. (2015), *Owned or Shared? Territorial Autonomy in the Minority Discourse*. In: Malloy T.H, Palermo F. (eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*. Oxford: Oxford University Press. 13-32. Doi: [10.1093/acprof:oso/9780198746669.003.0002](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198746669.003.0002).
- Palermo F., Lollini A. (2009), *Comparative Law and the “Proceduralization” of Constitution-Building Processes*. In: Raue J., Sutter P. (eds.), *Facets and Practices of State-Building*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff. 301-326. Doi: [10.1163/ej.9789004174030.i-344.82](https://doi.org/10.1163/ej.9789004174030.i-344.82).
- Palermo F., Parolari S. (eds.) (2013), *Regional Dynamics in Central and Eastern Europe*. Leiden/Boston: Brill. Doi: [10.1163/9789004242319](https://doi.org/10.1163/9789004242319).
- Palermo F., Santini A. (2004), *From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EU Regions in the EU Framework*. In: Toniatti R., Palermo F., Dani M. (eds.), *An Ever More Complex Union. The Regional Variable as Missing Link in the EU Constitution?* Baden Baden: Nomos. 3-26.
- Parolari S. (2008), *Il regionalismo inglese: the dark side of the moon*. Padova: Cedam.
- Piattoni S. (2010), *The Theory of Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press. Doi: [10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.0001](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.0001).
- Pistone S. (1993), *Europeismo*. In: *Enciclopedia delle Scienze Sociali – vol. III*. Roma: Treccani.
- Poggeschi G. (2018), *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*. Napoli: Editoriale scientifica
- Rodríguez-Pose A., Stermšek M. (2014), *The economics of secession. Analysing the economic impact of the collapse of the former Yugoslavia*. Vigo: Universidad de Vigo, GEN: *Working Papers Collection A: Public economics, governance and decentralization* n. A-1408.
- Watts R.L. (1999), *Comparing federal systems – 2.ed.* Montreal: McGill-Queen’s University Press.

## **Autonomy, Europe and Secession. The State of the Art**

### **Abstract**

The chapter looks at the different approaches to and models of autonomy, starting from two contradictory predictions; one claiming that autonomy is doomed to be provisional and leading to secession, the other affirming the opposite as far as territories belonging to the European Union are concerned. The EU context has not prevented claims for secession in the past years and has not as such favoured autonomy. What are the motives behind these trends? Finally, the unprecedented case of Brexit is looked at: what lessons can be learned from it in terms of (rules on) secession? The paper argues that at least one consequence can be drawn: that secession is increasingly being regulated by law rather than by force.



# Autonomia rafforzata e differenziazione: materie e risorse nelle richieste delle Regioni

Lisa Grazzini\*, Patrizia Lattarulo<sup>o</sup>,  
Marika Macchi\*, Alessandro Petretto\*

## Abstract

*Our work aims to highlight how the implementation of asymmetrical federalism should not be considered a tool to create new regions with special status, but rather an instrument to allow an improvement in the efficiency and effectiveness of the country as a whole, and thus to respond better to the needs of its citizens. For this reason, we stress which constraints should be satisfied by any form of strengthened autonomy: unchanged public budget; unchanged overall tax burden; principles of fairness and solidarity. These conditions place very tight constraints on the new asymmetric decentralization procedure which will be analysed with reference to two specific subjects: the protection of the environment, ecosystem and cultural heritage and labour market policies.*

## 1. Introduzione

In Italia, la possibilità di attuare una ulteriore forma di federalismo differenziato rispetto a quanto già esiste con le Regioni a Statuto Speciale<sup>1</sup> è stata resa possibile con la Riforma Costituzionale del 2001 e la nuova formulazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione.<sup>2</sup> Fino a pochi anni fa, tuttavia, nes-

\* Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Firenze, Italia, e-mail: [lisa.grazzini@unifi.it](mailto:lisa.grazzini@unifi.it); [marika.macchi@unifi.it](mailto:marika.macchi@unifi.it); [alessandro.petretto@unifi.it](mailto:alessandro.petretto@unifi.it).

<sup>o</sup> IRPET – Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana, Firenze, Italia, e-mail: [patrizia.lattarulo@irpet.it](mailto:patrizia.lattarulo@irpet.it) (corresponding author).

1. Alle Regioni a Statuto Speciale, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Sardegna e Sicilia la legislazione riconosce un trattamento differenziato sia da un punto di vista amministrativo che fiscale rispetto alle altre Regioni a Statuto Ordinario.

2. L'art. 116, comma 3 della Costituzione recita "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge

suna Regione aveva intrapreso iniziative in tal senso: solo di recente, tre Regioni hanno posto in essere attività istituzionali tese all'ottenimento di un maggior grado di autonomia, (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) ed hanno firmato gli Accordi Preliminari con il Governo Gentiloni nel febbraio del 2018 e, nel febbraio 2019, le Intese con l'attuale Governo Conte. Le iniziative di queste tre Regioni hanno stimolato l'avvio dello stesso tipo di iter da parte di quasi tutte le altre Regioni a statuto ordinario, che potremmo definire *follower*, (le uniche eccezioni sono Abruzzo e Molise) nonché di un vivace dibattito sia a livello politico che economico sull'argomento.

La richiesta di maggiore autonomia da parte di alcune Regioni italiane non è una novità nel panorama internazionale dove istanze di tal tipo o, più radicalmente, di indipendenza sono diffuse in vari Paesi, basti pensare ai casi più eclatanti della Scozia in Gran Bretagna, della Catalogna e dei Paesi Baschi in Spagna o della Baviera in Germania. Tali spinte autonomiste sono da tempo oggetto di analisi da parte di varie discipline tra cui spicca certamente la scienza della politica che, con lo sviluppo di uno specifico filone di ricerca denominato "New Regionalism" (Keating, 1997), ha sottolineato come le Regioni non possano più essere considerate diramazioni amministrative dello Stato centrale ma veri e propri attori protagonisti della scena politico-economica, capaci di interpretare e soddisfare i bisogni delle comunità locali e di interagire con entità istituzionali superiori collocate a livello nazionale e internazionale (istituzioni europee, imprese multinazionali, mercati internazionali).

Anche la letteratura economica ha tradizionalmente studiato i temi del federalismo fiscale mettendo in evidenza vantaggi e svantaggi, da un punto di vista economico, derivanti da una struttura istituzionale centralizzata rispetto a una decentrata.<sup>3</sup> Solo di recente, però, si è occupata in particolare di federalismo differenziato e, come è stato ben messo in evidenza da Congleton (2015), l'aspetto cruciale che distingue il federalismo simmetrico da quello asimmetrico è dato dal diverso punto di vista, ossia *demand-side* versus *supply-side*.<sup>4</sup>

La teoria tradizionale, infatti, giustifica il federalismo simmetrico con argomentazioni di tipo *demand-side*: la diversità delle preferenze delle varie comunità locali giustifica il decentramento permettendo anche di ottenere benefici dalla responsabilizzazione fiscale degli amministratori locali. A tale punto di vista, la teoria più recente sul federalismo asimmetrico aggiunge anche una argomentazione di

---

è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.”

3. Il contributo pionieristico è quello di Musgrave (1959) che nell'ambito della tripartizione di funzioni tra Stato centrale ed enti decentrati individua in quella allocativa l'attività che potrebbe essere oggetto di offerta decentrata.

4. Per una breve rassegna sulla ancora esigua letteratura economica sul federalismo differenziato si veda, ad esempio, Grazzini (2019).

tipo *supply-side* secondo cui un'asimmetria nelle capacità delle diverse comunità di produrre servizi sul territorio può avere effetti sulle condizioni di crescita non solo dei singoli territori ma dell'intera nazione grazie al verificarsi di esternalità positive anche per le altre Regioni. Si pensi, ad esempio, al cosiddetto *Laboratory Federalism* sostenuto da Oates (1999) secondo cui la sperimentazione di politiche innovative da parte di alcuni enti decentrati può produrre esternalità positive anche per gli altri sia nel caso in cui tali politiche risultino aver successo e quindi possano essere "imitate" ossia estese a livello nazionale sia, nel caso contrario, in cui risultino fallimentari e quindi non siano da replicare su scala nazionale concentrando così le perdite solo su un territorio circoscritto.<sup>5,6</sup>

L'analisi di questi temi è, inoltre, strettamente collegata a un altro recente filone di ricerca sviluppatosi nell'ambito della letteratura economica ovvero quello relativo alla *Political Economy of national borders*. Come sottolineato da Spolaore (2010), se da un lato lo Stato centrale può implementare un maggior grado di decentramento come strumento per limitare istanze secessionistiche garantendo un maggior soddisfacimento delle preferenze locali e quindi aumentando il costo opportunità insito in una secessione, dall'altro lato, l'aumento di risorse a disposizione delle comunità locali associato a un maggior decentramento potrebbe aumentare la probabilità di successo di una iniziativa secessionistica. Tuttavia, se il grado di decentramento è sufficientemente elevato questo potrebbe ridurre l'incentivo delle comunità locali a intraprendere iniziative di tipo secessionistico, soprattutto in quei casi dove elevati livelli di qualità delle istituzioni possono dare maggiori garanzie di stabilità a un Paese.

Le analisi teoriche e il confronto internazionale possono essere certamente di aiuto per meglio comprendere il contesto italiano. Le richieste di autonomia, se non di indipendenza, si fanno infatti più forti in paesi caratterizzati da elevate disparità economiche e sociali, come è il caso italiano. Cosicché nel dibattito politico di questi giorni si sovrappongono e si confondono argomentazioni di natura diversa, che spesso si appellano alle richieste dei territori più avanzati di guadagnare una maggiore competitività nel panorama internazionale, nella convinzione che ciò sia più facile da ottenere da soli, piuttosto che uniti.

La letteratura, invece, sottolinea come le ragioni a sostegno di una maggiore autonomia debbano trovare fondamento nell'organizzazione dello Stato nei territori, analizzando gli impatti dell'asimmetria non solo sulle Regioni interessate

---

5. Altri contributi mettono, tuttavia, in evidenza come la presenza di esternalità positive possa dar luogo a incentivi a comportamenti da *free-rider*: in equilibrio, il livello di innovazione nelle politiche pubbliche locali potrebbe essere inefficientemente troppo basso dato che le comunità promotrici di tali innovazioni non sarebbero in grado di internalizzare i benefici connessi alle esternalità positive a favore delle altre comunità. Si vedano ad esempio i lavori di Rose-Ackerman (1980) e Strumpf (2002).

6. Si pensi anche ai fenomeni di *yardstick competition* e *catching-up*.

ma su tutto il Paese e osservando specificatamente la capacità del nuovo assetto istituzionale di dare migliori risposte alle necessità dei cittadini.

Le ragioni dell'autonomia, dal punto di vista dell'organizzazione dello Stato nei territori, vanno quindi cercate nella presenza di spazi di miglioramento sia da un punto di vista dell'efficienza allocativa e produttiva, sia dell'efficacia. Si tratta, in altri termini, di verificare se vi sia:

- una maggiore capacità delle produzioni decentrate, o degli interventi di regolazione decentrati, ad adattarsi alle differenze di preferenze dei cittadini sul territorio circa il livello e le modalità dell'intervento pubblico, a modularsi alle peculiarità della domanda, dei bisogni, delle specificità anche economiche e produttive territoriali (efficienza allocativa);
- una capacità di produrre beni e servizi pubblici negli ambiti considerati in modo più efficiente di quanto non faccia attualmente lo Stato, e questa maggiore efficienza potrebbe essere dimostrata valutando la performance nei settori di intervento pubblico già di competenza regionale, come la sanità (efficienza produttiva).

Come metteremo in evidenza nei paragrafi seguenti, vi sono significative differenze nella visione politica sottostante ciascuna delle tre richieste regionali e nel modo in cui queste si appellano ai principi sopra enunciati. Pur considerando, comunque, che le motivazioni presentate dalle tre Regioni siano in linea di principio giustificate sul piano economico e quindi ammissibili sulla base di quanto disposto dalla Carta Costituzionale, risulta necessario valutare più concretamente (come cercheremo di fare nel resto del lavoro) l'effettivo interesse pubblico a procedere nella direzione di un regionalismo differenziato così come risulta dai documenti fino a ora approvati.

Sulla scia delle richieste avanzate dalle tre Regioni hanno fatto seguito, almeno in un primo momento, le istanze delle altre Regioni, caratterizzate però da diversi tassi di crescita e da diverse performance nell'offerta dei servizi pubblici. Da un punto di vista semplicemente empirico è legittimo aspettarsi che siano le realtà effettivamente in grado di migliorare l'offerta dei servizi ai propri cittadini quelle che richiedono maggiori spazi di autonomia, posto che di un eventuale successivo peggioramento dovrebbero poi rispondere ai loro amministratori. Allo stesso tempo, dovendo finanziare i servizi con risorse proprie, è naturale aspettarsi che siano le realtà che possono godere di una buona base imponibile quelle più desiderose di procedere in questa direzione, tanto più in una fase segnata da vincoli di finanza pubblica e crisi economica. In caso contrario il rischio è di fornire prestazioni sociali peggiori, determinando deficit di bilancio, squilibri territoriali e conflitti istituzionali sulle competenze.

Sulla base di queste considerazioni, oltre a valutare le richieste delle tre "Regioni pilota", si pone quindi anche il tema di verificare l'ammissibilità delle richieste avanzate dalle altre Regioni. Così come, *in itinere*, è necessario disporre di un set

di indicatori e benchmark da utilizzare per monitorare l'operato delle Regioni a cui eventualmente sarà concesso un maggior grado di autonomia al fine di valutare se proseguire con tale assetto istituzionale o tornare a una offerta centralizzata operata dallo Stato sul territorio della Regione. L'attuazione del federalismo differenziato dovrebbe, infatti, sottostare a una serie di vincoli tesi a garantire che (i) il bilancio della pubblica amministrazione rimanga invariato; (ii) la pressione fiscale complessiva sia mantenuta invariata; (iii) sia inalterato il principio di equità e solidarietà a tutela dei più deboli. Queste tre condizioni pongono dei vincoli molto stretti al nuovo assetto del decentramento, limitando, di fatto, spazi di manovra che riguardino solo alcune aree del Paese. Ed inoltre, ciò comporta che la decisione relativa all'implementazione del federalismo differenziato non può non essere fondata su una attenta valutazione della sua sostenibilità finanziaria e della sua compatibilità con i vincoli di bilancio dell'intera pubblica amministrazione.

La struttura del lavoro è organizzata come segue. Nella sezione 1, ripercorriamo l'iter riguardante il regionalismo differenziato sia con riferimento alle tre "Regioni pilota", Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (dagli Accordi Preliminari firmati nel 2018 fino alle Intese del 2019), che con riferimento alle altre Regioni che hanno avviato la procedura per ottenere maggiore autonomia. La sezione 2 guarda al riordino delle funzioni delle Regioni, seguito alla recente riforma delle Province, come prima esperienza di differenziazione. Le sezioni 3 e 4 analizzano quale impatto possono avere le diverse richieste di regionalismo differenziato su due particolari funzioni svolte dalle Regioni: le politiche per il lavoro e quelle per la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, rispettivamente, in continuità con un precedente lavoro dove si analizzavano i casi dell'istruzione, della sanità e del governo della finanza territoriale (Grazzini *et al.*, 2018), La sezione 5 contiene alcune considerazioni conclusive.

## **2. A un anno dalle prime richieste: Intese, posizioni contrastanti e ripensamenti**

Il tema del regionalismo differenziato o asimmetrico, ha sicuramente acquisito una crescente rilevanza nel dibattito pubblico italiano tra la presentazione delle pre-intese delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna (febbraio 2018) e la firma, da parte delle stesse Regioni, delle Intese vere e proprie, avvenuta esattamente un anno dopo.

Durante l'iter, non solo il governo nazionale è cambiato e quello attualmente in carica ha sostenuto l'accelerazione del processo di autonomia, ma sono state avanzate nuove richieste anche da altre Regioni italiane, come mostrato in Figura 1. In queste ultime tuttavia, il processo non sembra essere stato accompagnato sempre da una adeguata consapevolezza e maturazione politica, tanto da vedere

alcune Regioni *follower* cambiare idea sulle richieste a distanza di pochi mesi tra le dichiarazioni delle proprie Assemblies regionali e le successive esternazioni dei propri Governatori<sup>7</sup> (Tabella 1).

Il processo di sviluppo del tema legato all'autonomia ha tuttavia avuto percorsi differenti anche nelle prime tre Regioni: Veneto e Lombardia hanno optato per un referendum consultivo tra la popolazione residente, mentre l'Emilia-Romagna ha scelto una consultazione istituzionale con istituzioni e rappresentanti locali. Dai documenti preparatori alla redazione delle pre-intese emerge la visione politica di ciascuna richiesta. In linea generale, il Veneto persegue un bisogno di autonomia che porti la Regione ad essere considerata alla stregua delle Regioni a Statuto Speciale. Il Veneto, infatti, non limita la propria richiesta agli aspetti amministrativi e gestionali, ma incorpora l'intero sistema di redistribuzione delle risorse fiscali in una visione politica autonomistica. Più cautamente, la Lombardia ha posto al centro della sua richiesta la possibilità di amministrare in modo più efficiente ed efficace le risorse che il livello nazionale le assegna al momento della ripartizione della spesa statale tra tutte le Regioni. L'Emilia-Romagna, infine, ha espresso una posizione politica meno "separatista" dal governo centrale, ma che sottolinea come l'ulteriore attuazione del principio di sussidiarietà nello svolgimento delle funzioni pubbliche possa effettivamente rispondere in modo più efficace alle esigenze e alle specificità dei territori.

Dopo queste prime tre Regioni anche Piemonte, Liguria, Toscana, Marche e Umbria hanno avviato l'iter di richiesta di maggiore autonomia. Lazio e Campania hanno predisposto i Dossier da presentare al Ministero degli Affari Regionali e delle Autonomie. Basilicata, Puglia e Calabria, pur avendo mosso alcuni passi in questa direzione a luglio 2018, hanno ben presto messo una riserva sulla possibilità di continuare.

Al di là degli aspetti di natura costituzionale, che non sono di nostra competenza, una larga parte del dibattito ha riguardato gli effetti delle richieste dal punto di vista dell'unità nazionale e del principio di solidarietà (Viesti, 2019; Svimez, 2019)<sup>8</sup>. A questi lavori, si è accompagnata una riflessione sui profili di finanza pubblica che ha toccato principalmente tre punti (Grazzini *et al.*, 2018;

7. Un esempio è dato dalla Regione Campania. Il Consiglio regionale ha approvato, in data 30 gennaio 2018, la mozione recante "Iniziativa, ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della Regione Campania". La risoluzione impegna il Presidente della Regione e la Giunta a "intraprendere tutte le iniziative utili al fine di avviare il percorso volto al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alla Regione Campania, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione" individuando anche le materie rispetto alle quali avanzare domanda. Pur rimanendo ferma la volontà della Regione di proseguire con le richieste di autonomia, il Consiglio Regionale di febbraio 2019 e alcune dichiarazioni del Governatore De Luca hanno teso a ridefinire l'entusiasmo iniziale in termini di tutela delle Regioni del Mezzogiorno rispetto al trasferimento di risorse per il raggiungimento dei LEP.

8. Osservazione ripresa da Bin (2019).

*Tabella 1 – Stato di avanzamento delle richieste delle Regioni Italiane a Statuto Ordinario*

	<i>Iniziative Preliminari</i>	<i>Regioni che hanno dato mandato al Governatore di iniziare le trattative con il Governo</i>	<i>Regioni che hanno attivato i procedimenti</i>	<i>Regioni che hanno rimesso in discussione il procedimento</i>	<i>Regioni che hanno Firmato le Intese con il governo</i>
Emilia-Romagna		x	x		x
Lombardia		x	x		x
Veneto		x	x		x
Toscana		x	x		
Piemonte		x	x		
Campania		x		x	
Lazio		x	x		
Liguria		x	x		
Marche		x	x		
Umbria		x	x		
Basilicata	x				
Calabria	x				
Puglia	x				
Molise					
Abruzzo					

*Fonte:* Nostra elaborazione basata su Fucito, Frati (2019)

Grazzini *et al.* 2019; Lattarulo, 2019; Piperno, 2018; Zanardi, 2019). Il primo punto mette al centro il nodo legato alle fonti di finanziamento previsto a fronte del trasferimento di ulteriori competenze (Rizzo, Secomandi, 2019) e questo punto, in particolare, ha alimentato la discussione sul fatto che le fonti di finanziamento potessero non essere in grado di perseguire contemporaneamente il principio di sussidiarietà e autonomia da un lato e quello di equità nazionale dall'altro. Il secondo, prevede l'analisi dei soggetti che possono effettivamente richiedere una propria autonomia in base all'aver dimostrato in precedenza una gestione efficace ed efficiente delle risorse a propria disposizione e delle funzioni per cui tale autonomia è più o meno fondata (a partire dal caso della sanità fino all'istruzione). Il regionalismo differenziato, proprio in quanto tale, non dovrebbe prevedere che tutte le Regioni possano richiedere lo stesso grado di autonomia su tutte le materie previste, e per questo motivo sarebbe necessario

che fossero definiti criteri di attribuzione dell'autonomia chiari e trasparenti (Piazza, 2018; Garganese *et al.*, 2018; Gandullia, Piazza, 2018). Infine, il terzo aspetto ha riguardato l'inserimento del tema dell'asimmetria all'interno del percorso previsto dalla riforma del Federalismo fiscale Artt.116 e 119 Costituzione<sup>9</sup> ovvero (i) i criteri di definizione dei Lea/Lep per quelle materie in cui ancora non sono previsti, (Rapporto Sose) (ii) la quantificazione delle previsioni di spesa (spesa storica *versus* fabbisogni standard), (Ferretti, Lattarulo, 2019; Filippetti, Tuzi, 2018) e (iii) la possibilità che le maggiori risorse generate dall'efficientamento dell'offerta di servizi dovessero rimanere o meno sul territorio stesso.<sup>10</sup>

A seguito di questo dibattito, tanto le posizioni di molti costituzionalisti, quanto le posizioni di molti economisti hanno concordato nell'inserimento del progetto di differenziazione all'interno del processo di riforma dell'assetto federale introdotto in Costituzione nel 2001 e ancora largamente disatteso. Il riferimento a questo contesto, originariamente neanche evocato nelle prime proposte, è stato recentemente sempre più spesso richiamato anche nel dibattito politico più moderato. È infatti noto che l'assetto istituzionale del nostro Paese è già molto decentrato sul piano normativo, e che i principali limiti risiedono nell'interruzione di una riforma rimasta largamente inapplicata e nel sostanziale accentramento delle leve fiscali e di spesa che ha accompagnato la crisi economica e la necessità di controllo delle finanze pubbliche.

Come noto, la riforma introdotta dalla L42/2009 si basa su tre pilastri fondamentali:

1. la garanzia di livelli di servizio essenziali (Lea) in tutto il paese, eventuali servizi aggiuntivi sono invece a carico delle collettività locali.
2. il riconoscimento di un corrispettivo univoco a tutte le Regioni, commisurato a parametri di costo omogenei, in modo da permettere la copertura dei servizi essenziali (punto (i)) senza compensare gli extra costi o inefficienze;
3. il ruolo dei trasferimenti: *trasferimenti verticali* rivolti a garantire livelli essenziali di servizio uniformi (punto (ii)), e *trasferimenti orizzontali* rivolti

---

9. Come sottolineato in Petretto (2019), per ottenere una coerente applicazione dell'articolo 116 del Titolo V, è necessario considerare come, al comma 3, si definiscano le forme e le condizioni particolari di autonomia che, per quanto attiene al finanziamento, devono essere coerenti con l'articolo 119. Questo, significa che i criteri di finanziamento debbono attenersi alle indicazioni della legge delega 42/2009 di applicazione e, a cascata, alle disposizioni della prima parte (inattuata) del successivo decreto legislativo 68/2011. Al riguardo, fino a che tutta questa costruzione non sarà abolita e sostituita da qualcosa d'altro, si prevedono due categorie di spese: la prima (circa il 70 per cento del totale) rivolta al finanziamento delle funzioni per il soddisfacimento di diritti sociali e civili, elencate all'articolo 117, 2° comma, lettera m), tra cui sanità, assistenza, in parte istruzione e trasporti, e la seconda al finanziamento delle altre funzioni.

10. Elemento non secondario, evidenziato dall'intervento di Bordignon (2019).

a compensare la diversa base imponibile nei territori, consentendo l'offerta di servizi extra-standard anche nelle aree deboli.

Si tratta, dunque, di un modello virtuoso, rivolto a tenere contemporaneamente conto dell'efficienza nell'offerta dei servizi, senza trascurare i bisogni fondamentali dei cittadini.

In definitiva, sulla base del principio del costo standard le aree più efficienti saranno in grado di offrire più servizi alla propria cittadinanza. In ogni caso, a tutela dei soggetti più deboli, dovranno essere garantiti livelli essenziali di servizi (Lea) in tutto il paese. Trasferimenti verticali verrebbero attivati per consentire il raggiungimento dei Livelli di servizi essenziali nelle aree più in difficoltà; mentre trasferimenti orizzontali dovranno compensare la diversa base imponibile, e consentire di offrire servizi extrastandard anche nelle aree economicamente più disagiate.

Il caso della sanità costituisce, inoltre, una fondamentale esperienza dalla quale acquisire suggerimenti per future estensioni del metodo ad altri ambiti (in primo luogo l'istruzione e il trasporto pubblico) (Ferretti, Lattarulo, 2019).

### *2.1. Dalle pre-intese alle intese: cosa è cambiato*

Le tre Regioni che ad oggi hanno firmato le Intese con il Governo per una maggiore autonomia hanno iniziato il proprio percorso già dal 2017, anno in cui Veneto e Lombardia hanno effettuato i referendum regionali e anno in cui l'Emilia-Romagna ha avviato la concertazione con il Tavolo interistituzionale. Successivamente sono seguiti la consegna dei dossier regionali al Governo Gentiloni e la firma dei primi Accordi Preliminari avvenuta il 28 febbraio 2018.

Le pre-intese hanno identificato alcuni elementi importanti del regionalismo differenziato. In particolare, ci si riferisce (i) all'aver individuato alcune materie precise in cui delegare maggiore autonomia, e non tutte le materie previste dagli artt. 116-177 Cost.; (ii) all'aver definito un elemento di limitazione temporale affinché si valutasse il funzionamento o meno dell'istituto e se ne potessero prevedere le modificazioni; (iii) all'aver lasciato indefinite le modalità attraverso cui nuove risorse potessero essere allocate per lo svolgimento delle nuove funzioni regionali (pur prevedendone un aumento); (iv) all'aver limitato l'azione del Parlamento sulla revisione delle intese.

Ciascuno di questi elementi è stato poi coinvolto al momento della firma delle successive intese avvenuta il 15 febbraio 2019 con il Governo Conte.

1. Per ciò che attiene al numero delle materie attribuite, le pre-intese hanno lasciato la possibilità di riconsiderarne di aggiuntive in un momento susseguente la firma. Questo ha di fatto trovato un riscontro nelle richieste che sono state avanzate al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie a settembre 2018, in cui anche la Regione Emilia-Romagna ha toccato quasi l'intero insieme delle materie previste (18 su 23) e Veneto e Lombardia hanno definito

con ancora più vigore la propria determinazione a veder riconosciute tutte le 23 materie. Queste richieste sono di fatto state accolte dalle Intese del febbraio 2019 e sono state integrate in ciascuna delle intese come descritto in Tabella 2. A differenza di quanto avvenuto per le pre-intese però non sono stati definiti allegati tecnici per ciascuna materia che specificassero in maniera circoscritta i singoli ambiti di intervento mentre sono state differenziate le richieste di ciascuna delle Regioni: il Veneto ha visto riconosciute tutte le materie, la Lombardia venti e l'Emilia-Romagna sedici.

2. Negli Accordi preliminari di febbraio 2018, l'art. 2 delle Disposizioni generali indica una durata decennale dell'intesa, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, "qualora nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione". In questo ambito le nuove intese hanno ovviato alla predeterminazione di un limite temporale predisponendo la creazione di una Commissione Paritetica (art.3): *"Al fine di verificare lo stato di attuazione della presente intesa e l'eventuale necessità di adeguamento, lo Stato e la Regione, su richiesta di una delle due parti, effettuano, per il tramite della commissione paritetica, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite nonché verifiche su specifici aspetti o settori di attività"* (art. 8).
3. Ad appannaggio della Commissione paritetica, fin dagli accordi preliminari è stata invece assegnata la funzione di attribuzione delle risorse umane e finanziarie. Ciò che è cambiato tra i due accordi però è l'esplicitazione di quello che comporterebbe un aumento del gettito fiscale dovuto ad un aumento della base imponibile: *"L'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione"*.
4. Gli accordi preliminari sottoscritti hanno espresso una chiara modalità di approvazione da parte delle Camere delle intese stipulate tra Stato e Regioni, che dovranno avvenire in conformità al procedimento, ormai consolidato, per l'approvazione delle intese tra Stato e confessioni religiose secondo quanto previsto dall'articolo 8 comma 3 della Costituzione. In assenza di una legge di attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, al Parlamento spetterebbe l'adozione di una legge di approvazione in senso tecnico senza possibilità emendativa, potendo lo stesso approvare o respingere un testo che risulta, di fatto, il frutto dell'accordo tra Governo e Regione. Da un lato questo sembra un depotenziamento del Parlamento, come hanno sottolineato un nutrito gruppo di costituzionalisti, dall'altro potrebbe aprire le porte ad un rafforzamento della Conferenza delle Regioni<sup>11</sup>.

---

11. <http://www.Regioni.it/download/conferenze/583533/>.

Un'ultima osservazione sui cambiamenti che sono intercorsi tra gli Accordi Preliminari del 2018 e le Intese del 2019 riguarda sicuramente la reazione delle Regioni a statuto ordinario non coinvolte dagli stessi. Gli Accordi preliminari hanno infatti determinato, in un primo momento, una spinta all'adeguamento da parte delle altre Regioni al progetto federalista. Successivamente, dall'autunno del 2018, l'adesione alle proposte di decentramento asimmetrico ha subito un forte rallentamento, con evidenti dietrofront da parte di alcune Regioni del sud. Sicuramente il cambio di clima politico ha avuto un effetto su questo: se infatti i primi accordi avvenivano durante un Governo legato all'area del centro-sinistra, e sembrava questo probabilmente una garanzia della tenuta solidaristica dell'intero impianto istituzionale, il cambio di governo ne ha esaltato forse i toni divisori. Il fatto che nella maggioranza di governo attuale sia presente un partito che proviene da un passato profondamente legato ad un'ideologia separatista tra nord e sud ha sicuramente offerto il fianco all'inasprirsi dei toni del confronto, soprattutto da parte di alcune Regioni. Ma non è solo questo. Anche Regioni non direttamente colpite da questa contrapposizione hanno preso posizioni meno incalzanti sull'attuazione delle richieste di autonomia, come ad esempio la Toscana, sottolineando soprattutto i timori di un regionalismo che nella forma e nelle procedure (non tanto nelle materie, dove si esplicherebbe la differenziazione) diventi à la carte.

### **3. Le riforma (mancata) delle Province, una prima esperienza di differenziazione?**

L'attuale assetto del decentramento nel nostro Paese è anche effetto di recenti interventi normativi, che hanno modificato in modo asimmetrico l'articolazione di compiti e funzioni tra i livelli di governo nelle diverse aree del Paese. In particolare, ci stiamo riferendo alla legge n. 56/2014, c.d. "Legge Delrio", che prevedeva la ridefinizione dell'ente provinciale e la riduzione delle sue funzioni. L'attuazione di questa norma è stata assunta dalle regioni e ha prefigurato un primo esercizio di una maggiore delega a scala territoriale delle funzioni di governo delle autonomie: alle province rimanevano attribuite poche funzioni "fondamentali", mentre le Regioni si sono assunte l'impegno della riattribuzione a scala decentrata. Le singole Regioni, dunque, si sono assunte il compito di legiferare in merito alla assegnazione delle funzioni, o assumendole a carico delle Regioni stesse, oppure arricchendo i compiti delle amministrazioni comunali e, soprattutto, delle nuove Città Metropolitane<sup>12</sup>, che dovevano venire in questo modo rafforzate. La fase di contrazione delle risorse pubbliche, mirata al processo di risanamento dei bilanci pubblici, ha fortemente ridimensionato la portata della riforma, lasciando margini di manovra molto ridotti.

---

12. Ricordiamo che ad oggi le Città Metropolitane sono 14: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari.

*Tabella 2 – Richieste delle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna. Materie accordate dalle Pre-Intese 2018 e dalle Intese 2019*

	Lombardia			Veneto			Emilia-Romagna					
	Richieste 2017 (1)	Pre-Intesa 2018 (*)	Richiesta 2018 (2)	Intesa 2019	Richieste 2017 (3)	Pre-Intesa 2018	Richiesta 2018	Intesa 2019	Richieste 2017 (5)	Pre-Intesa 2018	Richiesta 2018 (6)	Intesa 2019
<i>117 materie a legislazione concorrente stato e regioni</i>												
1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2	x		x	x	x			x	x		x	x
3	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
4	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
5	x		x	x	x			x				
6	x		x	x	x			x	x		x	x
7	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
8	x		x	x	x			x				
9	x		x	x	x			x			x	x
10	x		x	x	x			x			x	x
11	x		x	x	x			x	x		x	x
12	x		x	x	x			x	x			
13	x		x	x	x			x	x		x	x
14	x		x	x	x			x				

*(continua...)*

(segue...)

	Lombardia			Veneto			Emilia-Romagna					
	Richieste 2017 (1)	Pre-Intesa 2018 (*)	Richiesta 2018 (2)	Intesa 2019	Richieste 2017 (3)	Pre-Intesa 2018	Richiesta 2018	Intesa 2019	Richieste 2017 (5)	Pre-Intesa 2018	Richiesta 2018 (6)	Intesa 2019
15	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
16	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
17	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
18	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
19	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
20		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<i>Materie Aggiuntive</i>												
21	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
22	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
23	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Note: (1) Risoluzione X/1625 Consiglio Regionale Lombardia; (2) Consiglio Regionale della Lombardia Deliberazione n. XI/16 del 15.05.2018; (3) Delibera proposta di legge statale, Consiglio regionale Veneto 15/11/2017; (4) Il Veneto non ha presentato altri documenti; (5) Risoluzione Assemblea regionale Emilia-Romagna (3/10/2017; 14/11/2017; 12/02/2018); (6) Atto di Indirizzo dell'Assemblea Regionale del 18 settembre 2018.  
Fonte: Nostra elaborazione

Nel recente dibattito sul regionalismo si è parlato molto di risorse e troppo poco di funzioni. Dalle richieste non emerge chiaramente il modello di offerta di servizi che verrebbe privilegiato nel caso di decentramento, se a gestione diretta regionale o meno. Scarsa attenzione è stata prestata quindi, fino ad ora, all'ipotesi di trasformazione di un ente di programmazione in un ente di amministrazione diretta.

L'applicazione della "Legge Delrio" da parte delle Regioni rappresenta, comunque, un interessante esempio di governo della finanza territoriale, da un lato, ed evidenzia l'evoluzione verso modelli di regionalismo differenziati, dall'altro. Evidenza della diversa strada intrapresa dalle Regioni tra posizioni di maggiore accentramento da un lato, e di maggiore delega al territorio dall'altro, viene desunta dalla lettura delle normative regionali. Se a questa accompagniamo l'elaborazione dei dati finanziari e, in particolare, dell'andamento della spesa per il personale, assumendo che sia la voce che può rappresentare più fedelmente il passaggio di funzioni potrebbe risultare più chiara la differenza di modelli territoriali a cui ci troviamo di fronte. Considerando che la conclusione del processo di riallocazione del personale delle Province a Regioni e Comuni era infatti prevista entro il 31 dicembre 2016. Dei 16.000 dipendenti in meno delle Province, 2.564 sono andati in pensione; 5.505 sono stati assorbiti nel personale dei Centri per l'impiego; 720 ricollocati presso Ministeri o tribunali; 7.185 ricollocati direttamente dalle Regioni. Attraverso l'andamento delle spese per il personale, dunque, cerchiamo di verificare l'effettivo carico di responsabilità nell'amministrazione diretta: le Regioni in cui si è registrato un significativo aumento delle spese per il personale nel 2016, saranno presumibilmente quelle che hanno scelto la gestione diretta regionale per quelle funzioni dismesse dalle amministrazioni Provinciali, le restanti Regioni è verosimile pensare che abbiano delegato le funzioni agli enti intermedi, alle Città Metropolitane o ai centri per l'impiego decentrati ai Comuni.

Ricordiamo che tra le funzioni di cui più si discute nel dibattito sul regionalismo, il ruolo nella gestione dei servizi per l'impiego (tra questi i centri per l'impiego) è uno dei più rilevanti, e una larga parte dei dipendenti delle Province sono stati riallocati proprio a questi servizi. A questo ambito si affiancano poi il trasporto pubblico, la manutenzione stradale, la gestione del territorio e dei rifiuti come le funzioni più importanti tra i compiti fino ad allora assolti dalle Province. Dalla lettura della ripartizione di funzioni proposta da Issirfa Cnr, Toscana ed Emilia-Romagna sembrano privilegiare un modello di accentramento di funzioni – indicato nella Tabella 3 dalla lettera A (accentramento), e PA (parziale accentramento) – mentre Lombardia e Veneto, così come le Regioni del sud, sembrano scegliere per lo più di mantenere a scala Provinciale le funzioni (NT non trasferite).

Tabella 3 – Funzioni Ex-Province, normativa regionale

Regioni a Statuto Ordinario	Viabilità	Difesa del suolo	Gestione dei rifiuti	Centri per l'impiego
Piemonte	NT	A	NT	A
Liguria		A		
Lombardia	NT	NT	PA	NT
Veneto	NT	NT	NT	A
Emilia-Romagna	PA	A	NT	A
Toscana	PA	A	A	A
Umbria	NT		A	A
Marche	PA	A		
Lazio	A	NT	NT	A
Abruzzo	NT	R		NT
Molise	NT	NT	NT	NT
Campania				NT
Puglia	NT	R		A
Basilicata	NT	NT	NT	A
Calabria	NT	NT	NT	NT

Note: A accentrate; PA parzialmente accentrate; NT non trasferite; R riallocate a comuni o CM; le caselle vuote indicato l'assenza di specifica indicazione.

Fonte: Issirfa Cnr, 2019, Gli enti locali dopo la “Legge Delrio” e le leggi regionali di attuazione, Rapporto di ricerca

Riguardo alle risorse, nonostante i molti vincoli alle assunzioni e finanziari che caratterizzano il periodo, nel 2016 le Regioni nel loro insieme aumentano la propria spesa per il personale dell'8,8%, ma alcune come Emilia-Romagna e Toscana vedono aumentare questa voce di costo del 20% e più, a fronte di una riduzione dei costi del personale sostenuti dalle Province del 40%<sup>13</sup>. I costi per il personale della Lombardia aumentano di meno del 3% e quelli del Veneto di un moderato 11%, a confronto con una riduzione del costo sostenuto dalle Province del 18/19% (-38milioni il minor costo del personale delle Province, +4 milioni il maggior costo a carico della Lombardia). Nonostante i limiti di queste prime evidenze molto parziali, sembrano però emergere modelli diversi di governo, con un ruolo più o meno forte delle Regioni nell'offerta, anche diretta, di servizi al proprio territorio. Come evidenziato in Tabella 4, nel primo gruppo si collocano Regioni come Emilia-Romagna e Toscana, mentre Lombardia e Veneto sembrano inserirsi nel secondo.

13. Le amministrazioni comunali vengono solo marginalmente coinvolte in questo processo, tanto che il costo del personale di questo comparto continua a ridursi seppure solo dell'1,6% medio.

Su queste scelte di *governance* certamente conta molto anche la conformazione istituzionale-territoriale: se prendiamo ad esempio il caso della Lombardia, potrebbe non essere sbagliato considerare la “forza” della città metropolitana di Milano e la frammentarietà dell’assetto decentrato come fattori che possono spingere verso il mantenimento di un livello di governo intermedio tra Regioni e Comuni.

Non è nemmeno inverosimile ipotizzare che il mantenimento dell’assetto decentrato da parte di alcune Regioni sia da attribuirsi ad un atteggiamento attendista riguardo al procedere della riforma e a un certo (fondato) scetticismo riguardo al trasferimento effettivo di risorse che potrebbe aver portato ad una maggiore prudenza. L’attribuzione di compiti, infatti, non è stata di fatto accompagnata da una corrispondente riallocazione delle risorse degli enti Provinciali, per un importo mancante pari a 850 milioni di Euro.

Come noto, il fallimento del referendum costituzionale del dicembre 2016 ha poi sospeso il processo di riordino e sostanzialmente congelato la situazione attuale in una fase di perenne transizione.

#### **4. Politiche per il lavoro, centri per l’impiego e reddito di cittadinanza**

Nell’ambito delle politiche per il lavoro Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, hanno richiesto fin dall’inizio del processo di contrattazione la stessa autonomia nell’armonizzare le politiche attive del lavoro (già di loro pertinenza), un maggiore flusso di risorse stabili e garantite dallo Stato e una maggiore possibilità di governo delle risorse destinate alle “politiche passive” del lavoro. Nell’ambito delle pretese di febbraio 2018, la linea di governo sembrava di fatto avvallare le prime due richieste, mentre rimaneva ad appannaggio dello Stato centrale la gestione delle risorse legate alle politiche di sostegno al reddito. In questo caso, pur considerando le richieste quasi omogenee tra loro, è bene sottolineare come le tre Regioni abbiano optato per sistemi di *governance* della funzione “lavoro” significativamente diversi e sui quali una scelta di decentralizzazione avrebbe pertanto impatti differenti.

La principale cartina al tornasole di queste differenze è rappresentata dalla recente riforma dei centri per l’impiego (da ora in poi CPI) attraverso la quale si è assistito al passaggio dei CPI alle Regioni che hanno affrontato, in maniera differente sia per tempi che per modalità, questo avvicendamento con le ex Province, dal quale ad oggi rimane esclusa solo la Regione Lombardia.

Non solo, sulla recente ristrutturazione dei CPI e della costante sofferenza dovuta a una sotto-dotazione di risorse umane e tecnologiche, negli ultimi mesi, si è innestato il recente dibattito riguardante l’implementazione del Reddito di Cittadinanza (decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4) di cui dovrebbero occuparsi i CPI e delle correlate azioni di politica attiva del lavoro. Il dibattito tra Stato e

Tabella 4 – Totale spesa personale. Province e Regioni

	Totale spesa personale. Province			Totale spesa personale. Regioni		
	2016 (Euro)	Var. 2015-2016 (milioni di Euro)	Variazioni % 2016/2015	2016 (Euro)	Var. 2015-2016 (milioni di Euro)	Variazioni % 2016/2015
Piemonte	104.897.803	-35	-25,2	182.537.766	31	20,2
Liguria	46.515.036	-13	-22,2	58.854.045	4	6,9
Lombardia	168.265.010	-38	-18,3	159.521.647	4	2,7
Veneto	79.656.505	-19	-19,3	118.543.109	12	11,3
Emilia-Romagna	84.617.823	-51	-37,8	172.041.937	29	20,2
Toscana	90.009.231	-57	-38,7	158.074.359	31	24,5
Umbria	31.956.348	-14	-29,8	56.524.551	4	7,8
Marche	53.441.044	-19	-25,7	71.080.198	11	19,1
Lazio	138.883.560	-29	-17,4	246.321.916	5	1,9
Abruzzo	41.015.575	-8	-16,9	61.215.734	-21	-25,7
Molise	12.537.068	-2	-16,2	31.714.523	-3	-8,3
Campania	93.913.330	-40	-29,8	280.573.923	3	1,2
Puglia	78.805.434	-19	-19,4	160.285.278	30	22,7
Basilicata	28.637.954	-6	-16,3	59.531.511	3	4,7
Calabria	74329775	-28	-27,6	147.799.727	17	12,6
Totale spesa personale. Comuni	1.127.481.496	-379	-25,1	1.964.620.224	159	8,8

Fonte: Bilanci consuntivi amministrazioni Provinciali (Istat) e Bilanci consuntivi amministrazioni Provinciali e regionali (Istat)

Regioni è stato provocato dalla collocazione delle nuove figure di supporto a questa funzione di incontro tra domanda e offerta di lavoro (cd navigatori) nelle dotazioni organiche statali (Anpal – Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro) o viceversa a supporto dei sofferenti CPI. In un primo momento, questa controversia ha portato ad una riduzione del numero dei Navigator (da 6.000 ai 3.000 attualmente banditi a livello nazionale) e, sembrerebbe, ad un aumento della dotazione di risorse dei CPI.

Al di là però del dibattito sulla quantificazione delle nuove risorse, crediamo sia rilevante focalizzare la nostra attenzione anche su altri aspetti che riguardano

i nuovi strumenti di politica del lavoro messi in atto dall'attuale Governo e per i quali la competenza regionale dovrebbe comunque trovare un'integrazione nazionale. La visione sottostante il Reddito di cittadinanza segue in parte quella già prevista dalla misura che di fatto ha sostituito: il Reddito di Inclusione introdotto dal precedente Governo Gentiloni a partire dal gennaio 2018 (L. n. 33/2017 e d. lgs. N. 147/2017). In particolare, è prevista una differente visione dell'ottica utilizzata dai CPI in precedenza presupponendo un passaggio forte dalla visione *individuale* del beneficiario ad una visione *integrata del nucleo familiare*, in cui le politiche del lavoro si armonizzano con le politiche di welfare. È, infatti, importante sottolineare che il Reddito di Cittadinanza è allo stesso tempo una misura di politica attiva volta all'inserimento del soggetto nel mercato del lavoro e una misura di politica selettiva volta a contrastare la povertà condizionata alla situazione economica del soggetto stesso.<sup>14</sup> Questo particolare aspetto implica che due elementi cardine di questo istituto siano sottolineati. Da un lato, l'importanza degli attori locali che definiscono le politiche di welfare (Comuni) dall'altro la necessità di un sistema informativo condiviso e integrato. Quest'ultimo non solo richiede figure adeguatamente formate, ma anche una infrastrutturazione informatica che riesca a far dialogare i diversi livelli istituzionali e i diversi enti tra loro. Il decreto di attuazione del Reddito di Cittadinanza ha previsto il lancio di due piattaforme: una per il coordinamento dei centri per l'impiego, presso Anpal nell'ambito del Siulp (Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro); la seconda per il coordinamento dei Comuni, presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del Siuss (Sistema informativo unitario dei servizi sociali).

Sembra chiaro quindi che il sistema di competenze, che a questo punto definiremmo tripartito (tra stato centrale, Regioni e Comuni), aumenta la complessità amministrativa delle politiche per il lavoro, modifica la distinzione iniziale tra politiche attive e politiche passive e le integra nell'ambito di un sistema di politiche di welfare più complesso e sistemico. Se tutto questo dovesse essere efficacemente implementato sicuramente rappresenterebbe una semplificazione per il cittadino e, probabilmente, un miglioramento nell'accesso al servizio pubblico. Diversamente, la mancanza di anche solo uno degli aspetti considerati (risorse, formazione, tecnologia) rischierebbe di rendere tutto ancora più complesso e non per forza efficace nel perseguimento degli obiettivi dichiarati.

Le Regioni che hanno presentato richiesta di un regionalismo differenziato in questa particolare tematica, lo hanno giustificato attraverso una maggiore conoscenza delle specializzazioni produttive locali e una maggiore vicinanza alle esigenze della popolazione. Tuttavia, è bene tenere presente che, come mostrato

---

14. Si noti che, trattandosi di una misura selettiva, il termine Reddito di Cittadinanza previsto dalla legislazione italiana non corrisponde alla misura universale di tipo *basic income* che, nell'ambito della letteratura economica, è così denominato.

in Tabella 5, le richieste sembrano essere più articolate del “solo” incontro tra domanda e offerta di lavoro. In particolare è possibile evidenziare come tutte le tre Regioni abbiano sottolineato la richiesta di una maggiore integrazione (e quindi una loro maggiore discrezionalità) nella relazione tra politiche attive e politiche passive attraverso la possibilità di istituire ammortizzatori sociali regionali, fondi di previdenza complementare, potestà legislativa per contratti di solidarietà espansiva. In ultimo, il Veneto sembra voler utilizzare il tema del lavoro per includere azioni legislative molto meno legate alle specializzazioni produttive e mirate al controllo e alla gestione dei flussi migratori (determinazione flussi migratori per ragioni economiche; potestà legislativa per contrastare fenomeni di irregolarità in ambito lavorativo).

A fronte di ciò, potrebbe essere cautelativo, prima di procedere ad ulteriori differenziazioni, comprendere e monitorare come e a quali condizioni i differenti sistemi riusciranno ad assicurare l’attuazione del piano di sviluppo dei CPI/Navigator e in quali termini questa riorganizzazione si presterà a garantire i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) che, in materia di lavoro e occupazione, sono stati individuati all’inizio del 2018.

## **5. Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali**

Tra le tre materie aggiuntive previste dall’articolo 116 della Costituzione per cui le Regioni a statuto ordinario possono richiedere maggiore autonomia assume particolare rilevanza la materia che regola “la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”.

Le ripercussioni della richiesta di autonomia su questo punto si riversano su un ampio spettro di ambiti, che spaziano dalla gestione dei beni culturali (musei, accademie, monumenti, ...) alle norme sulla pianificazione territoriale e paesaggistica, alla gestione dei rischi ambientali, ecc.

Il dibattito tra i Costituzionalisti sulle competenze istituzionali in questo settore non è nuovo ed è ben lontano dall’essere risolto. La riforma del titolo V mantiene una competenza legislativa statale per ciò che attiene la protezione dei beni ambientali e culturali, mentre è ritenuta materia concorrente il potere legislativo nell’ambito della valorizzazione ambientale, di promozione e organizzazione delle attività culturali, all’interno delle quali il potere legislativo apparterebbe alle Regioni, fatta salva la determinazione dei principi fondamentali che rimarrebbero ad appannaggio dello Stato.<sup>15</sup> Questo ovviamente potendo ammettere che *protezione* e *valorizzazione* possano essere trattati come ambiti disgiunti tra loro.

---

15. Qualsiasi altro competenza che non rientri nell’ambito della protezione o in quello della valorizzazione rientrerebbe nell’art. 117, comma 4 della Costituzione – in materia di “residuale potere legislativo delle Regioni”.

*Tabella 5 – Richieste di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nell'ambito delle Politiche per il Lavoro*

	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Emilia-Romagna</i>
<i>Politiche attive</i>	Richiesta della Regione di competenze rafforzate e ulteriori in tema di politiche del lavoro e di organizzazione del mercato del lavoro, consentendo di rendere gli strumenti di politica attiva adeguati e funzionali rispetto alle singole realtà territoriali della regione.	Stabilizzazione delle convenzioni per i Centri per l'impegno e riconoscimento alla Regione della competenza ad emanare proprie discipline in materia di collocamento ordinario, del collocamento mirato e dei servizi per l'impiego, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale	Competenze relative alle politiche attive del lavoro (2) Competenza legislativa a introdurre, nell'ambito di specifici accordi con lo Stato, strumenti di incentivazione a sostegno della ricollocazione dei lavoratori in difficoltà occupazionale, in particolare a valere sul Fondo nazionale per l'occupazione e sul Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili.
<i>Integrazione politiche passive</i>	Richiesta di un maggiore ruolo regionale nell'integrazione delle politiche passive del lavoro, anche in riferimento a possibili misure di supporto ai Fondi di solidarietà disciplinati dalla vigente normativa	Istituzione del fondo regionale per la cassa integrazione guadagni e le politiche passive: delega delle funzioni di autorizzazione di CIG ordinaria e straordinaria; potestà legislativa per regolare l'accordo agli ammortizzatori; possibilità di istituire un fondo di solidarietà bilaterale (aziende senza copertura CIG <5 add. e finanziamento formazione). (2) Previdenza complementare: attribuzione alla RV il gettito dell'imposta sostitutiva sui rendimenti dei fondi pensione; finanziamento di un Fondo di previdenza complementare e integrativa. (3) Istituzione del Fondo regionale per il sostegno delle responsabilità familiari: alimentato economicamente dall'aliquota contributiva per assegni per il nucleo familiare	(1) Integrazione tra politiche attive e passive del lavoro. (2) Competenza legislativa in materia di contratti di solidarietà espansiva
<i>Controllo e vigilanza</i>	Richiesta di attribuzione della possibilità, per la Regione, di introdurre misure complementari di controllo e vigilanza sulla regolarità nell'utilizzo degli strumenti di politica attiva del lavoro, nonché, con riferimento ai tirocini, anche mediante l'avvalimento degli ispettorati territoriali del lavoro	(1) Controllo e gestione dei flussi migratori: determinazione flussi migratori per ragioni economiche; potestà legislativa per contrastare fenomeni di irregolarità in ambito lavorativo. (2) Albo delle società cooperative	Competenze complementari di controllo e vigilanza sulla regolarità nell'utilizzo degli strumenti di politica attiva del lavoro (funzioni da esercitare in raccordo con il competente Ispettorato Territoriale del Lavoro).

*Fonte:* Nostra elaborazione

I sotto-paragrafi che seguono cercheranno di sottolineare, da un lato, l'importanza di un cambiamento in alcune delle sfere che, per tempistiche e iter burocratici, spesso non hanno impedito la realizzazione di danni ambientali o al patrimonio, ma hanno reso burocraticamente lunghi e complessi i tempi e le modalità di gestione del patrimonio.

È difficile scindere i tre ambiti (ambiente, ecosistema e beni culturali) come se fossero tra loro concettualmente scollegati ma, per semplificarne la trattazione e analizzare nello specifico gli interessi coinvolti, abbiamo suddiviso il paragrafo in due macro aree, così come le stesse Regioni richiedenti hanno fatto: l'area dei Beni Culturali e l'Area di Tutela dell'Ambiente e del paesaggio.

### 5.1. Beni culturali

Recentemente la visione del “bene culturale” si è ampliata non solo grazie all'affermazione della sua importanza come *bene meritorio* di protezione, conservazione e valorizzazione da parte dell'azione di governo, ma anche sulla base del riconoscimento che l'accesso e la fruizione del patrimonio culturale possono di fatto essere considerati diritti soggettivi del cittadino che, come tali, necessitano di essere assicurati dal *policy-maker*.<sup>16</sup>

Il dibattito che riguarda la gestione del patrimonio culturale comprende, quindi, sia la protezione, sia la valorizzazione, sia l'utilizzo che del bene può essere fatto. Nel contemperare le tre sfere è corretto tenere presente come, in passato, la protezione abbia costituito l'elemento che ha acquisito maggior rilievo nelle politiche legate al patrimonio culturale, fondandosi sul principio indiscutibile che i “beni” in analisi rappresentano elementi fondanti la stessa identità nazionale. Tuttavia, oggi, essi non sono più solo un valore collettivo, ma rappresentano un valore anche per il singolo individuo, a cui viene riconosciuto il diritto a goderne, alla stessa stregua degli altri beni/servizi essenziali alla cura e allo sviluppo della persona.

L'autonomia, quindi, dovrà tenere presente tutte le tre sfere di azione e, pertanto, dovrà (i) consentire una gestione pubblica più efficace ed efficiente del servizio in termini di protezione e valorizzazione dei beni coinvolti, (ii) contemperare la possibilità di soddisfare bisogni primari (diritti) dei cittadini e, al contempo, (iii) permettere un livello di salvaguardia nazionale affinché il patrimonio preservi, nel processo di decentramento, la caratteristica di bene identitario nazionale.

In generale, fino ad ora, questi punti hanno sollevato non pochi conflitti tra istituzioni, poiché l'obiettivo della protezione nazionale è stato declinato nell'imposizione legale di restrizioni allo sfruttamento economico del patrimonio

---

16. È importante sottolineare che solo di recente si è avuto il riconoscimento di un diritto soggettivo reale di “accesso al patrimonio culturale”, da considerare, oggi, inserito negli stessi livelli essenziali di prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, es. arte. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione (Cavaliere, 2017).

culturale, spesso in disaccordo con la volontà delle amministrazioni locali di valorizzazione delle risorse culturali del territorio. Gli studiosi definiscono questa come la contrapposizione tra una “visione purista” e una “visione aziendale” della gestione del patrimonio culturale (Tarasco, 2017). In questa contrapposizione, la prima visione associa l’idea di valorizzazione del bene ad uno sfruttamento e impoverimento dello stesso, che può portare a snaturare il patrimonio e a comprometterne il lascito futuro. Sul versante opposto, la visione “aziendalista” ritiene che, senza la possibilità di mettere a valore il patrimonio, non solo si stanno perdendo opportunità di sviluppo economico importanti ma si perde anche l’opportunità di generare risorse per conservare o migliorare lo stato di conservazione del patrimonio stesso.

Per meglio valutare gli aspetti critici sopra richiamati si possono evidenziare due macro evidenze: (i) da un lato la necessità di trovare nuove fonti di finanziamento del settore (dal 2000 al 2015 la riduzione delle risorse disponibili per i Beni Culturali è stata costante, e nonostante l’incremento avuto negli ultimi tre anni non si sono ripristinati i livelli 2001 (Figura 1); (ii) dall’altro l’idea che sia possibile modificare la nostra visione tradizionale della gestione del bene pubblico e del significato di valorizzazione.<sup>17</sup> A questo proposito, è evidente che l’utilizzo di nuove forme di compartecipazione pubblico-private organizzate su più livelli territoriali abbia portato alla realizzazione di soluzioni all’avanguardia nel settore, così come l’utilizzo di nuove tecnologie è oramai un elemento imprescindibile affinché la fruizione dell’opera diventi un’esperienza culturalmente più ricca e più accessibile.

## *5.2. L’attuale organizzazione e le richieste delle Regioni*

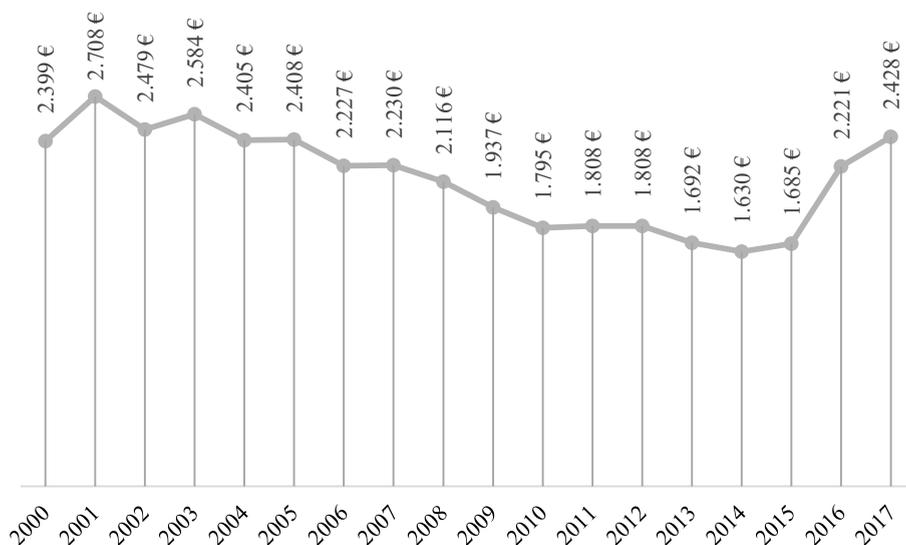
Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MIBACT) sta subendo una profonda riorganizzazione in seguito alla riforma introdotta nel 2014 (DPCM 171/ 2014) e ai successivi decreti attuativi.<sup>18</sup> A livello regionale, ciò ha comportato almeno due importanti ripercussioni: (i) l’identificazione dei Centri museali regionali e (ii) la riorganizzazione del sistema di Sovrintendenza di Archeologia, Belle Arti e Paesaggio.

Nella prima area, quella legata ai centri museali, sono state introdotte forme di autonomia con la realizzazione di “Istituti dotati di autonomia speciale, di rilevante interesse nazionale” (ad esempio, la Galleria degli Uffizi a Firenze o la Galleria dell’Accademia a Venezia) e la creazione del Polo museale regionale. Le funzioni principali di quest’ultimo sono il coordinamento e la promozione dei musei e di altri luoghi della cultura di Stato (art. 101 “Codice dei beni culturali e del paesaggio”), di altri musei pubblici, di musei privati e di altri luoghi di

17. Su questo punto si vedano le riflessioni sviluppate in letteratura a fronte della più recente normativa e delle sentenze del Consiglio di Stato come ad esempio in Spena (2017), Morbidelli, Bartolini (2016).

18. Per un approfondimento si veda Carmosino (2016).

Figura 1 – Spesa MIBACT Anni 2000-2017 (milioni di euro)



Fonte: Federculture (2018)

rilevanza culturale sia pubblici che privati, i quali, su base volontaria, abbiano chiesto di essere accreditati al Sistema Nazionale dei Musei.

In questo settore, come per il sistema sanitario, sono stati già sviluppati alcuni indicatori per definire i “livelli uniformi di qualità per i musei” (LUQ in italiano), sulla base dei quali vengono valutati i singoli soggetti che richiedono l’accredimento e, presumibilmente, da cui in futuro prenderà vita la creazione della base informativa per il controllo e la valutazione delle strutture con una capillarità regionale.<sup>19</sup>

Per ciò che attiene precipuamente ai beni culturali, la pre-intesa del 2018 non considerava questa come materia di regionalizzazione mentre nelle intese del febbraio 2019 la “Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” è considerata interamente come oggetto della stessa, pur senza declinarne gli aspetti specifici e rimandandoli ai decreti attuativi. Il primo elemento che può essere intuito è la volontà di attribuire solo una parte delle competenze richieste: non è un caso se si parla di “valorizzazione, promozione e organizzazione”

19. Il Sistema Nazionale dei Musei è composto da musei e altri luoghi di cultura definiti dall’art. 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché da altri musei pubblici, musei privati e altri luoghi di cultura pubblica o privata, che, su base volontaria e secondo le modalità stabilite per legge, abbiano chiesto di essere accreditati

e non di “tutela”. Quest’ultimo, infatti, sembra essere in giurisprudenza il termine che lega l’intera disciplina dei beni culturali all’interno di un controllo di tipo statale che dovrebbe svolgere una funzione di garanzia rispetto all’utilizzo del bene. Non è nemmeno facile intuire quali possano essere le scelte di decentralizzazione rispetto alle proposte avanzate dalle Regioni e che, non solo sono sensibilmente differenti (si veda a tal proposito la Tabella 6), ma rischiano di non essere tra loro compatibili da un punto di vista più generale del coordinamento sovra-regionale.

Dalle richieste emerge, infatti, una visione differente da parte delle tre Regioni interessate: il Veneto continua a focalizzare l’attenzione sull’idea di “appartenenza veneta” dei beni culturali localizzati all’interno della Regione sottolineando la necessità di una competenza legislativa regionale; la Lombardia cerca di puntualizzare la rilevanza di una capacità gestionale della Regione che permetterebbe anche un miglior dialogo con le competenze tecnico-scientifiche dei centri di ricerca sul territorio; e, infine l’Emilia-Romagna sembra insistere sull’area della valorizzazione dei beni. Sul ruolo dello Stato (attraverso le Sovrintendenze), Veneto e Lombardia sembra lo percepiscano come non necessario, o perfino dannoso ad uno svolgimento efficiente ed efficace delle attività, mentre l’Emilia-Romagna, attraverso la proposta di una “cabina di regia” interistituzionale, sembra cercare una mediazione tra le posizioni estreme. Un’ultima peculiarità riguarda il patrimonio librario, appartenuto alle Regioni dal 1972, e ri-statalizzato dall’entrata in vigore della L. 6 agosto 2015 n.125. La scelta del MiBACT di centralizzare nuovamente questo settore è stata dettata dall’idea di rendere più efficaci e fluide, in tutto il territorio nazionale, alcune funzioni delicate (il rilascio delle autorizzazioni al prestito per mostre, il restauro o lo spostamento di manoscritti, libri e documenti, la concessione di attestati di libera circolazione o licenze di esportazione) ma forse senza valutare il tema delle competenze necessarie alla loro gestione.<sup>20</sup>

### 5.3. Tutela ambiente e paesaggio

Nell’ambito della riforma del Ministero, la “riorganizzazione del sistema di Sovrintendenza di Archeologia, Belle Arti e Paesaggio” ha una ricaduta territoriale altrettanto ampia rispetto a quella dei beni culturali. Dal punto di vista delle ripercussioni amministrative, infatti, le Sovrintendenze non solo definiscono ciò che può essere considerato un “bene di rilevanza culturale” (e quindi soggetto a protezione e limitazioni d’uso), ma autorizzano lavori di costruzione che possono avere effetto sugli stessi beni, decidono particolari forme di protezione e, non meno importante, stilano la valutazione di impatto ambientale (VIA). Per quanto riguarda la *governance* territoriale, ciò implica restrizioni alle politiche regionali e alle azioni degli amministratori locali su questioni relative al piano

20. Oltre allo scontento delle Regioni, questo ha creato un forte disappunto anche tra gli operatori del settore (<https://www.aib.it/attivita/2016/54394-passaggio-stato-tutela-beni-librari/>).

*Tabella 6 – Richieste di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna nell'ambito dei Beni culturali*

<i>Veneto</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Emilia-Romagna</i>
Potestà legislativa: la tutela dei beni culturali, presenti sul territorio regionale, di tipo librario e archivistico e dei beni immobili e mobili di interesse artistico, storico, archeologico e etno-antropologico	Acquisizione della titolarità o della gestione (in via diretta o conferita ad altri enti) dei beni culturali statali presenti sul territorio regionale (musei, biblioteche, archivi, aree archeologiche, complessi monumentali),	Richiesta di autonomia riferite a due ambiti tra loro complementari: 1. La valorizzazione integrata dei musei dell'Emilia-Romagna (musei locali, musei nazionali, reti museali e tematiche), mirate ad aumentare le condizioni di conoscenza e conservazione delle collezioni dei musei emiliano-romagnoli, e ad incrementarne la fruizione; 2. La tutela dei beni librari (manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte libraie, stampe, libri e incisioni, fotografie, etc.), al fine di ricomporre e rafforzare la filiera di gestione di tali beni culturali, anche mediante una azione di supporto agli enti locali ed ai titolari dei beni.
“Valorizzazione dei beni culturali e ambientali” e della “promozione e organizzazione di attività culturali e di spettacolo”, con riguardo a tutti i beni presenti sul territorio regionale, indipendentemente dalla titolarità del bene stesso. Nell'esercizio di detta potestà legislativa la Regione potrà altresì disciplinare interventi ed attività che abbiano ad oggetto il patrimonio culturale di origine veneta, anche quando ubicato all'estero.	Acquisizione della competenza statale in materia di tutela, sia regolamentare sia amministrativa; per quest'ultimo aspetto limitatamente ai compiti attualmente posti in capo alla Direzione regionale del Ministero e alle Soprintendenze lombarde, con garanzia del mantenimento e valorizzazione delle alte professionalità oggi ivi operanti, nel pieno rispetto dei principi tecnico-scientifici propri del settore	Nuovo ruolo dell'Istituto Beni Artistici, Culturali e Naturali dell'Emilia-Romagna (IBACN) al fine di porre in capo ad esso una cabina di regia tra Regione, MIBAC e principali organismi di ricerca

Fonte: Nostra elaborazione

paesaggistico regionale, ai piani strategici e operativi dei Comuni e alle forme di pianificazione superiori.

Nell'ambito delle richieste delle Regioni, questa particolare funzione delle Sovrintendenze sembra essere vista come un'ingerenza farraginoso e problematica nella gestione dei territori e rappresenta il principale problema che il regionalismo differenziato vorrebbe risolvere. Non è un caso quindi se tutte le tre Regioni hanno inserito la regionalizzazione della VIA come una delle prime richieste da inoltrare e come l'unica comune a tutte<sup>21</sup>.

21. Una nota del 10 giugno 2019 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Relazione illustrativa circa lo stato di avanzamento della trattativa per l'attribuzione alle Regioni

Le altre richieste vedono, invece, alcune comunanze e alcune peculiarità tra gli interessi delle Regioni, ma sicuramente sono meno incisive di quella appena menzionata. Il Veneto richiede con particolare interesse che tutto ciò che influenza il territorio debba essere di competenza regionale e, in particolare, la risorsa per eccellenza sembra essere l'acqua: dal sistema di tutela della Laguna di Venezia alla gestione dei territori di Valle, dall'impatto su pesca e acquacoltura alla disciplina delle acque oligominerali. La Lombardia presta attenzione a tematiche di interesse ancora poco diffuse a livello nazionale: l'autosufficienza nella gestione dei rifiuti inserita in un modello di economia circolare e la compenetrazione degli interessi ambientali con il sistema agro-industriale, tutto in un'ottica di efficientamento del sistema e di rimozione di inefficienze che sembrano costare non poche sanzioni per il mancato rispetto delle Direttive UE. Infine, l'Emilia-Romagna tocca anch'essa la necessità di prevenzione dei rifiuti, di tutela delle acque (cruciale per la tenuta stessa della Pianura Padana e della fascia costiera) e non solo, ma ciò su cui insiste sono le normative di ambito edilizio. Su questo punto emerge in maniera rilevante l'impatto del terremoto che nel 2012 ha colpito le Province di Modena e Ferrara e che ha spinto verso una politica di riduzione del rischio sismico su tutta l'edilizia pubblica e privata.

Un ultimo aspetto che ci preme sottolineare riprende il tema sviluppato nel paragrafo 2 ed è il rapporto che in questo ambito le Regioni richiedono rispetto alle funzioni prima esercitate dalle Province. L'Emilia-Romagna su questo avanza proposte più forti ed esplicite fin dalle prime richieste, ma anche Veneto e Lombardia non sembrano escluderlo, anche se con meno enfasi. La pre-intesa di febbraio 2018 su questo aveva dato un segnale molto forte, ribadendo come "La Regione può disporre, altresì l'allocazione delle funzioni amministrative che la legge dello Stato non attribuisce a organi o enti di livello statale, ad esclusione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane definite ai sensi dell'art. 117, IIc, lettera p)."

## 6. Conclusioni

La richiesta di maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione da parte di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (Regioni che nel 2019 hanno sottoscritto le Intese con il Governo) e di quasi tutte le altre Regioni a Statuto Ordinario (le cui trattative sono al momento a uno stadio meno avanzato) testimonia l'insoddisfazione per lo status quo e la volontà di sperimentare

Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto di forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'articolo 116, comma 3 Cost.) ha già motivato il diniego di questa richiesta, sottolineando come "le richieste [...] carenti sotto il profilo della dimostrazione circa l'adeguatezza del livello regionale[...] per di più si rivolgono a tipologie progettuali delle quali il giudice delle leggi ha riconosciuto la corretta allocazione presso il livello statale".

ulteriori forme di decentramento rispetto a quelle già in essere. Questo fenomeno non è certamente una peculiarità italiana dal momento che lo stesso tipo di istanza per ottenere una maggiore autonomia o, in taluni casi, addirittura l'indipendenza, proviene da diverse Regioni di altri Paesi europei. Alle origini del fenomeno spesso vi sono le crescenti disparità territoriali accompagnate dalla convinzione di alcune aree di essere più competitive da sole che unite al resto del paese.

A questo proposito, la letteratura economica ha analizzato i principi che possono essere adottati a sostegno di un assetto verticale dello Stato basato su decentramento e differenziazione. Principi che sono richiamati in questo lavoro e che fanno riferimento alla capacità di rispondere in modo più efficace alle necessità dei territori, in Paesi caratterizzati da disparità nei livelli di crescita e nelle caratteristiche socio-economiche. Allo stesso tempo, vengono però anche richiamate le condizioni e i limiti posti alle richieste di maggiore decentramento su diversi piani: i) mantenimento dell'invarianza di bilancio pubblico, ii) invarianza di pressione fiscale e iii) principio di solidarietà a favore dei più deboli. Si tratta di condizioni ribadite in sede di accordi (le prime due) e previste dal dettato costituzionale (l'ultima) rivolte a tener conto degli effetti della differenziazione sul bilancio pubblico e sull'intero Paese.

Se queste condizioni porranno dei limiti alle richieste delle prime tre Regioni, ancora di più dovranno condizionare le richieste delle Regioni che non possono contare su performance altrettanto positive nell'offerta dei servizi e che registrano un più debole trend economico. Degli eventuali peggioramenti nell'offerta decentrata, infatti, queste Regioni potrebbero dover rispondere ai propri cittadini. Per questo motivo, come abbiamo indicato nel testo, risulta necessaria la definizione di indicatori di valutazione dell'attendibilità delle richieste, assieme ad indicatori di monitoraggio, rivolti a verificare l'efficacia del decentramento nel tempo.

Allo scopo di trarre indicazioni generali da alcune differenziazioni già esistenti tra le Regioni, nel corso del lavoro esaminiamo l'esperienza di riordino delle funzioni Provinciali: questa può essere interpretata come un esempio di differenziazione che ha portato alcune Regioni a cambiare in modo significativo il proprio assetto arricchendo le proprie competenze dirette (ad esempio, l'Emilia-Romagna) cosa che non è avvenuta in altri casi, nei quali, invece, si è preferito lasciare il quadro dei compiti e delle responsabilità pressoché immutato (ad esempio, la Lombardia).

Il ventaglio delle competenze oggetto delle richieste avanzate dalle Regioni è estremamente ampio e copre tutto l'arco delle materie concorrenti e non solo. Entrando nel merito delle specificità delle richieste, non potendo affrontare tutti gli ambiti considerati dalle richieste e dagli accordi, abbiamo scelto di concentrare la nostra attenzione su alcuni di esse. Infatti, mentre molta attenzione è stata giustamente dedicata nel dibattito al tema dell'istruzione, che presenta

*Tabella 7 – Richieste delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna nell'ambito Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema*

<i>Ambito</i>	<i>Veneto</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Emilia-Romagna</i>
Disciplina dei Rifiuti	Piani Regionali dei Rifiuti: il riconoscimento alla Regione della funzione relativa all'individuazione delle misure idonee ad incoraggiare e razionalizzare la raccolta, la cernita ed il riciclaggio dei rifiuti, nonché (lettera d) la detennazione dei criteri generali per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche al fine di premiare e valorizzare l'avvio da parte dei comuni di gestioni più virtuose	(i) Competenza a disciplinare il recupero di specifiche categorie di rifiuti significative per il territorio lombardo e a valutare, in un'ottica di economia circolare, la possibilità di attribuire la qualifica di non rifiuto a specifici prodotti; competenza a disciplinare le modalità di gestione dei rifiuti urbani e speciali, compresa la possibilità di allineare la capacità impiantistica al reale fabbisogno e garantire piena attuazione al principio dell'autosufficienza su base regionale	Potestà legislativa relativa alle misure in materia di prevenzione dei rifiuti
Relazione tra ripristino e danno ambientale	Correlazione diretta tra il risarcimento del danno ambientale e il territorio regionale che subisce il danno	correlazione diretta tra il risarcimento del danno ambientale e il territorio regionale che subisce il danno	
Bonifica sedi inquinate		Potestà amministrativa regionale nei procedimenti di bonifica dei siti di interesse nazionale, ivi comprese le relative forme di finanziamento	
Tutela del Paesaggio	piano paesaggistico alla competenza esclusiva della Regione senza più prevedere l'obbligatorietà di un'elaborazione congiunta tra Ministero e Regione nei casi espressamente richiamati.	competenza diretta in ordine alla legislazione, pianificazione e gestione amministrativa in materia di tutela dei beni paesaggistici;	(i) Potestà normativa e potestà amministrativa riguardo al governo del territorio e in particolare ai procedimenti edilizi. (ii) Potestà normativa e potestà amministrativa riguardo alla rigenerazione urbana; (iii) Potestà normativa e potestà amministrativa riguardo alla messa in sicurezza sismica
	provvedimenti autorizzatori siano rilasciati dalla Regione senza la preventiva acquisizione del parere della Sovraintendenza.	potestà di regolare le competenze proprie e quelle degli enti locali sulle procedure per il rilascio dei provvedimenti di valutazione di impatto ambientale	competenze legislative e amministrative sull'autorizzazione unica degli interventi edilizi, sulle infrastrutture, sulle altre opere pubbliche di interesse regionale e locale, sugli impianti produttivi, nonché i connessi aspetti paesaggistici della valutazione ambientale.

*(continua...)*

(segue...)

<i>Ambito</i>	<i>Veneto</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Emilia-Romagna</i>
Relazioni ambiente-settori produttivi	Pesca e acquacoltura: pareri alle Commissioni Territoriali	piena potestà, nel rispetto della normativa dell'Unione europea, di prevedere e applicare sul territorio lombardo regole certe in tema di tutela dell'ecosistema, al principale fine di limitare i danni all'agricoltura	Pesca e Acquacoltura disciplinate separatamente
	trasferimento alla Regione del Veneto delle funzioni amministrative in materia di riconoscimento delle acque minerali naturali	autonomia regionale nella definizione delle compensazioni economiche e ambientali, strettamente connesse alle esigenze delle realtà territoriali da compensare, nell'ambito delle concessioni per l'utilizzo delle risorse ambientali e naturali, con particolare riferimento alla montagna;	

Fonte: Nostra elaborazione

importanti specificità, e mentre di sanità e coordinamento della finanza pubblica ci siamo occupati in precedenti nostre analisi (Grazzini *et al.* 2018, 2019), riteniamo che molto poco siano state trattate nello specifico le altre materie. Per questo abbiamo focalizzato l'attenzione di questo lavoro su ambiente, cultura e politiche occupazionali (per altri versi, proprio in questi giorni al centro di un importante confronto politico dovuto all'introduzione del Reddito di Cittadinanza). Anche nel caso delle politiche per il lavoro la Lombardia sembra distinguersi per il riordino dei Centri per l'Impiego, che ha scelto di non regionalizzare, per ora, mentre ha richiesto come Emilia e Veneto la possibilità di aumentare il proprio ruolo nella definizione delle politiche attive e passive per l'intero territorio regionale. Ancora più sfumati si sono dimostrati poi i rapporti tra centro ed enti territoriali nell'ambito della gestione dei beni ambientali e del patrimonio culturale. In queste materie infatti, non solo si prefigurano possibili frizioni nella riorganizzazione dei livelli di governo locali, ma anche recenti posizioni dei Ministeri di riferimento (MiBACT e MATTM) non vedono il livello regionale come adeguato rispetto ad alcune delle richieste formulate.

In definitiva, l'evoluzione del dibattito sul decentramento differenziato, fortemente condizionato dall'evoluzione dello scenario politico, sembra oggi andare nella direzione dell'inserimento delle richieste nel solco del percorso di riordino tracciato oltre 20 anni fa dalla riforma costituzionale e oggi ancora largamente inattuato. La riforma dell'assetto istituzionale del Paese verso un modello più federalista si basava sull'affermazione del principio del fabbisogno standard, da

un lato, rivolto a migliorare l'efficienza, tenendo conto dei bisogni dei cittadini, e del principio di solidarietà, dall'altro, dato dalla compensazione della base imponibile. Nonostante le indubbie complessità di questo processo, il modello di federalismo scelto è stato il risultato di un lungo e complesso dibattito che ha portato ad un accordo ampiamente condiviso, all'interno del quale le proposte di differenziazione trovano già una adeguata collocazione.

## Bibliografia

- Bin R. (2019), La "secessione dei ricchi" è una fake news. *Costituzione.info*, 16 febbraio – [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info).
- Bordignon M. (2019), La posta in gioco con l'autonomia del Nord. *lavoce.info*, 15 febbraio – [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Carmosino C. (2016), Il completamento della riforma organizzativa del Mibact: i nuovi istituti autonomi e il rafforzamento dei poli museali. *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, 1/2016 – Doi: 10.7390/83090.
- Cavaliere S. (2017), I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali". *Rivista A.I.C.*, 3/2017 – [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).
- Congleton R.D. (2015), Asymmetric Federalism: Constitutional and Fiscal Exchange, and the Political Economy of Decentralization. In: Ahmad S.E., Brosio G. (eds.), *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Federculture (a cura di) (2018), *Impresa Cultura. Comunità, territori, sviluppo. 14° Rapporto Annuale Federculture*. Roma: Gangemi Editore.
- Ferretti C., Lattarulo P. (2019), *Regionalismo differenziato: costo storico, costo medio, fabbisogni standard*. Firenze: Irpet. *Osservatorio Regionale sul Federalismo*, Nota n. 5 – [www.irpet.it](http://www.irpet.it).
- Filippetti A., Tuzi F. (2018) I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi. In: IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*. Catanzaro: Rubbettino Editore. 247-264.
- Fucito L., Frati M. (2019), Il processo di attuazione del regionalismo differenziato. *Dossier Senato*, 2019:104/1 – [www.senato.it](http://www.senato.it).
- Gandullia L., Piazza S. (2018), L'Irap e l'autonomia tributaria regionale a vent'anni dal decreto legislativo n. 446/97. In: IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*. Catanzaro: Rubbettino Editore. 81-101.
- Garganese R., Di Stefano R., Goffredo I.I.P (2018), La finanza degli enti territoriali nel 2017. In: IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*. Catanzaro: Rubbettino Editore. 21-41.
- Grazzini L. (2019), *Decentramento Asimmetrico e sue Motivazioni: Una Nota sulla Letteratura Economica*. Firenze: Irpet. *Osservatorio Regionale sul Federalismo*, Nota n. 2 – [www.irpet.it](http://www.irpet.it).
- Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M., Petretto A. (2018), Il Regionalismo Differenziato tra Servizio Universale e Specificità Territoriali. In: IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*. Catanzaro: Rubbettino Editore. 127-153.

- Grazzini L., Macchi M., Lattarulo P., Petretto A. (2019), *Asymmetric Decentralization: Some Insights for the Italian Case*. Firenze: Irpet. *Osservatorio Regionale sul Federalismo*, Nota n. 4 – [www.irpet.it](http://www.irpet.it).
- Issirfa-Cnr (2019), *Gli enti locali dopo la “Legge Delrio” e le leggi regionali di attuazione – Rapporto di ricerca* – [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- Keating M. (1997), The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe. *Environment and Planning C*, 15, 4: 383-398. <https://doi.org/10.1068/c150383>.
- Lattarulo P. (2019), Regioni e regionalismi: come rafforzare i territori e le Regioni che li rappresentano. In: Issirfa-Cnr (a cura di), *Atti della Conferenza Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*. Roma, 29 maggio. In corso di stampa.
- Morbidei G., Bartolini A. (a cura di) (2016), *L'immateriale economico nei beni culturali*. Torino: Giappichelli.
- Musgrave R. (1959), *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 3: 1120-1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>.
- Petretto A. (2019), La Finanza delle Regioni a Statuto Ordinario in Attuazione della L.D. 42/2009 e il Finanziamento del Federalismo Differenziato. Una Premessa alla Richiesta di Autonomia Rafforzata della Toscana. Firenze: Irpet. *Osservatorio Regionale sul Federalismo*, Nota n. 1 – [www.irpet.it](http://www.irpet.it).
- Piazza S. (2018), Autonomia scolastica e regionalismo differenziato. Un confronto tra i rendimenti del sistema scolastico in alcune autonomie speciali e Regioni a statuto ordinario. In: IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*. Catanzaro: Rubbettino Editore. 173-197.
- Piperno S. (2018), Le prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia. In: IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2018*. Catanzaro: Rubbettino Editore, 105-125.
- Rizzo L., Secomandi R. (2019), Istruzione: che fare per una spesa regionale equa. *lavoce.info*, 19 marzo – [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Rose-Ackerman S. (1980), Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation? *Journal of Legal Studies*, 9, 3: 593-616. <https://doi.org/10.1086/467654>.
- Spena M.C. (a cura di) (2017), *Beni culturali: i nuovi approcci strategici a livello italiano ed europeo*. Roma: Edicampus Edizioni.
- Spolaore E. (2010), Federalism, Regional Redistribution, and Country Stability. In: Bosch N., Espasa M., Solé Ollé A. (eds.), *The Political Economy of Inter-regional Fiscal Flows. Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 329-350.
- Strumpf K. (2002), Does Fiscal Decentralization Increase Policy Innovation? *Journal of Public Economic Theory*, 4, 2: 207-241. <https://doi.org/10.1111/1467-9779.00096>.
- Svimez (2019), *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso*. Mimeo.
- Tarasco A. (2008), La redditività del patrimonio culturale: risorsa o pregiudizio? *Rivista Urbanistica e appalti*, 2: 137-141.
- Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi?* Bari: Laterza.
- Zanardi A. (2019), *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*. Milano: Franco Angeli *Inter*: Capitolo 5.

## **Autonomia rafforzata e differenziazione: materie e risorse nelle richieste delle Regioni**

### **Sommario**

*Questo lavoro è rivolto ad evidenziare come il processo di federalismo differenziato non debba favorire la nascita di nuove Regioni a statuto speciale, ma piuttosto debba migliorare la risposta dello Stato alle richieste dei cittadini del paese nel suo insieme. Per questo motivo è opportuno richiamare i vincoli che è necessario siano soddisfatti da qualsiasi forma di autonomia rafforzata: l'invarianza della spesa pubblica; l'invarianza della pressione fiscale; la conferma dei principi di solidarietà verso i più deboli. Queste condizioni riducono gli spazi di manovra dell'autonomia, che vengono di seguito analizzati in riferimento a due ambiti specifici: protezione ambientale, ecosistemi e cultura e politiche per il mercato del lavoro.*

# Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze di intesa

Alberto Zanardi\*

## Sommario

*Questo contributo discute dei profili di finanza pubblica delle richieste di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previsto dall'art. 116, c. 3 della Costituzione recentemente avanzate dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. Con riferimento alle bozze di intesa pubblicate dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie il 15 febbraio 2019 si trattano le questioni principali che la prospettiva del regionalismo differenziato pone sul piano della finanza pubblica: i criteri di quantificazione delle risorse finanziarie necessarie per dare attuazione alle nuove funzioni decentrate; la scelta degli strumenti fiscali con cui realizzare il trasferimento di risorse; le modalità con cui garantire, anche in un quadro di federalismo differenziato, la tutela degli obiettivi di solidarietà nazionale e la tenuta dei conti pubblici.*

## 1. Il finanziamento del regionalismo differenziato: è un vero problema?

Il dibattito sul regionalismo asimmetrico ha dedicato finora un'attenzione certamente eccessiva ai profili finanziari, distorto come è stato dalle ingiustificate richieste iniziali di Veneto e Lombardia di trattenere parte dei tributi erariali riferibili ai rispettivi territori senza corrispondenza con le maggiori funzioni attribuite. Sarebbe più opportuno concentrarsi sul merito delle competenze di cui si richiede il trasferimento per valutarne la coerenza con gli interessi nazionali e le ricadute sul funzionamento dello Stato. Per di più l'eccesso di enfasi sui profili finanziari potrebbe emergere in misura ancora più evidente se le competenze aggiuntive finissero per riguardare funzioni di natura prevalentemente organizzativo-regolamentare e, in particolare, se escludessero il trasferimento del personale della scuola dai ruoli dello Stato a quelli delle Regioni ad autonomia differenziata (RAD). Quest'ultimo è infatti certamente l'ambito più rilevante in termini di trasferimento di risorse umane e finanziarie (quantificabile, in via di

\* Ufficio parlamentare di Bilancio e Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Economiche, Bologna, Italia, e-mail: [alberto.zanardi@unibo.it](mailto:alberto.zanardi@unibo.it).

prima approssimazione, a partire dalla spesa attuale dello Stato per l'istruzione scolastica, in circa 4,6 miliardi per la Lombardia e 2,3 miliardi per il Veneto). Al di fuori di questo settore, il problema del finanziamento assume portata marginale.

Pur, dunque, nella consapevolezza della parziale irrilevanza del tema trattato, questa breve nota discute del sistema di finanziamento delle nuove forme di autonomia. Come quantificare le risorse finanziarie necessarie per dare attuazione alle nuove funzioni decentrate? Come realizzare il trasferimento di risorse? Come garantire, anche in un quadro di federalismo differenziato, la tutela dei diritti di cittadinanza (livelli essenziali delle prestazioni) su tutto il territorio nazionale e il controllo sui conti pubblici? In assenza di documenti definitivi faremo riferimento alla sezione generale delle bozze di intesa tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna pubblicate nel febbraio 2019 sul sito del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

## 2. Quale modello?

Secondo le bozze di intesa le risorse per il finanziamento delle competenze aggiuntive (art. 5, identico per tutte tre le Regioni richiedenti):

- sono determinate da un'apposita commissione paritetica Stato-Regione;
- sono definite a partire dalla spesa storica dello Stato nel territorio regionale;
- una volta quantificate, sono attribuite alla Regione sulla base di compartecipazioni e/o riserva di aliquota su tributi erariali riferiti al territorio regionale;
- sono rideterminate entro un anno sulla base di fabbisogni standard stimati per ciascuna delle competenze attribuite da un Comitato nazionale Stato-Regioni;
- nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni standard, sono fissate a un livello non inferiore alla media pro-capite nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni attribuite.

Inoltre, sempre secondo le bozze di intesa, il sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive riconosciute alle RAD è soggetto a un duplice vincolo. Da un lato, la sua applicazione non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica nel suo complesso (art. 5, c. 2), condizione frequentemente imposta negli interventi in materia di decentramento. Dall'altro, il finanziamento delle competenze aggiuntive non deve determinare incrementi di pressione fiscale sui contribuenti delle Regioni richiedenti attraverso un inasprimento dei tributi regionali (vincolo che può dedursi dal fatto che l'art. 5, c. 3 indica, come detto, quali strumenti fiscali per il trasferimento delle risorse le compartecipazioni ai gettiti e le aliquote riservate sulle basi dei tributi erariali riferibili al territorio, cioè strumenti per i quali si prevede una compensazione tra aumento del prelievo regionale e parallela riduzione di quello statale).

Sull'assetto del finanziamento delle competenze aggiuntive così regolato dalla sezione generale delle bozze di intesa, sono opportune due osservazioni preliminari. La prima è che nel regolare le modalità di finanziamento del regionalismo differenziato le bozze di intesa non fanno mai riferimento alla l. 42/2009 sul federalismo fiscale e al d.lgs. 68/2011 sul federalismo regionale di attuazione della legge delega. Questa mancanza di qualsiasi richiamo agli assetti del finanziamento ordinario degli enti decentrati, e delle RSO in particolare, stupisce ed è di difficile interpretazione. Potrebbe significare che il modello di finanziamento delle competenze aggiuntive previsto dalle bozze di intesa non debba necessariamente conformarsi all'impianto generale di finanziamento delle RSO previsto dalla legge sul federalismo fiscale (e, in particolare come vedremo, alla distinzione tra modalità di finanziamento delle funzioni regionali connesse ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale sulla base di livelli essenziali delle prestazioni – funzioni LEP, come sanità, assistenza e istruzione – e modalità di finanziamento delle altre funzioni regionali). Questa conclusione sembrerebbe tuttavia contrastare con l'art. 116, c. 3 della Costituzione, il quale stabilisce che le forme di autonomia rafforzata devono essere coerenti con i principi dell'art. 119 della Costituzione. Concretamente ciò potrebbe significare due cose. La prima è che le modalità di finanziamento delle materie aggiuntive si realizzano attraverso gli strumenti previsti dall'art. 119 (e disciplinati più in dettaglio dalla l. 42/2009 e dal d.lgs. 68/2011). La seconda è che gli assetti finanziari del federalismo differenziato non alterino la perequazione interregionale (requisito di neutralità perequativa).

La seconda osservazione riguarda il fatto che le bozze di intesa mancano di esplicitare qualsiasi criterio, di solidità delle finanze e capacità amministrativa delle singole Regioni, sulla base dei quali valutare l'ammissibilità delle singole richieste di autonomia rafforzata. La giustificazione della richiesta di nuove competenze da parte delle tre Regioni viene liquidata all'art. 1 c. 3 con una scarna affermazione secondo cui "l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo". La mancata fissazione ex-ante di criteri di accesso al regionalismo differenziato, da verificare sulla base di analisi e valutazioni accurate e scientificamente fondate, potrebbe comportare rischi di peggioramento delle prestazioni fornite, deficit nei bilanci regionali, squilibri territoriali, conflitti di competenze istituzionali, ed inoltre rendere necessario un rafforzamento delle procedure ex-post di riconoscimento dell'eventuale "fallimento" delle Regioni nella gestione delle materie aggiuntive e di riconduzione di tali materie sotto la responsabilità statale.

L'attuazione del sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive desta preoccupazioni per i suoi possibili effetti sia sulla la sostenibilità dei conti

pubblici nazionali, sia sulla garanzia della solidarietà interregionale. Tali rischi, va sottolineato, non riguardano tanto il momento di avvio del regionalismo differenziato, momento nel quale, secondo quanto previsto nelle bozze di intesa, le risorse da trasferire alle RAD saranno, come detto, determinate sulla base della spesa oggi effettivamente sostenuta dallo Stato in ciascun territorio regionale e assegnate alle RAD mediante la fissazione di riserve di aliquota o aliquote di compartecipazioni su tributi erariali territorializzati. In quel momento nulla cambia per la sostenibilità della finanza pubblica e per la redistribuzione tra territori regionali.

Le criticità del sistema potrebbero emergere invece successivamente, dopo la determinazione iniziale delle risorse finanziarie, quando fabbisogni di spesa e risorse assegnate potrebbero evolversi nel tempo secondo dinamiche divergenti. Si tratta di aspetti che nelle attuali bozze di intesa mancano di un'adeguata regolamentazione (limitata alla previsione di una semplice verifica ogni due anni da parte della commissione paritetica Stato-Regione della congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard (art. 5, c. 6)) e che, tuttavia, risultano cruciali per la sostenibilità del sistema.

In linea di principio, si possono immaginare due soluzioni antitetiche per regolare la dinamica del sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive.

1. La prima, che potremmo definire *cooperativa*, prevede la revisione periodica dell'ammontare di risorse nazionali riconosciute per le funzioni devolute alle RAD attraverso la rideterminazione delle aliquote di compartecipazione e/o le riserve di aliquota. Tale rideterminazione sarebbe decisa dallo Stato (o, meglio ancora, da istituzioni di coordinamento della finanza pubblica multi-livello come la mai-nata Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dall'art. 5 della l. 42/2009) secondo uno schema *top-down* in relazione alla revisione dei fabbisogni (standard) a seguito di possibili manovre di riallocazione settoriale della spesa (si pensi a un aumento dei fondi a favore dell'istruzione a discapito di altri settori) o a interventi di correzione dei conti pubblici (*spending review*). Si tratterebbe di un'impostazione analoga a quella adottato per il contributo statale al finanziamento della sanità regionale (ex-Fsn), con la peculiarità che per i territori regionali diversi dalle RAD, per i quali la fornitura dei servizi pubblici (ad esempio, istruzione) rimane statale, i fabbisogni standard risulterebbero soltanto "figurativi": rappresenterebbero cioè un criterio di allocazione della spesa direttamente erogata dallo Stato e non invece l'elemento determinante delle risorse da attribuire alle Regioni. In altri termini, mentre nel caso delle RAD la determinazione delle risorse verrebbe esplicitata mediante la loro attribuzione via compartecipazioni/riserve di aliquota, per gli altri territori regionali resterebbe "schermata" dalla fornitura

statale. In questa soluzione *cooperativa* nulla cambierebbe in via di principio per la sostenibilità della finanza pubblica nazionale e per la perequazione interregionale, l'unico effetto sarebbe la sostituzione del *provider* Stato con il *provider* Regione limitatamente alle competenze di spesa acquisite.

Il vantaggio fondamentale della soluzione *cooperativa* sarebbe quello di rendere le RAD pienamente partecipi dell'evoluzione della finanza pubblica generale, e quindi anche del mantenimento degli equilibri dei conti pubblici, e alla garanzia dei Lep/Lea nazionali. Per contro, lo svantaggio è quello di indebolire l'incentivo delle RAD a gestire efficientemente le competenze acquisite, non riconoscendo loro le eventuali risorse aggiuntive derivanti dall'ampliamento dei gettiti erariali compartecipati per effetto della gestione autonoma delle funzioni aggiuntive.

2. La soluzione opposta, che potremmo definire *autonomista*, consiste invece nel cristallizzare (a meno di eventi eccezionali) le aliquote di compartecipazione al livello fissato inizialmente, lasciando che le risorse delle RAD nel tempo siano determinate unicamente dalla dinamica dei gettiti erariali riferibili al loro territorio. Ne consegue pertanto che se la dinamica del gettito dei tributi compartecipati risultasse superiore nelle RAD rispetto all'andamento dei fabbisogni standard nelle funzioni di spesa devolute, tali regioni disporrebbero di maggiori risorse per finanziare la propria spesa rispetto agli altri territori che continuano ad affidarsi alla fornitura statale. Ma potrebbe verificarsi anche il contrario, con conseguente necessità da parte delle RAD di coprire il differenziale mediante sforzo fiscale autonomo a valere sui tributi propri regionali (circostanza resa possibile dallo sblocco della manovrabilità delle aliquote dei tributi decentrati previsto dalla legge di bilancio per il 2019), senza altra garanzia da parte dello Stato.

Vantaggi e svantaggi di questa soluzione sono analoghi a quelli relativi alla prima soluzione ma con, evidentemente, segno opposto: le RAD conserverebbero gli incentivi connessi con la possibilità di appropriarsi delle eventuali risorse aggiuntive prodotte per effetto delle politiche da loro assunte; ma, al contempo, tali Regioni non parteciperebbero alle scelte di finanza pubblica nazionale, costituendo una sorta di *enclave* autonoma per la parte corrispondente alle risorse destinate alle competenze aggiuntive.

Alcune disposizioni previste nelle bozze di intesa sembrano propendere per la scelta *autonomista*. Così sembra leggendo l'art. 5, c. 4, secondo cui "l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata ... è di competenza della Regione". O ancora l'art. 6 che interviene in tema di finanziamento della spesa per investimenti. Anche se non è chiaro come questo comparto di spesa così genericamente definito possa essere ricondotto alle specifiche competenze aggiuntive che

dovessero essere riconosciute alle Regioni richiedenti, l'art. 6 prevede che, al fine di garantire certezza alla programmazione degli investimenti regionali, il loro finanziamento sia garantito mediante compartecipazioni al gettito, o aliquote riservate sui tributi erariali territorializzati le cui aliquote siano fissate mediante un accordo Stato-Regione. Si tratta di una soluzione che irrigidirebbe la decisione nazionale sull'allocazione territoriale della spesa in conto capitale in contrasto con i principi della cosiddetta perequazione infrastrutturale (Costituzione art. 119, c. 5; L. 42/2009, art. 22; D. L.vo 88/2011).

È invece necessario contemperare vantaggi e svantaggi di queste due soluzioni estreme, prevedendo una formula intermedia che, pur salvaguardando gli incentivi all'efficienza nelle competenze aggiuntive (consentendo di far proprie le maggiori risorse che derivassero dalla loro gestione), eviti di isolare le RAD dalle scelte di finanza pubblica nazionale. Una possibilità potrebbe essere quella di recuperare la distinzione tra modalità di finanziamento delle funzioni Lep (in questo contesto la materia rilevante sarebbe l'istruzione) e delle altre funzioni regionali. Si potrebbe cioè prevedere di applicare la soluzione *cooperativa*, rivedendo le aliquote di compartecipazione quando si attuino manovre di aumento/riduzione delle spese Lep nelle altre regioni, mentre le risorse attribuire alle RAD per il finanziamento delle funzioni aggiuntive non-Lep (probabilmente di importo minore) continuerebbero a essere determinate secondo le aliquote di compartecipazioni fissate inizialmente. Si recupererebbe in tal modo il collegamento con il doppio binario nelle modalità di finanziamento previsto dalla l. 42/2009 e dal d.lgs. 68/2011 in attuazione dell'art. 116, c. 3 della Costituzione.

Va sottolineato come il passaggio, previsto, come sopra ricordato, nelle bozze delle intese, dalla determinazione delle risorse secondo la spesa storia a quella secondo i fabbisogni standard, o secondo la media pro-capite nazionale (in assenza di adozione dei fabbisogni standard), implichi effetti diversi a seconda della soluzione (*cooperativa* o *autonomista*) adottata. Con la soluzione *cooperativa* la revisione dell'indicatore di fabbisogno (standard o semplice media pro-capite) a cui collegare l'attribuzione di risorse riguarda tutte le Regioni. Al contrario, nella soluzione *autonomista* è come se la revisione dell'indicatore di fabbisogno che guida l'attribuzione delle risorse riguardasse soltanto le RAD. In ogni caso si produrrebbero effetti, sia pure differenti, sulla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche se, come previsto, si garantisse comunque il vincolo di invarianza degli oneri complessivi a livello nazionale.

Certamente, comunque, anche nella soluzione *cooperativa* potrebbero emergere rischi di indebolimento della portata della perequazione interregionale. Due diversi argomenti sono qui rilevanti. Da un lato, è possibile immaginare che i rappresentanti politici delle RAD più ricche che partecipano alle decisioni di

finanza pubblica nazionale siano incentivati a premere per una riduzione dei Lea/Lep in settori quali, ad esempio, la sanità o l'istruzione, così da alleggerire gli obblighi di solidarietà interregionale che ricadono sulle proprie Regioni. Dall'altro lato, se si dimostra la maggiore efficienza delle Regioni ricche nelle materie che hanno ottenuto e se tali Regioni escono dal finanziamento dei servizi nazionali (es. istruzione), come chiedere ai contribuenti di quelle regioni di continuare a contribuire alla fornitura statale "inefficiente" negli altri territori attraverso la solidarietà interregionale? Crescerebbe la disaffezione dei cittadini delle RAD verso il sistema di welfare nazionale e si indebolirebbe la loro disponibilità a sostenere contributi a favore di altre Regioni, dei quali emergerebbe sempre più chiaramente la loro mera natura solidaristica.

### 3. Altri punti critici

In aggiunta ai problemi di impostazione generale discussi sopra, le modalità previste nelle bozze di intesa per la quantificazione e il finanziamento delle competenze aggiuntive sollevano una serie di questioni ulteriori, più specifiche ma non meno rilevanti.

Un primo blocco di problemi riguarda in vario modo la fase di quantificazione delle risorse. Innanzitutto, la previsione sopra richiamata secondo cui, qualora non fossero adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione richiedente non potrebbe essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa dello Stato per la funzione di spesa in questione (art. 5, c. 1), è inaccettabile. L'adozione della media pro-capite (calcolata auspicabilmente sulla popolazione *target* per la funzione di spesa considerata e non sulla popolazione complessiva) finirebbe per annullare tutte le differenze giustificate tra territori nei bisogni e nelle caratteristiche strutturali che oggi sono, in qualche misura, riflesse nell'allocazione della spesa storica dello Stato (si pensi ai criteri di allocazione territoriale del personale docente applicati dal Ministero della pubblica istruzione).

In secondo luogo, la determinazione dei fabbisogni standard richiede come preconditione fondamentale l'esplicita fissazione da parte dello Stato di Lep/Lea sulle competenze devolute. La decisione sui Lep/Lea è anche essenziale per il monitoraggio dei livelli dei servizi forniti nelle Regioni richiedenti (e anche dei loro equilibri finanziari) e per l'eventuale attivazione, in caso di mancato soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, dei poteri sostitutivi dello Stato da esercitare secondo l'art. 120, c. 2 della Costituzione. Come già richiamato, le intese dovrebbero regolare con maggiore dettaglio le modalità dell'eventuale ritorno nella responsabilità statale nel caso di "fallimento" delle RAD nella gestione delle materie aggiuntive.

Va aggiunto che sul piano tecnico la determinazione dei fabbisogni standard, che dovranno essere stimati per ogni singola materia entro un anno dall'avvio del federalismo differenziato, è operazione complessa sotto diversi aspetti: molteplicità di fonti informative, funzioni differenti svolte nell'ambito della stessa materia (regolamentazione, programmazione, gestione, controllo, fornitura) che comportano impegni finanziari assai diseguali, limitato numero di osservazioni. Tuttavia, rispetto all'esperienza recente di determinazione dei fabbisogni dei Comuni, il quadro di riferimento nel caso delle funzioni aggiuntive delle RAD è molto diverso. I Comuni sono infatti caratterizzati da una forte eterogeneità di tipologie di servizi forniti e di condizioni finanziarie di partenza, mentre le funzioni che potranno essere devolute ad alcune Regioni sono oggi garantite dallo Stato in condizioni di tendenziale omogeneità su tutto il territorio nazionale. C'è quindi da attendersi che i criteri che saranno individuati dal metodo dei fabbisogni standard non potranno discostarsi in misura sostanziale da quelli attualmente adottati dallo Stato per allocare le risorse umane e finanziarie nelle varie aree del Paese (si pensi ancora al caso della scuola). Pertanto è improbabile che dal passaggio dalla spesa storica statale ai fabbisogni standard possano emergere correzioni rilevanti nella distribuzione delle risorse tra i vari territori.

Un altro insieme di questioni riguarda gli strumenti previsti per attribuire le risorse finanziarie alle Regioni richiedenti, come detto, partecipazioni e/o riserva di aliquota su tributi erariali riferiti al territorio regionale. Due aspetti richiedono un'adeguata specificazione normativa. Innanzitutto, è necessario prevedere una clausola per garantire alle Regioni richiedenti invarianza dei gettiti di partecipazioni e riserve di aliquota a fronte di interventi dello Stato sulle basi imponibili, aliquote o altri parametri dei tributi erariali partecipati. In secondo luogo, bisogna regolare la ripartizione tra Stato e RAD del maggior gettito derivante dal contrasto all'evasione fiscale sui tributi partecipati nei corrispondenti territori, a fronte dei costi relativi alle procedure di accertamento e verifica che ricadono interamente sullo Stato. Attualmente queste maggiori risorse sembrerebbero essere destinate unicamente ai bilanci regionali con il risultato di un'evidente distorsione che grava i costi sullo Stato e riserva i ricavi soltanto alle Regioni.

Una questione rilevante, che sembra essere stata finora ignorata dalla discussione sulle ipotesi di regionalismo differenziato, riguarda poi la ripartizione dell'onere per il servizio del debito statale tra lo Stato e le RAD. Se si adottasse la soluzione *autonomista*, con la conseguenza di devolvere una parte del potere impositivo alle tre Regioni, e se, come da queste richiesto, si consentisse al demanio regionale di acquisire una parte degli *assets* attualmente statali (strade, autostrade, ferrovie, ecc.), lo Stato perderebbe una parte delle garanzie con cui far fronte al debito pubblico nazionale. Pertanto sarebbe equo se,

parallelamente alle competenze aggiuntive e alle relative risorse, alle Regioni richiedenti venisse attribuita anche una quota del servizio del debito pubblico corrispondente al finanziamento delle funzioni devolute.

Seppur non strettamente inerente il meccanismo di finanziamento delle competenze aggiuntive, c'è un ultimo profilo di finanza pubblica che va richiamato. Le richieste di nuove responsabilità avanzate dalle tre Regioni includono anche il coordinamento del sistema fiscale e di finanza pubblica intra-regionale, cioè tra Regione, Province, Città metropolitane e Comuni secondo lo schema del cosiddetto federalismo a cascata. Si tratta di una competenza che, seppure ancora non adeguatamente specificata, pone questioni di grande rilievo, peraltro già emerse in occasione della legge delega sul federalismo fiscale (l. 42/2009). Tali questioni riguardano, tra l'altro, il concorso degli enti locali alla manovra di finanza pubblica, la costituzione di fondi alimentati da compartecipazioni su tributi erariali a favore di Comuni/Province/Città metropolitane, le intese con gli enti locali in materia di investimenti. L'effettivo rafforzamento delle competenze regionali in materia di coordinamento fiscale sconta ovviamente il sostegno degli enti locali, sostegno peraltro che è esplicitamente richiesto anche dall'art. 116 c. della Costituzione.

## Bibliografia

- Congleton R.D., Kyriacou A., Bacaria J. (2003), A theory of menu Federalism: decentralization by political agreement. *Constitutional Political Economy*, 14, 3: 167-190. Doi: [10.1023/A:1024750712089](https://doi.org/10.1023/A:1024750712089).
- Eupolis Lombardia (2017), *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie, Policy Paper*. Milano: Consiglio Regionale della Lombardia – <http://www.polis.lombardia.it>.
- Ferrario C., Zanardi A. (2011), What happens to interregional redistribution upon fiscal decentralization? Evidence from the Italian NHS. *Health Policy*, 100, 1: 71-80. Doi: [10.1016/j.healthpol.2010.08.016](https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2010.08.016).
- Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M., Petretto A. (2018), Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali. In: IRES, IRPET, SRM, PoliS Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore. 127-154.
- Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*. Bari-Roma: Laterza.
- Zanardi A. (2017), *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*. Intervento alla tavola rotonda *Le autonomie regionali speciali: ragioni e condizioni – Convegno Astrid – CRANEC su Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, giugno.

## **The financing of differentiated regionalism: remarks on the draft agreements**

### **Abstract**

This work discusses the public finance profiles of the requests for additional autonomy recently put forward by Veneto, Lombardy and Emilia-Romagna according to article art. 116.3 of the Italian Constitution. With reference to the draft agreements published by the Department for regional affairs on 15 February 2019, the main issues raised by the perspective of differentiated regionalism are addressed: the criteria to quantify the financial resources needed to implement the new decentralized functions; the choice of the fiscal instruments to carry out resources transfer; the modalities to guarantee the protection of national solidarity objectives and public finance sustainability even in a framework of differentiated regionalism.

# Proposta di analisi *shift-share* dinamico-cumulativa al caso dell'occupazione delle metroregioni italiane (2000-2014)

Marco Bagliani\*, Paolo Feletig\*,  
Fiorenzo Ferlaino°, Francesca Silvia Rota°

## Sommario

*Negli ultimi decenni, l'interesse per la valutazione e la misurazione delle performance economiche territoriali è sempre in aumento e sempre più pressante. C'è sempre maggior accordo, però, (Krugman, 2003; Porter, 1998) che la scala più adatta per l'osservazione della competitività territoriale risulti essere quella locale, sia regionale che urbana. Lo studio utilizza i dati forniti da Eurostat sull'occupazione, su una serie storica che si estende dal 2000 al 2014, per valutare la performance economica delle ventuno metroregioni italiane (così come definite da OECD, 2012) sia da un punto di vista di bontà della composizione dei settori economici (NACE, Rev. II), sia osservando l'efficienza interna ai settori nella creazione di nuova occupazione. Partendo dalla riformulazione del metodo *shift-share* elaborata da Esteban Marquillas (1972) in forma dinamica (estensione del metodo studiata da Barff, Knight, 1988), viene qui proposta una estensione cumulativa del modello che permette di osservare l'intera dinamica dell'occupazione seguita dalle metroregioni e ne consente un immediato confronto con quella registrata mediamente in Italia e nelle altre metroregioni. In questo modo è possibile definire e discutere pattern comuni nella crescita dell'occupazione, nella prestazione relativa rispetto alla media nazionale e nella reazione alla crisi del 2008. Sulla base di ciò sono stati definiti quattro differenti raggruppamenti che racchiudono metroregioni con simili comportamenti e dinamiche di sviluppo.*

## 1. Introduzione<sup>1</sup>

L'interesse per la valutazione e la misurazione delle performance economiche territoriali è divenuto particolarmente importante, soprattutto a seguito

\* Università di Torino, Dipartimento di Economia e Statistica "Cognetti de Martiis", Torino, Italia, e-mail: marco.bagliani@unito.it; paolo.feletig@edu.unito.it.

° IRES – Istituto Ricerche Economico Sociali Piemonte, Torino, Italia, e-mail: ferlaino@ires.piemonte.it (corresponding author); rota@ires.piemonte.it.

1. Il lavoro è stato ideato congiuntamente dai firmatari dell'articolo. È comunque possibile attribuire ai diversi autori il relativo contributo: la ricerca dati è stata condotta da Paolo Feletig e

della crisi mondiale, per costruire politiche più integrate e unitarie del territorio europeo (CE, 1999). La glocalizzazione (Bauman, 2005) dell'informazione e della conoscenza, cioè la possibilità di connessioni dirette tra la sfera locale e quella globale, permette di fondare su basi relativamente autonome il processo di crescita economica e evoluzione dei sistemi territoriali. Entro questo quadro, lo sviluppo regionale, riflette solo in parte l'andamento complessivo delle economie nazionali e ogni regione sviluppa delle caratteristiche peculiari e un proprio sistema di punti di forza e di debolezza che non replicano necessariamente i comportamenti della scala nazionale e comunitaria (Danson *et al.*, 1980). Capire queste dinamiche non è immediato: le differenze economiche e sociali tra nazione e regione sono difficili da descrivere e analizzare e altrettanto lo è esaminare le disparità nella crescita tra regioni.

In questi ultimi decenni l'economia regionale ha sviluppato tecniche per analizzare i diversi modelli di crescita delle economie locali (Dinc, 2002); tra esse l'analisi *shift-share* descrive le disparità di crescita regionale comparando le economie locali a quella della nazione di cui fanno parte e, decomponendo la crescita regionale in fattori – o effetti – indipendenti l'uno dall'altro, spiega nel dettaglio le performance economiche regionali da un punto di vista sia competitivo che strutturale. È cioè in grado di fornire una rapida e intuitiva immagine dello scenario economico che caratterizza porzioni territoriali di scala regionale o urbana. Nonostante ciò, essa, rimane una tecnica strettamente descrittiva e, pertanto, da sola non può essere utilizzata per spiegare le cause che determinano i *trend* dell'economia regionale.

In questo lavoro si propone una versione modificata della metodologia *shift-share*, qui chiamata *dinamico-cumulativa*, che parte dal formalismo della *shift-share* dinamica e ne riformula, parzialmente, le modalità di calcolo. Grazie a questa innovazione è possibile ottenere un miglioramento della qualità informativa di questa tecnica e costruire scenari dinamici in grado di seguire nel tempo l'evoluzione dei diversi fattori.

Il presente articolo descrive l'applicazione del nuovo formalismo al caso studio delle metroregioni italiane per analizzarne la performance economica, utilizzando come *proxy* il dato dell'occupazione. A tale fine è stata presa in considerazione la variazione dell'occupazione nell'intervallo temporale 2000-2014, in grado di coprire l'andamento pre e post 2008 e consentire quindi di evidenziare le dinamiche precedenti e conseguenti alla crisi, facendo emergere comportamenti simili e risposte difforni e peculiari dei diversi sistemi locali.

---

Francesca Silvia Rota, lo sviluppo teorico è stato proposto da Marco Bagliani e Paolo Feletig, i calcoli sono stati effettuati da Paolo Feletig. La stesura finale dell'articolo è comune, tuttavia è possibile attribuire a Marco Bagliani i paragrafi 1, 2.2, 3.1, 4; a Paolo Feletig 1, 2.1, 3.2, 4; a Fiorenzo Ferlaino 1, 3.3, 4; a Francesca Silvia Rota 1, 3.4, 4.

In questo modo è stato possibile classificare le metroregioni italiane in gruppi omogenei caratterizzati da reazioni alla crisi economica simili.

Il caso studio è stato centrato sull'ambito spaziale delle metroregioni italiane, un particolare tipo di unità territoriale definito dall'OECD e dalla Commissione Europea nel 2012 (OECD, 2012) i cui confini sono ritagliati a partire dalle Functional Urban Area (FUA)<sup>2</sup>. Si tratta di ambiti ancora poco studiati ma particolarmente interessanti per il ruolo centrale giocato dal punto di vista economico. In sintesi le metroregioni sono aggregazioni territoriali con almeno 250 mila abitanti derivanti dall'unione di una o più aree provinciali (Nuts3) appartenenti alla medesima area funzionale. In pratica, sono approssimazioni di FUA disegnate in modo da rispettare i confini delle unità statistiche utilizzate da Eurostat e sono pertanto facilmente utilizzabili per analisi di tipo comparativo, quale quella intrapresa per questo studio.

I dati per l'occupazione sono forniti da Eurostat per tutte le metroregioni europee, per il periodo temporale 2000-2014 e disaggregati secondo la categorizzazione NACE Rev.2 (Nomenclatura europea delle attività economiche, revisione del 2007)<sup>3</sup>. Per lo studio sono stati estratti i dati per le ventuno metroregioni italiane (che, per inciso, contengono anche le Città Metropolitane istituite in Italia con la legge Delrio).

La classificazione dei settori dell'economia scelta è una aggregazione in 6 gruppi di codici NACE Rev.2 così costituita e denominata: A – Settore Primario; B-E – Industria; F – Costruzioni; G-J – Terziario commerciale; K-N – Terziario Finanziario e R&S; O-U – Servizi alla persona. L'aggregazione è resa necessaria per ridurre la ridondanza informativa che emerge dall'utilizzo della nomenclatura NACE completa.

## 2. Metodologia

### 2.1. La metodologia *shift-share*

La metodologia oggi nota sotto il nome di *shift-share* è stata inizialmente proposta da Dunn (1960) e permette di scomporre la variazione temporale di una grandezza economica in effetti distinti che forniscono informazioni sulle performance regionali rispetto alla media nazionale, sull'influenza della composizione settoriale regionale rispetto a quella totale nazionale e sulla competitività regionale. Grazie alla sua semplicità di utilizzo, la metodologia *shift-share* si è rapidamente diffusa. Con il susseguirsi delle applicazioni, numerosi autori hanno

2. Sono definite dall'OECD a partire dalla presenza di un bacino di gravitazione per motivi di lavoro (SLL) di almeno 50 mila abitanti intorno a un comune-centro con almeno 15 mila abitanti (cfr OECD).

3. I dati utilizzati per lo studio sono stati scaricati dal portale ufficiale di Eurostat.

messo in luce alcune criticità presenti nella formulazione originaria, proponendo nuove versioni per risolvere i limiti evidenziati.

Un primo limite viene evidenziato già nel 1960 quando Rosenfeld enuncia il cosiddetto problema dell'*inconsistenza* secondo il quale il valore dell'effetto competitivo, così come calcolato dall'equazione classica della *shift-share*, non è solo funzione della crescita locale, ma è anche influenzato dalla composizione settoriale regionale.

Houston (1967) ha mostrato che il valore degli effetti è sensibile al variare della disaggregazione dei settori economici in un modo tale per cui, all'aumentare del numero di settori analizzati, il mix industriale conta maggiormente, mentre l'effetto competitivo tende a decrescere di importanza, rendendo ambigua l'interpretazione di questi effetti.

Gli studi di Bartels e collaboratori (1982) sostengono la mancanza di una base teorica osservando che la *shift-share* disaggrega le dinamiche economiche in modo sostanzialmente arbitrario, senza fornire alcuna spiegazione per tale suddivisione e senza avere alla base una teoria economica utile agli analisti per l'interpretazione dei risultati.

Pochi anni più tardi Barff e Knight (1989) sottolineano la presenza di quello che chiamano *compounding effect*, che sorge nella scelta di quale valore temporale della variabile analizzata sia meglio utilizzare per normalizzarne la variazione temporale e costruire i tassi di crescita. Poiché il calcolo era effettuato utilizzando i soli dati del primo e dell'ultimo anno dell'intervallo considerato ci potevano essere grandi differenze tra una normalizzazione effettuata usando il valore all'anno base iniziale, quello all'anno finale o una combinazione di entrambi. Le differenze tra questi valori possono rispecchiare variazioni di natura diversa rispetto a quelle tenute in conto nella *shift-share* come, ad esempio, cambiamenti demografici, modifiche nei cicli economici, aperture di nuovi mercati, ecc.

Patterson (1991) nota che in molte delle formulazioni presentate manca informazione sulla significatività delle componenti calcolate, in quanto le analisi sono frutto di una relazione deterministica e non sono supportate attraverso test statistici.

Le riformulazioni ed estensioni successive hanno portato alla risoluzione di molti dei limiti sopra citati, proponendo estensioni e riformulazioni della metodologia iniziale di Dunn e migliorando così la qualità dell'informazione ottenuta dalla sua implementazione.

Tra le proposte più interessanti vi sono le due versioni pubblicate da Esteban-Marquillas (1972), che puntano a risolvere il problema dell'*inconsistenza* inserendo all'interno del calcolo dell'effetto competitivo una variabile *omote-tica* che permette di separare definitivamente l'interdipendenza tra la struttura economica e l'effetto competitivo (problema dell'*inconsistenza*) e aggiunge un ulteriore effetto detto *allocativo*. Arcelus (due versioni) (1984) comprende

l'importanza dell'intuizione di Esteban-Marquillas ed estende il concetto di variabile *omotetica* non solamente all'effetto competitivo, ma anche al calcolo degli altri tre effetti. Sihag e McDonough (due versioni) (1989) aggiungono alla formulazione canonica della *shift-share* un terzo livello di confronto, quello sovranazionale, con cui comparare le economie regionali e nazionali.

Berzeg (1978) e Patterson (1991), Möller e Tassinopoulos (2000), Blien e Wolf (2002), invece, propongono versioni stocastiche dell'analisi *shift-share* tramite l'utilizzo di Analisi delle Varianze (ANOVA) oppure regressione lineare creando così una metodologia in grado di fornire anche la significatività statistica delle variabili calcolate. Barff e Knight (1988) per ovviare al *compounding effect* presentano un nuovo approccio dinamico della *shift-share* che calcola gli effetti su base annuale e che verrà illustrato più avanti. Nazara e Hewings (2004) propongono una estensione territoriale del modello che definisce una "matrice di influenza territoriale" che determina e quantifica l'influenza che un'economia regionale ha nei confronti di un'altra economia locale.

Il modello adottato dal presente studio si riferisce alla formulazione proposta da Esteban-Marquillas, versione II (1972). Questa metodologia è stata scelta perché risolve il problema dell'inconsistenza e le obiezioni riguardanti la base teorica e interpretativa degli effetti calcolati e alcune delle altre criticità osservate in letteratura nella formulazione iniziale di Dunn. Inoltre, è stato utilizzato il concetto di dinamicità introdotto da Barff e Knight per evitare i problemi legati alla scelta temporale del modello, anche se tale metodologia viene qui riformulata per riuscire ad avere una valutazione cumulata degli effetti *shift-share* relativi ad ogni anno dell'intervallo analizzato.

Se si considera una nazione suddivisa in differenti sottoambiti (nel nostro caso le metregioni), l'idea alla base della decomposizione è di analizzare una grandezza  $E$ , rappresentativa della *performance* dei diversi comparti economici (ad esempio il valore aggiunto o l'occupazione, come nel caso della presente analisi), scomponendo la sua variazione temporale tra i tempi  $t_0$  e  $t_0+h$  in quattro effetti, secondo la seguente espressione:

$$\Delta E_{ir}^{t0} = E_{ir}^{t0+h} - E_{ir}^{t0} = NGE_{ir}^{t0} + IME_{ir}^{t0} + CSE_{ir}^{t0} + AE_{ir}^{t0} \quad [1]$$

dove  $i$  indica il settore economico e varia da 1 a  $S$ , mentre  $r$  individua la regione e assume i valori da 1 a  $R$ . In questa formula gli effetti sono definiti dalle seguenti espressioni:

$$\begin{aligned} NGE_{ir}^{t0} &= E_{ir}^{*t0} g_{iN}^{t0} \\ IME_{ir}^{t0} &= (E_{ir}^{t0} - E_{ir}^{*t0}) g_{iN}^{t0} \\ CSE_{ir}^{t0} &= E_{ir}^{*t0} (g_{ir}^{t0} - g_{iN}^{t0}) \\ AE_{ir}^{t0} &= (E_{ir}^{t0} - E_{ir}^{*t0}) (g_{ir}^{t0} - g_{iN}^{t0}) \end{aligned} \quad [2]$$

in cui il pedice  $N$  indica il valore nazionale e dove:

$E_{ir}^{*t_0} = (E_{ir}^{t_0})(E_{iN}^{t_0}/E_N^{t_0})$  designa l'occupazione omotetica, ossia numero di occupati che la regione  $r$  registrerebbe nel settore  $i$  se avesse la stessa composizione settoriale nazionale;

$g_{iN}^{t_0} = (E_{iN}^{t_0+h} - E_{iN}^{t_0})/E_{iN}^{t_0}$  indica il tasso di variazione del settore  $i$  a livello nazionale, nel periodo compreso tra l'anno  $t_0$  e l'anno  $t_0+h$ ;

$g_{ir}^{t_0} = (E_{ir}^{t_0+h} - E_{ir}^{t_0})/E_{ir}^{t_0}$  descrive il tasso di variazione del settore  $i$  per la regione  $r$  nel periodo compreso tra l'anno  $t_0$  e l'anno  $t_0+h$ .

Si ricorda che la decomposizione deriva da una identità matematica, per cui la somma algebrica dei quattro effetti è, per definizione, sempre uguale alla variazione temporale  $\Delta E_{ir}$  della grandezza considerata, nel nostro caso l'occupazione.

Gli effetti possono essere interpretati nel modo qui di seguito descritto.

1. *NGE (National Growth Effect)*. L'Effetto di crescita nazionale misura il grado di similarità della regione alla realtà nazionale, quantificando la crescita che la regione avrebbe registrato se fosse provvista della stessa composizione settoriale nazionale e crescesse ai tassi medi osservati nell'intero stato. Rappresenta il termine che permette la comparazione della dinamica osservata dalla regione con quella media nazionale.
2. *IME (Industry Mix Effect)*. L'effetto del mix industriale indica il contributo della composizione settoriale della regione rispetto a quella nazionale. In questo modo viene stimato se la regione si sia specializzata in settori che, su scala nazionale, sperimentano una fase di crescita oppure di crisi.
3. *CSE (Competitive Share Effect)*. L'effetto competitivo misura la differente capacità dei settori regionali nel creare occupazione rispetto a quella dello stesso settore a livello nazionale.
4. *AE (Allocative Effect)*. L'effetto allocativo indica l'efficienza competitiva dei settori nazionali e cioè se la specializzazione regionale è distribuita maggiormente nei settori che risultano più o meno efficienti rispetto alla media nazionale nella creazione di nuova occupazione.

La metodologia utilizzata nel presente studio integra inoltre il concetto di dinamicità ideato da Barff e Knight (1988) che, per aumentare la precisione temporale della quantificazione dei diversi effetti, suddivide l'intervallo temporale dell'analisi (compreso tra  $t_0$  e  $t_0+h$ ) in  $K$  sottoperiodi, all'interno dei quali viene eseguito il calcolo degli effetti attraverso le equazioni (1) e (2). La versione della *shift-share* dinamica ideata dai due autori e ripresa in molti altri studi (Herath *et al.*, 2013; Zeković *et al.*, 2015; Yuan *et al.*, 2008) prevede, infine, che i risultati ottenuti nei  $K$  sottoperiodi vengano sommati – o mediati, come proposto da Otsuka, (2017) – secondo l'equazione:

$$\Delta E_{ir}^{t_0} = E_{ir}^{t_0+h} - E_{ir}^{t_0} = \sum_k (E_{ir}^{t_0+k+1} - E_{ir}^{t_0+k}) = \sum_k NGE_{ir}^{t_0+k} + \sum_k IME_{ir}^{t_0+k} + \sum_k CSE_{ir}^{t_0+k} + \sum_k AE_{ir}^{t_0+k} \quad [3]$$

dove  $k$  rappresenta i diversi sottoperiodi e assume i seguenti valori:  $0, 1, 2, \dots, h - 1$ .

## 2.2. La proposta della metodologia *shift-share* dinamico-cumulativa

La formulazione innovativa che viene proposta nel presente lavoro è differente rispetto al metodo dinamico di Barff e Knight perché parte dall'idea di applicare l'analisi *shift-share* non a un singolo intervallo temporale (seppure suddiviso in sottoperiodi da sommare successivamente), come previsto dalle diverse formulazioni fino ad ora esaminate, ivi inclusa quella dinamica, bensì di seguire l'evoluzione temporale della variabile in questione applicando ripetutamente, con cadenza annuale, l'analisi *shift-share* ai diversi intervalli considerati separatamente. Inoltre, per prendere in considerazione non solo le variazioni annuali ma anche l'effetto complessivo viene introdotto il calcolo della somma cumulativa parziale.

Si consideri quindi un intervallo temporale di  $h$  anni, che varia tra l'anno  $t_0$  e l'anno  $t_0+h$ . Per esaminare l'evoluzione temporale della variabile  $E_{ir}$  e applicare il calcolo della *shift-share* nella modalità dinamico-cumulativa si propone quindi di procedere secondo le fasi qui di seguito descritte.

5. *Calcolo della serie temporale delle shift-share annuali.* Si tratta di eseguire il calcolo della *shift-share* per ciascuno dei singoli intervalli annuali, secondo la formula:

$$\Delta E_{ir}^j = E_{ir}^{j+1} - E_{ir}^j = NGE_{ir}^j + IME_{ir}^j + CSE_{ir}^j + AE_{ir}^j \quad [4]$$

dove  $j$  indica gli anni presenti all'interno dell'intervallo e varia tra l'anno  $t_0$  e l'anno  $t_0+h$ . In questo modo si ottengono le serie temporali dei valori dei quattro effetti  $NGE_{ir}^j$ ,  $IME_{ir}^j$ ,  $CSE_{ir}^j$  e  $AE_{ir}^j$  in funzione dell'anno  $j$ .

6. *Calcolo della somma cumulativa parziale.* Per ciascuno degli anni  $j$  dell'intervallo, si calcola  $CM\Delta E_{ir}^{t_0+j}$ , la somma cumulativa parziale delle *shift-share* ottenute con la (4), seguendo l'equazione:

$$CM\Delta E_{ir}^{t_0+j} = \sum_m (E_{ir}^{m+1} - E_{ir}^m) = \sum_m NGE_{ir}^m + \sum_m IME_{ir}^m + \sum_m CSE_{ir}^m + \sum_m AE_{ir}^m \quad [5]$$

dove l'indice  $j$  varia tra  $1$  e  $h$  e indica a quale anno, dopo  $t_0$ , si ferma la somma cumulativa, mentre l'indice muto delle sommatorie  $m$  varia tra l'anno  $t_0$  e l'anno  $t_0+j$ . Attraverso questo calcolo si ottengono le serie temporali delle somme cumulative dei quattro effetti  $\sum_m NGE_{ir}^m$ ,  $\sum_m IME_{ir}^m$ ,  $\sum_m CSE_{ir}^m$  e  $\sum_m AE_{ir}^m$ .

Grazie alla formulazione dinamico-cumulativa diventa possibile estrarre dai dati una doppia serie di informazioni, che consentono di analizzare le dinamiche regionali con maggiore precisione temporale. Le serie temporali ottenute con le equazioni (4) e (5) forniscono infatti informazioni tra loro complementari: la

formulazione (4) può essere interpretata come una *derivata* che permette di analizzare la variazione istantanea (in questo caso annuale) dei singoli effetti della *shift-share*, consentendo di seguire, anno dopo anno, l'andamento tendenziale di questi effetti. Per contro, la (5) produce una informazione complementare, interpretabile come *integrale*, ossia come risultato totale della somma dei singoli effetti tendenziali.

Come verrà mostrato nella sezione 3, dedicata all'analisi del caso empirico, la comparazione della serie storica della derivata e dell'integrale, lungo tutti gli anni dell'intervallo, consente di spingere l'analisi ben oltre quanto fatto dalle metodologie fino ad oggi proposte. A questo proposito si tenga conto che l'utilizzo della *shift-share* secondo le formulazioni precedenti, ivi incluse quella dinamica di Barff e Knight (1988) e le versioni più recenti di Toh *et al.* (2004), Chen e Jiang (2013), Herath *et al.* (2013), Otsuka A. (2017), produceva, come risultato finale, non due serie temporali di valori per ciascuno dei quattro effetti, bensì un solo valore per ciascuno di essi, che viene a coincidere con l'ultimo termine della serie (5), calcolato ponendo  $j = h$ , ossia sommando tutte le *shift-share* eseguite per i sottointervalli annuali.

Attraverso la formulazione qui proposta è possibile analizzare l'intero percorso temporale degli effetti *shift-share* senza limitarsi al solo risultato finale. Questo è importante per meglio comprendere le dinamiche dei diversi settori regionali. Le metodologie *shift-share* precedenti sono in grado di fornire solo il risultato finale delle dinamiche economiche che si sono avute nell'intervallo temporale considerato. Grazie alla metodologia dinamico-cumulativa è invece possibile distinguere tra situazioni anche molto diverse che si possono verificare a parità di risultato finale. Si consideri, a titolo puramente esemplificativo, il seguente caso ipotetico: due regioni con settori economici che hanno, come risultato finale, sull'intero intervallo temporale, valori identici dei quattro effetti *shift-share*, ma che sono state caratterizzate da dinamiche opposte, perché la prima regione è arrivata a questi risultati finali partendo da valori più elevati e subendo una progressiva diminuzione lungo l'intero intervallo temporale, mentre l'altra ha raggiunto i valori finali grazie a una costante ascesa a partire da valori iniziali più bassi. Queste due situazioni, pur avendo lo stesso risultato finale, rispecchiano in realtà due evoluzioni diametralmente opposte, di forte crisi e contrazione economica da un lato e di decisa ripresa e costante sviluppo dall'altro. Queste sostanziali differenze possono essere colte solamente applicando la metodologia dinamico-cumulativa.

La formulazione dinamico-cumulativa risulta infine particolarmente efficace per fornire una visualizzazione intuitiva dei risultati. Questo può essere fatto posizionando su due grafici paralleli le serie ottenute con la (4) e la (5), in modo che si possa seguire annualmente la variazione istantanea e quella cumulativa dei diversi effetti *shift-share*.

La sezione seguente, attraverso la presentazione del caso studio in cui si applica questa nuova formulazione per analizzare l'occupazione delle metroregioni italiane consente di meglio illustrare le potenzialità e i limiti del metodo.

### 3. Risultati

In questa sezione viene illustrata l'applicazione della metodologia dinamico-cumulativa all'analisi dell'occupazione nelle metroregioni italiane nel periodo 2000-2014.

In Italia sono presenti 21 metroregioni: Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Venezia, Verona, Cagliari, Padova, Brescia, Taranto, Messina, Parma, Bergamo, Prato, Reggio nell'Emilia. Esse corrispondono al territorio della Nuts3 europea (Province e Città Metropolitane istituite per effetto della Legge Delrio). Le metroregioni presenti in Italia occupano il 50% dei lavoratori attivi e creano il 53,3% del Valore Aggiunto (Eurostat, 2016).

Una prima fase dell'analisi è consistita nell'utilizzo della formulazione *shift-share* dinamico-cumulativa per ottenere le serie temporali (4) e (5) per tutte le metroregioni italiane. A partire da questi risultati sono state rinvenute quattro principali tipologie di dinamiche, ritenute rappresentative dell'evoluzione dell'occupazione nelle diverse metroregioni italiane, nel periodo 2000-2014. Le metroregioni sono quindi state ripartite in quattro gruppi che vengono qui di seguito descritti, chiamati rispettivamente: la crescita, la ripresa, il rallentamento, il declino. In ogni raggruppamento le metroregioni sono accomunate da dinamiche temporali simili nella variazione dell'occupazione, nella prestazione relativa rispetto alla media nazionale e nella capacità di reazione alla crisi.

I risultati dell'analisi *shift-share* dinamico-cumulativa presentati nelle prossime sezioni sono visualizzati utilizzando, in parallelo, due colonne di grafici, per meglio sfruttare le informazioni che il metodo rende disponibili. La colonna di sinistra illustra i valori ottenuti calcolando l'equazione (4), mostrando i quattro effetti della *shift-share* e la loro somma algebrica. Questi grafici descrivono le variazioni annuali dei quattro effetti che possono essere interpretate come derivate che quantificano l'andamento istantaneo delle dinamiche catturate dalla *shift-share*. La colonna di destra presenta i grafici relativi alla formula (5), illustrando, anche in questo caso, i quattro effetti della *shift-share* e la loro somma algebrica, che possono essere interpretati come integrali, poiché esprimono la somma cumulativa parziale dei singoli effetti tendenziali.

### 3.1. “La crescita” – Roma, Milano, Verona, Padova, Parma

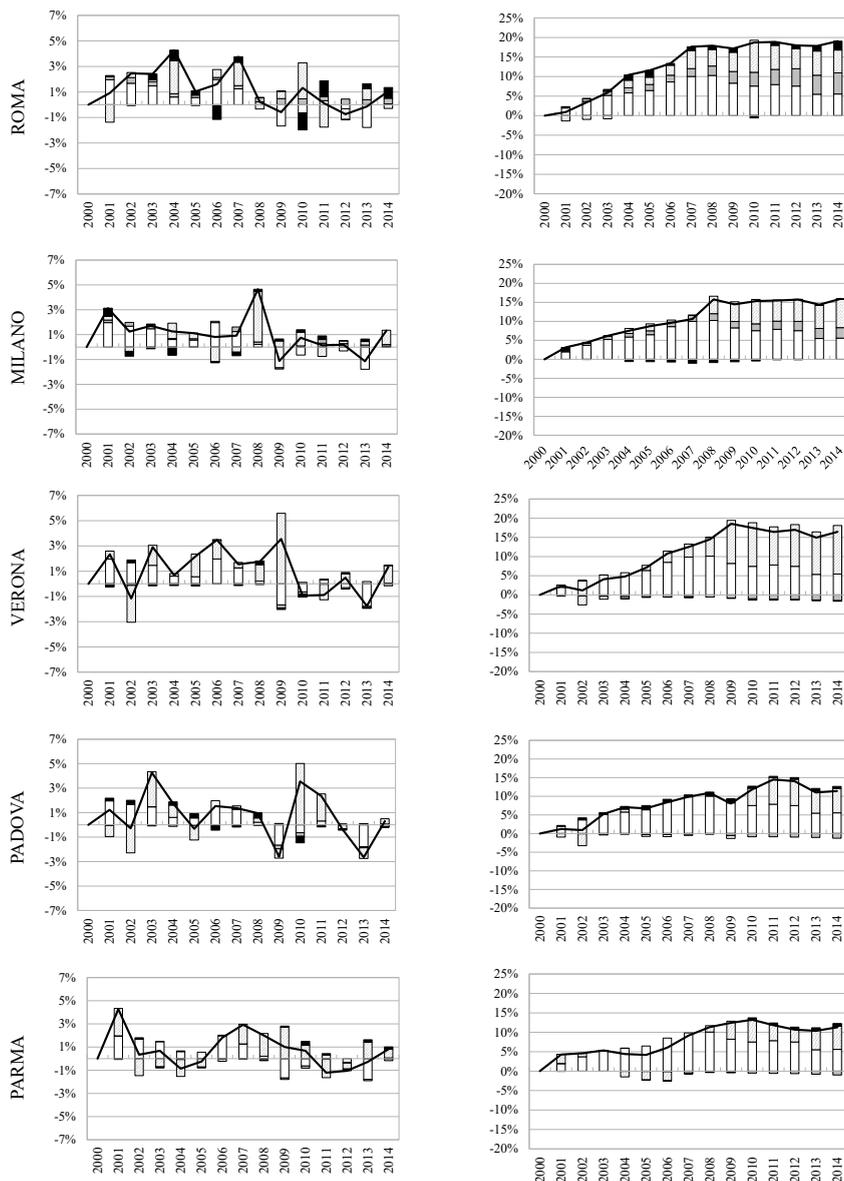
Le metroregioni che fanno parte di questo gruppo hanno avuto la capacità di creare costantemente nuova occupazione, registrando incrementi complessivi per il periodo in esame anche molto significativi. Le colonne di sinistra e destra di Figura 1 illustrano i risultati, rispettivamente, dell'equazione (4) e (5), mostrando i quattro effetti della shift-share e la loro somma algebrica (linea nera). Come è osservabile dai grafici, dall'avvento della crisi in poi, hanno avuto la capacità di slegarsi dalla dinamica decrescente dell'occupazione del resto d'Italia e sono riuscite a proseguire la loro crescita o almeno a mantenere il maggiore livello di occupazione guadagnato nel periodo precedente alla crisi, dimostrando una buona stabilità.

In termini numerici, tra il 2000 e il 2014 le metroregioni di questo gruppo presentano tassi di crescita dell'occupazione tra l'11% ed il 19%. Se avessero seguito una dinamica simile a quella del contesto nazionale, la crescita sarebbe stata del 50-70% inferiore.

All'interno del gruppo si distinguono comunque due diverse situazioni. *Roma e Milano*, che presentano un *effetto del mix industriale* (IME) ed un *effetto competitivo* (CSE) sempre crescenti e positivi. Tale dinamica, non comune tra le metroregioni italiane, permette loro di essere considerate le regioni di maggiore solidità. Verona, Padova e Parma dimostrano un costante vantaggio generato dalla maggiore competitività rispetto al resto del paese ma presentano un *effetto del mix industriale* (IME) negativo, che ne smorza le performance occupazionali. In pratica, le economie di queste metroregioni tendono a specializzarsi in settori che operano in un contesto nazionale generalmente sfavorevole oppure hanno una minore proporzione di occupati nei settori che crescono a livello nazionale.

Nel caso di *Verona, Padova e Parma* la maggiore specializzazione nel settore industriale, che dal 2009 in Italia soffre una intensa crisi, sottopone le economie regionali ad un maggiore rischio e, alla fine del periodo, causa una perdita di occupazione superiore alla media nazionale. Nonostante ciò, il loro effetto competitivo nell'industria risulta essere superiore alla media italiana e i tassi di crescita relativamente, superiori a quelli nazionali, permettono di attutire le perdite nei livelli di occupazione. All'opposto, il minor numero di addetti nei settori del terziario finanziario e dei servizi alla persona genera una minore opportunità di crescita dell'occupazione e, solo grazie alla maggiore competitività regionale di questi settori rispetto alla media italiana, le tre regioni riescono a registrare una crescita dell'occupazione superiore alla media (Figura 1).

Figura 1 – I risultati dell’analisi shift-share dinamico-cumulativa per le metroregioni del gruppo “La crescita”



Fonte: elaborazione degli autori

### 3.2. “La ripresa” – Torino, Genova, Firenze, Venezia, Bologna, Taranto

Si tratta di metroregioni che, nel periodo precedente la crisi, hanno avuto una performance generalmente peggiore rispetto alla media nazionale (Figura 2)<sup>4</sup>. Nonostante abbiano registrato, alla fine del periodo, un aumento dei livelli di occupazione, esse non hanno sfruttato appieno le loro possibilità e sono cresciute meno rapidamente di quanto avrebbero dovuto se avessero seguito l’evoluzione media nazionale. L’avvento della crisi, però, sembra avere suscitato nelle metroregioni di questo gruppo una buona capacità di reazione che ha permesso un appianamento degli svantaggi, comparati con il resto d’Italia, e talvolta anche un superamento delle performance medie nazionali, come nei casi di Bologna e Venezia.

Seppur la dinamica di queste metroregioni sia simile, le componenti soggiacenti sono talvolta molto differenti. Le metroregioni di *Torino, Firenze e Bologna*, per esempio, presentano un effetto *mix industriale* (IME) complessivamente nullo, indicando una specializzazione mediamente diffusa tra i settori che crescono e i settori in crisi. Tutte e tre le metroregioni sono, infatti, maggiormente specializzate, rispetto alla media nazionale, nell’industria e nel terziario finanziario generando rispettivamente valori negativi e positivi. Hanno inoltre una minore proporzione di addetti rispetto alla media, nei settori delle costruzioni e della pubblica amministrazione creando un effetto negativo del mix industriale. Tale configurazione della composizione settoriale non fornisce complessivamente un vantaggio in termini occupazionali poiché le perdite osservate in un settore finiscono per compensare i guadagni realizzati negli altri. Il sostegno alla crescita è stato piuttosto generato da forze esclusivamente interne alle metroregioni, cioè grazie alla maggiore crescita di occupazione nei rispettivi settori di punta. Per Firenze si tratta dei settori delle costruzioni, del terziario commerciale e del terziario finanziario; per Bologna dei settori terziario finanziario e dei servizi alla persona; per Torino dei settori terziario commerciale e terziario finanziario. Diverso in parte il caso della metroregione Veneta. La metroregione di Venezia presenta fino al 2008 un’evoluzione della crescita dell’occupazione simile alla media italiana, anche se alterna momenti di crescita più sostenuta a fasi di decrescita più rapida. Dal 2009 in poi, l’occupazione della metroregione cresce maggiormente rispetto alla media nazionale e garantisce al territorio uno sviluppo superiore a quello che avrebbe ottenuto se avesse mantenuto la stessa dinamica della crescita osservata mediamente dal resto d’Italia. Tale miglior risultato è generato da una crescita nei settori delle costruzioni e del terziario commerciale, nonché da una minore decrescita

---

4. Le colonne di sinistra e destra illustrano i risultati, rispettivamente, dell’equazione (4) e (5), mostrando i quattro effetti della shift-share e la loro somma algebrica (linea nera).

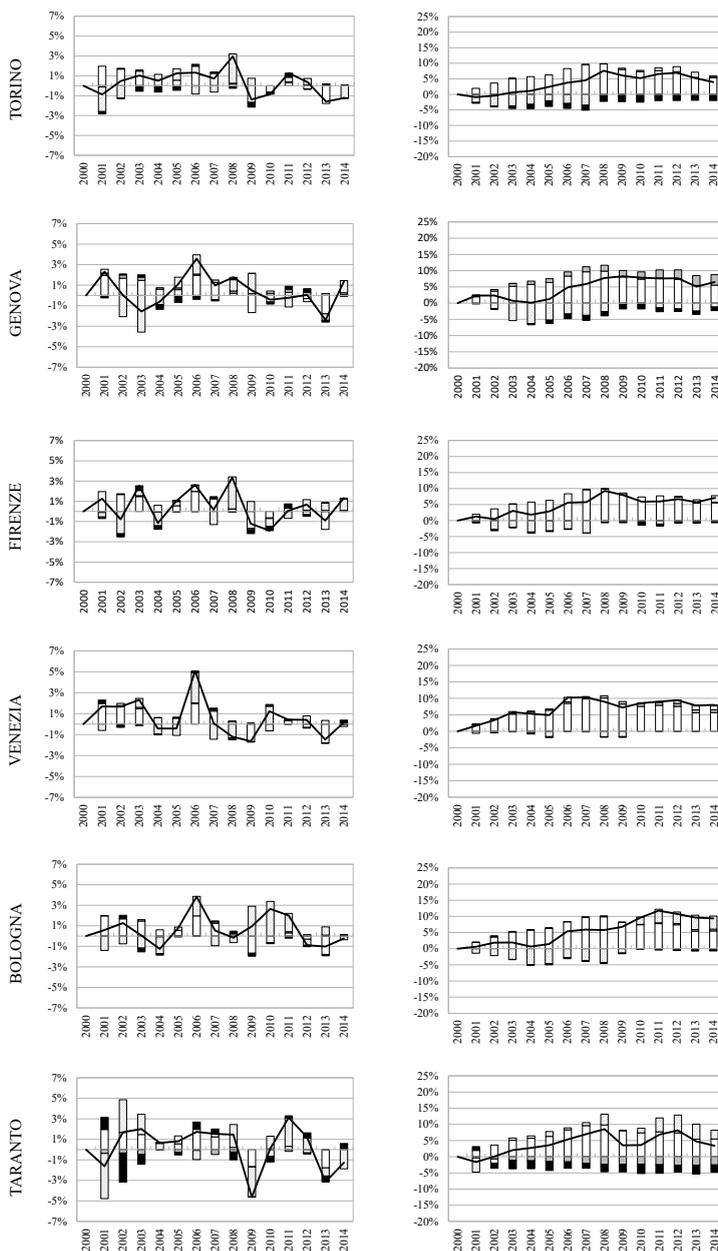
rispetto alla dinamica italiana (ovvero tassi meno negativi) nel settore industriale. In questi settori, infatti, negli ultimi anni della serie storica esaminata, si registrano migliori risultati per la metroregione veneta rispetto alla nazione.

La metroregione di *Venezia* sembra avere anche una buona composizione settoriale che la rende più solida da un punto di vista strutturale. L'effetto del mix industriale (IME), infatti, nell'insieme risulta positivo indicando come i settori di maggior specializzazione della regione siano quelli che a livello nazionale creano i migliori risultati. Ciò, sembra essere particolarmente vero per il terziario commerciale.

La metroregione di *Genova* risulta aver colmato il suo svantaggio rispetto alla media nazionale nel periodo successivo all'avvento della crisi. Questo è stato possibile grazie all'effetto combinato di una elevata solidità nei settori di specializzazione della regione ed un aumento generale della sua occupazione. L'*effetto del mix industriale* (IME) risulta positivo dal momento che la metroregione ha indirizzato maggiormente la sua specializzazione nel settore terziario commerciale e terziario finanziario a discapito di una minore proporzione di addetti nel settore industriale. Tale composizione settoriale risulta influenzare molto positivamente la robustezza del sistema nel suo complesso. La metroregione, inoltre, sembra aver bilanciato la minore competitività rispetto alla media nazionale nel settore del terziario commerciale con un incremento di quella relativa al settore delle costruzioni e del terziario finanziario.

La metroregione di *Taranto* ha una dinamica, invece, del tutto particolare. Non massimizza la crescita dell'occupazione principalmente a causa di una composizione settoriale molto inefficiente. La regione risulta avere tassi di crescita superiori rispetto al resto d'Italia in settori quali l'industria, le costruzioni e, negli ultimi anni anche nel settore primario, nel terziario commerciale e nel terziario finanziario. Questa migliore posizione competitiva è vanificata, però, dai valori negativi dell'industrial mix, ossia a causa di una bassa proporzione di addetti in settori che crescono a livello nazionale quali il settore terziario commerciale, il settore delle costruzioni e il settore terziario finanziario. Lo stesso effetto negativo è causato da una elevata specializzazione nel settore primario che a livello nazionale ha osservato un periodo di crisi nel periodo esaminato. Inoltre, l'effetto allocativo (AE) segnala anche come l'allocazione degli occupati sia prevalentemente distribuita in settori che sono meno dinamici rispetto alla media nazionale. Ciò è particolarmente vero per il settore delle costruzioni e, negli ultimi anni, per il terziario commerciale e il terziario finanziario (Figura 2).

Figura 2 – I risultati dell’analisi shift-share dinamico-cumulativa per le metroregioni del gruppo “La ripresa”



Fonte: elaborazione degli autori

### 3.3. “Il rallentamento” – Palermo, Catania, Cagliari, Brescia, Reggio nell’Emilia, Bergamo

Le metroregioni che fanno parte di questo gruppo hanno osservato due fasi distinte di sviluppo<sup>5</sup>. Dai grafici riportati in Figura 3, si nota un comportamento più “brillante” nel periodo pre-crisi rispetto al resto d’Italia che ha permesso loro di raggiungere livelli di occupazione difficilmente realizzabili se avessero avuto la stessa capacità di crescita delle altre realtà italiane. Tale vantaggio, in particolare tra gli anni 2007-2009, ha permesso alle regioni di ottenere una crescita degli occupati anche doppia, come nel caso di Palermo e di Cagliari. In seguito alla crisi, però, le metroregioni hanno sperimentato un crollo dell’occupazione amplificato rispetto a quanto è accaduto per il resto d’Italia, causando una perdita pressoché completa del loro vantaggio, ad esclusione di Reggio nell’Emilia che, invece, ha avuto la capacità di mantenerlo in parte.

Anche in questo gruppo si possono osservare situazioni differenti in funzione della diversa struttura dei settori economici.

Le metroregioni di *Palermo, Catania e Cagliari* dimostrano una specializzazione superiore in settori che, a livello nazionale, sono in fase di crescita e, analogamente, una specializzazione inferiore in settori in crisi, generando complessivamente un maggiore vantaggio dovuto a tale composizione settoriale. Questo sembra particolarmente vero per il settore industriale, che presenta una proporzione di occupati inferiore alla media nazionale, e per il settore dei servizi alla persona che, al contrario, esprime una specializzazione superiore. È da notare che Palermo e Catania risultano avere una specializzazione inferiore nel settore finanziario che smorza in parte tale maggior beneficio.

La seconda configurazione riguarda le metroregioni di *Brescia, Reggio nell’Emilia e Bergamo*. Esse presentano un *effetto del mix industriale* (IME) sempre negativo. La causa di ciò si può trovare in una specializzazione elevata nel settore industriale e in una proporzione di addetti inferiore nel settore dei servizi alla persona. In più, la regione di Reggio nell’Emilia ha un numero inferiore di addetti rispetto alla media nel settore finanziario incrementando lo svantaggio generato dal mix industriale.

Una caratteristica comune alle due configurazioni, con l’esclusione di Bergamo, riguarda l’*effetto allocativo* (AE) sempre negativo, sintomo di una distribuzione degli occupati tra i settori non ottimale poiché non allocata maggiormente nei distretti più competitivi per ogni Regione. In particolare, nei casi di Palermo, Catania e Cagliari questo effetto è causato prevalentemente dal settore industriale, nel quale esse decrescono meno rapidamente rispetto allo stesso

---

5. Le colonne di sinistra e destra illustrano i risultati, rispettivamente, dell’equazione (4) e (5), mostrando i quattro effetti della *shift-share* e la loro somma algebrica (linea nera).

settore nazionale, mentre per Brescia e Reggio nell'Emilia tale risultato è generato da una scarsa specializzazione nei servizi alla persona.

Le due configurazioni strutturali finora descritte, generano sull'occupazione globale della regione due effetti opposti: Palermo, Catania e Cagliari risultano aver massimizzato la loro possibilità di crescita dal momento che hanno una struttura dei settori economici che predilige i settori più stabili a livello nazionale; al contrario, Brescia, Bergamo e Reggio nell'Emilia presentano una struttura settoriale sbilanciata verso l'industria e poco improntata ai settori terziari più produttivi. Se la composizione dei settori per queste regioni fosse stata la medesima di quella media nazionale, la crescita registrata sarebbe del 38-60% superiore.

Per quanto riguarda l'*effetto competitivo* (CSE), le metroregioni si comportano in modi piuttosto differenti. Palermo, nel periodo precedente alla crisi, detiene una maggiore dinamicità in tutti i settori, ma con l'avvento della crisi il suo vantaggio è praticamente azzerato a causa di una perdita di competitività nel settore delle costruzioni, nel terziario commerciale e nei servizi alla persona. Catania inizialmente detiene vantaggi nei tassi di crescita del settore industriale, nel settore delle costruzioni e nel settore dei servizi alla persona, poi vanificati dal crollo dell'effetto competitivo per questi stessi settori. Cagliari, invece, ha avuto un breve e repentino periodo di crescita della competitività nel 2008 per i settori del terziario finanziario e terziario commerciale, ma ben presto tale vantaggio è andato perduto.

Per le metroregioni di Brescia e Bergamo, la causa che ha azzerato il vantaggio comparato rispetto al resto d'Italia è stata la perdita di competitività dei settori terziario commerciale e terziario finanziario, nonché una leggera flessione nel settore dei servizi alla persona. Reggio nell'Emilia, al contrario, non presenta criticità con riferimento all'effetto competitivo; tuttavia in considerazione dell'elevata porzione persa di occupazione (41% di quella guadagnata nel periodo), si è preferito inserirla in questo gruppo. (Figura 3)

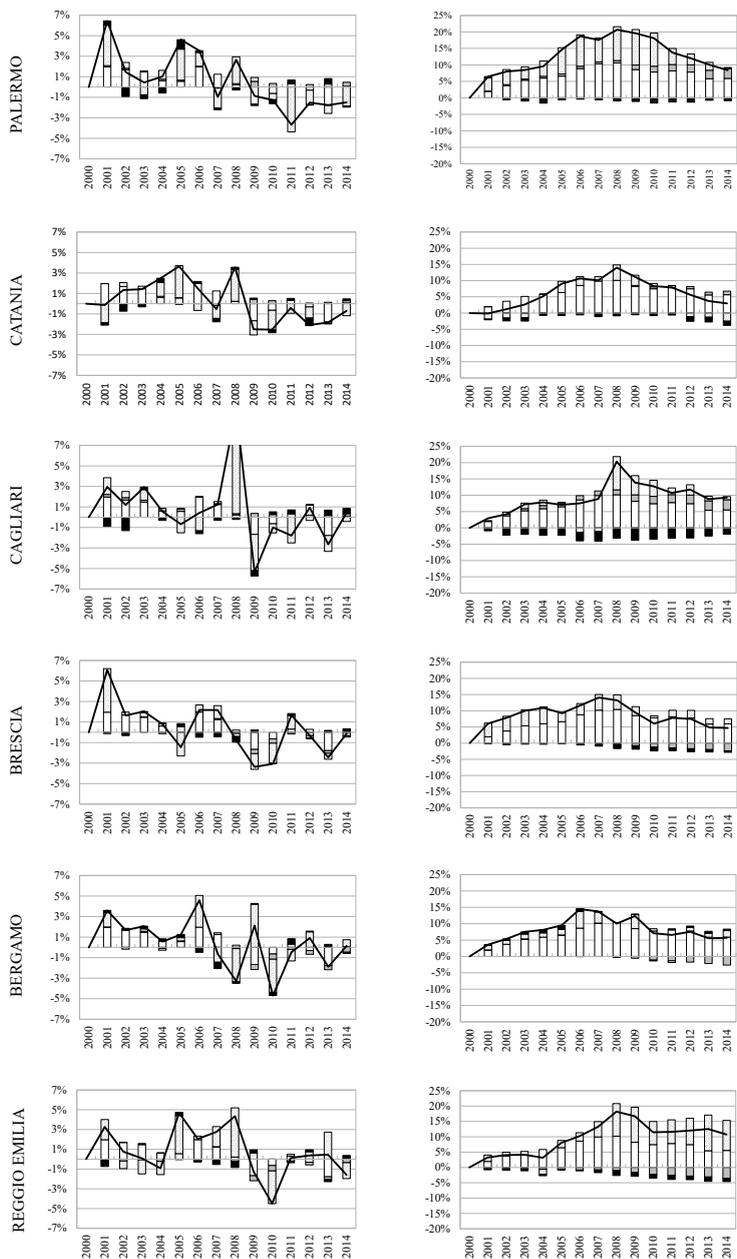
### 3.4. "Il declino" – Napoli, Bari, Messina, Prato

Del gruppo fanno parte le metroregioni più deboli, per le quali il periodo considerato, e in particolar modo quello posteriore alla crisi mondiale, segna un ridimensionamento occupazionale molto significativo<sup>6</sup>. Come si può osservare dalla Figura 4, le metroregioni di questo gruppo chiudono la serie storica con una diminuzione del livello di occupazione con perdite nel range di -1,5/-6,6 punti percentuali.

Come si può osservare dai grafici, per la metroregione di *Napoli* le cause della caduta occupazionale sono esclusivamente da ritrovarsi in problemi di

6. Le colonne di sinistra e destra illustrano i risultati, rispettivamente, dell'equazione (4) e (5), mostrando i quattro effetti della *shift-share* e la loro somma algebrica (linea nera).

Figura 3 – I risultati dell’analisi shift-share dinamico-cumulativa per le metroregioni del gruppo “Il rallentamento”



Fonte: elaborazione degli autori

competitività locale dal momento che l'effetto del mix industriale e l'effetto allocativo sono pressoché nulli. Alla fine del periodo, l'occupazione risulta inferiore di circa il 6% rispetto all'anno 2000. La metroregione presenta un effetto competitivo negativo in tutti i settori, ma sono in particolar modo i settori industriale, terziario commerciale e maggiormente i servizi alla persona che fanno registrare le performance peggiori.

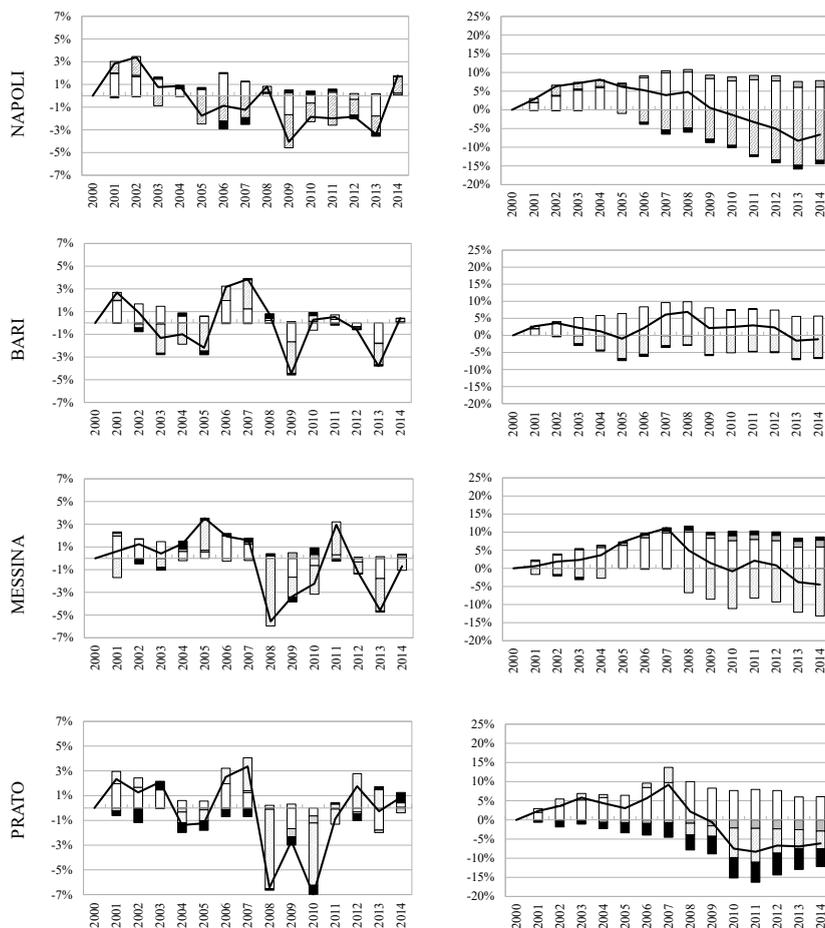
La metroregione di *Prato* risulta avere le performance relative peggiori rispetto alla media italiana. Le ragioni che spingono a tali risultati negativi riguardano sia la struttura economica sia l'efficienza nella creazione di nuova occupazione. La metroregione risente di una composizione settoriale svantaggiosa, tale per cui lo sbilanciamento in alcuni settori determina un mix industriale e allocativo in costante evoluzione negativa. Questo è vero in particolare per il settore industriale, nel quale la metroregione ha un numero di addetti quasi doppio rispetto a quelli che avrebbe se seguisse la composizione media nazionale, nonché per il settore dei servizi alla persona, per il quale vale il discorso inverso. L'inefficacia della composizione settoriale, equivale, per la metroregione, circa al 62% della perdita di occupazione complessiva registrata al 2014.

Per la metroregione di *Prato*, i settori che hanno una minore competitività rispetto alla media italiana sono l'industria, le costruzioni e, solo a partire dal 2008, il settore terziario commerciale ed il settore terziario finanziario. La metroregione registra, invece, una buona crescita nel settore primario, mentre nel settore dei servizi alla persona ha una specializzazione molto inferiore a quella media nazionale e non sfrutta appieno il potenziale. Se avesse una proporzione degli occupati pari a quella media nazionale in tale settore, la crescita osservata nel settore sarebbe circa quattro volte superiore. Questo minore guadagno vale per la metroregione di *Prato* circa 14.700 posti di lavoro.

La metroregione di *Messina* sembra avere una buona composizione settoriale dal momento che sia l'*effetto del mix industriale*, sia l'*effetto allocativo* risultano positivi. I settori che generano un vantaggio dal punto di vista strutturale sono quello industriale, nel quale la metroregione ha una scarsa specializzazione e quello dei servizi alla persona nel quale, invece, ha una maggiore proporzione di addetti oltreché una buona crescita occupazionale. Dal punto di vista dell'*effetto competitivo* (CE), la metroregione presenta un consistente svantaggio nel settore del terziario commerciale, nel settore terziario finanziario e, dal 2008, anche nel settore industriale.

La metroregione di *Bari* presenta, infine, una struttura dei settori che, complessivamente, non influisce sulle prestazioni del territorio. Più dettagliatamente, si osserva una compensazione tra l'*effetto del mix industriale* (IME) positivo per l'industria, nella quale la metroregione ha una scarsa

Figura 4 – I risultati dell'analisi shift-share dinamico-cumulativa per le metroregioni del gruppo "Il declino"



Fonte: elaborazione degli autori

specializzazione, e quello negativo registrato dal settore terziario finanziario, nel quale, al contrario, la proporzione di addetti è inferiore alla media. Per quanto riguarda l'effetto competitivo (CE), i settori problematici risultano essere quello del terziario commerciale, quello dei servizi alla persona e, dal 2008, il settore industriale (Figura 4).

## 4. Conclusioni

L'analisi dei processi di crescita e declino delle metroregioni italiane è stata condotta attraverso la nuova versione dinamico-cumulativa della metodologia *shift-share*, che è stata proposta nel presente articolo. L'innovazione della proposta risiede nell'integrare la formulazione di Esteban-Marquillas (versione II) con quella dinamica di Barff e Knight e di estenderle per riuscire ad avere a disposizione maggiori informazioni sull'evoluzione temporale dei diversi settori regionali. Grazie a questo nuovo metodo è possibile calcolare, attraverso le equazioni (4) e (5), due serie temporali di dati *shift-share* che descrivono, rispettivamente: la variazione istantanea dei singoli effetti della *shift-share*, svolgendo il ruolo di una *derivata* e la somma cumulativa dei singoli effetti tendenziali, interpretabile come *integrale*.

L'applicazione della nuova formulazione al caso studio delle metroregioni italiane ha consentito di analizzare le variazioni temporali dell'occupazione nel periodo 2000-2014. Grazie alle informazioni estratte con questa metodologia è stato possibile osservare in modo temporalmente dettagliato i diversi sentieri di sviluppo che hanno caratterizzato l'occupazione delle metroregioni a cavallo della crisi del 2008 e raccogliere tali dinamiche in gruppi omogenei. Nel complesso emerge la seguente classificazione:

1. "La crescita": Roma, Milano, Verona, Padova, Parma;
2. "La ripresa": Torino, Genova, Firenze, Venezia, Bologna, Taranto;
3. "Il rallentamento": Palermo, Catania, Cagliari, Brescia, Reggio nell'Emilia, Bergamo;
4. "Il declino": Napoli, Bari, Messina, Prato.

È interessante osservare come l'analisi *shift-share* confermi la centralità economica delle città: le metroregioni sono infatti i poli di sviluppo principali dell'economia italiana in quanto capaci di aumentare l'occupazione nei settori più dinamici e in crescita. Tale maggiore efficienza ha generato alla fine del periodo un aumento occupazionale di quasi il 9% nelle aree metroregionali, mentre il resto del paese ha sperimentato una crescita che si assesta intorno al 3%.

La metodologia applicata permette inoltre di valutare i settori di forza e di debolezza delle metroregioni italiane fornendo un'analisi utile a orientare e aiutare le politiche regionali di sviluppo. Nello specifico, i settori che sono invece maggiormente importanti per le aree urbane, e quindi per le metroregioni, sono il terziario commerciale, i servizi alla persona e, in maggior grado, il terziario finanziario. Roma, Milano e Genova sembrano aver designato infatti proprio quest'ultimo come settore di punta della loro economia, con una specializzazione molto elevata che permette loro di massimizzare la crescita occupazionale.

Il settore che invece ha fatto perdere il maggior numero di occupati nella gran parte delle metroregioni, e che quindi ha creato un calo generale dell'occupazione, è il settore industriale. In questa branca si osserva inoltre un effetto competitivo più scarso da parte delle metroregioni rispetto al resto d'Italia.

È lampante il caso delle metroregioni di Verona, Padova e Parma, per esempio, in cui la massimizzazione della crescita necessita di un sostegno prioritariamente nei settori terziari e dei servizi alla persona, da parte delle istituzioni competenti. Un rafforzamento di tali settori, infatti, permetterebbe di attenuare i rischi collegati ad una struttura economica troppo sbilanciata verso settori che seguono l'andamento nazionale, in particolare quello industriale, e rendono queste metroregioni meno capaci di competere in modo efficace a livello sia nazionale che internazionale.

Il metodo *shift-share* è quindi in grado di fornire interessanti considerazioni economiche sul profilo occupazionale delle metroregioni italiane, pur utilizzando una selezione ridotta delle variabili esistenti e dei dati disponibili.

Inoltre, la formalizzazione dinamico-cumulativa presentata in questo studio permette, a differenza delle precedenti metodologie, di non appiattire i risultati e l'informazione in un unico valore finale per ciascuno degli effetti *shift-share* ma di analizzare l'intera dinamica delle variabili usate (l'occupazione regionale) attraverso due serie storiche di risultati. Senza tale formalizzazione verrebbe esaminato il solo dato sintetico finale, che potrebbe facilmente portare ad interpretazioni non corrette dei fenomeni soggiacenti l'economia regionale e condurre a rappresentazioni fuorvianti. A titolo esemplificativo, se si fosse utilizzata una delle formulazioni *shift-share* dinamiche tradizionali, che quantificano solamente i valori finali sull'intero intervallo temporale, non sarebbe stato possibile distinguere le dinamiche di metroregioni quali: 1) Genova-Palermo; 2) Brescia-Torino; 3) Padova-Bologna; 4) Cagliari-Venezia. Tali coppie di metroregioni, infatti, hanno valori finali dei quattro effetti *shift-share* simili, ma sono in realtà caratterizzate da dinamiche differenti, in alcuni casi addirittura opposte. Ad esempio, Genova totalizza il risultato finale di una crescita dell'occupazione pari al 6,9% attraverso un lento e progressivo recupero a partire da valori molto minori della media nazionale (fig. 2), distinguendosi quindi come una metroregione "in ripresa", a differenza di Palermo che si assesta su valori finali di crescita occupazionale superiori ma non molto distanti rispetto a Genova, pari all'8,3%, dopo una forte contrazione che inizia già nel 2009 (fig. 3), caratterizzandosi come metroregione "in rallentamento". Sarebbe quindi errato considerare queste metroregioni come sostanzialmente simili, implementando politiche occupazionali dello stesso tipo. Grazie ad una lettura più precisa ed approfondita dell'informazione prodotta tramite l'analisi *shift-share* dinamico-cumulativa, invece, si è potuto mostrare come le

dinamiche seguite da queste metroregioni siano in realtà diverse lungo tutto il periodo esaminato rendendole non confrontabili e non adatte a politiche occupazionali simili.

A chiusura del presente articolo si segnala che, per raggiungere risultati più esaustivi e dettagliati, su cui costruire ipotesi interpretative più solide, si possono prefigurare quattro principali direzioni future di lavoro: 1) applicazione dell'analisi dinamico-cumulativa a grandezze diverse dall'occupazione (produttività, valore aggiunto, ecc.); 2) utilizzo di una maggiore disaggregazione dei settori economici; 3) ampliamento della base territoriale dello studio a tutte le metroregioni europee; 4) utilizzo delle riformulazioni stocastiche presenti in letteratura (Patterson, 1991; Berzeg, 1978; Möller e Tassinopoulos, 2000; Blien e Wolf, 2002) per costruire una analisi che offra indicazioni della significatività statistica dei risultati.

## Bibliografia

- Arcelus F.J. (1984), An extension of shift-share analysis. *Growth and change*, 15, 1: 3-8. Doi: [10.1111/j.1468-2257.1984.tb00719.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.1984.tb00719.x).
- Barff R.A., Knight P. (1988), Dynamic Shift-Share Analysis. *Growth and Change*, 19, 2: 2-10. Doi: [10.1111/j.1468-2257.1988.tb00465.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.1988.tb00465.x).
- Bartels C.P.A., Nicol W.R., Van Duijn J.J. (1982), Estimating the impact of regional policy: A review of applied research methods. *Regional Science and Urban Economics*, 12: 3-41. Doi: [10.1016/0166-0462\(82\)90013-8](https://doi.org/10.1016/0166-0462(82)90013-8).
- Bauman Z. (2005), Globalizzazione e glocalizzazione. Roma: Armando editore.
- Berzeg K. (1978), The empirical content of shift-share analysis. *Journal of Regional Science*, 18, 3: 463-469. Doi: [10.1111/j.1467-9787.1978.tb00563.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.1978.tb00563.x).
- Blien U., Wolf K. (2002), Regional development of employment in eastern Germany: an analysis with an econometric analogue to shift-share techniques. *Papers in Regional Science*, 81, 3: 391-414. Doi: [10.1007/s101100200123](https://doi.org/10.1007/s101100200123).
- CE – Commissione Europea (1999), *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* – <https://eur-lex.europa.eu>.
- Chen D., Jiang Y. (2013), Comparative Analysis of Industrial Restructuring in the Resource-Based Cities Based on Shift-Share Method. *Advanced Materials Research*, 675: 17-20. Doi: [10.4028/www.scientific.net/AMR.675.17](https://doi.org/10.4028/www.scientific.net/AMR.675.17).
- Danson M.W., Lever W.F., Malcolm J.F. (1980), The Inner City Employment Problem in Great Britain, 1952-76: A Shift-Share Approach. *Urban Studies*, 17, 2: 193-210. Doi: [10.1080/00420988020080351](https://doi.org/10.1080/00420988020080351).
- Dinc M. (2002), *Regional and Local Economic Analysis Tools*. Washington, DC: The World Bank Institute.
- Dunn E.S.Jr. (1960), A Statistical and Analytical Technique for Regional Analysis. *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 6, 1: 98-112. Doi: [10.1111/j.1435-5597.1960.tb01705.x](https://doi.org/10.1111/j.1435-5597.1960.tb01705.x).
- Esteban-Marquillas J.M. (1972), A reinterpretation of shift-share analysis. *Regional and Urban Economics*, 2, 3: 249-261. Doi: [10.1016/0034-3331\(72\)90033-4](https://doi.org/10.1016/0034-3331(72)90033-4).

- Eurostat (2016), *Urban Europe: Statistics on cities, Towns and Suburbs*. Luxembourg: EUROSTAT Publishing.
- Herath J., Schaeffer P., Gebremedhin T. (2013), Employment Change in LDs of West Virginia: A Dynamic Spatial Shift-Share Analysis. *American Journal of Rural Development*, 1, 5: 99-105.
- Houston D.B. (1967), The shift and share analysis of regional growth: a critique. *Southern Economic Journal*, 33, 4: 577-581. Doi: [10.2307/1055653](https://doi.org/10.2307/1055653).
- Krugman P. (2003), *Growth on the Periphery: Second Wind for Industrial Regions?* Glasgow, UK: University of Strathclyde, The Allander Institute Series, 23-24.
- Möller J., Tassinopoulos A. (2000), Zunehmende Spezialisierung oder Strukturkonvergenz? Eine Analyse der sektoralen Beschäftigungsentwicklung auf regionaler Ebene. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, 20, 1: 1-38.
- Nazara S., Hewings G.J.D. (2004), Spatial structure and taxonomy of decomposition in shift-share analysis. *Growth & Change*, 35, 4: 476-490. Doi: [10.1111/j.1468-2257.2004.00258.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.2004.00258.x).
- OECD (2012), *Redefining Urban: A new way to measure metropolitan areas*. Paris: OECD Publishing – [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org).
- Otsuka A. (2017), Determinants of Regional Energy Demand: Dynamic Shift-Share Analysis – Regional Energy Demand and Energy Efficiency in Japan. In: Otsuka A. (ed.), *Energy, Sustainability and Society*. Berlin: SpringerBriefs. 1-40. Doi: [10.1007/978-3-319-47566-0](https://doi.org/10.1007/978-3-319-47566-0).
- Patterson M.G. (1991), A Note on the Formulation of a Full-Analogue Regression Model of the Shift-Share Method. *Journal of Regional Science*, 31, 2: 211-216. Doi: [10.1111/j.1467-9787.1991.tb00143.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.1991.tb00143.x).
- Porter M.E. (1998), *On Competition*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.
- Rosenfeld F. (1959), Commentaire à l'expose de M. Dunn. *Economie Appliquee*, 12, 4: 531-534.
- Selting A.C., Loveridge S. (1992), A summary of the literature on shift-share analysis. St. Paul, MN: *Department of agricultural and applied economics, University of Minnesota Staff paper*, 92-13.
- Sihag B.S., McDonough C.C. (1989), Shift-share analysis: The international dimension. *Growth and Change*, 20, 3: 80-88. Doi: [10.1111/j.1468-2257.1989.tb00497.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.1989.tb00497.x).
- Toh R.S., Khan H., Lim L.L. (2004), Two-stage shift-share analyses of tourism arrivals and arrivals by purpose of visit: the Singapore experience. *Journal of Travel Research*, 43, 1: 57-66. Doi: [10.1177/0047287504265513](https://doi.org/10.1177/0047287504265513).
- Yuan X., Zhang B., Yang W. (2008), *The Application of Dynamic Shift-share Analysis in Regional Economy*. School of Economics and Finance, Xi'an Jiaotong University, Xi'an, China.
- Zeković S., Vujošević M., Maričić T. (2015), A Preliminary Analysis of Sustainable Development in the Belgrade Metropolitan Area. *International Journal of Architectural and Environmental Engineering*, 9, 7: 839- 846.

## **Proposal of a Dynamic-Cumulative *shift-share analysis* applied to the employment in the Italian metroregions (2000-2014)**

### **Abstract**

In the last decades the interest in monitoring and evaluating the territorial economic performances is increasingly growing. However, there is great accordance in the literature (Krugman, 2003; Porter, 1997) that the local scale—such as regional and urban—is the most suitable for analysis on territorial competitiveness. The present study uses Eurostat data on employment in the period 2000-2014 to evaluate the economical performance of the twenty-one Italian metroregions (as defined by OECD, 2012) both through the goodness of the composition of their economic sectors (NACE, Rev. II) and the internal sector efficiency in creating new employment. The starting point of the analysis is the shift-share reformulation proposed by Esteban Marquillas (1972) in a dynamic form (extension studied by Barff and Knight, 1988). We propose the following “cumulative” extension of the shift-share model, which enables to study the entire temporal evolution of the employment dynamics in the metroregions and allows a direct confrontation with the dynamic registered on average in Italy and by the other Italian metroregions. Through this, it is possible to define and discuss common patterns of the employment growth, of the relative economic performance compared to the national average, and of the regional response to the 2008 financial crisis. On this basis, we established four different groups that include metroregions with similar responses to the crisis and development dynamics.

# Disparità regionali e cambiamento strutturale in Europa dopo la grande crisi del nuovo secolo

Eleonora Cutrini\*

## Sommario

*Lo sviluppo ineguale è una caratteristica tipica del panorama economico europeo tanto che una parte significativa del bilancio dell'Unione Europea è assegnata alla politica di coesione, con l'obiettivo di aumentare la capacità delle regioni europee di creare reddito, prestando un'attenzione particolare alle aree in ritardo di sviluppo. Per la definizione di politiche appropriate per una ripresa stabile e diffusa – e nello spirito del principio di solidarietà – occorre approfondire la conoscenza dell'articolazione territoriale della produzione e della ricchezza in Europa. Su questo sfondo, l'articolo si propone di far luce sulle disuguaglianze regionali dopo il doppio shock comune della globalizzazione e della crisi finanziaria globale. Oltre a verificare l'assenza di convergenza globale nel reddito pro-capite, il lavoro consente di identificare quattro cluster di regioni sulla base dell'algoritmo sviluppato per i dati panel da Phillips e Sul (2007, 2009). I risultati delle stime e degli effetti marginali del modello Logit ordinato confermano che le caratteristiche strutturali iniziali e le dinamiche divergenti in termini di declino dell'industria e crescita dei servizi ad alta produttività spiegano l'appartenenza delle regioni ai diversi club. Pertanto, gli interventi di politica economica dovrebbero essere più sensibili ai diversi percorsi di ripresa e cambiamento strutturale. Un'attenzione particolare dovrebbe essere dedicata a soddisfare i bisogni formativi necessari per sostenere specifiche trasformazioni strutturali.*

## 1. Introduzione

Il primo decennio dell'Unione Monetaria Europea è stato contraddistinto da un aumento sostanziale degli scambi e dell'integrazione finanziaria, tuttavia non è stata raggiunta quella convergenza strutturale e reale tra i paesi partecipanti, una condizione implicita nell'ipotesi teorica di endogeneità delle aree valutarie ottimali. La crisi del debito pubblico e privato, con le sue molteplici manifestazioni, ha rivelato l'importanza di varie asimmetrie tra i paesi in un'Unione

\* Università degli Studi di Macerata, Dipartimento di Giurisprudenza, Macerata, Italia, e-mail: eleonora.cutrini@unimc.it.

Monetaria ancora incompleta e fragile rendendo la gestione degli squilibri macroeconomici la preoccupazione principale nel contesto generale di bassa crescita e di riduzione della leva finanziaria da parte degli operatori economici. Dopo la grande crisi, le disparità a livello sovranazionale e i divari regionali all'interno dei paesi costituiscono le sfide economiche più urgenti per la coesione e la stabilità dell'Europa, insieme alle principali questioni politiche relative alla sicurezza e ad una politica comune per i flussi migratori che sembrano aver alimentato il risveglio delle ondate di euroscetticismo.

Sebbene lo sviluppo ineguale sia una caratteristica tipica del panorama economico europeo, ci sono diversi motivi per cui si ritiene importante approfondire la conoscenza dei cambiamenti in atto nella localizzazione delle attività economiche per informare sia la politica di coesione regionale che la politica industriale. Innanzitutto, la lunga recessione ha determinato una riduzione della capacità di generare reddito e occupazione con effetti eterogenei tra paesi e regioni. In secondo luogo, il periodo 2008-2016 è stato caratterizzato da un'accelerazione dei cambiamenti strutturali già in atto, vale a dire uno spostamento dalla produzione di beni industriali ai servizi per la maggior parte dei paesi europei e una crescente rilevanza delle reti di produzione transnazionali. In terzo luogo, gli squilibri delle partite correnti hanno sollevato preoccupazioni tra gli economisti e i responsabili politici. La crisi del debito in Europa è stata alla fine concettualizzata come una crisi della bilancia dei pagamenti, a causa del ruolo centrale del debito estero nello spiegare le fragilità specifiche dei singoli paesi. Si ritiene, come sottolineato da alcuni lavori recenti (si veda, ad esempio, Brumm *et al.*, 2015; ECB, 2015) che la persistenza degli squilibri esterni, la frammentazione internazionale dei processi produttivi e la conseguente dispersione geografica a livello globale possano essere collegati. Inoltre, si può ipotizzare che le asimmetrie macroeconomiche sono il riflesso della concentrazione della produzione industriale e del reddito nel nuovo "Centro manifatturiero dell'Europa centrale" (IMF, 2013; Stehrer, Stöllinger, 2014; Landesmann, Stöllinger, 2018; IBRD, 2017).

Un ulteriore presupposto di base di questo studio è che il settore manifatturiero rappresenta una fonte di innovazione e crescita della produttività, un punto di partenza che è stato ribadito in una serie di contributi influenti. Partendo dall'evidenza di processi cumulativi virtuosi nella struttura del settore manifatturiero ed alimentati dalla capacità di esportazione dei servizi di produzione ad alta intensità di conoscenza (si veda, a tal proposito, Guerrieri, Meliciani, 2005), si deve ritenere che il declino della produzione manifatturiera può avere importanti effetti a cascata su tutto il sistema economico, non soltanto a causa della riduzione della domanda di servizi alle imprese, ma anche a seguito della caduta dei redditi percepiti quando si riducono i posti di lavoro in misura significativa come accaduto

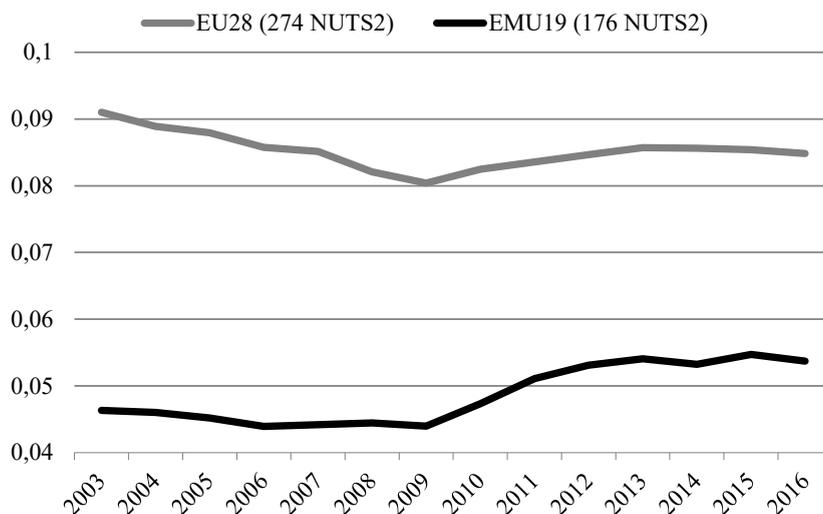
durante le grande crisi. Su questa linea di ragionamento, un settore manifatturiero fiorente è ancora considerato un imperativo sia dai ricercatori accademici sia dai responsabili politici (Rodrik, 2012, Commissione europea, 2012, Stöllinger *et al.*, 2013).

Spostando l'attenzione sul tema della disuguaglianza di reddito, alcuni studi empirici mostrano che già prima della crisi finanziaria globale le disparità nel reddito erano aumentate all'interno dei confini nazionali, pur in presenza di una convergenza tra i paesi dell'Unione Europea (vedi, ad esempio, Marelli, Signorelli, 2010a, 2010b). L'attenzione al tema della disuguaglianza regionale si è riaccesa dopo la crisi finanziaria globale e si intreccia con lo studio dei fattori che spiegano la diversa capacità delle regioni di superare la Grande recessione. Se, da un lato, gli studiosi hanno indagato gli elementi di vulnerabilità locale emersi in assenza di un meccanismo automatico di stabilizzazione fiscale ed in un contesto di limitata mobilità geografica dei fattori (Fingleton *et al.*, 2015), altri studi hanno tentato di comprendere se e quali caratteristiche regionali fossero in grado di assicurare una maggiore resilienza (Martin, 2012; Martin *et al.*, 2016). In questo dibattito, il tema della specializzazione e del cambiamento strutturale ai fini della crescita e della convergenza regionale ha ricevuto un rinnovato interesse (O'Leary, Webber, 2015).

Uno sguardo ai dati conferma che la dispersione del PIL pro capite regionale all'interno dell'UE era in declino prima della Grande recessione, segno di una convergenza generale tra le regioni NUTS2. Tuttavia, il periodo di convergenza si è arrestato nel 2009, anno a partire dal quale le disparità regionali nelle regioni NUTS 2 riprendono ad aumentare (Figura 1). In un recente lavoro, Iammarino *et al.* (2017) sottolineano che le regioni europee appartengono a diversi club economici, ciascuno con diverse sfide e opportunità di sviluppo. Pertanto, per migliorare il processo di convergenza regionale, gli autori suggeriscono di trattare questa eterogeneità con una politica attenta alle diversità dei luoghi.

Questo articolo si colloca all'intero del dibattito appena delineato ed intende presentare un quadro generale dell'evoluzione delle disparità regionali e delle connesse caratteristiche di localizzazione delle attività industriali e di servizi, ritenendo che le disparità regionali a livello europeo siano, in buona misura, l'esito del cambiamento nell'articolazione territoriale dell'industria e dei servizi. In particolare, si cerca di comprendere se i diversi ritmi del cambiamento strutturale regionale, dalla produzione industriale ai servizi nella fase post-crisi, possano essere all'origine dell'aumento delle disparità in Europa. Con questa finalità, il lavoro segue la metodologia a due stadi utilizzata da Bartkowska e Riedl (2012). In una prima fase, utilizziamo l'approccio di clustering di Phillips e Sul (2007) su un campione di 270 regioni NUTS2 nel periodo 2003-2016 per individuare gruppi regionali di convergenza relativa. In una seconda fase, esaminiamo,

Figura 1 – Disparità regionali nel reddito pro-capite a parità di potere d'acquisto. Indice Theil di concentrazione assoluta



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat

attraverso un modello Logit ordinato, le determinanti regionali dell'appartenenza ai diversi cluster con particolare riferimento alle condizioni iniziali e alle variabili che catturano il cambiamento strutturale nel periodo post-crisi.

Alcuni studi precedenti hanno esaminato la convergenza per club in Europa attraverso l'analisi di dati regionali di tipo panel (Bartkowska, Riedl, 2012; von Lyncker, Thoennessen, 2017). Rispetto a questi lavori, che consideravano configurazioni passate dell'Unione Europea, escludendo i paesi dell'Europa Centrale ed Orientale, in questo contributo si esaminano tutte le regioni NUTS2 dei 28 paesi dell'Unione Europea. Inoltre, i lavori precedenti si basavano su intervalli temporali in grado di cogliere soltanto i primi effetti della Grande Recessione. Il periodo di riferimento più esteso di cui si dispone oggi, che va dal 2003 al 2016, assieme al metodo utilizzato consentono di apprezzare le conseguenze della crisi come l'esito di percorsi di ripresa divergenti. In tale contesto, gli effetti permanenti dello shock comune possono essere all'origine della polarizzazione in atto nella geografia economica e nella diversa capacità di creazione di posti di lavoro in Europa.

I risultati dell'analisi mostrano che l'ipotesi nulla di convergenza del test sviluppato da Phillips e Sul (2007, 2009) è chiaramente respinta quando verificata sull'intero campione delle regioni dell'UE. In altre parole, la convergenza

globale nel reddito pro capite non si è realizzata; le regioni europee sono invece sparse in quattro gruppi separati che convergono verso diversi trend di crescita o declino. Le caratteristiche strutturali delle regioni e le loro dinamiche opposte, in termini di industrializzazione e specializzazione nelle attività di servizi ad alta produttività, possono effettivamente spiegare la divergenza tra i gruppi di regioni.

## **2. Metodo di identificazione dei club di convergenza e delle loro caratteristiche**

Il metodo sviluppato da Phillips e Sul (2007, 2009), sulla base di un modello a fattori variabili non lineari consente di individuare in modo endogeno i sottogruppi di convergenza (per alcuni dettagli sul  $t$  test, si veda Appendice A). Il metodo è particolarmente adatto per la presente analisi che si concentra sulle conseguenze della Grande Recessione. Di fatto, dopo lo shock esterno comune – la crisi finanziaria globale – potrebbero essere emersi percorsi di ripresa divergenti. Inoltre, questo quadro presenta numerosi vantaggi nel contesto della nostra analisi dei cambiamenti strutturali. Il metodo rilassa l'ipotesi di progressi tecnologici esogeni, quindi omogenei tra regioni e nel tempo. Inoltre, a differenza di altri approcci basati sull'analisi delle serie storiche, non richiede un *trend* stocastico comune. In tal modo è possibile tenere conto dell'eterogeneità temporanea che si manifesta attraverso percorsi regionali di transizione relativa differenziati, questi ultimi possono essere seguiti da fasi di recupero e convergenza. Il metodo si basa su una forma di convergenza condizionale paragonabile al concetto di sigma-convergenza, che viene ipotizzata come una proprietà asintotica. Grazie a queste caratteristiche, l'approccio empirico adottato nel presente lavoro comprende diversi scenari che possono essere riconciliati con una varietà di modelli teorici: dal modello di crescita neoclassico che prevede un singolo stato stazionario per tutte le regioni alla convergenza per club che, invece, è assimilabile ai modelli con equilibri multipli.

L'algoritmo proposto da Phillips e Sul (2007, 2009) per identificare i cluster di convergenza sulla base del Pil pro capite è stato già applicato a dati panel nazionali dell'UE (si veda, ad esempio, Apergis *et al.*, 2010, Fritsche, Kuzin, 2011; Monfort *et al.*, 2013; Borsi, Metiu, 2015) e a dati panel regionali a livello NUTS 2 (si veda, ad esempio, Bartkowska, Riedl, 2012; von Lyncker, Thoennesen, 2017). Da una panoramica di questa letteratura emerge un'Europa a più velocità caratterizzata da divari sovranazionali lungo i gradienti Nord-Sud ed Ovest-Est. Uno sguardo agli studi sopra citati suggerisce inoltre che in Europa l'articolazione territoriale dello sviluppo è diventata più complessa negli ultimi anni. Nello specifico, il numero di club economici che emergono dall'analisi

raddoppia, da due a quattro, quando l'intervallo temporale dell'analisi viene esteso fino a comprendere il periodo della Grande Recessione (si veda, ad esempio, Borsi, Metiu, 2015 e von Lyncker, Thoennesen, 2017).

Nella nostra analisi, lo stesso algoritmo di identificazione dei club di convergenza viene applicato ai dati regionali (al livello NUTS 2) dell'intero spazio economico dell'Unione Europea per il periodo 2003-2016. Successivamente, attraverso la stima di un modello Logit ordinato, vengono analizzate le caratteristiche dei cluster identificati in base alle condizioni iniziali e alle variabili di cambiamento strutturale. Per valutare la capacità esplicativa delle variabili di interesse selezionate calcoliamo gli effetti marginali delle probabilità di appartenere a diversi club. I risultati degli effetti marginali indicano la variazione della probabilità di ricadere in un club, tale per cui la somma delle probabilità sia comunque l'unità. I valori mostrano il cambiamento di probabilità quando la variabile esplicativa aumenta di un'unità e tutte le altre variabili esplicative sono mantenute fisse e pari alla loro media campionaria.

### **3. Risultati: Divergenza globale e convergenza per club**

L'analisi si basa su un panel di dati riferiti al reddito pro capite e che include 274 regioni dell'UE nel periodo 2003-2016 (fonte: Eurostat). Innanzitutto, abbiamo esaminato se l'ipotesi di convergenza valesse per l'intero campione. Per eseguire il test di  $\log t$  ci siamo avvalsi della routine "logtreg" disponibile per gli utenti di Stata (vedi Du, 2017). Per focalizzare l'attenzione sulla porzione più recente delle serie storiche regionali del reddito pro capite, come suggerito da Phillips e Sul (2007) sulla base dei loro esperimenti di simulazione, vengono eliminati, prima della regressione i primi 4 periodi, 2003-2006 (il parametro di troncamento è  $r = 0,333$ ). I risultati per l'intero campione di regioni consentono di rifiutare l'ipotesi nulla del test  $t$  di convergenza complessiva del reddito reale pro capite al livello dell'1%. Successivamente, è stata verificata l'ipotesi che l'attuale geografia economica europea possa essere meglio rappresentata da una convergenza relativa per club regionali. Seguendo la metodologia proposta da Phillips e Sul (2007, 2009), è possibile individuare 11 gruppi di regioni che convergono ad uno stato stazionario comune a tutte le regioni dello stesso gruppo ma diverso dallo stato stazionario di altri gruppi di regioni.

La Tabella 1 mostra i risultati dell'analisi condotta dopo aver unito i cluster adiacenti (vedi Phillips, Sul, 2007, 2009). Coerentemente con la letteratura precedente sulla convergenza dei club in Europa basata su dati regionali (vedi ad esempio Bartkowska, Riedl, 2012; von Lyncker, Thoennesen, 2017), il metodo conduce all'individuazione di 4 club economici. L'elenco completo delle regioni per club di appartenenza è riportato nell'Appendice B. L'algoritmo rileva una

Tabella 1 – Risultati della cluster analysis

Club	N. of regions	$\hat{b}(SE)$	$t_{\hat{b}}$	$\hat{\alpha}$	Average income	
					2008	2016
1	20	0.332 (0.059)	5.601	0.166	49675	57035
2	89	-0.084 (0.061)	-1.433	-0.042	28322	32421
3	141	-0.086 (0.060)	3.034	-0.043	21770	23356
4	22	0.288 (0.095)	-64.2	0.144	16295	14845

Note: Applied truncation parameter:  $r = 0.333$ ; applied critical value:  $c = 0.05$ ; t-statistic at the 5% significance level:  $-1.645$ ; t-statistic at the 1% significance level:  $-2.326$ , speed of convergence. Club 1 (n = 20): AT(2), BE(1), CZ (1), DE(5), DK(1), FR(1), IE(1), NL(2), PL(1), RO(1), SE(1), SK(1), UK(2); Club 2 (n = 89): AT(6), BE (5), BG(1), CZ (1), DE (32), DK(3), EE(1), ES(3), FI(2), HU(1), IT(5), LT(1), MT(1), NL(6), PL(6), RO(3), SE(5), SK(1), UK(6); Club 3 (n = 141): AT(1), BE(5), BG(2), CY(1), CZ (7), DE(1), DK(1), EL(2), ES(15), FI(3), FR(25), HU(3), IE(1), IT(13), LV(1), NL(4), PL(9), PT(7), RO(4), SE(2), SI(2), SK(2), UK(31); Club 4 (n = 22): BG(3), EL(11), ES(1), FR(1), HU(3), IT(3); Not converging regions (n = 2): Inner London – West and Luxembourg.

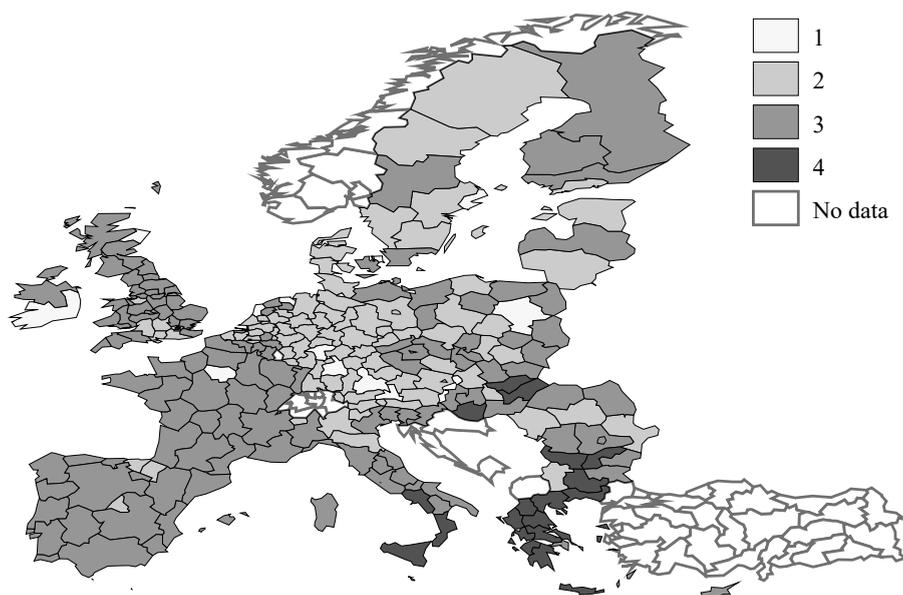
Fonte: Ns elaborazioni su dati Eurostat

convergenza relativa (sigma-convergenza) significativa per i cluster estremi. La mappa in Figura 2 illustra la distribuzione spaziale dei club identificati.

Il primo cluster (Club 1), a cui è associato lo stato stazionario più elevato, è composto principalmente da metropoli e capitali dell'Europa settentrionale e centrale, come Vienna, Bruxelles, Praga, Parigi, Dublino, Bratislava, Bucarest, Stoccolma, Londra, Amsterdam, Amburgo, Stoccarda. Si tratta del gruppo di regioni con la minore specializzazione nell'industria manifatturiera e la più alta specializzazione nei servizi di informazione e comunicazione. Da una semplice comparazione con i restanti cluster emerge che il primo club ha la minore quota di occupazione manifatturiera (18% in media) e, al contempo, la maggiore quota di occupazione nei servizi di informazione e comunicazione (J) (9%), ben più elevata della media dell'intero campione di regioni (4%) (Tabella 2, per la definizione delle variabili considerate si veda Tabella C2, appendice C).

Il secondo cluster (Club 2) si diffonde tra diversi paesi dell'Unione Europea, sebbene le regioni del cosiddetto "Cuore manifatturiero dell'Europa centrale" siano più frequenti in questo cluster. Si noti che questo gruppo di regioni è connotato dalla percentuale più elevata di occupazione manifatturiera (31% in media) e il più basso tasso di de-industrializzazione (-1% in media). In altri termini, tende a raggruppare le regioni più resilienti considerato che il declino dell'industria è stato meno marcato e dove si registra comunque una tendenza

Figura 2 – Mappa dei clubs economici individuati per il panel di regioni appartenenti all'Unione Europea (2003-2016)



Fonte: Ns elaborazioni su dati Eurostat

alla specializzazione nei servizi di *informazione e comunicazione (J)*. La quota di occupazione nel comparto dei servizi a più alto valore aggiunto era del 5% nel 2008 (al di sopra della media del campione, 4%) mentre la quota di occupazione nel comparto dei *servizi di alloggio e ristorazione (I)* era dell'8%, al di sotto della media dell'intero campione (10%). Nel periodo 2008-2016 l'occupazione è aumentata del 16% nei servizi di informazione e comunicazione, a fronte di una crescita per l'intero campione nello stesso comparto pari a soltanto il 6%. Inoltre, l'occupazione nei servizi di alloggio e ristorazione aumenta del 21%, ben al di sopra della media dell'intero campione di regioni (+9%).

Il terzo cluster (Club 3) è il più esteso ed in esso ricade più della metà del campione, con una decisa prevalenza di regioni britanniche, francesi, italiane, spagnole e ceche. Questo club comprende tutte le regioni portoghesi, mentre una sola regione austriaca e una regione tedesca vi fanno parte, il resto delle regioni dell'Austria e della Germania sono incluse nei primi due cluster. Le regioni belghe sono equamente distribuite tra il Club 2 e il Club 3. Inoltre, la maggior parte delle regioni polacche, rumene e ungheresi appartengono al Club 2 e al Club 3, mentre le regioni slovacche sono sparse tra i primi tre cluster. Il terzo cluster

è caratterizzato da una specializzazione nel comparto manifatturiero in linea con la media dell'intero campione di regioni (29%), poco inferiore rispetto al secondo cluster (31%). Tuttavia, a differenza del Cuore manifatturiero dell'Europa, in questo gruppo di regioni, a reddito pro capite più basso, si è avuta una contrazione dell'industria manifatturiera ben più marcata. L'occupazione manifatturiera nel periodo 2008-2016 si è ridotta del 15% nel terzo cluster mentre soltanto del 1% nel secondo cluster (la media dell'intero campione è di -10%).

Il quarto cluster (club 4) è composto da regioni con un tendenziale declino del reddito pro-capite. Le regioni che rientrano nel quarto club corrispondono alle aree che si affacciano sul Mediterraneo e localizzate nel Sud-Est Europeo. In particolare, in esso sono incluse l'85% di tutte le regioni greche, parte dell'Italia meridionale (Campania, Sicilia, e Calabria) con l'esclusione delle regioni adriatiche, e alcune regioni dell'Ungheria e della Bulgaria che non ricadono nei club precedenti. Non solo questo cluster ha il più basso reddito medio di fine periodo (ultima colonna della Tabella 1), ma sta anche diminuendo la sua possibilità di mettersi al passo con il resto dell'UE. Il quarto club si caratterizza per una minore specializzazione nella manifattura e nei servizi di informazione e comunicazione e un declino dell'occupazione in questi comparti. La quota di occupazione manifatturiera è del 26%, più bassa della media dell'intero campione di regioni (29%). La quota di occupazione nei servizi di informazione e comunicazione è la più bassa (2% del totale dell'occupazione nell'industria e servizi) e inferiore rispetto alla media dell'intero campione (4%). Il tasso di variazione che si registra nel periodo 2008-2016 è di -21% per la manifattura e di -9% per i servizi di informazione e comunicazione, a fronte di un declino dell'industria meno marcato (-10%) ed aumento dell'occupazione nei servizi di informazione e comunicazione (+6%) che si registra per l'intero campione (cfr. Tabella 2).

Sulla base delle caratteristiche dei quattro club qui delineate è possibile definire i quattro gruppi di regioni come “aree metropolitane e regioni capitali” (Club 1), “Cuore manifatturiero dell'Europa centrale” (Club 2) “Regioni di contrazione della manifattura e con livelli medi di reddito pro capite” (Club 3) e “regioni in declino” (Club 4).

#### **4. Discussione dei risultati: cambiamenti strutturali eterogenei nel contesto dell'integrazione economica europea**

Dall'analisi descrittiva presentata nel paragrafo precedente si può avanzare l'ipotesi che i diversi club regionali seguano cambiamenti strutturali diversi nel contesto più ampio della transizione dall'industria ai servizi. Viene stimato un modello Logit ordinato per verificare se e in che misura le condizioni iniziali di specializzazione e le diverse dinamiche di cambiamento strutturale dall'industria

*Tabella 2 – Valori medi delle variabili esplicative, per club*

<i>Variabili</i>	<i>Intero campione (270)</i>	<i>Regioni metropolitane e capitali (20)</i>	<i>Cuore manifatturiero dell'Europa Centrale (89)</i>	<i>Regioni di contrazione dell'industria (138)</i>	<i>Regioni in declino (22)</i>
<i>Condizioni iniziali (al 2008)</i>					
Pil pro-capite, PPS	25724	49675	28322	21770	16295
Quota di occupazione nella manifattura	0.29	0.18	0.31	0.29	0.26
Quota di occupazione nei servizi di informazione e comunicazione	0.04	0.09	0.05	0.03	0.02
Quota di occupazione nei servizi di alloggio e ristorazione	0.10	0.08	0.08	0.10	0.13
<i>Variabili di cambiamento strutturale, tasso di crescita (2008-2015)</i>					
Manifattura	-0.10	-0.02	-0.01	-0.15	-0.21
Servizi di informazione e comunicazione	0.06	0.11	0.16	0.00	-0.09
Servizi di alloggio e ristorazione	0.09	0.25	0.21	-0.02	0.12
Tasso di occupazione della popolazione giovane con titolo di studio secondario o terziario (20-34)	-0.03	-0.01	0.01	-0.04	-0.14
<i>Altre variabili di controllo</i>					
Regioni metropolitane	0.40	0.84	0.47	0.34	0.09

ai servizi possano effettivamente spiegare a quale club converge la regione. La variabile dipendente è la variabile categoriale “Club economico”, che varia da 1 a 4. Il campione è costituito da 263 regioni NUTS-2 avendo dovuto escludere alcune regioni a causa di dati mancanti per alcune variabili esplicative di interesse. La descrizione delle variabili e delle fonti utilizzate è fornita nella Tabella C2.

Si considera l’occupazione come la principale variabile di interesse, non solo per la maggiore disponibilità di dati, ma anche perché la Grande Crisi ha determinato una forte perdita di posti di lavoro che è stata tuttavia molto disomogenea tra paesi e regioni. Nell’analisi, oltre a considerare la specializzazione nel comparto della manifattura al 2008 e il tasso di variazione nel periodo 2008-2016, si intende valutare il ruolo svolto da due comparti all’interno dei servizi per la resilienza dei diversi club economici: i servizi di informazione e comunicazione (J), tradizionalmente considerati a maggiore valore aggiunto e a cui sono associati

redditi percepiti più elevati, e i servizi di alloggio e ristorazione (I), verosimilmente legati al turismo, a minore valore aggiunto e a minori salari.

I risultati del modello Probit ordinato confermano l'intuizione iniziale della coesistenza di cluster divergenti a seguito di differenti dinamiche di cambiamento strutturale. La Tabella 3 riporta le stime degli effetti marginali sulle probabilità delle regioni di appartenere ai rispettivi club. I risultati suggeriscono che, tra le condizioni iniziali considerate nell'analisi, la specializzazione nei servizi di informazione e comunicazione è la caratteristica più rilevante per spiegare l'appartenenza al club; ha un potere esplicativo superiore al livello di reddito pro-capite iniziale.

Più in generale, ad eccezione della quota di occupazione nelle attività legate al turismo, la probabilità di appartenere ai primi tre cluster, caratterizzati da crescita tendenziale, è ascrivibile alle variabili selezionate. Gli effetti di alcune condizioni iniziali come il reddito pro-capite e la specializzazione nei servizi di informazione e comunicazione sono significativi per i 4 club. Più in particolare, un incremento positivo in queste variabili aumenta la probabilità di appartenere a un club ad alto reddito (club 1 o club 2), mentre diminuisce la probabilità di appartenenza a un club a basso reddito (club 3 o club 4).

Anche la specializzazione iniziale nelle attività manifatturiere e nelle attività legate al turismo svolge un ruolo nella spiegazione dell'appartenenza ai club da parte delle regioni. I segni degli effetti marginali suggeriscono che una maggiore quota di occupazione manifatturiera all'indomani della crisi aumenta la probabilità di appartenere ad un club ad alto reddito (club da 1 a 2) mentre diminuisce la probabilità di appartenere ad un club a minore reddito (club da 3 a 4). Gli effetti marginali sono significativi per i primi tre cluster. D'altro canto, le attività di alloggio e ristorazione sono più inclini a localizzarsi nei Cluster 3 e 4, ma in questo caso le stime degli effetti marginali non sono significative.

I segni degli effetti marginali associati alle variabili di cambiamento strutturale completano il quadro generale. Le variabili scelte sembrano rilevanti nello spiegare la formazione dei club nelle regioni NUTS2 europee. Gli effetti marginali sono molto significativi per i grandi club 2 e 3. Differenti cambiamenti strutturali emergono: i club 1 e 2 (le aree metropolitane-capitali e il cuore manifatturiero dell'Europa Centrale) hanno avuto una contrazione dell'occupazione manifatturiera meno drammatica, ben al di sotto della media del campione nel settore manifatturiero, ed una crescita più sostenuta dell'occupazione nei servizi di informazione e comunicazione. Lo scenario inverso emerge per i Club 3 e 4.

Riassumendo, l'analisi Logit conferma che la struttura economica delle regioni appartenenti al "Cuore manifatturiero dell'Europa Centrale" è caratterizzata da una significativa specializzazione iniziale nel settore manifatturiero, mentre le regioni metropolitane e capitali avevano mutato la loro struttura economica verso i servizi

*Tabella 3 – Effetti marginali sulla probabilità di appartenere ai club  
(Modello Logit ordinato)*

<i>Condizioni iniziali (al 2008)</i>	<i>Club 1</i>	<i>Club 2</i>	<i>Club 3</i>	<i>Club 4</i>
Reddito pro capite (in log)	0,0260** (0,0114)	1,173*** (0,155)	-1,172*** (0,157)	-0,0266** (0,0122)
Quota di occupazione nella manifattura	0,0217* (0,0127)	0,980** (0,408)	-0,979** (0,408)	-0,0222 (0,0136)
Quota di occupazione nei servizi di informazione e comunicazione	0,131** (0,0666)	5,907*** (1,923)	-5,904*** (1,912)	-0,134* (0,0787)
Quota di occupazione nei servizi di alloggio e ristorazione	-0,0340 (0,0241)	-1,531* (0,864)	1,530* (0,864)	0,0347 (0,0247)
<i>Variabili di cambiamento strutturale, tasso di crescita (2008-2015)</i>				
Manifattura	0,0107* (0,00630)	0,482** (0,208)	-0,481** (0,208)	-0,0109 (0,00677)
Servizi di informazione e comunicazione	0,0150** (0,00729)	0,676*** (0,151)	-0,676*** (0,152)	-0,0154** (0,00756)
Servizi di alloggio e ristorazione	-0,00374 (0,00362)	-0,169 (0,138)	0,169 (0,138)	0,00383 (0,00339)
Occupabilità dei giovani con istruzione secondaria e terziaria	0,0380** (0,0189)	1,712*** (0,406)	-1,711*** (0,409)	-0,0389** (0,0194)
<i>Altri controlli</i>				
Regioni metropolitane	0,00192 (0,00238)	0,0864 (0,103)	-0,0864 (0,103)	-0,00196 (0,00245)
Numero di osservazioni	263	263	263	263

*Note:* Errori standard in parentesi \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1; LR chi2(9) = 274,98; Prob > chi2 = 0,0000; Log likelihood = -151.88774; Pseudo R2 = 0,4751

già prima della crisi, risultando in un grado di specializzazione nella produzione industriale inferiore. L'effetto marginale sul capitale umano è positivo e molto significativo per le regioni metropolitane e per il cuore manifatturiero dell'Europa centrale, il che implica che il mix "mantenimento di una solida base industriale e specializzazione dei servizi ad alta tecnologia" è più adatto ad assorbire la forza lavoro più istruita e più giovane di quanto non avvenga nei cluster in declino, dove invece, non sorprende che l'effetto marginale sul capitale umano è negativo e significativo. Le evidenze qui presentate confermano che i processi di agglomerazione spaziale delle attività produttive sono cumulativi, anche a seguito della diversa capacità di assorbire la popolazione attiva più giovane ed istruita, e tali dinamiche possono contribuire ad ampliare le disparità regionali.

Inoltre, il segno dell'effetto marginale sulla variabile "regione metropolitana" è coerente con la rilevanza del divario urbano-rurale, sebbene gli effetti marginali non siano significativi. Usiamo una variabile *dummy* per catturare questa dimensione delle disparità regionali (vedi la Tabella C2 in Appendice C, per i dettagli su come è costruita la variabile). I risultati implicano che la probabilità di appartenere ai Club 1 o 2 ad alto reddito è più elevata per le aree metropolitane, mentre la probabilità di appartenere ai Club 3 e 4 a basso reddito è più alta per le aree non metropolitane.

Lo sviluppo ineguale dal punto di vista territoriale che si è avuto nel corso degli ultimi anni può essere collegato a due principali condizioni istituzionali e cambiamenti economici di portata più ampia: (1) il diverso quadro istituzionale e i vincoli di bilancio che hanno influenzato la capacità da parte delle istituzioni nazionali di reagire allo shock comune e (2) la diversa partecipazione delle economie regionali a reti produttive più ampie. Entrambe le questioni esulano dagli obiettivi della presente analisi e sono lasciate per l'approfondimento in ricerche future; ma alcune considerazioni meritano di essere fatte in relazione al possibile collegamento tra squilibri territoriali e la più ampia integrazione lungo le catene del valore globali o regionali europee.

I risultati della nostra analisi sono complementari e forniscono supporto alle recenti evidenze empiriche sulla crescente concentrazione della produzione europea in una nuova macroregione *Core* incentrata sulla Germania e l'Austria e che si estende verso i quattro paesi Visegrád, cioè Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Polonia (IMF, 2013; Stehrer, Stöllinger, 2014; Landesmann, Stöllinger, 2018; IBRD, 2017). Analizzando in dettaglio la struttura e lo sviluppo delle catene del valore regionali nel periodo 1995-2011, Stehrer e Stöllinger (2014) suggeriscono che nei paesi Core dell'UE il cambiamento strutturale dal settore manifatturiero ai servizi è meno pronunciato che in altri Stati membri dell'UE.

Gli autori hanno inoltre messo in luce le evoluzioni asimmetriche nella competitività internazionale a livello nazionale a partire dagli anni 2000 in poi. Nel 1995, l'intensità media delle esportazioni manifatturiere, misurata come esportazioni in valore aggiunto pro capite, non era molto diversa nei paesi manifatturieri del Cuore manifatturiero dell'Europa Centrale e negli altri Stati membri dell'UE, mentre negli anni più recenti il differenziale di intensità delle esportazioni tra i due gruppi è enorme, era del 40% nel 2011. L'aumento delle quote di mercato nelle esportazioni, con riferimento alle industrie manifatturiere, si riscontra in ciascun singolo paese del Core manifatturiero dell'Europa Centrale (Germania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Polonia), ed in particolare ciò è evidente per la Germania e la Polonia, a causa delle loro dimensioni economiche. Stehrer e Stöllinger (2014) hanno inoltre analizzato il legame tra dinamiche industriali ed inserimento nelle catene globali del valore e mostrano che questo nesso ha effetti asimmetrici per i paesi appartenenti al Core europeo rispetto agli altri Stati membri

dell'UE. In particolare, la partecipazione a reti di produzione internazionali tende ad avere un impatto positivo sulla tenuta dell'industria nel Core dell'UE mentre accelera la de-industrializzazione nei paesi Non-core. Inoltre, gli autori suggeriscono che l'integrazione nelle catene del valore contribuisce alla concentrazione delle attività produttive. L'agglomerazione delle attività manifatturiere nel cuore manifatturiero dell'Europa Centrale si riflette in un calo significativo della quota di degli altri Stati membri dell'UE, in particolare negli altri paesi ad alto reddito, come i paesi nordici e del Benelux, e soprattutto la Francia e il Regno Unito.

## 5. Conclusioni

Per promuovere uno sviluppo regionale equilibrato è importante comprendere la diversità nella struttura economica e le dinamiche divergenti nella transizione dall'industria ai servizi. Il principale contributo di questo lavoro è mettere in evidenza quattro principali tipologie di regioni all'interno dell'Unione europea.

Nelle regioni a più alto reddito, il cambiamento strutturale orientato ai servizi ad alto valore aggiunto potrebbe aver aiutato il sistema economico locale a contrastare gli effetti negativi della crisi. Invece, il forte declino dell'industria non adeguatamente compensato dalla crescita di servizi a maggiore valore aggiunto può spiegare le dinamiche stagnanti nelle regioni in ritardo. Si ritiene che i fattori istituzionali e la strutturazione delle reti di produzione regionali faccia parte della spiegazione dell'attuale configurazione delle disparità regionali. Tali spiegazioni dovrebbero essere oggetto di ulteriori approfondimenti nella ricerca futura.

Sulla base dei risultati qui presentati, vi è la necessità di sviluppare interventi più attenti ai diversi percorsi di ripresa e trasformazione strutturale. È importante trovare il giusto equilibrio tra l'attuazione della politica regionale e della concorrenza lasciando ai paesi e alle regioni un margine decisionale sufficiente tale da consentire loro di definire gli interventi di politica regionale e industriale sulla base delle loro specifiche sfide e opportunità di sviluppo. I responsabili politici dovrebbero inoltre dedicare un'attenzione particolare a soddisfare i bisogni formativi necessari ad accompagnare il cambiamento strutturale.

## Bibliografia

- Apergis N., Panopulu E., Tsoumas C. (2010), Old wine in a new bottle: growth convergence dynamics in the EU. *Atlantic Economic Journal*, 38, 2:169-181. Doi: [10.1007/s11293-010-9219-1](https://doi.org/10.1007/s11293-010-9219-1).
- Bartkowska M., Riedl A. (2012), Regional convergence clubs in Europe: identification and conditioning factors. *Economic Modelling*, 29, 1: 22-31. Doi: [10.1016/j.econmod.2011.01.013](https://doi.org/10.1016/j.econmod.2011.01.013).

- Borsi M.T., Metiu N. (2015), The evolution of economic convergence in the European Union. *Empirical Economics*, 48, 2: 657-681. Doi: [10.1007/s00181-014-0801-2](https://doi.org/10.1007/s00181-014-0801-2).
- Brumm J., Georgiadis G., Gräßl F. (2015), *Global Value Chain Participation and Current Account Imbalances*. December 30.
- Du K. (2017), Econometric convergence test and club clustering using Stata. *The Stata Journal*, 17, 4: 882-900. Doi: [10.1177/1536867X1801700407](https://doi.org/10.1177/1536867X1801700407).
- ECB (2017), The impact of global value chain participation on current account balances – A global perspective. Frankfurt am Main: European Central Bank, *ECB Economic Bulletin* n. 2/2017.
- European Commission, (2012), *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*. Industrial Policy Communication Update, COM(2012)582/3. Brussels: European Commission.
- Fingleton B., Garretsen H., Martin R. (2015), Shocking aspects of monetary union: the vulnerability of regions in Euroland. *Journal of Economic Geography*, 15, 5: 907-934. Doi: [10.1093/jeg/lbu055](https://doi.org/10.1093/jeg/lbu055).
- Fritsche U., Kuzin V. (2011), Analysing convergence in Europe using the non-linear single factor model. *Empirical Economics*, 41, 2: 343-369. Doi: [10.1007/s00181-010-0385-4](https://doi.org/10.1007/s00181-010-0385-4).
- Guerrieri P., Meliciani V. (2005), Technology and international competitiveness: The interdependence between manufacturing and producer services. *Structural Change and Economic Dynamics*, 16, 4: 489-502. Doi: [10.1016/j.strueco.2005.02.002](https://doi.org/10.1016/j.strueco.2005.02.002).
- Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2017), *Why Regional Development matters for Europe's Economic Future*. Luxembourg: Directorate-General for Regional and Urban Policy, *European Commission, Working Papers* n. WP 07/2017.
- IBRD (2017), *Global Value Chain Development Report 2017 – Measuring and Analyzing The Impact Of GVCs On Economic Development*. Genève: WTO – World Trade Organization.
- IMF (2013), *IMF Multi-Country Report. German-Central European Supply Chain – Cluster Report*. Washington: International Monetary Fund. *IMF Country Report* n. 13/263, August.
- Landesmann M., Stöllinger R. (2018), Structural Change, trade and global production networks: an 'appropriate industrial policy' for peripheral and catching-up economies. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48: 7-23. Doi: [10.1016/j.strueco.2018.04.001](https://doi.org/10.1016/j.strueco.2018.04.001).
- Marelli E., Signorelli M. (2010a), Institutional, Nominal and Real Convergence in Europe. *Banks and Bank Systems*, 5, 2: 140-155.
- Marelli E., Signorelli M. (2010b), Transition, Regional Features, Growth and Labour. In: Caroleo F., Pastore F. (eds.), *The Labour Market Impact of the EU Enlargement*. AIEL Series in Labour Economics. Berlin: Physica-Verlag HD. 99-147. Doi: [10.1007/978-3-7908-2164-2\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-7908-2164-2_5).
- Martin R. (2012), Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, 12, 1: 1-32. Doi: [10.1093/jeg/lbr019](https://doi.org/10.1093/jeg/lbr019).
- Martin R., Sunley P., Gardiner B., Tyler P. (2016), How regions react to recessions: resilience and the role of economic structure. *Regional Studies*, 50, 4: 561-585. Doi: [10.1080/00343404.2015.1136410](https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1136410).
- Monfort M., Cuestas J.C., Ordóñez J. (2013), Real convergence in Europe: a cluster analysis. *Economic Modelling*, 33: 689-694. Doi: [10.1016/j.econmod.2013.05.015](https://doi.org/10.1016/j.econmod.2013.05.015).

- O'Leary E., Webber D.J. (2015), The Role of Structural Change in European Regional Productivity Growth. *Regional Studies*, 49: 1548-1560. Doi: 10.1080/00343404.2013.839868.
- Phillips P.C.B., Sul D. (2007), Transition modeling and econometric convergence tests. *Econometrica*, 75, 6: 1771-1855. Doi: 10.1111/j.1468-0262.2007.00811.x.
- Phillips P.C.B., Sul D. (2009), Economic transition and growth. *Journal of Applied Econometrics*, 24, 7: 1153-1185. Doi: 10.1002/jae.1080.
- Rodrik D., (2012), The Manufacturing Imperative. *Project-syndicate*, 10 August – [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org).
- Stehrer R., Stöllinger R. (2014), The Central European Manufacturing Core: What is Driving Regional Production Sharing? Vienna: Research Centre International Economics. *FIW-Research Report* n. 2014/15 n. 02.
- Stöllinger R., Foster-McGregor N., Holzner M., Landesmann M., Pöschl J., Stehrer R. (2013), A “manufacturing imperative” in the EU-Europe’s position in global manufacturing and the role of industrial policy. Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies, *Research Reports* n. 391.
- von Lyncker K., Thoennessen R. (2017), Regional club convergence in the EU: evidence from a panel data analysis. *Empirical Economics*, 52, 2: 525-553. Doi: 10.1007/s00181-016-1096-2.

## Appendici

### Appendice A – Il metodo di clusterizzazione

L’approccio di clustering proposto da Phillips e Sul (2007, 2009) si basa su un semplice modello fattoriale:

$$X_{it} = g_{it} + a_{it} \quad [A1]$$

Dove  $g_{it}$  rappresenta le componenti sistematiche, come i fattori comuni permanenti, e  $a_{it}$  rappresenta le componenti transitorie.

$$X_{it} = \left( \frac{g_{it} + a_{it}}{u_t} \right) u_t = \delta_{it} u_t \quad [A2]$$

Dove  $g_{it}$  è un elemento idiosincratice che varia nel tempo ed  $u_t$  è una componente comune (trend).

$$h_{it} = \left( \frac{X_{it}}{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N X_{it}} \right) u_t = \frac{\delta_{it}}{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \alpha_{it}} \quad [A3]$$

$h_{it}$  è il parametro di transizione relativa che misura il coefficiente di imputazione rispetto alla media del panel di regioni al tempo  $t$ . L’equazione (A3) indica che il valore medio della cross-section al tempo  $t$  di  $h_{it}$  è uguale a 1 e la varianza della cross-section al tempo  $t$  di  $h_{it}$  soddisfa la seguente condizione:

$$H_{it} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (h_{it} - 1)^2 \rightarrow 0 \text{ if } \lim_{n \rightarrow \infty} \delta_{it} = \delta, \text{ for all } i$$

La convergenza del panel richiede anche le seguenti condizioni:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{X_{it}}{X_{jt}} = 1, \text{ for all } I \quad [A4]$$

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \delta_{it} = \delta, \text{ for all } i \quad [A5]$$

La varianza della cross-section al tempo  $t$  di  $h_{it}$ ,  $H_{it}$ , potrebbe diminuire anche se non vi è una convergenza globale ma solo una convergenza locale all'interno di determinati sottogruppi. Per questo motivo, Phillips e Sul (2007) propongono di considerare una specificazione semiparametrica del coefficiente di carico:

Dove  $\delta_i$  è costante,  $\xi_{it}$  è iid (0,1) su  $i$  ma debolmente dipendente su  $t$ , e  $L(t)$  è una funzione che varia lentamente (come  $\log t$ ) per cui  $L(t) \rightarrow \infty$  come  $t$  tende all'infinito. Questa formulazione assicura che  $\delta_{it}$  converga a  $\delta_i$  per tutti gli  $\alpha \geq 0$ . Quest'ultima diventa quindi l'ipotesi nulla di convergenza nel *test di regressione t* sviluppato da Phillips e Sul (2007):

$$\delta_{it} = \delta_i + \sigma_{it} \xi_{it} \quad [A6]$$

dove  $\sigma_{it} = \frac{\sigma_i}{L(t)t^\alpha}$ ,  $t \geq 1$  e  $\sigma_i > 0$  per tutti gli  $i$  (le regioni)

$$\mathcal{H}_0: \delta_i = \delta \text{ and } \alpha \geq 0 \quad [A7]$$

L'ipotesi alternativa include la divergenza e la convergenza a diversi club.

$$\mathcal{H}_1: \delta_i \neq \delta \text{ for all } i \text{ or } \alpha < 0 \quad [A8]$$

Dopo aver calcolato il rapporto di varianza della sezione cross-section ( $H_t/H_i$ ) il test di ipotesi può essere implementato attraverso il seguente modello di regressione OLS ("log t"):

$$\log(H_t/H_i) - 2\log(\log(t)) = \hat{a} + \hat{b} * \log(t) + \hat{\varepsilon}_t \quad [A9]$$

per  $t = [rT], [rT] + 1, \dots, T$  con  $r > 0$

Il termine  $-2\log(\log(t))$  svolge il ruolo di una funzione di penalità e migliora le prestazioni del test, in particolare sotto l'ipotesi alternativa di convergenza per club. Ad esempio, sotto l'ipotesi alternativa, la distanza di transizione  $Ht$  converge ad una quantità positiva in quanto  $t$  tende all'infinito e l'inclusione del termine di penalità nella regressione conferisce al test il potere discriminatorio tra convergenza complessiva e convergenza per club (Phillips, Sul, 2009, p 1168). La lettera  $r$  è il parametro di troncamento che implica quindi che le prime osservazioni  $r\%$  vengono eliminate. Secondo Phillips e Sul (2009), l'esclusione

di una parte del panel consente di focalizzare l'attenzione sull'ultima parte dei dati del campione ed è coerente con l'equazione di regressione in termini di rappresentazione asintotica della distanza di transizione  $Ht$  e garantisce la coerenza del test nelle applicazioni di convergenza della crescita.

Phillips e Sul (2007) hanno inoltre dimostrato che il parametro chiave del test di convergenza  $b$  è correlato con  $\alpha$ . In particolare,  $\hat{b} = 2\alpha$  e  $\mathcal{H}_0$  può essere testato attraverso la diseuguaglianza debole nulla  $\alpha \geq 0$ .

Ciò implica un test  $t$  ad una coda.

$$t_b = \frac{\hat{b} - b}{s_b} \Rightarrow N(0,1)$$

Le simulazioni Monte Carlo di Phillips e Sul (2007) suggeriscono l'uso di  $r = 0.3$  e  $L(t) = \log t$  per campioni fino a  $T = 50$ . Date le ipotesi delineate da Phillips e Sul (2007), i valori critici standard possono essere applicati in modo tale che l'ipotesi nulla di convergenza sia rifiutata al livello del 5% se  $t_b < -1,65$  ed è respinta al livello di significatività dell'1% se  $t_b < -2,326$ .

Il rifiuto dell'ipotesi nulla per l'intero panel non implica che non vi sia convergenza, dal momento che è possibile testare, tramite l'algoritmo proposto da Phillips e Sul (2007, 2009), se ci sono club / cluster di convergenza.

In questo lavoro vengono impiegate le routine di Stata sviluppate da Du (2017) per testare l'ipotesi di convergenza globale e le tecniche di clusterizzazione proposte da Phillips e Sul (2007, 2009) per individuare le regioni di convergenza in Europa.

## Appendice B – Lista delle regioni per appartenenza ai clubs

Le regioni sono ordinate secondo il reddito regionale pro-capite al 2016

<i>CLUB 1 – Regioni capitali e metropolitane</i>			
<i>NUTS2</i>	<i>Regione</i>	<i>cou</i>	<i>Reddito pro capite, 2016</i>
IE02	Southern and Eastern (NUTS 2013)	IE	63.400
BE10	Région de Bruxelles-Capitale / Brussels Hoofdstedelijk Gewest	BE	58.400
DE60	Hamburg	DE	58.300
SK01	Bratislavský kraj	SK	53.700
CZ01	Praha	CZ	53.100
DE21	Oberbayern	DE	51.500
FR10	Île de France	FR	51.100
SE11	Stockholm	SE	50.400
UK14	Inner London – East	UK	48.700
NL32	Noord-Holland	NL	47.800
DE11	Stuttgart	DE	47.200
DE71	Darmstadt	DE	46.600
DK01	Hovedstaden	DK	46.300
DE50	Bremen	DE	45.200
AT32	Salzburg	AT	44.800
AT13	Wien	AT	44.700
UKM5	North Eastern Scotland	UK	42000
RO32	Bucuresti – Ilfov	RO	40400
NL11	Groningen	NL	37.200
PL12	Mazowieckie (NUTS 2013)	PL	31.700

<i>Club 2 – Centro manifatturiero dell'Europa centrale</i>			
<i>NUTS2</i>	<i>Regione</i>	<i>cou</i>	<i>Reddito pro capite, 2016</i>
UKJ1	Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire	UK	43.900
ITH1	Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	IT	43.400
NL31	Utrecht	NL	43.300
FI1B	Helsinki-Uusimaa	FI	41.900
AT34	Vorarlberg	AT	41.100
BE21	Prov. Antwerpen	BE	40.500
AT33	Tirol	AT	40.200
DE12	Karlsruhe	DE	39.900
UKI7	Outer London – West and North West	UK	39.300
DE25	Mittelfranken	DE	39.100
DEA2	Köln	DE	39.000
NL41	Noord-Brabant	NL	38.800
DE14	Tübingen	DE	38.700
BE31	Prov. Brabant Wallon	BE	38.700
FI20	Åland	FI	38.200

(continua...)

(segue...)

Club 2 – Centro manifatturiero dell'Europa centrale

NUTS2	Regione	cou	Reddito pro capite, 2016
DEA1	Düsseldorf	DE	38.100
AT31	Oberösterreich	AT	37.800
DE23	Oberpfalz	DE	37.600
UKD6	Cheshire	UK	37.500
NL33	Zuid-Holland	NL	37.400
ITC4	Lombardia	IT	37.300
BE24	Prov. Vlaams-Brabant	BE	37.000
ES30	Comunidad de Madrid	ES	36.400
DE26	Unterfranken	DE	35.800
DE27	Schwaben	DE	35.700
ITC2	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	IT	35.600
ITH2	Provincia Autonoma di Trento	IT	35.600
ITH5	Emilia-Romagna	IT	35.300
SE23	Västsverige	SE	35.300
ES21	Pais Vasco	ES	35.300
DE22	Niederbayern	DE	35.100
DE91	Braunschweig	DE	34.800
DEB3	Rhein Hessen-Pfalz	DE	34.500
DE13	Freiburg	DE	34.500
DE30	Berlin	DE	34.500
DEA4	Detmold	DE	34.400
BE25	Prov. West-Vlaanderen	BE	33.700
DE92	Hannover	DE	33.500
DE24	Oberfranken	DE	33.400
DEC0	Saarland	DE	33.300
ES22	Comunidad Foral de Navarra	ES	33.300
DE73	Kassel	DE	33.000
AT22	Steiermark	AT	33.000
DK03	Syddanmark	DK	32.800
SE33	Övre Norrland	SE	32.500
UKJ2	Surrey, East and West Sussex	UK	32.500
DK04	Midtjylland	DK	32.400
UKK1	Gloucestershire, Wiltshire and Bristol/Bath area	UK	32.300
BE23	Prov. Oost-Vlaanderen	BE	31.900
DEA5	Arnsberg	DE	31.700
NL42	Limburg (NL)	NL	31.700
AT21	Kärnten	AT	31.600
DE94	Weser-Ems	DE	31.500
UKJ3	Hampshire and Isle of Wight	UK	31.400
NL22	Gelderland	NL	31.300
SE12	Östra Mellansverige	SE	31.100

(continua...)

(segue...)

*Club 2 – Centro manifatturiero dell'Europa centrale*

<i>NUTS2</i>	<i>Regione</i>	<i>cou</i>	<i>Reddito pro capite, 2016</i>
DEB1	Koblenz	DE	31.100
DE72	Gießen	DE	30.800
NL21	Overijssel	NL	30.700
SE21	Småland med öarna	SE	30.600
AT12	Niederösterreich	AT	30.400
DEA3	Münster	DE	30.300
DK05	Nordjylland	DK	30.200
SE32	Mellersta Norrland	SE	30.200
HU10	Közép-Magyarország (NUTS 2013)	HU	29.800
DEF0	Schleswig-Holstein	DE	29.400
DED5	Leipzig	DE	29.000
DEB2	Trier	DE	28.600
DED2	Dresden	DE	28.100
MT00	Malta	MT	27.800
DEG0	Thüringen	DE	26.700
DE40	Brandenburg	DE	26.100
DED4	Chemnitz	DE	25.800
DE93	Lüneburg	DE	25.700
DEE0	Sachsen-Anhalt	DE	25.100
CZ06	Jihovýchod	CZ	23.600
BG41	Yugozapaden	BG	22.800
PL51	Dolnoslaskie	PL	22.100
LT00	Lietuva (NUTS 2013)	LT	22.000
EE00	Eesti	EE	21.900
PL41	Wielkopolskie	PL	21.700
SK02	Západné Slovensko	SK	20.900
PL22	Slaskie	PL	20.700
PL63	Pomorskie	PL	19.300
PL11	Lódzkie (NUTS 2013)	PL	18.600
PL21	Malopolskie	PL	18.100
RO42	Vest	RO	17.600
RO12	Centru	RO	15.800
RO22	Sud-Est	RO	14.500

*Club 3 – Regioni de-industrializzanti con reddito intermedio*

<i>NUTS2</i>	<i>Regione</i>	<i>cou</i>	<i>Reddito pro capite, 2016</i>
UKH2	Bedfordshire and Hertfordshire	UK	32.300
ITH3	Veneto	IT	32.300
ITI4	Lazio	IT	32.100
ES51	Cataluña	ES	32.000

(continua...)

(segue...)

<i>Club 3 – Regioni de-industrializzanti con reddito intermedio</i>			
<i>NUTS2</i>	<i>Regione</i>	<i>cou</i>	<i>Reddito pro capite, 2016</i>
ITC3	Liguria	IT	31.400
ITH4	Friuli-Venezia Giulia	IT	30.900
ITI1	Toscana	IT	30.500
SE22	Sydsverige	SE	30.200
ITC1	Piemonte	IT	30.000
FR71	Rhône-Alpes (NUTS 2013)	FR	30.000
UKG1	Herefordshire, Worcestershire and Warwickshire	UK	29.900
UKM2	Eastern Scotland (NUTS 2013)	UK	29.800
PT17	Área Metropolitana de Lisboa	PT	29.700
NL34	Zeeland	NL	29.000
ES24	Aragón	ES	29.000
SE31	Norra Mellansverige	SE	28.800
SI04	Zahodna Slovenija	SI	28.800
NL23	Flevoland	NL	28.800
BE22	Prov. Limburg (BE)	BE	28.300
FI19	Länsi-Suomi	FI	28.300
FI1C	Etelä-Suomi	FI	28.200
FR82	Provence-Alpes-Côte d'Azur (NUTS 2013)	FR	28.100
ES23	La Rioja	ES	28.100
UKD1	Cumbria	UK	28.000
FR62	Midi-Pyrénées (NUTS 2013)	FR	27.900
UKH1	East Anglia	UK	27.800
UKI6	Outer London – South	UK	27.800
ES53	Illes Balears	ES	27.800
FR42	Alsace (NUTS 2013)	FR	27.700
UKL2	East Wales	UK	27.100
ITI3	Marche	IT	27.100
UKF2	Leicestershire, Rutland and Northamptonshire	UK	27.100
FR61	Aquitaine (NUTS 2013)	FR	27.000
UKD3	Greater Manchester	UK	27.000
FR51	Pays de la Loire (NUTS 2013)	FR	27.000
EL30	Attiki	EL	26.900
UKM6	Highlands and Islands	UK	26.800
UKM3	South Western Scotland (NUTS 2013)	UK	26.500
UKE2	North Yorkshire	UK	26.500
FI1D	Pohjois- ja Itä-Suomi	FI	26.300
FR23	Haute-Normandie (NUTS 2013)	FR	26.100
NL13	Drenthe	NL	26.000
FR52	Bretagne (NUTS 2013)	FR	26.000
UKE4	West Yorkshire	UK	26.000
NL12	Friesland (NL)	NL	25.900

(continua...)

(segue...)

<i>Club 3 – Regioni de-industrializzanti con reddito intermedio</i>			
<i>NUTS2</i>	<i>Regione</i>	<i>cou</i>	<i>Reddito pro capite, 2016</i>
FR72	Auvergne (NUTS 2013)	FR	25.800
AT11	Burgenland (AT)	AT	25.700
UKJ4	Kent	UK	25.300
DK02	Sjælland	DK	25.300
ES41	Castilla y León	ES	25.200
UKG3	West Midlands	UK	25.100
FR24	Centre (FR) (NUTS 2013)	FR	25.100
IE01	Border, Midland and Western (NUTS 2013)	IE	25.000
FR83	Corse (NUTS 2013)	FR	25.000
UKH3	Essex	UK	25.000
BE33	Prov. Liège	BE	24.700
FR63	Limousin (NUTS 2013)	FR	24.600
FR26	Bourgogne (NUTS 2013)	FR	24.600
ITF1	Abruzzo	IT	24.600
UKF1	Derbyshire and Nottinghamshire	UK	24.600
UKD4	Lancashire	UK	24.500
FR21	Champagne-Ardenne (NUTS 2013)	FR	24.500
ITI2	Umbria	IT	24.400
DE80	Mecklenburg-Vorpommern	DE	24.400
FR30	Nord - Pas-de-Calais (NUTS 2013)	FR	24.300
UKK2	Dorset and Somerset	UK	24.200
CY00	Kypros	CY	24.100
FR25	Basse-Normandie (NUTS 2013)	FR	24.100
ES13	Cantabria	ES	24.000
ES11	Galicia	ES	23.900
FR53	Poitou-Charentes (NUTS 2013)	FR	23.900
UKC2	Northumberland and Tyne and Wear	UK	23.900
BE35	Prov. Namur	BE	23.800
FR43	Franche-Comté (NUTS 2013)	FR	23.800
PT15	Algarve	PT	23.700
UKD7	Merseyside	UK	23.700
UKN0	Northern Ireland (UK)	UK	23.600
ES52	Comunidad Valenciana	ES	23.600
FR41	Lorraine (NUTS 2013)	FR	23.600
CZ02	Střední Čechy	CZ	23.500
UKG2	Shropshire and Staffordshire	UK	23.400
UKE1	East Yorkshire and Northern Lincolnshire	UK	23.300
UKK4	Devon	UK	23.300
ES12	Principado de Asturias	ES	23.200
FR22	Picardie (NUTS 2013)	FR	22.900
CZ03	Jihozápad	CZ	22.500

(continua...)

(segue...)

Club 3 – Regioni de-industrializzanti con reddito intermedio

<i>NUTS2</i>	<i>Regione</i>	<i>cou</i>	<i>Reddito pro capite, 2016</i>
UKI5	Outer London – East and North East	UK	22.300
FR81	Languedoc-Roussillon (NUTS 2013)	FR	22.300
FRA2	Martinique (NUTS 2013)	FR	22.100
BE32	Prov. Hainaut	BE	22.100
ES62	Región de Murcia	ES	22.100
ES70	Canarias (ES)	ES	22.000
BE34	Prov. Luxembourg (BE)	BE	21.800
CZ08	Moravskoslezsko	CZ	21.800
HU22	Nyugat-Dunántúl	HU	21.500
PT30	Região Autónoma da Madeira (PT)	PT	21.400
ES63	Ciudad Autónoma de Ceuta (ES)	ES	21.300
EL42	Notio Aigaio	EL	21.300
PT18	Alentejo	PT	21.200
UKC1	Tees Valley and Durham	UK	21.100
UKE3	South Yorkshire	UK	21.100
CZ05	Severovýchod	CZ	21.100
UKF3	Lincolnshire	UK	21.000
ITF5	Basilicata	IT	21.000
ES42	Castilla-la Mancha	ES	20.900
CZ07	Strední Morava	CZ	20.800
ITG2	Sardegna	IT	20.600
FRA4	La Réunion (NUTS 2013)	FR	20.500
ITF2	Molise	IT	20.400
UKK3	Cornwall and Isles of Scilly	UK	20.100
PT20	Região Autónoma dos Açores (PT)	PT	20.100
SI03	Vzhodna Slovenija	SI	19.900
UKL1	West Wales and The Valleys	UK	19.900
ES61	Andalucía	ES	19.800
FRA1	Guadeloupe (NUTS 2013)	FR	19.800
PT16	Centro (PT)	PT	19.700
PT11	Norte	PT	19.000
LV00	Latvija	LV	18.800
HU21	Közép-Dunántúl	HU	18.600
CZ04	Severozápad	CZ	18.400
ES43	Extremadura	ES	18.400
ITF4	Puglia	IT	18.100
SK03	Stredné Slovensko	SK	17.900
PL43	Lubuskie	PL	16.700
PL42	Zachodniopomorskie	PL	16.700
PL61	Kujawsko-Pomorskie	PL	16.300
PL52	Opolskie	PL	15.900

(continua...)

(segue...)

<i>Club 3 – Regioni de-industrializzanti con reddito intermedio</i>			
<i>NUTS2</i>	<i>Regione</i>	<i>cou</i>	<i>Reddito pro capite, 2016</i>
SK04	Východné Slovensko	SK	15.600
RO11	Nord-Vest	RO	14.900
PL33	Swietokrzyskie (NUTS 2013)	PL	14.300
PL62	Warminsko-Mazurskie	PL	14.200
PL34	Podlaskie (NUTS 2013)	PL	14.100
PL32	Podkarpackie (NUTS 2013)	PL	14.000
HU33	Dél-Alföld	HU	14.000
PL31	Lubelskie (NUTS 2013)	PL	13.700
RO31	Sud – Muntenia	RO	13.400
BG34	Yugoiztochen	BG	12.500
RO41	Sud-Vest Oltenia	RO	12.400
BG33	Severoiztochen	BG	11.400
RO21	Nord-Est	RO	10.400
FRA5	Mayotte (NUTS 2013)	FR	9.700

<i>Club 4 – Regioni in declino</i>			
<i>NUTS2</i>	<i>Regione</i>	<i>cou</i>	<i>Reddito pro capite, 2016</i>
ES64	Ciudad Autónoma de Melilla (ES)	ES	19.500
ITF3	Campania	IT	18.600
EL62	Ionia Nisia	EL	18.100
ITG1	Sicilia	IT	17.500
EL64	Stereia Ellada	EL	17.400
EL53	Dytiki Makedonia	EL	17.200
ITF6	Calabria	IT	17.100
EL43	Kriti	EL	16.700
EL65	Peloponnisos	EL	16.100
EL52	Kentriki Makedonia	EL	15.400
EL61	Thessalia	EL	15.100
FRA3	Guyane (NUTS 2013)	FR	14.800
EL41	Voreio Aigaio	EL	14.700
EL63	Dytiki Ellada	EL	14.300
EL54	Ipeiros	EL	13.900
EL51	Anatoliki Makedonia, Thraki	EL	13.500
HU31	Észak-Magyarország	HU	13.000
HU23	Dél-Dunántúl	HU	12.900
HU32	Észak-Alföld	HU	12.500
BG42	Yuzhen tsentralen	BG	9.900
BG32	Severen tsentralen	BG	9.800
BG31	Severozapaden	BG	8.600

## Appendice C

*Tabella C1 – Statistiche descrittive delle variabili esplicative – analisi di regressione (Logit ordinato)*

	<i>Media</i>	<i>Dev. standard</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>	<i>Obs</i>
<i>Condizioni iniziali (al 2008)</i>					
Pil pro-capite, PPS	25.723,7	13.914,69	7.400	190.800	270
Quota di occupazione nella manifattura	0,287	0,119	0,029	0,628	265
Quota di occupazione nei servizi ICT	0,039	0,026	0,010	0,150	265
Quota di occupazione nei servizi di alloggio e ristorazione	0,096	0,052	0,023	0,347	265
<i>Variabili di cambiamento strutturale, tasso di crescita (2008-2015)</i>					
Manifattura	-0,099	0,180	-0,951	0,676	265
Servizi ICT	0,056	0,252	-2,003	1,044	270
Servizi di alloggio e ristorazione	0,090	0,260	-1,455	1,060	270
Tasso di occupazione della popolazione giovane con titolo di studio secondario o terziario (20-34)	-0,028	0,088	-0,325	0,191	269
<i>Altre variabili di controllo</i>					
Regioni metropolitane	0,401	0,346	0	1	270

*Tabella C2 – Definizione e fonti delle variabili esplicative (Logit ordinato)*

<i>Variabile</i>	<i>Definizione</i>	<i>Fonte</i>
<i>Condizioni iniziali (al 2008)</i>		
Pil pro-capite, PPS	Pil pro-capite, PPS	Eurostat
Quota di occupazione nella manifattura	Rapporto tra l'occupazione nella sezione Attività manifatturiera (C) e il totale dell'occupazione nella manifattura e nei servizi privati non finanziari*	dati SBS per regioni NUTS 2 e classificazione settoriale NACE Rev. 2 (dal 2008 in poi) -Eurostat
Quota di occupazione nei servizi di informazione e comunicazione	Rapporto tra l'occupazione nella sezione Servizi di informazione e comunicazione (J) e il totale dell'occupazione nella manifattura e nei servizi privati non finanziari*	
Quota di occupazione nei servizi di alloggio e ristorazione	Rapporto tra l'occupazione nella sezione Servizi di alloggio e ristorazione (I) e il totale dell'occupazione nella manifattura e nei servizi privati non finanziari*	
<i>Variabili di cambiamento strutturale, tasso di crescita (2008-2015)</i>		
Manifattura	Tasso di crescita tra il 2008 e il 2015 dell'occupazione nella sezione Attività manifatturiera (C)	dati SBS per regioni NUTS 2 e classificazione settoriale NACE Rev. 2 (dal 2008 in poi) -Eurostat
Servizi di informazione e comunicazione	Tasso di crescita tra il 2008 e il 2015 dell'occupazione nei servizi di informazione e comunicazione (J)	
Servizi di alloggio e ristorazione	Tasso di crescita tra il 2008 e il 2015 dell'occupazione nella sezione Servizi di alloggio e ristorazione (I)	
Occupabilità della popolazione giovane con titolo di studio secondario o terziario (20-34)	Crescita tra il 2008 e il 2015 del tasso di occupazione per la popolazione dai 20 ai 34 anni con titolo di studio secondario, post-secondario non-terziario e terziario (livelli 3-8)	Eurostat
<i>Altre variabili di controllo</i>		
Regione metropolitana	Variabile dummy costruita sulla base della presenza di una o più regioni NUTS-3 metropolitane. Nostre elaborazione su dati Eurostat su tipologie e informazioni locali corrispondenti al livello NUTS3 - Tipologia urbana-rurale	Eurostat, JRC and European Commission Directorate-General for Regional Policy

*Note:* \* Occupazione totale nella manifattura e nei servizi privati non finanziari. Il totale include le sezioni della classificazione statistica delle attività economiche nella Comunità europea, Rev. 2 (NACE Rev. 2): Attività manifatturiera (C), Commercio all'ingrosso e al dettaglio, Riparazione di autoveicoli e motocicli (G), Trasporto e magazzinaggio (H), Servizi di alloggio e di ristorazione (I), Servizi di informazione e comunicazione (J), Attività professionali, scientifiche e tecniche (M), Attività amministrative e servizi di supporto (N). L'occupazione totale non comprende pertanto le sezioni Attività finanziarie ed assicurative (K), Attività immobiliari (L) e Altre attività di servizi (S).

## **Regional disparities and structural change in Europe after the great crisis of the XXI century**

### **Abstract**

Uneven development is an outstanding characteristic of the European economic landscape. A significant share of the available EU budget is allocated to the Cohesion Policy, with the aim to augment the wealth-creating capabilities of Europe's regions and of the people who live in them, paying most attention to areas that are lagging in their development. In a period characterized by deindustrialization and potential structural change into a service based economy, defining appropriate policies for a stable and widespread recovery – and in the spirit of the principle of solidarity – requires a deep understanding on the territorial organization of production and wealth across Europe. On this background, this paper aims to shed lights on the evolution of spatial inequalities after the common shock of the global financial crisis. The findings confirm that there is no overall convergence in per capita income; instead four clubs of regions can be identified on the basis of the clustering algorithm developed by Phillips e Sul (2007) for panel data analysis. The results from the ordered probit model confirms that initial structural characteristics and opposing dynamics in terms of industrialization and specialization in high-productivity services activities, can indeed explain the different club membership of regions. Therefore, policy interventions should be more sensitive to the different paths of recovery, deadlocks and structural transformation. A particular attention should be devoted to satisfy the training and educational requirements that are needed to sustain specific regional structural change.

# Gli indicatori di sviluppo sostenibile nelle regioni italiane: Indicatori, modelli e implicazioni per le politiche regionali

Angela Ferruzza\*, Barbara Baldazzi\*, Luigi Costanzo\*,  
Paola Patteri\*, Giovanna Tagliacozzo\*, Paola Ungaro\*

## Sommario

*L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile si basa sul bilanciamento delle fondamentali dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, sociale e ambientale e istituzionale. Un elemento cruciale è rivolto all'analisi delle disuguaglianze che possono essere declinate in termini di diversità territoriali e, quindi, regionali. Attualmente sono disponibili 175 misure statistiche (delle 303 complessive) a livello regionale. Si presentano, quindi gli indicatori di sviluppo sostenibile nelle regioni italiane, e le loro implicazioni in termini di possibili politiche regionali. La geografia dello sviluppo sostenibile viene, quindi, analizzata utilizzando un'articolazione che considera i Goals in sottogruppi: 1) Povertà, disuguaglianze e istruzione, 2) Lavoro e imprese, 3) Risorse idriche, ambiente e clima, 4) Difesa della biodiversità e degrado del suolo, 5) Energia e consumo responsabile, 6) Agricoltura e lotta alla malnutrizione, 7) Città sostenibili, 8) Istituzioni forti, 9) disuguaglianze di genere, 10) Buona salute. Ulteriori sviluppi in termini di analisi di interconnessioni socioeconomiche e regionali possono essere ipotizzati.*

## 1. L'Agenda 2030 e il monitoraggio degli indicatori di sviluppo sostenibile<sup>1</sup>

Proseguire in uno sviluppo economico e sociale che assicuri “il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità di soddisfare quelli delle generazioni future” è la definizione generalmente condivisa di “sviluppo sostenibile”, che fa riferimento alle compatibilità tra

---

\* Istat, Roma, Italia, e-mail: [ferruzza@istat.it](mailto:ferruzza@istat.it); [baldazzi@istat.it](mailto:baldazzi@istat.it) (corresponding author); [luo- stan@istat.it](mailto:luo- stan@istat.it); [papatter@istat.it](mailto:papatter@istat.it); [tagliaco@istat.it](mailto:tagliaco@istat.it); [ungaro@istat.it](mailto:ungaro@istat.it).

1. Il lavoro è frutto di una collaborazione tra gli autori: nello specifico è possibile attribuire a Ferruzza A. i paragrafi 1, 3 e 4; a Baldazzi B. i paragrafi 3.1 e 3.1.1; a Costanzo L. i paragrafi, 3.2.2 e 3.2.4; a Patteri P. il paragrafo 2; a Tagliacozzo G. i paragrafi 3.2.1, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4; a Ungaro P. i paragrafi 3.1.2 e 3.2.3.

crescita economica, salvaguardia dell'ambiente e inclusione sociale, secondo il principio "leaving no one behind" (World Commission on Environment and Development, 1987). Il 25 settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, sottoscritta da 193 paesi tra cui l'Italia: l'Agenda rappresenta un piano di azione globale e si pone 17 obiettivi da conseguire entro il 2030 (UN, 2016). Gli obiettivi (*Sustainable Development Goals* – SDGs) sono integrati e indivisibili, si basano sul bilanciamento delle fondamentali dimensioni dello sviluppo sostenibile – economica, sociale e ambientale e istituzionale – e sull'attivazione dei principi catalizzatori della Partnership, Integrazione e Universalità.

Per il monitoraggio dei 169 Target in cui si articolano gli SDGs, sono stati definiti dallo UN-IAEG-SDGs 244 indicatori (di cui 232 diversi) (UN, 2017). A partire dal 2016, l'Istat ha messo a disposizione, con cadenza semestrale, una piattaforma informativa dedicata alle misure nazionali degli indicatori richiesti da UN-IAEG-SDGs, integrata da ulteriori misure che descrivono le specificità del contesto italiano, arrivando a fornire 303 misure statistiche nazionali (di cui 273 diverse) prodotte in collaborazione con altri soggetti del Sistan<sup>1</sup> per garantire l'informazione statistica relativa a 123 indicatori statistici proposti da UN-IAEG-SDGs. Sono stati, inoltre, prodotti due Report annuali (Istat, 2018b; 2019).

In occasione dell'ultimo Rapporto, in applicazione del principio "*leaving no one behind*", è stata dedicata particolare attenzione all'ampliamento delle possibili disaggregazioni per genere, cittadinanza, presenza di limitazioni (disabilità) e livello territoriale. In particolare, per 175 misure statistiche è stato possibile fornire in uno specifico capitolo anche le disaggregazioni regionali. Un elemento cruciale dell'Agenda 2030 è, infatti, rivolto all'analisi delle disuguaglianze che possono essere declinate in termini di differenze di genere, generazionali, per disabilità, livelli di povertà, inclusione, diversità territoriali, regionali o tra periferie, centri urbani o aree rurali. Le misure statistiche articolate in base alle diverse disaggregazioni, sono rilevanti per lo studio delle disuguaglianze.

La sostenibilità è intrinsecamente complessa e non vi è solo un modo per definire percorsi di sostenibilità.

Sono necessarie strategie interconnesse per le regioni, le città, i cittadini, le comunità, le imprese e la società civile: il passaggio da un'economia lineare a un'economia circolare, al fine di riutilizzare le risorse, diminuire il ricorso al capitale naturale del pianeta e nel contempo le emissioni di gas serra; la garanzia della sostenibilità dal produttore al consumatore; le questioni inerenti l'energia e la mobilità; l'evoluzione tecnologica, strutturale e demografica in un mondo più interconnesso che garantisca un'eguaglianza sostenibile.

1. <https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilita/obiettivi-di-sviluppo-sostenibile>.

Per questo motivo l'approccio sistemico e integrato sembra essere quello più adatto, declinato considerando lo sviluppo urbano sostenibile, i cambiamenti climatici, i fattori di crescita economica e di sviluppo sociale e ambientale, le questioni connesse all'uguaglianza sostenibile.

Spiegare, evidenziare, analizzare le interconnessioni tra indicatori può facilitare la comprensione delle dimensioni e della complessità dello sviluppo sostenibile, delle sinergie e dei trade-off tra strategie ed azioni magari in competizione. E questo risulta evidente anche considerando l'analisi degli indicatori SDGs per le regioni.

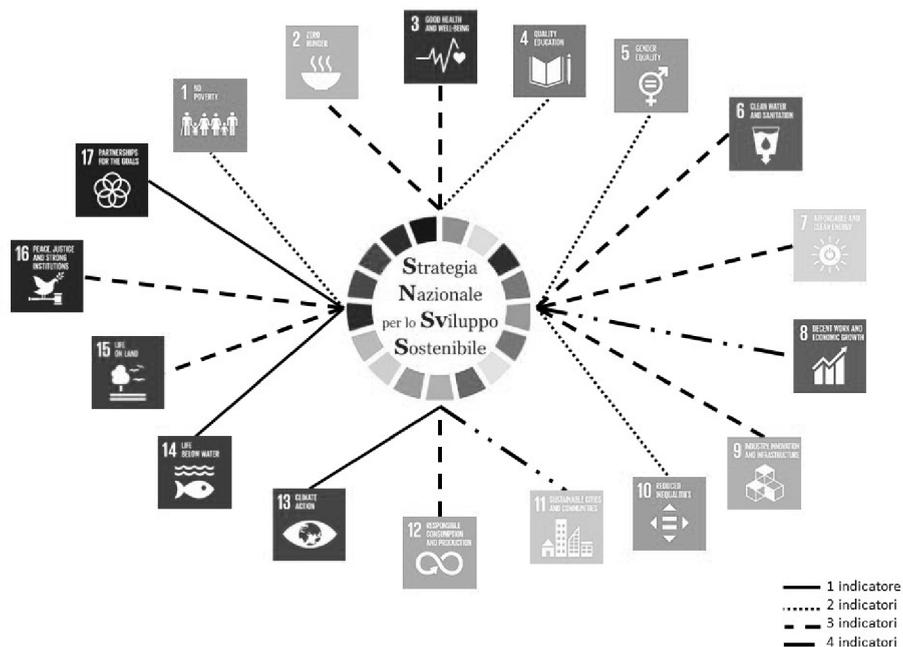
Peraltro, sottoscrivendo l'Agenda 2030, l'Italia si è impegnata a declinarne gli obiettivi nell'ambito della propria programmazione economica, sociale e ambientale. La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), presentata al Consiglio dei Ministri e approvata con una delibera del CIPE il 22 dicembre del 2017, costituisce lo strumento cardine, volto alla attuazione in Italia dello Sviluppo Sostenibile<sup>2</sup>. Anche le regioni si devono dotare di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile, che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia nazionale. Da marzo 2018 il Tavolo di lavoro sugli Indicatori per l'attuazione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile, che ha visto la partecipazione di rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di Ispra e Istat, ha considerato le problematiche metodologiche connesse alla individuazione di un sottoinsieme di indicatori per la misurazione dei progressi verso la realizzazione dell'Agenda 2030. Secondo l'approccio metodologico individuato la scelta del sottoinsieme di indicatori deve essere effettuata tra quelli della piattaforma dedicata SDGs Istat. Sono, quindi, stati adottati i seguenti criteri generali, non gerarchici: Parsimonia, Fattibilità, Tempestività, Estensione e Frequenza delle serie temporali, Sensibilità alle politiche pubbliche, Dimensione territoriale. In particolare con riferimento a quest'ultimo criterio, considerata la necessità di costruire un insieme di indicatori che consenta un "dialogo" tra SNSvS e strategie regionali, gli indicatori selezionati devono, per quanto possibile, essere disponibili, attualmente o in traiettoria potenziale, almeno per il livello territoriale regionale. Ulteriori disaggregazioni territoriali (urbane e non solo) sono necessarie e da considerare in prospettiva, al fine di garantire il principio internazionale UN-IAEG-SDGs del "*leaving no one behind*".

Sulla base di questi criteri è stata quindi effettuata una prima selezione sperimentale di 44 indicatori, declinabili a livello regionale (Figura 1).

Il livello di analisi regionale che si considera di seguito è, quindi, essenziale per lo sviluppo degli Indicatori SDGs.

2. <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2018/06/10/snss/>.

Figura 1 – La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e gli indicatori SDGs per il monitoraggio: una prima selezione



## 2. L'impegno costante per una lettura più dettagliata

In applicazione del principio “*leave no one behind*” sono state rese disponibili (Figura 2), con particolare attenzione all’ampliamento delle possibili disaggregazioni, serie storiche per genere (82 misure), per cittadinanza e/o nazionalità (54 misure), per presenza di limitazioni (17 misure) e per livello territoriale, con variabili come il grado di urbanizzazione e la tipologia comunale (51 misure).

Per 175 misure statistiche è stato possibile fornire anche le disaggregazioni regionali, con un capitolo specifico nel rapporto SDG 2019 dedicato alle Regioni (Figura 3).

## 3. Lo sviluppo sostenibile nelle regioni italiane

Una valutazione complessiva dei livelli di sviluppo sostenibile nelle Regioni può essere graficamente rappresentata attraverso la distribuzione dei quintili degli indicatori dell’ultimo anno disponibile<sup>3</sup>. Non si tratta di una misura di sintesi di

3. Dopo aver ordinato la distribuzione regionale dei valori di ciascun indicatore in maniera tale da ottenere 5 gruppi con lo stesso numero di unità, si considera per ogni regione la percentuale di

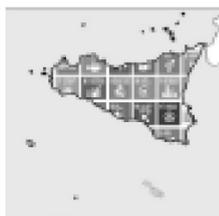
Figura 2 – Indicatori statistici per monitorare gli SDGs per disaggregazioni disponibili

Variabile di classificazione	Misure pubblicate	Indicatori corrispondenti	Goal
Degurba / Comuni capoluogo / Tipologia comunale	44	25	1 POVERTÀ 2 FAME 3 SALUTE E BENESSERE 4 ISTRUZIONE 5 PARITÀ DI GENERE 6 ACQUA E SERVIZI SANITARI 7 ENERGIA PULITA 8 ECONOMIA 9 INDUSTRIA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE 10 DISUGUAGLIANZA 11 CITTÀ E COMUNI 12 CONSUMI RESPONSABILI 13 CLIMA 14 VITA SOTT'ACQUA 15 VITA TERRESTRE 16 PACI E GIUSTIZIA 17 PARTNERIARIATI
Regioni	158	80	1 POVERTÀ 2 FAME 3 SALUTE E BENESSERE 4 ISTRUZIONE 5 PARITÀ DI GENERE 6 ACQUA E SERVIZI SANITARI 7 ENERGIA PULITA 8 ECONOMIA 9 INDUSTRIA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE 10 DISUGUAGLIANZA 11 CITTÀ E COMUNI 12 CONSUMI RESPONSABILI 13 CLIMA 14 VITA SOTT'ACQUA 15 VITA TERRESTRE 16 PACI E GIUSTIZIA 17 PARTNERIARIATI
Sesso	80	51	1 POVERTÀ 2 FAME 3 SALUTE E BENESSERE 4 ISTRUZIONE 5 PARITÀ DI GENERE 6 ACQUA E SERVIZI SANITARI 7 ENERGIA PULITA 8 ECONOMIA 9 INDUSTRIA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE 10 DISUGUAGLIANZA 11 CITTÀ E COMUNI 12 CONSUMI RESPONSABILI 13 CLIMA 14 VITA SOTT'ACQUA 15 VITA TERRESTRE 16 PACI E GIUSTIZIA 17 PARTNERIARIATI
Classe d'età	65	38	1 POVERTÀ 2 FAME 3 SALUTE E BENESSERE 4 ISTRUZIONE 5 PARITÀ DI GENERE 6 ACQUA E SERVIZI SANITARI 7 ENERGIA PULITA 8 ECONOMIA 9 INDUSTRIA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE 10 DISUGUAGLIANZA 11 CITTÀ E COMUNI 12 CONSUMI RESPONSABILI 13 CLIMA 14 VITA SOTT'ACQUA 15 VITA TERRESTRE 16 PACI E GIUSTIZIA 17 PARTNERIARIATI
Cittadinanza e nazionalità	52	24	1 POVERTÀ 2 FAME 3 SALUTE E BENESSERE 4 ISTRUZIONE 5 PARITÀ DI GENERE 6 ACQUA E SERVIZI SANITARI 7 ENERGIA PULITA 8 ECONOMIA 9 INDUSTRIA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE 10 DISUGUAGLIANZA 11 CITTÀ E COMUNI 12 CONSUMI RESPONSABILI 13 CLIMA 14 VITA SOTT'ACQUA 15 VITA TERRESTRE 16 PACI E GIUSTIZIA 17 PARTNERIARIATI
Presenza di limitazioni	16	11	1 POVERTÀ 2 FAME 3 SALUTE E BENESSERE 4 ISTRUZIONE 5 PARITÀ DI GENERE 6 ACQUA E SERVIZI SANITARI 7 ENERGIA PULITA 8 ECONOMIA 9 INDUSTRIA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE 10 DISUGUAGLIANZA 11 CITTÀ E COMUNI 12 CONSUMI RESPONSABILI 13 CLIMA 14 VITA SOTT'ACQUA 15 VITA TERRESTRE 16 PACI E GIUSTIZIA 17 PARTNERIARIATI

Figura 3 – Le schede regionali – prima pagina della Sicilia

462

Rapporto SDGs 2019. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia



Sicilia

Indicatori proposti	Valori			Confronti	
	Sicilia	Muzzogorgone	Italia	Rep.	Italia
<b>SDG 1.2.1 - Percentuale di popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà nazionale, per sesso ed età</b>					
Incidenza di povertà relativa individuale (total, 2017, %, Polarità negativa)	33,9	39,2	15,5		
<b>SDG 1.2.2 - Percentuale di uomini, donne e bambini di ogni età che vivono in povertà (in tutte le sue dimensioni) in base alle definizioni nazionali</b>					
Percentuale di popolazione che vive in condizioni di povertà o esclusione sociale (total, 2017, %, Polarità negativa)	52,1	44,4	29,9		
Grave deprivazione materiale (total, 2017, %, Polarità negativa)	20,3	16,2	19,1		
Molto bassa intensità lavorativa (total, 2017, %, Polarità negativa)	23,7	30,2	11,8		
Rischio di povertà (total, 2017, %, Polarità negativa)	41,3	33,1	20,3		
<b>SDG 1.4.1 - Percentuale di popolazione/famiglie con accesso ai servizi di base</b>					
Famiglie che lamentano irregolarità nell'erogazione di acqua (total, 2018, %, Polarità negativa)	29,3	21,2	18,8		
Famiglie molto o abbastanza soddisfatte per la continuità del servizio elettrico (total, 2018, %, Polarità positiva)	91,6	90,4	93,0		
Famiglie che dichiarano difficoltà di collegamento con mezzi pubblici nella zona in cui risiedono (total, 2018, %, Polarità negativa)	33,1	37,3	30,8		
Conferimento dei rifiuti urbani in discarica (total, 2017, %, Polarità negativa)	72,9	40,2	23,8		
Tasso di conoscenza del costo della casa (total, 2017, %, Polarità negativa)	11,7	10,2	9,2		
Famiglie con connessione a banda larga fissa o mobile (total, 2018, %, Polarità positiva)	64,8	68,5	73,7		
Persone di 6 anni o più che usano il cellulare almeno qualche volta l'anno (total, 2018, %, Polarità positiva)	99,6	99,5	99,5		
<b>SDG 1.5.1 - Numero di disastri, disperi e persone colpite da disastri per 100.000 persone</b>					
Popolazione esposta al rischio di frane (total, 2017, %, Polarità negativa)	1,1	3,2	2,2		
Popolazione esposta al rischio di alluvioni (total, 2017, %, Polarità negativa)	0,5	3,2	18,8		
<b>SDG 3.2.2 - Prevalenza della malnutrizione (peso per altezza &lt; -2 o &lt; -3 deviazioni standard dalla media del WHO Child Growth Standards) tra i bambini sotto i 5 anni di età, per figlio (Dipartimento ed Comune di peso)</b>					
Eccesso di peso o obesità tra i minori da 5 a 17 anni di età (total, 2016/17, %, Polarità negativa)	23,8	30,1	24,2		
Eccesso di peso (total, 2016, %, Polarità negativa)	50,5	49,6	44,8		
<b>SDG 2.3.1 - Valore della produzione per unità di lavoro, per classi di dimensione dell'azienda agricola/coltivatore/coltrice</b>					
Prodotto per unità di lavoro delle aziende agricole (total - CREA, 2015, euro, Polarità positiva)	34.448	39.439	52.239		
<b>SDG 2.4.1 - Quota di superficie agricola dedicata all'agricoltura sostenibile e produttiva</b>					
Quota di superficie agricola utilizzata (SAU) investita da coltivatori biologici (total, 2016, %, Polarità positiva)	26,4	16,2	13,3		
Fertilizzanti distribuiti in agricoltura (total, 2017, kg/ha, Polarità negativa)	201,8	229,4	525,6		
Prodotti fitofarmaci distribuiti in agricoltura (total, 2017, kg/ha, Polarità negativa)	10,8	9,6	13,0		
Indice di crescita delle coltivazioni biologiche (Mipaf/Stat, 2017, Numeri Indici base 2010=100), Polarità positiva)	189,3	136,2	171,8		
Emissioni di ammoniaca prodotta dai settori agricolo (ISPRA, 2015, tonni, Polarità negativa)	12.393,1	71.169,3	343.802,2		

tutti gli indicatori, ma si analizza, invece, una valutazione delle posizioni regionali rispetto ai 5 gruppi definiti dai quintili, il primo caratterizzato dalla situazione più problematica, l'ultimo da quella relativamente più favorevole.

La geografia dello sviluppo sostenibile, così come appare disegnata attraverso l'analisi dei quintili, non si differenzia molto dall'usuale ripartizione del territorio italiano che vede il Nord in una situazione più favorevole rispetto al resto del Paese. Tra le aree del Paese dove la situazione descritta dagli indicatori SDGs e più favorevole emergono Trento, Bolzano, la Valle d'Aosta, la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna. Se si considera il profilo medio alto a queste regioni si aggiungono anche Toscana e Piemonte. La più alta concentrazione di indicatori nell'area di difficoltà si evidenzia in Sicilia, Calabria e Campania. Il Lazio sembra più simile all'Abruzzo, che alle altre regioni della ripartizione centrale (Figura 4).

Andando a vedere Goal per Goal la geografia della sviluppo sostenibile, si ripropongono alcune indicazioni usuali sul territorio italiano (con le regioni del Nord in situazioni più favorevole rispetto al resto del Paese) e altre evidenze differenti e particolari, da esaminare a fondo.

### *3.1. Nord e Mezzogiorno: una evidente dicotomia per alcuni Goal*

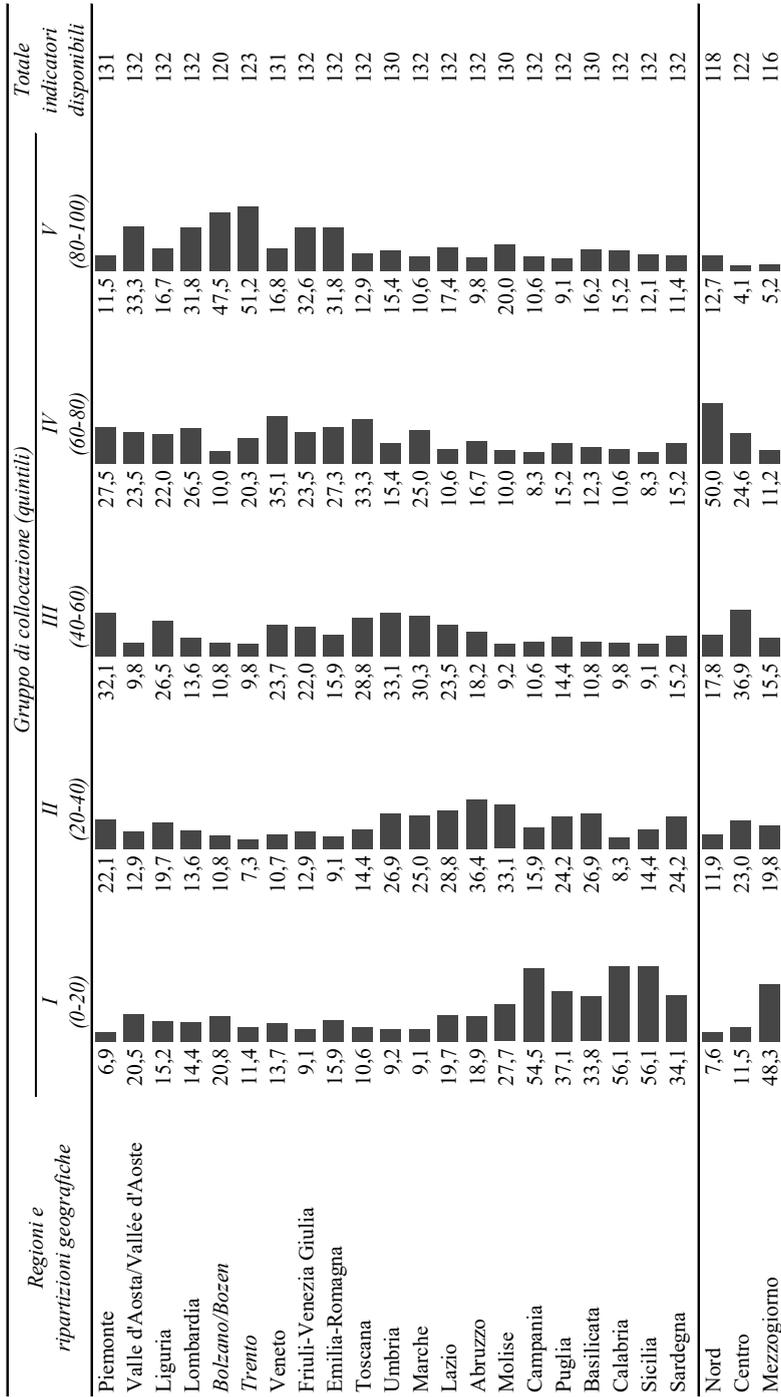
I Goal che si caratterizzano con una chiara dicotomia Nord-Mezzogiorno nei profili di distribuzione per quintili sono quelli intesi a ridurre la povertà e le disuguaglianze (Goal 1 e 10), quello relativo a un'istruzione di qualità accessibile a tutti (Goal 4), quello sul lavoro dignitoso e la crescita economica (Goal 8) e quello per una industrializzazione responsabile e sostenibile (Goal 9).

#### *3.1.1. Povertà, disuguaglianze e istruzione*

Per monitorare il raggiungimento del Goal 1 nel contesto italiano è rilevante scegliere l'indicatore di povertà multidimensionale (rischio di povertà o esclusione sociale) calcolato sulla base dei risultati della rilevazione EU-SILC, che corrisponde alla quota di persone che presentano almeno una delle seguenti situazioni: 1) sono a rischio di povertà di reddito, 2) sono gravemente deprivate materialmente, 3) vivono in famiglie con una molto bassa intensità lavorativa (Istat, 2018a). Le tre componenti dell'indicatore mostrano andamenti differenti, sia temporalmente, sia geograficamente. Nel 2017, risulta a rischio di povertà reddituale il 20,3% delle persone residenti, sostanzialmente stabile rispetto al 20,6% del 2016; il 10,1% si trova in condizioni di grave deprivazione materiale,

indicatori che si trovano nei diversi gruppi (da quelli che ricadono nel 20% più basso via via fino a quelli nell'ultimo gruppo, corrispondente al 20% di valori più elevati). Nel calcolo si è tenuto conto della polarità di ciascun indicatore, cioè se un suo incremento ha un impatto positivo o negativo sullo sviluppo sostenibile.

Figura 4 – Gli indicatori SDG per regione e per quintile, ultimo anno disponibile



in calo rispetto al 12,1% del 2016; l'11,8% vive in famiglie a bassa intensità di lavoro, in diminuzione rispetto al 2016 (12,8%).

La diminuzione del 2017 per l'indicatore composito sulla povertà o esclusione sociale e per i tre indicatori in cui si articola ha portato il divario Nord-Mezzogiorno a ridursi, anche se le disparità regionali sono ancora molto ampie: il Mezzogiorno presenta i valori più elevati per tutti e quattro gli indicatori. Poco meno della metà degli individui nel Mezzogiorno sono a rischio di povertà o di esclusione sociale (44,4%), mentre nel Nord corre questo rischio un individuo ogni cinque (18,8%). Il divario Nord-Mezzogiorno per l'indicatore della grave deprivazione materiale, che nel 2016 si era ampliato fortemente, attestandosi su 14,5 punti percentuali, nel 2017 è tornato a 10 punti di differenza (al Nord il 6,3% di persone è in grave deprivazione, nel Mezzogiorno il 16,5%). Anche la povertà reddituale rimane costantemente più elevata per le persone residenti nel Mezzogiorno (più di 20 punti percentuali di differenza rispetto al Nord), con quote che nel 2017, si fissano rispettivamente a 33,1% e 12,2%. Nel 2017, anche per la bassa intensità lavorativa, il gap tra Nord e Mezzogiorno del Paese è ulteriormente aumentato: al Nord le persone che vivono in famiglie in questa condizione sono il 6,6%, contro il 20,2% del Mezzogiorno.

In Italia, la crisi economica tra il 2008 e il 2014 ha reso ancora più diffuso il lavoro "povero", associato alla bassa retribuzione, a una minore quantità di ore lavorate, a un basso titolo di studio, alla precarietà del contratto di lavoro e all'essere cittadini stranieri (ILO, 2018). Tra gli occupati del Nord Italia, la percentuale di quelli a rischio di povertà è passata dal 4,5% del 2004 al 6,9% del 2017; nel Mezzogiorno, la quota di "lavoratori poveri", già molto elevata, è cresciuta dal 19,2% al 22,8%; mentre gli occupati poveri residenti in Centro Italia sono quasi raddoppiati (dal 5,9% all'11,2%).

Per i Goal 1 (Povertà) e 10 (Disuguaglianze), le regioni del Paese dove la situazione descritta dagli indicatori SDGs è più favorevole sono Trento, Bolzano, la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna (Figura 5). Diversamente, concentrate nel primo quintile sono più presenti le regioni del Mezzogiorno: Calabria, Sicilia, Campania, e Sardegna. Tutti gli indicatori di povertà sono ampiamente più alti nelle regioni del Mezzogiorno: la percentuale di popolazione che vive in condizione di povertà o esclusione sociale raggiunge la quota del 52,1% in Sicilia e il 46,3% in Campania e in Calabria; anche la disuguaglianza di reddito<sup>4</sup> (rapporto s80/s20) è del 4,9 nel Nord mentre nelle regioni del Mezzogiorno il rapporto arriva al 7,3 in Campania e al 7,2 in Sicilia.

Il sistema di istruzione e formazione dovrebbe garantire ad ogni bambino e ragazzo il diritto ad apprendere, formarsi, sviluppare le sue capacità, le sue

4. Rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito.

competenze e le sue aspirazioni nel modo più proficuo possibile e con le migliori opportunità; se questo diritto non è garantito, il minore si trova in una condizione di povertà educativa e sconta una mancanza di opportunità, che incide fortemente e negativamente sulla sua crescita (Alivernini *et al.*, 2017; AA.VV., 2018; OECD, 2017; Save the Children, 2018).

Lo svantaggio dei bambini e dei ragazzi studiato con i livelli di competenza linguistica e matematica, la conoscenza della lingua inglese, l'abbandono scolastico e le qualificazioni formative acquisite, fa emergere forti differenze territoriali (Invalsi, 2018). Tra gli studenti della terza classe della scuola media inferiore, le migliori performance nelle competenze matematiche e linguistiche si registrano in Lombardia, in Friuli-Venezia Giulia e in Provincia di Trento. La Campania, con il 50,2% di *low performer* in lettura, seguita dalla Calabria (50%) e dalla Sicilia (47,5%) sono le regioni dove gli studenti con scarse competenze alfabetiche e numeriche sono più presenti.

Le differenze regionali sono ampie anche tra gli studenti delle seconde classi delle scuole superiori di secondo grado. Gli studenti del Nord sono meno carenti, sia in lettura sia in matematica, gli studenti del Centro si posizionano nei livelli medi nazionali e gli studenti del Mezzogiorno presentano particolari mancanze soprattutto in matematica (più della metà degli studenti e delle studentesse della Puglia, 52,2%, Campania, 57,9%, Sicilia, 57,6%, Sardegna, 66%, e Calabria, 68,2%, risultano insufficienti nelle competenze numeriche).

Nel 2018, il tasso di abbandono precoce rimane molto elevato nelle Isole e nel Sud: tra le regioni, la Provincia di Trento, l'Umbria, l'Abruzzo e il Friuli-Venezia Giulia presentano valori al di sotto del 10%, mentre in Calabria, Sicilia e Sardegna i valori superano il 20% (rispettivamente 20,3%, 22,1% e 23%).

### 3.1.2. Lavoro e imprese

Nell'Agenda 2030, le interconnessioni tra ambiti di sviluppo e sostenibilità sociale, economica e ambientale sono molteplici e chiamano in causa numerose relazioni tra target e indicatori specifici dei vari goal. I Goal 8 e 9 possono essere considerati come quelli maggiormente orientati all'ambito economico, per come questo si configura, in termini di trasversalità, rispetto al concetto stesso di sviluppo sostenibile. Si tratta di obiettivi di promozione di un nuovo modello di sviluppo economico e industriale, che coniughi crescita dell'economia e salvaguardia ambientale, garantendo equità nella distribuzione delle risorse economiche e lavorative e favorendo l'inclusione sociale rispetto alle possibilità di fruizione di infrastrutture e servizi che favoriscano il benessere sociale. Assicurare la piena occupazione e un lavoro dignitoso per tutti, equità nelle retribuzioni, condizioni di sicurezza sui luoghi di lavoro, eliminando ogni forma di sfruttamento del lavoro rappresenta un obiettivo di grande rilevanza. Il

monitoraggio dell'attività produttiva – fonte primaria di occupazione e reddito e sostegno agli standard di vita – si riferisce alle performance delle economie e alla loro capacità produttiva, da sostenere e rafforzare, stimolando la diversificazione, il progresso scientifico e tecnologico e l'innovazione. In questo contesto – data anche la presenza di molti indicatori economici – i differenziali regionali rispecchiano in misura più marcata la “classica” asimmetria Nord/Mezzogiorno (Figura 6).

L'andamento del mercato del lavoro italiano è stato condizionato dalla “doppia crisi” economica del periodo 2008-2014, evidenziata dal trend del Pil pro capite. L'indicatore, iniziato a decrescere nel 2008, ha segnato una consistente diminuzione nell'anno successivo (-6%) per poi, dopo un breve periodo di rialzo, tornare a presentare variazioni negative tra il 2012 e il 2014. Nello stesso periodo, il tasso di disoccupazione è cresciuto dal 6,1% del 2007 fino a raddoppiare nel 2014 (12,7%). Il 2015 rappresenta il primo anno di ripresa dalla crisi economica e occupazionale. Il tasso di variazione del Pil per abitante torna positivo, mostrando un recupero più deciso nel 2016 (+1,3%) e nel 2017 (+1,7%), ed attestandosi sul + 1,0% nell'ultimo anno. Il tasso di disoccupazione inizia la sua decrescita fino a raggiungere nel 2018 il 10,6%, un valore ancora sensibilmente più elevato rispetto ai livelli pre-crisi<sup>5</sup>. Sono invece molti i paesi dell'Unione Europea ad aver recuperato rispetto al periodo antecedente alla crisi: nel 2018, il divario tra tasso di disoccupazione italiano e dell'Ue è pari a +3,6 punti percentuali e l'Italia si colloca al terzo posto della graduatoria europea per livello di disoccupazione. La quota di occupati sulla popolazione 20-64enne, tornata a crescere nel 2014, ha raggiunto nel 2018 il 63%, un valore in linea con quello del 2008. Ciò nonostante, nel 2017, lo scarto tra il tasso di occupazione italiano e quello medio europeo è pari a 10 punti percentuali a svantaggio del nostro paese e l'Italia si colloca al penultimo posto della graduatoria europea del tasso di occupazione.

A livello territoriale, nel 2017 il tasso di crescita del Pil per abitante mostra un miglioramento più consistente nelle ripartizioni del Nord-Ovest (+2,2%) e del Nord-Est (+1,9%) e a seguire del Mezzogiorno (+1,4%). Gli incrementi più rilevanti dell'indicatore si registrano, in particolare, in Lombardia (+2,6%), nella Provincia Autonoma di Trento e in Veneto (+2,4% per entrambi). Abruzzo e Campania registrano variazioni superiori alla media della ripartizione meridionale (+2,0% e +1,8%). La Provincia di Bolzano è l'unica unità territoriale a caratterizzarsi per un decremento del Pil per abitante, mentre la crescita di Molise, Marche e Umbria risulta decisamente più contenuta di quella registrata in Italia nel suo complesso.

---

5. Tale persistenza è in parte dovuta a una tendenza alla riduzione dell'inattività, che, sebbene in decrescita, è ancora particolarmente elevata rispetto alla media Ue.

Il tasso di disoccupazione italiano risente, com'è noto, di una situazione del mercato del lavoro fortemente differenziata a livello territoriale, con gravi criticità nel Mezzogiorno e condizioni più favorevoli nelle ripartizioni settentrionali e centrali. Nel 2018, il tasso di disoccupazione meridionale (18,4%) è più che triplo rispetto a quello della ripartizione nord-orientale (6,0%). Le persone in cerca di occupazione sulla popolazione attiva sono il 7,0% nel Nord-ovest e il 9,4% nel Centro. Il Trentino Alto-Adige è la regione a minore disoccupazione sul territorio italiano (2,9% per Bolzano e 4,8% per Trento), seguita da Emilia-Romagna (5,9%), Lombardia (6,0%), Veneto (6,5%), Friuli-Venezia Giulia (6,7%), Valle d'Aosta (7,1%) e Toscana (7,4%). Più critica la situazione di Sardegna e Puglia, ma soprattutto di Campania (20,4%), Sicilia (21,5%) e Calabria (21,6%). Dal punto di vista dell'occupazione, i divari territoriali si sono acuiti nel corso del tempo, rendendo sempre più ampia la distanza della ripartizione meridionale dal profilo medio italiano. Nel 2018, il Mezzogiorno presenta una percentuale di occupati sulla popolazione inferiore al 50%, mentre il Nord-Est (73%) ha raggiunto il livello medio europeo. Le regioni più penalizzate sono Sicilia (44%), Campania (45%), Calabria (46%) e Puglia (49%); la quota di occupati sfiora l'80% nella provincia di Bolzano e risulta comunque molto alta in Emilia-Romagna e nella provincia di Trento (74%). Nelle regioni meridionali si aggrava anche la situazione delle categorie più vulnerabili sul mercato del lavoro: le donne e, soprattutto, i giovani. La difficile condizione giovanile viene ben rappresentata dalla percentuale di NEET ("Not in Education, Employment or Training"), giovani che, pur non essendo inseriti in un percorso di istruzione o formazione, non hanno un'occupazione. La quota di NEET 15-29enni sul totale della popolazione della stessa fascia di età – inferiore al profilo medio italiano (23,4%) nel Nord (15,6%) e nel Centro (19,6%) – risulta infatti superiore nel Mezzogiorno (33,8%), arrivando a toccare il 39% in Sicilia e il 36% in Calabria e Campania.

La distanza tra regioni meridionali e centro-settentrionali si evidenzia anche rispetto a quegli elementi – quali la capacità tecnologica, innovativa e di ricerca – in grado di aumentare il potenziale di crescita economica del nostro paese, generando effetti inclusivi e di sostenibilità. L'andamento della ricerca e sviluppo (R&S) delinea una situazione di ritardo strutturale del nostro paese rispetto al contesto europeo, evidenziato dalla modesta intensità di ricerca (spesa per R&S sul PIL) e, ancor più, dalla limitata incidenza di ricercatori sulla popolazione. L'Italia si caratterizza, inoltre, per una dinamica di sviluppo dell'intensità di ricerca piuttosto lenta (dall'1,1% del 2014 all'1,4% del 2016), sebbene nell'incidenza di ricercatori sulla popolazione si osservi una crescita più intensa (da 13 a 22 per 10mila abitanti, con un incremento percentuale pari a quasi l'80%). La percentuale di imprese che hanno introdotto innovazioni tecnologiche di processo e/o di prodotto è cresciuta dal 2006/2008 al 2010/2012, da 33,1% a 35,5%,

per poi subire una flessione nel triennio 2012/2014. L'ultimo triennio (2014-2016) è stato segnato invece da un forte incremento fino a 38,1 imprese ogni 100 (+6,2 punti percentuali).

La maggiore capacità di ricerca e innovazione dell'area centrale e, ancor più, settentrionale del paese (con l'eccezione della Valle d'Aosta) è parzialmente determinata da effetti di composizione settoriale delle economie locali: in Italia la R&S svolta dalle imprese assume infatti un peso maggioritario, pari nel 2016 a oltre il 60% del totale degli investimenti<sup>6</sup>. Determinante, inoltre, nell'ambito della ricerca industriale, il peso assunto a livello regionale dai settori produttivi a più elevata intensità di ricerca, nonché la caratterizzazione dimensionale delle imprese, considerato che le imprese a maggiore capacità di ricerca e innovazione sono quelle più grandi, spesso aziende multinazionali, e che operano nei settori più avanzati. Il Piemonte, con una quota di investimenti per la ricerca sul PIL pari a 2,2% e l'Emilia-Romagna (2,0%) sono le regioni a più alta intensità di ricerca; in termini di risorse umane, le maggiori capacità risiedono nella Provincia Autonoma di Trento, con oltre 40 ricercatori per 10.000 abitanti, in Emilia-Romagna (34), Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia (31) e Piemonte (30). Il Lazio si distingue come l'unica regione della ripartizione centrale a registrare dotazioni superiori alla media su entrambi gli indicatori (1,6% e 29,7). La debolezza del sistema della ricerca meridionale si evidenzia, invece, in regioni quali Calabria, Molise, Basilicata, Sicilia, tutte con un'incidenza di spese in R&S sul PIL che non supera lo 0,8% e un numero di ricercatori sulla popolazione che non va oltre le 10 unità ogni 10.000 abitanti. Se si esclude la Valle d'Aosta, anche la propensione all'innovazione risulta superiore al Nord (43 imprese innovative su 100), e inferiore al Centro (35) e al Sud (30). L'incidenza di imprese innovative è più bassa, in particolare, in Valle d'Aosta, Sardegna, Calabria, Campania, Molise e Sicilia (da 22% a 28%) e più elevata in Emilia-Romagna (più del 45%) e Veneto, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Piemonte.

### *3.2. Ambiente, energia, agricoltura e consumo responsabile*

#### *3.2.1. Risorse idriche, ambiente e clima*

Il tema della disponibilità delle risorse idriche assume aspetti sempre più critici in molte zone mondo. La crescente pressione della domanda determinata dagli incrementi demografici, combinata agli effetti indotti dai cambiamenti climatici, è causa di inasprimento dello stress idrico nelle zone geografiche che presentano caratteristiche morfologiche e climatiche sfavorevoli al normale ripristino della

---

6. Seguono la ricerca universitaria (24%) e quella delle istituzioni pubbliche (13%), mentre al settore privato no profit viene destinato solo il 2,5% del totale dei finanziamenti.

Figura 5 – I Goal che definiscono il divario Nord-Mezzogiorno – Povertà e disuguaglianze e Istruzione e Istruzione (indicatori SDG dei Goal 1, 10, 4 per regione e per quintile)

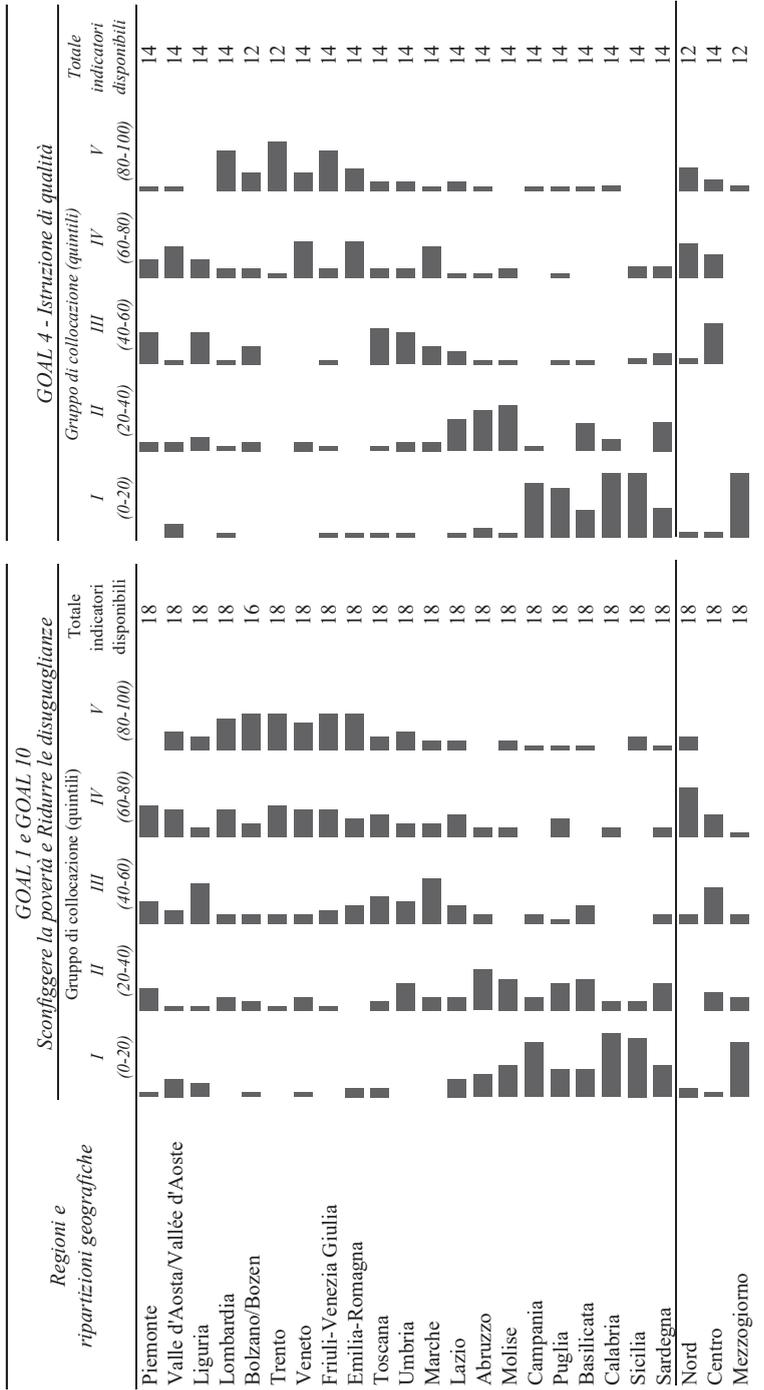
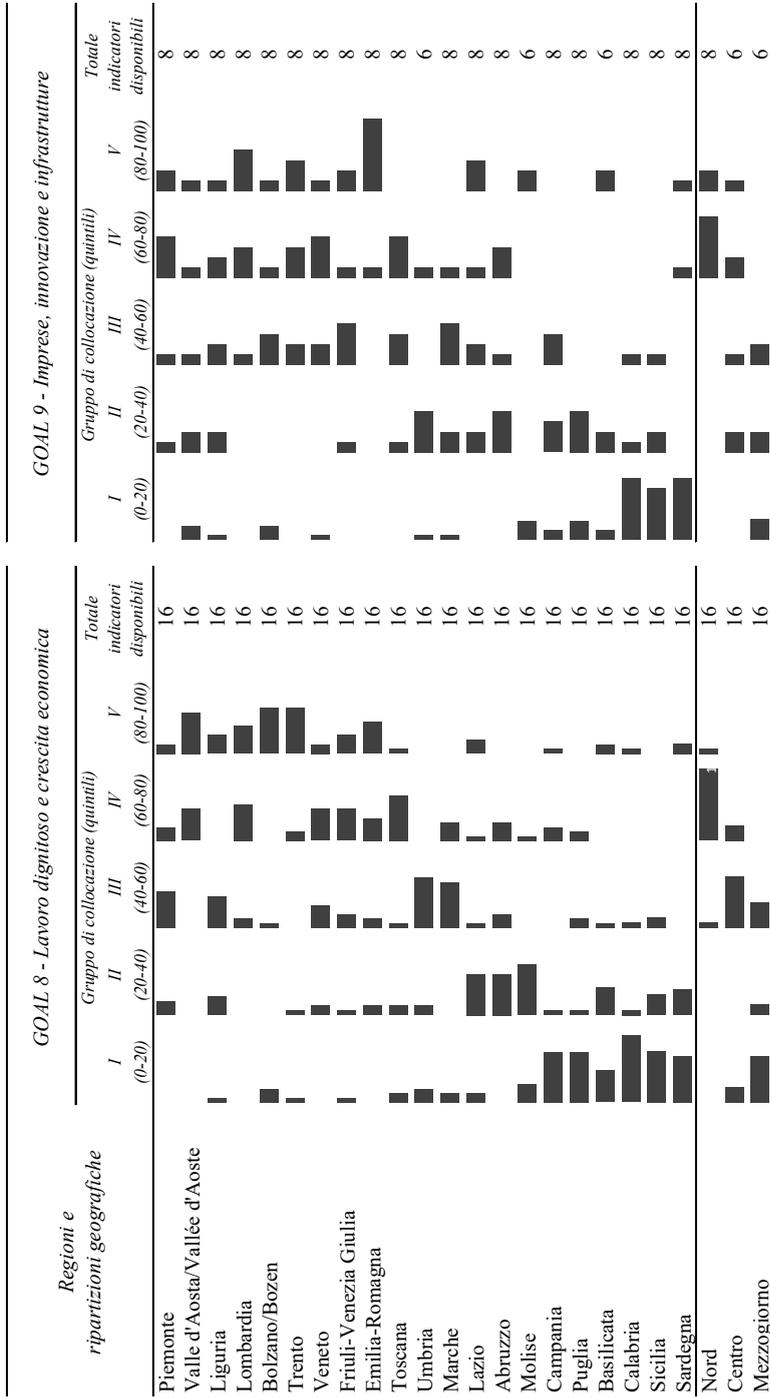


Figura 6 – I Goal che definiscono il divario Nord-Mezzogiorno – Lavoro e Imprese (indicatori SDG dei Goal 8 e 9 per regione e per quintile)



risorsa. Il problema insiste anche su alcune aree geografiche in Italia, con conseguenze su accesso e qualità del servizio di erogazione dell'acqua ai cittadini. I livelli di dispersione idrica nelle reti di distribuzione per uso civile hanno raggiunto livelli elevati e interventi di innovazione e efficientamento sono necessari in tutti i settori d'uso: agricolo, industriale, energetico. L'indicatore di efficienza della rete di distribuzione dell'acqua potabile risulta in peggioramento, con una quota di acqua erogata agli utenti rispetto a quella immessa, sceso dal 62,6% nel 2012 al 58,6% nel 2015; mentre era del 67,4% nel 1999. Nelle regioni del Nord la situazione è migliore (66,8%) rispetto a quelle del Mezzogiorno (52,1%), con la metà dell'acqua dispersa in Sicilia. I prelievi di acqua in Italia sono i più alti tra i Paesi Eu28, con 428 litri per abitante al giorno, mentre l'acqua erogata pro capite ammonta a 220 litri, 201 litri nel Mezzogiorno e 184 nella regione insulare. Rispetto alla qualità del servizio di erogazione dell'acqua nelle abitazioni, a livello nazionale il 10,4% delle famiglie lamenta delle irregolarità; questo valore raggiunge il 21,2% nel Mezzogiorno e il 29,3% in Sicilia. Le famiglie che dichiarano, invece, di non fidarsi a bere l'acqua di rubinetto è pari al 29,0% a livello nazionale, 38,4% nelle regioni del Mezzogiorno e coinvolge più della metà delle famiglie in Sicilia.

La tutela degli ecosistemi legati all'acqua rappresentano un altro aspetto cruciale per la salvaguardia dell'intero ciclo naturale della risorsa idrica, attraverso il trattamento di depurazione delle acque reflue e un maggiore controllo dell'inquinamento di tutti gli specchi d'acqua. La percentuale di carichi inquinanti di origine civile confluiti in impianti di tipo secondario o avanzato è stimata al 59,6% dei carichi inquinanti potenziali generati sul territorio nazionale, in Sicilia il 43,9% viene depurato. Di contro, sul piano della fruibilità delle acque di balneazione, il 66,9% delle coste è balneabile<sup>7</sup> in Italia, il 67,4% nel Mezzogiorno e il 55,4% in Sicilia. La percentuale di corpi idrici che hanno raggiunto l'obiettivo di qualità ecologica sul totale dei corpi idrici delle acque superficiali (fiumi e laghi) è pari a livello nazionale a 41,7%.

La disponibilità di acqua e anche di cibo, il clima, come anche l'aria che respiriamo sono regolati dal mare e dagli oceani. L'aumento delle concentrazioni di gas serra costituisce la principale determinante del riscaldamento globale non solo dell'atmosfera, ma anche degli oceani, con anche il conseguente innalzamento del livello del mare. L'eccessivo assorbimento di CO<sub>2</sub> determina inoltre l'acidificazione delle acque, con conseguenze gravi sugli ecosistemi marini. A questo si deve sommare l'inquinamento marino proveniente dalle attività terrestri che, insieme alle pratiche di pesca distruttive, mettono a rischio la capacità rigenerativa delle risorse ittiche e la salute umana. La maggior parte degli stock

---

7. La quota non balneabile include non solo le zone che presentano rischi di natura igienico-sanitaria o di sicurezza, ma anche le aree militari, i porti, le foci dei fiumi e le aree soggette a tutela naturale.

ittici nell'area del Mediterraneo Occidentale è in sovrasfruttamento (83,3% nel 2016). In Italia, la superficie delle aree marine protette è pari complessivamente a 3.020,5 chilometri quadrati, i tre quarti dei quali si trovano in Sardegna (848,3 km<sup>2</sup>), Sicilia (793,1 km<sup>2</sup>) e Toscana (661,4 km<sup>2</sup>). Le aree marine comprese nella rete Natura 2000 hanno nel 2017 una estensione pari a 5.878 chilometri quadrati, di cui 1.693 si trovano in Sicilia.

Affrontare la crisi climatica è una priorità: la mitigazione e l'adattamento sono i temi al centro delle politiche globali, dove la sfida che si pone è quella di conseguire una transizione verso un'economia green, a basse emissioni di carbonio, preservando i tassi di crescita economica. A livello globale, le emissioni di anidride carbonica sono aumentate del 40% dal 2000. I maggiori responsabili delle emissioni prodotte sono stati i paesi sviluppati fino al 2008; successivamente questi hanno iniziato a ridurle – in conseguenza del calo della produzione dovuto alla crisi economica, ma anche grazie alla riconversione degli approvvigionamenti di energia e all'efficientamento dei sistemi – mentre i paesi in via di sviluppo le hanno aumentate per perseguire gli stessi livelli di crescita. I cambiamenti climatici sono anche causa dell'inasprimento di alcune calamità di natura climatica e idro-meteorologica, con effetti a cascata e multirischio soprattutto dove il territorio è più fragile e sovrasfruttato: eventi climatici estremi quali ad esempio i nubifragi acuiscono le conseguenze di frane, alluvioni. La Sicilia presenta valori al di sotto della media per la percentuale di popolazione esposta al rischio frane e alluvioni, mentre risulta più vulnerabile all'impatto degli incendi boschivi anche per via delle temperature elevate, l'intensificarsi di ondate di calore e periodi di siccità dovuti a carenza di precipitazione: nel 2017 la superficie percorsa dal fuoco per 1.000 km<sup>2</sup> si attesta su 13,2, contro 5,4 in media in Italia (Figura 7).

### 3.2.2. Difesa della biodiversità e degrado del suolo

La salvaguardia degli ecosistemi terrestri dipende essenzialmente dalla capacità di contrasto alle diverse forme di degrado dell'ambiente e del territorio, con particolare riguardo alla perdita di biodiversità. In Italia, nel 2015 la copertura boschiva è pari al 31,6% del territorio nazionale (FAO, 2016) e dal 2000 la sua estensione è aumentata in media dello 0,6% l'anno, come pure la densità dei boschi in termini di biomassa nel soprassuolo (da 95 a 111 t/ha)<sup>8</sup>. In generale, la crescita e la densificazione delle aree forestali possono considerarsi segnali positivi per la conservazione della biodiversità, e certamente migliorano l'assorbimento del carbonio, ma nel nostro Paese sono in larga misura conseguenti all'abbandono dei paesaggi rurali dell'entroterra, un fenomeno non privo di

8. Sono considerate “boschi” le parti di territorio con copertura arborea maggiore del 10% su un'estensione di almeno 0,5 ha, con alberi dell'altezza minima di 5 m a maturità *in situ*.

ricadute negative. Nel 2017, il sistema delle aree naturali protette copre circa l'80% delle Aree chiave per la biodiversità e, in particolare, il 78% per gli ecosistemi terrestri e l'84,7% per quelli d'acqua dolce (UNEP-WCMC *et al.*, 2018)<sup>9</sup> e il 21,6% dell'intero territorio nazionale (Istat, 2019)<sup>10</sup>. Nel Mezzogiorno, le aree protette coprono oltre un quarto della superficie territoriale (oltre un terzo in Abruzzo e Campania), mentre la copertura è mediamente più bassa (meno del 20%) nelle regioni del Centro-Nord, con un minimo del 12,2% in Emilia-Romagna. Un importante fattore di pressione sull'ambiente è il consumo di suolo legato ai processi di urbanizzazione. Nel 2017, il *soil sealing* continua ad avanzare al ritmo di 14 ettari al giorno: le superfici artificiali che inibiscono la funzionalità ecologica del suolo coprono il 7,65% del territorio nazionale, ma il 10,4% in Campania, il 12,4% in Veneto e il 13% in Lombardia; mentre le regioni meno toccate sono Valle d'Aosta, Basilicata e Sardegna, con valori compresi fra il 2 e il 4% (ISPRA-SNPA, 2018a). Per la varietà degli ambienti naturali e la presenza di numerose specie endemiche, l'Italia è tra i paesi più ricchi di biodiversità in Europa, ma questo patrimonio è anche tra i più esposti alle minacce derivanti dalle pressioni antropiche: oltre il 30% delle specie terrestri di vertebrati presenti sul nostro Paese è a rischio di estinzione (Rondinini *et al.*, 2013), mentre continua a crescere la presenza di specie alloctone invasive: in media, sono più di 11 le nuove specie introdotte ogni anno dal 2000 al 2017 (ISPRA-SNPA, 2018b).

### 3.2.3. Energia e consumo responsabile

L'adozione di stili di vita e di consumo improntati alla sostenibilità da parte della società civile assume un ruolo determinante per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Altrettanto rilevante è il ruolo giocato dal sistema economico e produttivo, fulcro essenziale della messa in opera di modelli di produzione (e consumo) sostenibili e leva di una crescita economica finalizzata a ridurre gli effetti sull'ambiente. L'incremento della produttività e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse e la promozione di processi e tecnologie meno nocivi per l'ambiente rappresentano obiettivi primari, monitorati, in particolare, nell'ambito dei Goal 7 (intensità energetica e fonti energetiche rinnovabili) e 12 (consumo di materia e economia circolare). Gli effetti di una gestione sostenibile delle risorse naturali nelle attività di produzione e distribuzione sono rilevanti,

9. Le Aree chiave per la biodiversità (KBA) sono identificate da una rete di istituzioni accademiche e organizzazioni governative e non governative attraverso procedure e criteri scientifici concordati a livello globale, quindi classificate e registrate nel World Database of Key Biodiversity Areas ([www.keybiodiversityareas.org](http://www.keybiodiversityareas.org)), gestito da BirdLife International per conto della KBA Partnership.

10. Fonte: Elaborazione Istat su dati MATTM. La stima considera, al netto delle sovrapposizioni, i siti inclusi nell'Elenco ufficiale delle aree naturali protette (EUAP) e quelli appartenenti alla Rete Natura 2000.

non solo per il miglioramento delle condizioni dei nostri ecosistemi, ma anche della salute e del benessere sociale, rappresentando al contempo uno strumento di ottimizzazione dei processi economici stessi e di competitività economica.

Il Goal “Energia pulita ed accessibile” vede l’Italia caratterizzarsi per apprezzabili risultati – in un’ottica di confronto sia temporale sia territoriale – rispetto alle importanti priorità delle politiche europee e nazionali in ambito energetico. I progressi in questo campo disegnano peraltro una geografia distante dalla classica divisione Nord/Mezzogiorno a vantaggio del Settentrione (Figura 8).

Grazie anche al contributo delle politiche di incentivazione dell’efficienza energetica portate avanti nel nostro Paese, l’Italia ha ridotto progressivamente l’intensità energetica primaria (rapporto tra il consumo interno lordo di energia e il prodotto interno lordo): da 113,2 tonnellate equivalenti di petrolio per milione di euro di Pil del 2006, a 98,4 del 2016 (-12,1%). Nel confronto europeo, l’Italia si distingue per una contenuta intensità energetica: fatto pari a 100 il valore medio dell’Ue, il nostro Paese assume un valore pari a 83, collocandosi al sesto posto della graduatoria internazionale. Nel periodo 2009-2015, il contributo maggiore alla decrescita dell’intensità energetica primaria italiana è arrivato, dalle Isole (-23,8%) e in particolare dalla Sardegna (-38%). Notevoli anche i risultati di Molise, Marche e Abruzzo (-30% circa). Nel 2015, le regioni che registrano l’intensità energetica più bassa sono le Marche, il Lazio, il Trentino-Alto Adige, la Liguria, la Campania, l’Abruzzo e la Lombardia. Occorre tuttavia considerare come i fabbisogni energetici delle singole regioni risentano di numerosi elementi: le condizioni meteo-climatiche, che influiscono sulle esigenze di climatizzazione, la struttura economica e la relativa diffusione di attività produttive più o meno energivore, e altri ancora.

Anche rispetto alla produzione di energia da fonte rinnovabile, ulteriore rilevante obiettivo delle politiche europee in materia ambientale ed energetica. L’Italia presenta avanzamenti positivi, segnando un recupero rispetto agli altri paesi europei che l’ha portata a raggiungere, sin dal 2014, il target del 17% di consumi coperti da fonte rinnovabile assegnatole, per il 2020, dal pacchetto Clima-energia dell’Ue. Dopo il rallentamento nella crescita segnato tra il 2013 e il 2015, nel 2017 torna a crescere la quota di consumo da fonti energetiche rinnovabili (FER), attestandosi al 18,3% (+0,9 punti percentuali rispetto al 2016), un valore al di sopra del contributo medio europeo, sebbene ancora distante dai paesi con una più antica tradizione in questo campo.

A livello territoriale, l’apporto di energia da FER risulta condizionato, anche dalla disponibilità di risorse ambientali e meteo-climatiche. Nel 2016, si caratterizzano per un più ampio ricorso alle rinnovabili la Valle d’Aosta (con il 90% di consumi energetici complessivi da rinnovabili), le province autonome di Bolzano e Trento (rispettivamente 66% e 45%), la Calabria (40%), il Molise

e la Basilicata (37%). La quota è elevata anche in Abruzzo, Sardegna e Umbria, mentre registra i valori più bassi in Liguria (9%), Lazio (10%), Emilia-Romagna (11), Sicilia (12%) e Lombardia (14%). Nel settore elettrico, l'apporto delle rinnovabili risulta superiore nel Mezzogiorno, dove raggiunge il 41,4%, collocandosi al 27,7% nel Nord e al 26,6% nella ripartizione centrale. Le regioni che contribuiscono maggiormente al consumo da FER elettriche sono, oltre alla Valle d'Aosta, al Trentino Alto Adige e alla provincia autonoma di Bolzano (in cui la produzione da rinnovabili eccede la domanda interna) la Basilicata, il Molise e la Calabria. Le fonti rinnovabili elettriche risultano invece più scarsamente sfruttate in Liguria, Lazio ed Emilia-Romagna.

In Italia, nel corso del tempo, si è assistito a una riduzione del consumo di risorse materiali: il rapporto tra consumo di materiale interno (quantità di materiali utilizzati dal sistema socio-economico) e Pil si è ridotto, tra il 2000 e il 2017, di circa il 50% (da 0,61 a 0,31 tonnellate per 1.000 Euro). Più in particolare, tra il 2007 e il 2014 si osserva una fase ininterrotta di decrescita, determinata anche dal complessivo rallentamento della produzione italiana (in particolare, del settore delle costruzioni) e dalla progressiva diminuzione del peso dell'industria sul totale dell'economia. Il 2015 segna un nuovo incremento del consumo di materia (CMI) in concomitanza con la ripresa delle attività produttive, a dimostrazione di come l'auspicato disaccoppiamento tra sviluppo delle attività economiche e pressioni sugli eco-sistemi sia ancora lontano da raggiungere. Segue un periodo di stabilità. L'Italia occupa una posizione di vantaggio rispetto alla maggior parte dei paesi dell'Ue che, invece, presentano economie a elevata intensità di consumo materiale, collocandosi al terz'ultimo posto nella graduatoria Ue del rapporto CMI/Pil (64% della media dell'Ue) e all'ultimo posto in termini di CMI pro capite (62%). Notevoli disparità si rilevano, tuttavia, a livello regionale: le regioni che consumano una minor quantità di materia in relazione all'output produttivo sono la Valle d'Aosta, la Liguria e il Piemonte; quelle a maggiore intensità di consumo Basilicata, Puglia, Molise, Sicilia e Umbria. Ciò dipende naturalmente, oltre che da una diversa efficienza nell'uso delle risorse materiali, dalla diversa caratterizzazione settoriale delle economie regionali.

Strettamente correlata al tema del consumo sostenibile è una gestione dei rifiuti finalizzata a ridurre le pressioni antropiche connesse alla restituzione all'ambiente di inquinanti e altre sostanze nocive per l'ambiente e la salute. L'implementazione di un efficiente ciclo dei rifiuti contribuisce alla transizione verso un modello di economia circolare che "chiuda il ciclo" di produzione dei beni, attraverso il riutilizzo e il riciclo, assicurando una crescita economica più coerente con la tutela dell'ambiente, ma anche con beneficio per l'economia e la competitività. L'approccio delle politiche europee alla gestione dei rifiuti si basa su una gerarchia di priorità che va dalla prevenzione, al riutilizzo, riciclaggio

e recupero, per finire con l'opzione residuale dello smaltimento in discarica o dell'incenerimento senza recupero di energia<sup>11</sup>.

L'andamento degli indicatori relativi alla gestione dei rifiuti presenta luci e ombre. Apprezzabili segnali di miglioramento si osservano, nel corso del tempo, rispetto alla percentuale di rifiuti urbani conferiti in discarica (diminuita dal 60% del 2004 al 23% del 2017), e alla percentuale di riciclaggio, arrivata a sfiorare, nel 2017, il target del 50% stabilito dall'Ue per il 2020. L'Italia risulta però ancora indietro rispetto agli obiettivi di raccolta differenziata stabiliti dalla normativa: benché più che raddoppiata rispetto al 2004, la percentuale di rifiuti oggetto di raccolta differenziata, pari nel 2017 al 55,5%, è ancora al di sotto dell'obiettivo previsto per il 2012 (65%). I divari territoriali sono inoltre molto consistenti. Le ripartizioni meridionale e centrale hanno quintuplicato (dall'8,1% al 41,9%) e quasi triplicato (dal 18,3 al 51,8%), rispettivamente, la quota di raccolta differenziata del 2004. Ciò nonostante, il Nord (64,5%) si attesta ancora su livelli più elevati rispetto al Centro e, soprattutto, al Sud. Il dato regionale disegna divari ancor più pronunciati: nel 2017, nella provincia autonoma di Trento il 75% dei rifiuti sono stati differenziati; in Veneto la raccolta differenziata supera il 70%. Seguono Lombardia, la provincia autonoma di Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche e Sardegna. Nonostante la crescita registrata nell'ultimo anno (+6,3 punti percentuali), la Sicilia (22%) si colloca all'estremo opposto della graduatoria, seguita da Molise, Calabria, Puglia e Basilicata.

### 3.2.4. Agricoltura e lotta alla malnutrizione

Il Goal 2 consiste nell'accesso a un'alimentazione sana e nutriente per l'intera umanità. Se lo slogan *Fame zero* richiama giustamente l'attenzione sull'emergenza della sicurezza alimentare, l'articolazione di questo Obiettivo abbraccia un orizzonte più ampio, che spazia dal miglioramento degli aspetti quantitativi e qualitativi della nutrizione (inclusa la lotta all'eccesso di peso nei paesi più sviluppati) alla promozione dell'agricoltura sostenibile. All'attuazione del Goal 2 concorrono dunque fattori molto diversi, considerati ugualmente essenziali per garantire la sicurezza alimentare a una popolazione mondiale in rapida crescita e la sostenibilità ambientale dei sistemi di produzione del cibo: dal buon funzionamento dei mercati agricoli a un equo accesso alla terra e alla tecnologia,

---

11. L'Unione ha varato una serie di misure che prevedono specifici obiettivi comunitari al 2030 e 2035 (si vedano in particolare la Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, il Piano d'azione per l'economia circolare" COM(2015) 614 final e la Direttiva quadro riveduta sui rifiuti (UE) 2018/851). Gli obiettivi previsti dalla normativa italiana per la raccolta differenziata sono: almeno il 35% entro il 2006; almeno il 40% entro il 2007; almeno il 45% entro il 2008; almeno il 50% entro il 2009; almeno il 60% entro il 2011; almeno il 65% entro il 2012 (D.Lgs. 152/2006, L. 296/06).

dalle politiche di sostegno allo sviluppo rurale alla conservazione della diversità genetica vegetale e animale.

In Italia, la crescente diffusione dell'agricoltura biologica, che sfrutta la naturale fertilità del suolo favorendola con interventi limitati, promuove la diversità delle specie domestiche vegetali e animali ed esclude l'impiego di prodotti di sintesi e Ogm, è un segnale positivo di convergenza verso il Target 2.4, che sollecita l'evoluzione dell'agricoltura verso "sistemi di produzione alimentare sostenibili", che "aiutino a proteggere gli ecosistemi" e "migliorino progressivamente la qualità del suolo". In Italia, le superfici destinate alle coltivazioni biologiche (certificate o in fase di conversione, secondo le norme comunitarie e nazionali) ammontano nel 2017 a quasi 2 milioni di ettari, di cui circa due terzi localizzati nel Mezzogiorno (Ismea *et al.*, 2019). Il loro incremento è stato del 6,3% sull'anno precedente (con punte del 21,4% in Lombardia, del 18,3% in Veneto e del 17,5% in Sicilia) e del 71,4% sul 2010 (+83,8% nel Nord, +51,4% nel Centro, +76,2% nel Mezzogiorno). Diminuisce, inoltre, l'impiego dei fitofarmaci (13 kg/ha nel 2017, -20,2% sul 2010), mentre resta stabile intorno ai 500 kg/ha l'impiego dei fertilizzanti (Istat, 2019). Entrambi i tipi di prodotto sono utilizzati soprattutto nelle regioni del Nord (1.355 kg/ha di fertilizzanti e 28 kg/ha di fitofarmaci). È un segnale negativo, invece, la ripresa delle emissioni di ammoniaca del settore agricolo, che dopo aver toccato un minimo di 343 mila t nel 2014 sono tornate a crescere, e nel 2016 sono di nuovo sui livelli del 2010: 358 mila t, generate per circa il 60% dagli allevamenti di bestiame (ISPRA-SNPA, 2018a), mettendo a rischio il rispetto del Protocollo di Göteborg, che richiede un abbattimento del 5% l'anno a partire dal 2020<sup>12</sup>. Va nella direzione contraria a quella auspicata dall'Agenda 2030 anche l'Indice di orientamento all'agricoltura della spesa pubblica, cioè il rapporto fra il contributo dell'agricoltura alla produzione di valore aggiunto e il contributo della spesa pubblica al sostegno dell'agricoltura, sceso da 0,38 a 0,22 punti fra il 2010 e il 2017 (Istat, 2019). Per quanto riguarda i problemi della nutrizione, in Italia quasi un bambino su tre è sovrappeso (32,9% nella fascia di età 6-10 anni)<sup>13</sup> – una condizione che costituisce un rilevante fattore di rischio per lo sviluppo di obesità nell'età adulta e l'insorgenza precoce di numerose patologie croniche (Istat, 2019). Si tratta di una percentuale molto elevata, che tuttavia negli ultimi anni si va lentamente ma regolarmente riducendo (era del 36,6% nel 2010/11 e del 34,2% nel 2015/16). Considerando una fascia di età più ampia, che include anche gli adolescenti

12. L'obiettivo fissato dalla Direttiva NEC (2016/2284/UE) è pari alla riduzione del 5% delle emissioni per ogni anno dal 2020 al 2029 (come stabilito dall'aggiornamento 2012 del Protocollo di Göteborg) e del 16% a partire dal 2030, rispetto alle emissioni del 2005.

13. Per la definizione dell'eccesso di peso di bambini e adolescenti (6-17 anni) si è fatto ricorso ai valori-soglia per sesso e mese di vita adottati dalla International Obesity Task Force (<https://www.worldobesity.org/data/cut-points-used/newchildcutoffs/>).

(6-17 anni) la prevalenza scende al 24,2%, ma supera il 30% nel Mezzogiorno, con un massimo del 35,2% in Campania, mentre i valori più bassi (sotto il 15%) si rilevano in Liguria e Trentino-Alto Adige.

### 3.3. Città, istituzioni, salute e parità di genere

#### 3.3.1. Città sostenibili

Le città giocano un ruolo centrale nel raggiungimento di molteplici dimensioni dello sviluppo sostenibile, in quanto presentano legami e connessioni con tutti gli altri obiettivi (Istat, 2019). In Europa i tre quarti della popolazione vive in aree urbane. Le città sono responsabili della maggiore quota di consumo energetico e di emissioni di carbonio, della crescente pressione sull'ambiente e delle connesse problematiche legate alla qualità della vita e alla salute pubblica. Il governo dello spazio urbano è, pertanto, un fattore cruciale di sviluppo che pone sfide e opportunità e che coinvolge molteplici dimensioni concatenate tra loro. L'accesso ad alloggi e a servizi di base adeguati rientra tra gli obiettivi primari della popolazione. La condizione degli alloggi viene valutata considerando la presenza nelle abitazioni di problemi strutturali o di umidità, il sovraffollamento dell'abitazione e l'eccessivo rumore dai vicini o dalla strada. La quota di persone che vivono in abitazioni con problemi strutturali o di umidità è pari al 18,5% sul territorio nazionale, è lievemente maggiore nelle regioni del Mezzogiorno coinvolgendo il 19,4% della popolazione. Più sentito il problema del sovraffollamento che riguarda il 27,1% della popolazione: 28,1% nel mezzogiorno e il 22,4% in Sicilia. Infine, la percentuale di persone che vivono in abitazioni con rumore dai vicini o dalla strada è riscontrata dal 12,5% della popolazione, il 13,2% nel Mezzogiorno. In tema di edificazione e gestione del territorio, risulta critico il dato sull'abusivismo edilizio, con un indice nazionale già molto elevato pari a 19,8 nel 2017 che raggiunge nel Mezzogiorno il valore di 49,3 (60,9 in Sicilia); da associare a questo il dato sull'impermeabilizzazione e consumo di suolo pro capite che è pari a 381 metri quadri per abitante a livello nazionale, 366 in Sicilia. La gestione dei rifiuti rappresenta un ulteriore elemento da mettere a sistema nel governo del territorio. La quota di rifiuti urbani conferiti in discarica è notevolmente diminuita negli anni fino arrivare al 23,4%, ma nel Mezzogiorno rimane al 40,2% e 72,9% in Sicilia. Una ulteriore dimensione per la qualità della vita delle città riguarda l'incidenza della superficie adibita a verde fruibile nei capoluoghi di provincia, che è in media di 9,1 m<sup>2</sup> ogni 100 di superficie urbanizzata. A questo si connette il fenomeno degli indici climatici estremi, che evidenzia nelle città un generale incremento degli indici di estremi di caldo e una diminuzione degli indici di estremi di freddo (Istat, 2019). Una

Figura 7 – Risorse idriche, ambiente e clima, difesa della biodiversità e degrado del suolo (indicatori SDG dei Goal 6, 13, 14 e 15 per regione e per quintile)

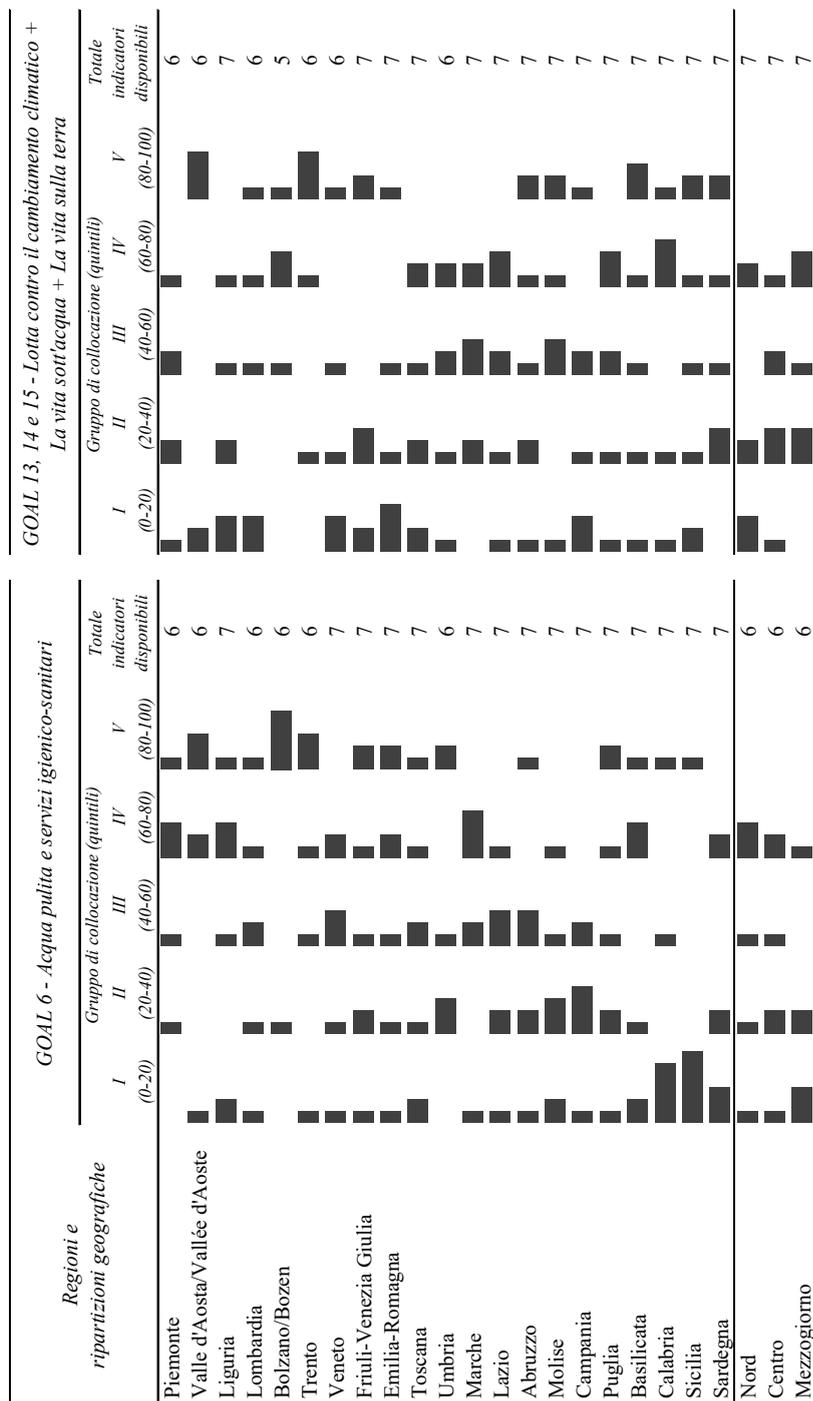
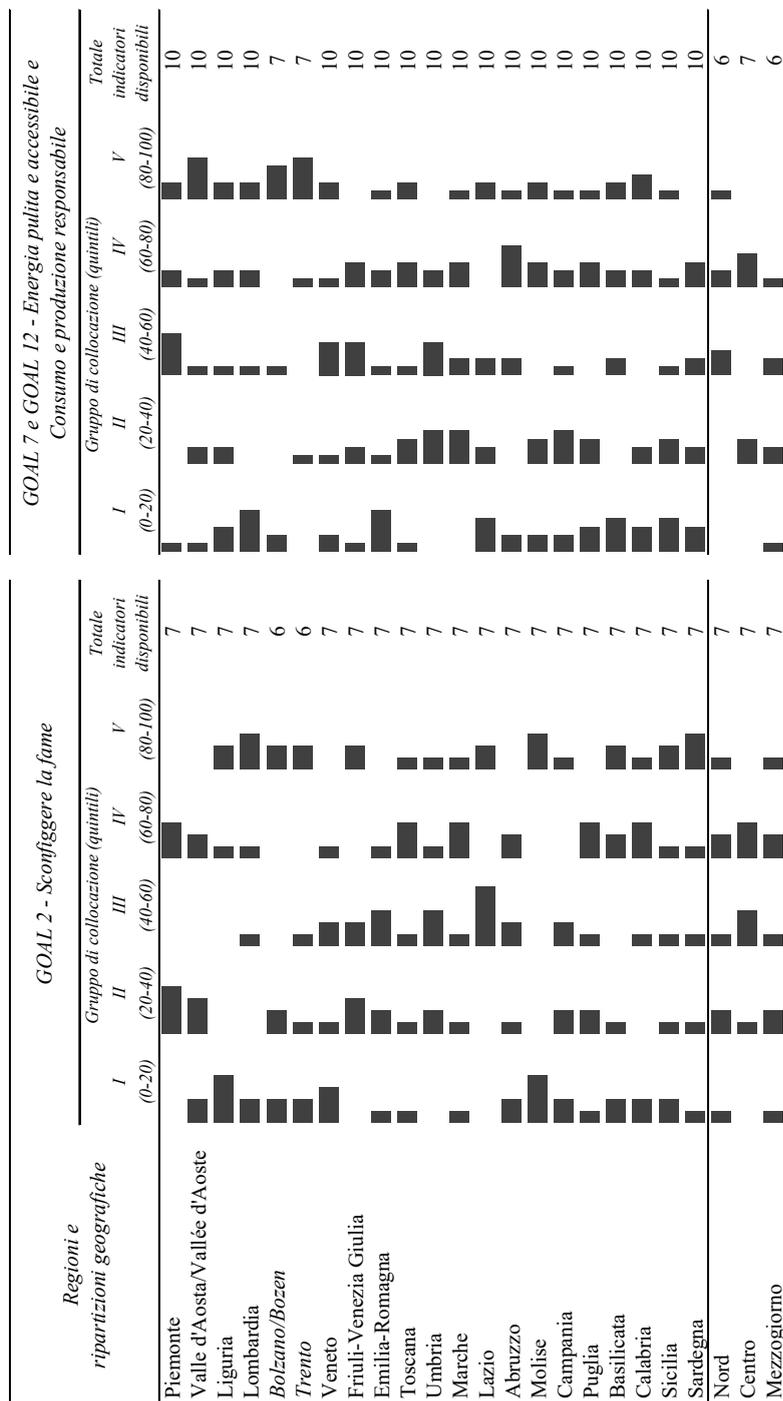


Figura 8 – Energia e consumo responsabile e sostenibile, agricoltura e lotta alla malnutrizione (indicatori SDG dei Goal 2, 7, 12 per regione e per quintile)



ulteriore connessione riguarda il problema dell'inquinamento atmosferico, che seppure tendenzialmente in diminuzione nel corso degli anni passati, presenta livelli di concentrazione di inquinanti ancora elevata e non più in diminuzione, con conseguenti superamenti dei limiti massimi consentiti e rischi per la salute umana. A questo è legato il tema della mobilità sostenibile e quindi del trasporto pubblico. A livello nazionale circa un terzo della popolazione (32,4%) dichiara di avere difficoltà di collegamento con mezzi pubblici nella zona in cui risiede; il problema è riscontrato nel Mezzogiorno dal 37,7% della popolazione (37,1% in Sicilia).

### 3.3.2. Istituzioni forti

Promuovere società pacifiche e inclusive, fornire accesso alla giustizia per tutti, costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli sono aspetti fondamentali per garantire che nessuno venga lasciato indietro, così come i principi di partecipazione e rappresentanza inclusiva nel processo decisionale sono fondamentali per facilitare il progresso. In riferimento al tema della pace e della sicurezza delle persone sono considerate diverse misure (Figura 9). Prima tra queste il tasso di omicidi, che risulta in diminuzione degli anni e al di sotto della media Eu28. Nel 2017, in Italia sono state uccise 357 persone, 234 uomini e 123 donne, pari a 0,6 omicidi ogni 100 mila abitanti. Gli omicidi di uomini si verificano soprattutto nel Mezzogiorno e sono la porzione che ha registrato la riduzione più forte. Viceversa, per le donne il decremento negli anni è molto più contenuto, seppure il numero delle donne uccise rimane inferiore rispetto a quello degli uomini. Il tema della sicurezza viene osservato anche dal lato soggettivo della percezione; il 60,6% della popolazione si sente sicura camminando da sola per strada ed è buio; la percezione di sicurezza è legata alla dimensione urbana ed alla vulnerabilità di alcune fasce di popolazione, quali le donne e gli anziani. Sul tema dell'accesso alla giustizia e all'efficienza del sistema, la durata dei procedimenti civili risulta essere in generale piuttosto elevata e pari a 429 giorni in media per l'espletamento di un procedimento; nel Mezzogiorno i tempi si allungano fino a 592 giorni e 564 in Sicilia. Sul fronte penale, la percentuale di detenuti adulti in attesa di primo giudizio sul totale dei detenuti adulti è pari al 16,5% in Italia, mentre nel Mezzogiorno il dato è superiore alla media nazionale (18,6%).

### 3.3.3. Disuguaglianze di genere

In tema di parità di genere e dell'empowerment economico femminile, il progresso verso lo sviluppo sostenibile non può realizzarsi senza la componente femminile della società, eliminando ogni forma di discriminazione e di violenza e garantendo la partecipazione attiva delle donne nella sfera pubblica. In tema

di violenza fisica, sessuale e psicologica, si registra una generale diminuzione degli episodi ma un aumento della loro gravità: la violenza più estrema, come gli stupri e i tentati stupri, non è infatti diminuita, come anche quella che ha comportato l'uso o la minaccia di uso di armi. Sono inoltre più numerosi i casi che hanno comportato ferite e quelli in cui le donne si sono sentite in pericolo di vita. La violenza domestica<sup>14</sup> coinvolge il 6,6% delle donne nel 2014 e il 4,9% nel 2006. Sul piano dell'accesso al mondo del lavoro rimane un ampio, seppure in diminuzione, il divario tra uomini e donne nel lavoro domestico e di cura non retribuiti: il tempo giornaliero dedicato dalle donne è circa 2,6 volte superiore a quello degli uomini. Il tasso di occupazione delle donne con figli in età prescolare rispetto alle donne senza figli si attestava intorno al 70% nel 2007 ed ha raggiunto il valore massimo nel 2015, con 77,8%; successivamente ha registrato una battuta di arresto e negli ultimi tre anni è peggiorato fino al 73,8% a livello nazionale nel 2018; questo è avvenuto in particolare nelle regioni del Mezzogiorno che già presentavano lo svantaggio maggiore (65,3%) rispetto al Nord (80,5%). La percentuale di donne elette al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati sul totale degli eletti è aumentata nel 2018 ed ha raggiunto la quota del 35,4%; nel mezzogiorno la quota è maggiore, pari a 37,4% e 43,8% in Sicilia. Anche la rappresentanza politica femminile a livello locale

registra un aumento e raggiunge il 21,2% nel 2019. Le donne in posizioni direttive, come i consigli d'amministrazione delle società quotate in borsa sono aumentate al 36% nel 2018, quando per esempio rappresentavano il 4,5% nel 2004. La presenza delle donne nei luoghi decisionali, economici e politici continua tuttavia a rimanere sottorappresentata rispetto a quella degli uomini. Un ulteriore tema affrontato riguarda l'ambito dei diritti riproduttivi e nello specifico il ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza che in Italia è in continua diminuzione fino ai livelli attuali pari a 6 casi ogni mille donne di 15-49 anni.

#### 3.3.4. Buona salute

In Italia, la salute e il benessere della popolazione ha registrato nel tempo enormi progressi. I tassi di mortalità neonatale e sotto i 5 anni d'età sono tra i più bassi in Europa e in diminuzione, tuttavia il Mezzogiorno continua a registrare un leggero svantaggio rispetto alle altre aree geografiche (Figura 10). Sono 58,7 gli anni attesi di vita in buona salute alla nascita nel 2017, aumentati di 2,7 anni dal 2009 nel caso delle donne e di 2 anniper gli uomini, sebbene le donne mantengono uno svantaggio; disuguaglianze territoriali vedono il Mezzogiorno con una differenza di circa 4 anni rispetto al Nord. Il tasso standardizzato di

---

14. Percentuale di donne di 16-70 anni che hanno subito violenza fisica o sessuale dal partner negli ultimi 5 anni precedenti l'intervista sul totale delle donne di 16-70 anni che hanno o hanno avuto un partner.

mortalità tra 30-69 anni per tumori maligni, diabete mellito, malattie cardiovascolari e malattie respiratorie croniche è in costante diminuzione dal 2004, pari a 223,3 per 100 mila abitanti, 246 nel Mezzogiorno e 243,6 in Sicilia. Gli uomini (284,4) registrano un tasso maggiore rispetto alle donne (166,5). L'incidenza delle infezioni da HIV è scesa nel 2017 a 5,7 nuovi casi ogni 100.000 residenti, 5,5 in Sicilia. Il tasso standardizzato di mortalità per suicidio è in Italia più contenuto rispetto al resto dell'Europa con 5,8 suicidi per 100 mila abitanti; 4,8 in Sicilia. Rimangono ancora delle criticità legate a stili di vita poco corretti come il consumo di alcol e di tabacco e la mortalità per incidenti stradali. Nel 2017 i decessi per incidente stradale tornano ad aumentare, con 3.378 persone decedute (5,4 per 100.000 abitanti). Nel Mezzogiorno il tasso è di poco inferiore e pari a 4,7 (4,0 in Sicilia). Nello stesso anno il 16,7% delle persone di 15 anni e più ha comportamenti a rischio nel consumo di alcol, più diffuso tra gli uomini e tra le persone che vivono al Nord, dove il tasso arriva al 19%, mentre in Sicilia, per esempio, si attesta al 10,6%.

#### **4. Le strategie regionali e i futuri sviluppi**

La ricchezza informativa offerta del Sistema informativo Istat – SDGs consente di accedere e disporre dell'informazione statistica utile per il monitoraggio degli avanzamenti verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile a livello nazionale, ma anche di effettuare approfondimenti con analisi territoriali più granulari e altre disaggregazioni, nonché di sviluppare differenti metodologie di analisi a seconda di specifici scopi, di analizzare le connessioni tra fenomeni mettendo in relazione tra loro più dimensioni. L'uso e l'analisi dei dati deve essere il più possibile improntata, infatti, ad un approccio sistemico, che possa consentire analisi dei goal e tra goal sia nel contesto globale, sia nell'ambito delle realtà nazionali e locali, per poter cogliere lo stato e le evoluzioni dei fenomeni nel tempo, per posizionarsi, individuare priorità e orientare le azioni, quindi definire dei traguardi specifici in base alle realtà locali, individuando le maggiori leve e costruendo modelli di valutazione dei risultati raggiunti; un ulteriore aspetto cruciale riguarda la definizione di una comunicazione efficace per una maggiore diffusione della cultura della sostenibilità a tutti i livelli. Si tratta di un lavoro in continua evoluzione, che tiene conto dei miglioramenti nella produzione delle misure statistiche nell'ambito del Sistema Statistico nazionale<sup>15</sup> e

15. Gli indicatori statistici sono stati elaborati grazie alle azioni sinergiche sviluppate in ambito Sistan e altro, con diverse istituzioni, tra cui Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Istituto Superiore di Sanità, Invalsi, ENEA, GSE, INGV, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero degli affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione dell'università e della Ricerca, Ministero di Giustizia, Ministero dell'Interno, ASviS, Consob, Cresme.

Figura 9 – Città sostenibili e istituzioni forti (indicatori SDG dei Goal 11 e 16 per regione e per quintile)

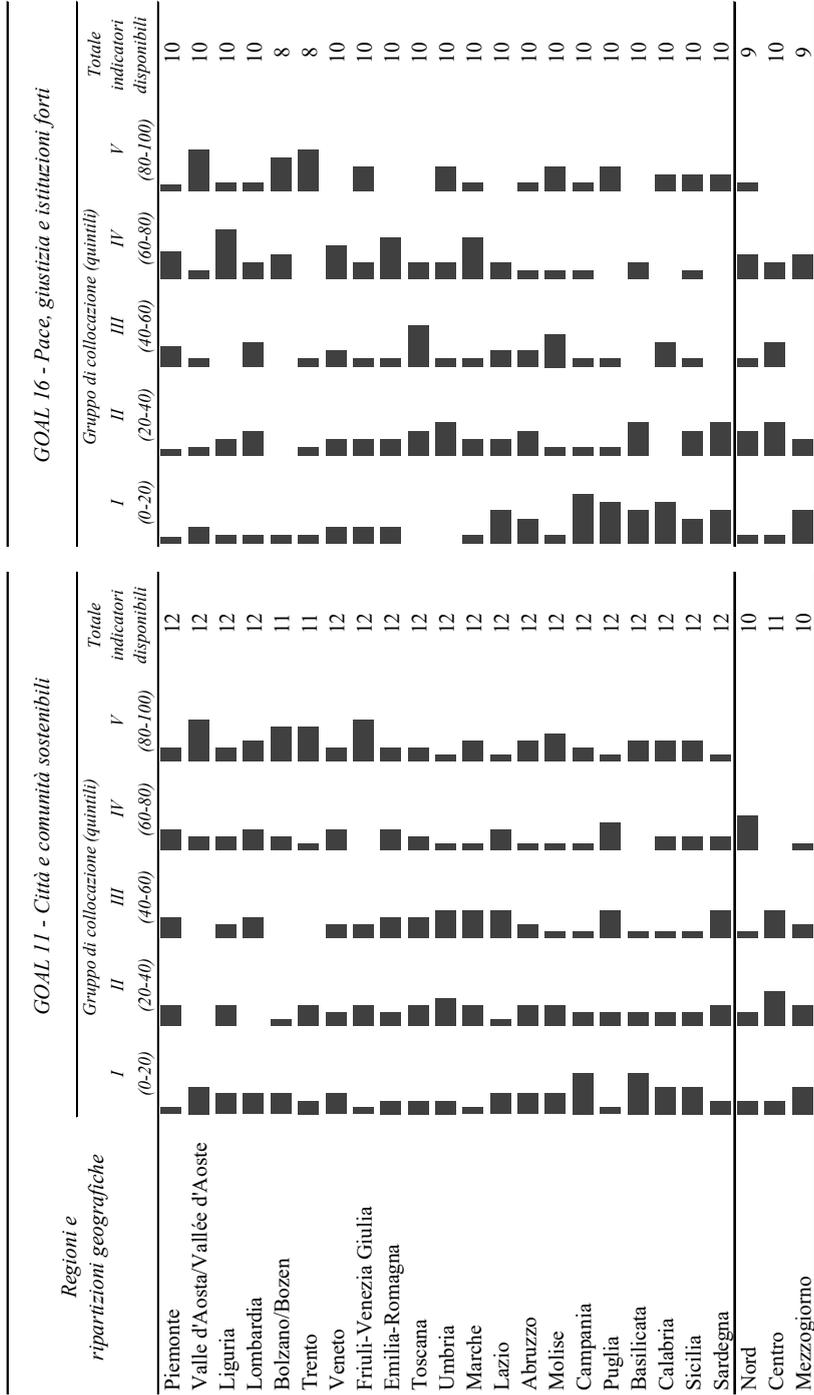
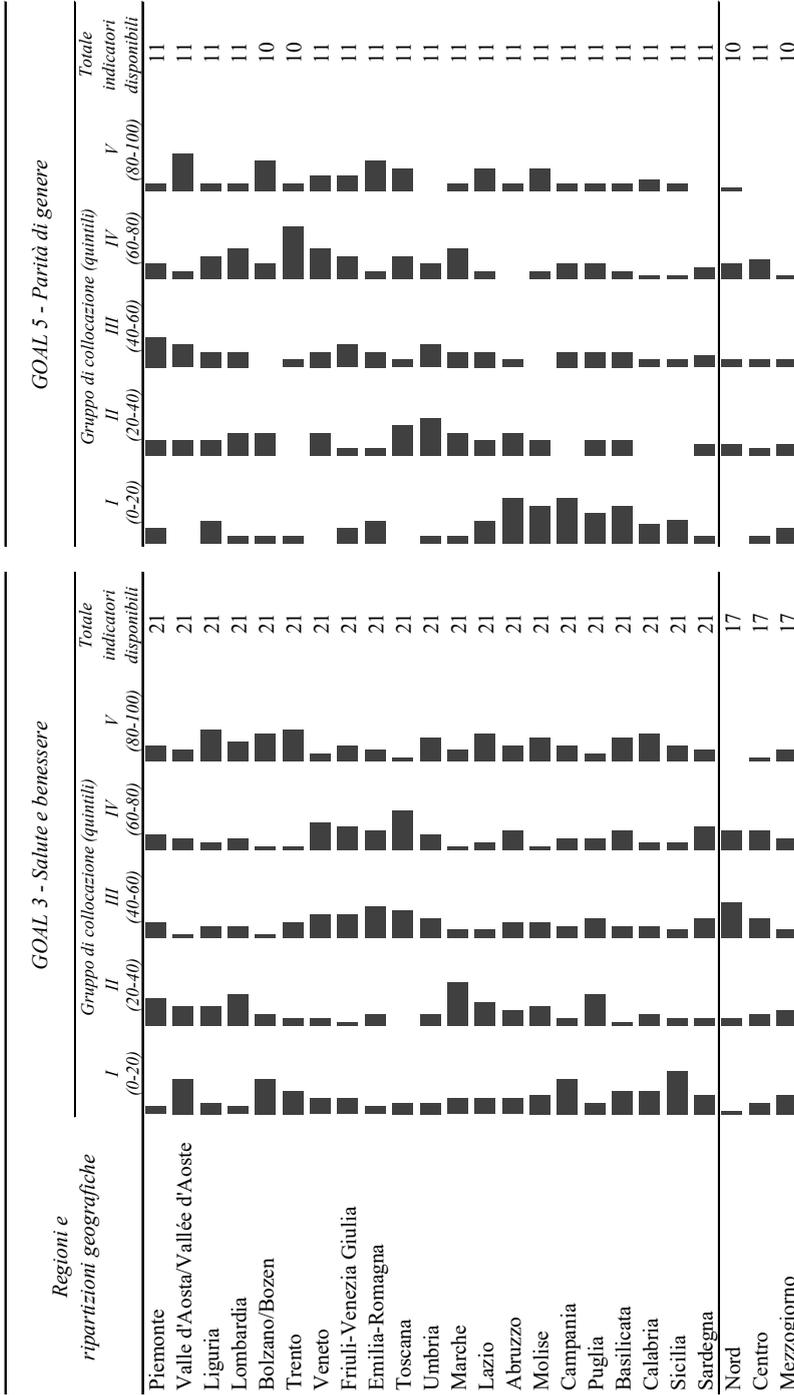


Figura 10 – Salute e parità di genere (indicatori SDG dei Goal 3, 5 per regione e per quintile)



della progressiva estensione e articolazione dell'attività di "mappatura" degli indicatori proposti da UN-IAEG-SDGs. È una sfida globale, che offre grandi opportunità per il Paese, per il Sistan, per le analisi territoriali socio-economiche e delle interconnessioni anche in relazione ai cambiamenti climatici ed allo sviluppo umano sostenibile, che verranno perseguite e sviluppate considerando la necessità di un'accresciuta consapevolezza della visione sistemica, integrata ma concreta.

## Bibliografia

- AA.VV. (2018), *La povertà minorile ed educativa*. Napoli: Giannini Editore.
- Alivernini F., Manganelli S., Lucidi F. (2017), Dalla povertà educativa alla valutazione del successo scolastico: concetti, indicatori e strumenti validati a livello nazionale. *ECPS Journal*, 15. Doi: 10.7358/ecps-2017-015-aliv.
- FAO (2016), *Global Forest Resources Assessment 2015. How are the World's Forests Changing?* Second edition. Rome: FAO. [www.fao.org](http://www.fao.org).
- ILO – International Labour Office (2018), *World Employment Social Outlook – Trends 2018*. Genève: ILO.
- Invalsi (2018), *Rapporto Nazionale – Rapporto Prove Invalsi 2018* – [www.invalsi.it](http://www.invalsi.it).
- Ismea, MIPAAFT, CIHEAM (2019), *Sinab-Bio in cifre 2018* – [www.sinab.it](http://www.sinab.it).
- ISPRA-SNPA (2018a), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Roma: Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, ISPRA Rapporti n. 288/2018 – [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it).
- ISPRA-SNPA (2018b), *Annuario dei dati ambientali*. Roma: Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, ISPRA *Stato dell'ambiente 84/2019* – [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it).
- Istat (2018a), *Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie. Statistiche Report*. Roma: Istat – [www.istat.it](http://www.istat.it).
- Istat (2018b), *Rapporto SDGS 2018 – Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*. Roma: Istat – [www.istat.it](http://www.istat.it).
- Istat (2019), *Rapporto SDGS 2019 – Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*. Roma: Istat – [www.istat.it](http://www.istat.it).
- OECD (2017), *How Does Italy Compare on Child Well-Being? Child Well-Being Data Portal Country Factsheet Italy* – [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Rondinini C., Battistoni A., Peronace V., Teofili C. (2013), *Lista Rossa IUCN dei Vertebrati Italiani*. Roma: Comitato Italiano IUCN e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – [www.iucn.it](http://www.iucn.it).
- Save the Children (2018), *Nuotare contro corrente – Povertà educativa e resilienza in Italia* – [www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it).
- UNEP-WCMC, IUCN, NGS (2018), *Protected Planet Report 2018 – Tracking progress towards global targets for protected areas*. UNEP-WCMC, IUCN and NGS: Cambridge UK; Gland, Switzerland; and Washington, D.C., USA.
- UN – United Nations (2016), *The Sustainable Development Goals Report 2016*. New York: United Nations.

UN – United Nations (2017), SDG Indicators – Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations.

World Commission on Environment and Development (1987), Our Common Future. Oxford: Oxford University Press.

## **SDG in italian regions: indicators, patterns and implications for regional policies**

### **Abstract**

The 2030 Agenda for Sustainable Development is based on balancing the four fundamental dimensions of sustainable development: economic, social, environmental and institutional. In this approach, the analysis of territorial (regional) inequalities plays a crucial role, as recalled by the motto “No one left behind”. Currently, 175 statistical measures of the 303 released by Istat for monitoring the SDGs are available at the regional level. This work presents the sustainable development indicators available for the Italian regions, their territorial patterns, and the possible implications for regional policies. To outline a geography of sustainable development, the Goals have been grouped as follows, according to the similarities found in their territorial distributions: 1) Poverty, Inequality and Education; 2) Work and Enterprises; 3) Water resources, Environment, Climate, Biodiversity and Land degradation; 4) Sustainable energy, Responsible consumption, Agriculture and Nutrition; 5) Sustainable cities and Strong institutions; 6) Gender inequalities and Good health. Further developments can be envisaged in the analysis of socio-economic and territorial interconnections.

# Microcredit, regional programs and credit guarantees in Italy

Massimo Arnone\* Vincenzo Provenzano<sup>o</sup>

## Abstract

*This work proposes an analysis of microcredit initiatives analyzed at the territorial level. The differences are analyzed on the basis of distinctive features to identify different ways to develop microcredit in Italy. An empirical analysis is also carried out to verify the existence of a statistically significant correlation between the characteristics of entrepreneurial microcredit programs and their default risk. The presence of credit guarantee systems and the role of bank intermediaries as promoters significantly mitigate the risk of default on these initiatives. Regional microcredit programs do not show significant territorial differences in terms of credit guarantees.*

## 1. Introduction

What is the link between entrepreneurial microcredit programs in Italy and their default rate?

In recent years, Italy has experienced a remarkable development of microcredit programs. In 2007-2010, in the midst of the crisis of recent years, it occurred a growth of 460% (Bendig *et al.*, 2014). The number of credits from surveyed microfinance institutions and approximately 290% in delivered volumes. These data are not significant in absolute terms. The high fragmentation of microcredit initiatives and the ambiguity of the definitions offered may explain why microcredit is not fully applied. Also the initiatives reflect different views, from the more social, traditional charitable views shaped by religious and non profit organizations to the more entrepreneurial approach adopted in the commercial banking system.

In recent years, however, Italy has witnessed the growth of entrepreneurial microcredit. In particular, the entrepreneurial microcredit (Brunori *et al.*, 2014,

---

\* University of Messina, Department of Economics, Messina, Italy, e-mail: [marnone@unime.it](mailto:marnone@unime.it).

<sup>o</sup> University of Palermo, Department of Economics, Business and Statistics, Palermo, Italy, e-mail: [vincenzo.provenzano@unipa.it](mailto:vincenzo.provenzano@unipa.it) (corresponding author).

Negro, 2013, Andreoni *et al.*, 2013) refers to useful products and services to promote the development of entrepreneurial styles, with the aim of creating virtuous mechanisms that allow micro-entrepreneurs to generate income by allowing the financial autonomy of individuals. The Italian Microcredit has specific features and “Social microcredit” is the definition found in Italian legislation which refers both to support household consumption, and the ability to develop business activities to non-bankable and poor people. Italian legislators have paid particular attention to this definition partially adopted by the European Union.

A triangular model (Pizzo, Tagliavini, 2013) based on three actors such as promoters, lenders, as well as guarantors make possible the provision of microcredit. Promoters are microfinance institutions (NGOs, foundations, private or public entities) deeply rooted in the territory. The lenders are banks and microfinance institutions recognized by the Italian legislature from 2010 capable to grant loans and may affect the final outcome of the borrowing operations. According to a non-banking operating model, (Riva, 2014; Andreoni *et al.*, 2013) guarantors may be financial public and private companies, private foundations, banks as well as other public and private entities able to cover microcredit risk. This paper tries to underline some critical points on the credit guarantee systems, and the role of intermediaries as promoters to mitigate the risk of default on microcredit initiatives in Italy. An important question concerns if the regional microcredit programs show territorial differences in terms of credit guarantees, and how may influence the recent development of microcredit for business activities. To do so in the second paragraph a brief summary is carried out on the regulation of microcredit and the Italian law follows rules that deviates from the European model. In the third paragraph follows the description of the dataset developed by Borgomeo and others, by calculating some basic metrics. In the fourth paragraph a simple empirical exercise is carried out on the importance of guarantees in Italian macro areas. Some brief notes conclude this paper.

## **2. Literature Review and the Italian Regulation**

Microfinance offers today a large amount of studies and a series of exciting possibilities for extending markets, reducing poverty, and fostering social change (Armendàriz, Morduch, 2010) Microcredit is considered a financial instrument to reduce unemployment, support for self-employment and stimulating the creation of micro-enterprises (Morduch 1999). This position is shared by the European Union that believes that microfinance plays a central role in the implementation of the Lisbon strategy, which combines the objective of employment with social inclusion within the overall context of the “flexsecurity” (European Commission 2007 p. 3). The theme of microcredit has its roots in the literature on asymmetric

information (Akerlof, 1970) and the “market failures” extended to the credit market (Stiglitz, Weiss, 1981) from which it has developed an extensive line of research on exclusion the ability to obtain financing as an obstacle to the removal of poverty.

Microcredit in Europe has developed differently. The emergence of microfinance in Eastern Europe, for example, is directly linked to the collapse of the economy of centrally planned economies, forcing workers and members of the public enterprises to go in business activities. According to a possible trade-off between financial and social return, that is, its double bottom line, microfinance indicates a sufficient level of spending to develop an effective system to ensure the financial sustainability process. In addition, different Microfinance Institutions (MFI) have a developmental or social objective. If their managers were asked which of the objectives is primary, most of them would say that the non-financial objective— extending outreach to people not normally served by banks—is the crucial one, and that solid financial performance is a means to that end rather than an end in and of itself. These features do not cancel out, but they are complementary and explain the reasons for the different European models.

France has amended the Bank Act in 2001 and abolished in 2005 the administrative control on usury rates. The change has reduced the competition issue with the banking sector by determining, the importance of non banking institutions. The Law on Social Cohesion of 2005 (Borloo Law) has made the promotion of microcredit one of the priorities of economic and social policies of the country, through the support program for the development of microfinance (“Soutenir the développement de la microfinance”). The Borloo Law, in recognizing the enterprise as a means of combating social ills, strongly support activities of self-employment, facilitating access to grants for the creation of new business. Among the major advantages of the Act is the reducing the time of the loan disbursement. According to the European Commission (2007), the time required to make a loan it has decreased by 2.2 times. This law has created a new type of micro-credit in France: the social microcredit dedicated to “social consumption”.

The institutional arrangements affect national models of microcredit. In Germany a widespread partnership between banks and the IMF has been implemented, while the savings banks have a key role in Spain. The models of credit unions are the mechanisms developed in Ireland, Poland, Bulgaria and Romania. (Provenzano, 2012) The microcredit growth in Europe in a way has took several directions.

In Italy the microcredit law has changed in recent years, and social exclusion with entrepreneurial microcredit has been targeted. In 2010 The Italian Banking Law added a number of provisions on microcredit to identify potential beneficiaries. The entrepreneurial microcredit intends to satisfy the demands of two

typologies of beneficiaries: 1) autonomous workers 2) micro-businesses organized as individual firm, limited liability company as wells as cooperatives.

The new regulation also contains provisions aimed at facilitating the identification of operators, which are exclusively involved the provision of microloans, having specific requirements regarding the legal form, the financial capital, and the honourability of legal representatives. The monitoring of compliance with these requirements is entrusted to the Bank of Italy. In a case of positive evaluation, these operators are officially enlisted.

### **3. The Dataset and Some Descriptive Statistics**

The dataset for the analysis was provided by C.Borgomeo & Co., who have, since 2004, analyzed the number of microcredit programs realized in Italy, including loans and financing volume whilst taking into consideration promoters, sponsors and beneficiaries (C.Borgomeo&Co., CamCom, 2013). All data were also analyzed with regards to geographical area and size. The methodology for the construction of the data set involves the use of a scheme of microcredit programs divided into four main variables:

The beneficiary: single person or group (e.g. an informal group, a family or a couple), legal entities (cooperatives or partnerships);

The lender subject: public entities, ordinary banks and self-management mutuals (MAG);

The promoter: it does not necessarily coincide with the funder. It often claims costs, for example related to promotional activity prior to the commencement of the program or other services. This role can be assumed by banking foundations, banks, non-banking foundations, associations, MAG, dioceses, the state, the regions, other local authorities and universities;

The guarantee repayment of the loans provides guarantees (in full or in part) to the subject lender against the risk of non-repayment of the loan. This role can be played by a public guarantee funds (e.g. regional funds) or private (run by foundations). In some cases, different funds can contribute to cover the credit risk.

In addition to these variables, which represent the basic architecture of the micro-credit model, other variables were considered such as the size of loans, the territorial scope and the progress of the microcredit initiatives. The size of the loans varies within four possible size classes (up to 5000 Euros, up to 10,000 EUR, up to 25,000 € and over 25,000 €). The geographical area covers the territory (often a region, a province, a municipality or a neighborhood) in which they reside percipients. The state of progress of the project to microcredit has four types of microcredit programs: the first fall programs of which there is only a preliminary study or feasibility of the initiative; in the second the programs based on a signed

agreements, or public notices, that make explicit the intention of the promoters; in the third type, the programs are operational starting in the reference year; fourth type are programs undertaken by several years and still going. The beneficiaries are classified following a typology of indistinct financial requirements, financial requirements to start and sustain economic activity, or those offering financial requirements to support higher education or postgraduate.

The database is based on 126 regional microcredit programs (69 social and 57 entrepreneurial) for which it was possible to monitor the quality of loans, distinguishing between repaid and nonperforming loans. Seven programs cover the whole national territory. In the three-year period 2011-2013, microcredit programs at national level has been reduced to four (both social and productive) as evidenced by the analysis of the National Microcredit Authority. According to this other source, even if numerically scant, they register about 71% of the amounts disbursed at the national level.

In recent years Regional authorities have adopted microcredit programs as an instrument of well-being and support for local production system. The choice of microcredit helps to diversify the mix of tools to support small activities already activated in the regional territory. The regional programs have an extraordinary impact on the size of the phenomenon, both in numbers of microcredits granted (around 30%) and amount granted (more than 40%).

Analyzing the geographical areas of intervention of these initiatives, only 25% (or seven) of the micro-credit programs are in the South. This part of Italy sees an ample diffusion of microcredit for business (49% of programs or 28 initiatives). The majority of them was granted for social welfare purposes while data on volumes disbursed show a predominance of loans with production purposes that absorb almost 75% of the total resources used. In Southern Italy the entrepreneurial microcredit programs have provided the greatest number of credits (5,401) and also have absorbed a greater volume of resources (€ 13,451,704). It is always this macroregion that mostly draws near to the data on the number of loan and volumes attributed to the programs that have as geographical basin the whole Italy (5,880 and € 32.982.401). Of the 28 programs, 25 have disbursed amounts up to 35,000 EUR, while 3 have exceeded that threshold up to a maximum amount of 150,000 Euros (relating to only one program). There are programs with maximum amount higher than the figure recorded at the national level (€ 100,000) (see Table 1).

The strong majority of loans are granted through programs with public promoters such as local authorities in the South (42% of cases i.e. 15 programs (Table 2). Banking foundations are more operational in the North and Center of Italy and intervene to finance, monitor and helping organization to implement all procedures. Promoters of religious origin are not widespread in the

*Table 1 – Some features of entrepreneurial microcredit programs in Italy (2005-2013)*

<i>Macroregions</i>	<i>Number of programs</i>	<i>Number of loans</i>	<i>Volume of loans (€)</i>	<i>Max amount (€)</i>	<i>Max duration (days)</i>
North	10	1297	1,858,744	75,000	120
Center	12	1269	1,759,643	110,000	84
South	28	5401	13,451,704	150,000	84
Italy	7	5880	32,982,401	100,000	180

*Note:* (\*) no indication for two paid loans programs.

*Source:* data calculated on cumulated values up 2013

*Table 2 – Types of promoters of entrepreneurial microcredit programs in Italy (2005-2013)*

<i>Promoters</i>	<i>Sector</i>	<i>North</i>	<i>Center</i>	<i>South</i>
Banking Foundation	Banking	4	3	2
Local Bank	Banking	-	1	-
No Banking Foundation	Private subjects	3	1	3
Private Associations	Private subjects	1	1	4
Local Entities	Public subjects	2	5	15
Dioceses or Religious Body	Religious subjects	-	1	4

*Source:* our elaboration on C.Borgomeo&Co., CamCom (2013) database

business microcredit but a small presence in the South shows a certain degree of development.

Some entrepreneurial microcredit are called “mixed” because does not allow to identify whether the individual or organizations are the beneficiary. Almost absent programs for cooperatives, voluntary associations and non-profit organizations (Table 3). In the North, Center and South we have a fair distribution of single beneficiaries. More detailed considerations about the identity of beneficiaries are provided by the National Agency of Microcredit. (not included in table 3) According to this source women have absorbed 47.5%, young people the 17% whereas immigrants about 40%. In terms of amount granted remains the same distribution women (42.8%), to young people (17%) except for immigrants (21.4%).

Table 4 analyzes the typology of requests financed. Start-up projects and self-employment are the majority with a different distribution in the North,

*Table 3 – Types of beneficiaries of entrepreneurial microcredit programs in Italy (2005-2013)*

<i>Beneficiary</i>	<i>Cluster</i>	<i>North</i>	<i>Center</i>	<i>South</i>
Single People	Single	5	3	4
Legal Entities	Entities	-	2	4
Social cooperatives, associations, non-profit organizations	Entities	-	-	1
Single people or Legal entities	Single or Entities	5	7	19

*Source:* our elaboration on C.Borgomeo&Co., CamCom (2013) database

Center and South. The so called “mixed programs” are present in the South and the North by financing firms in a more advanced stage of their life cycle (13 programs). We can argue that start-up in the South displays a compelling reason of a microcredit to fight unemployment.

This database is used to monitor all Italian programs in their long-term trend, covering the period 2003-2013 (Table 5). The 57 entrepreneurial microcredit programs provided loans for an average amount of almost 33,000 euros. The high value of the standard deviation (Euro 280.000) and the wide gap between the minimum and maximum value (respectively 2,500 and 150,000 euros). shows the heterogeneity among programs financed. Twenty-one microcredit programs, exceeded the threshold determined by Italian Law (Article 111 and 113 of Legislative Decree 13 August 2010) i.e. 25,000 euros per beneficiary. Of these 21, eleven exceeded the further threshold of 35,000 euros. The project duration of the Italian microcredit initiatives indicates another element. On average, these microcredit initiatives (calculated on the basis of 55 programs) have a median duration of about 68 days, ranging from 18 to 180 days. The high value of the standard deviation (602) indicates that different typology of the entrepreneurial programs: from a single to a large amount of loans granted.

*Table 4 – Types of needs (2005-2013)*

<i>Needs</i>	<i>North</i>	<i>Center</i>	<i>South</i>
Start-up	5	9	15
Existing companies	-	3	2
Start-up o Existing companies	2	-	11

*Source:* our elaboration on C.Borgomeo&Co., CamCom (2013) database

*Table 5 – Statistics on entrepreneurial microcredit programs in Italy (2005-2013)*

<i>Variable</i>	<i>Mean Value</i>	<i>Standard Deviation</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Amount (€) (computed on 57 programs)	€32895	€28089	€2500	€150000
Duration– days- (computed on 55 programs)	68	24	18	180
Number of Loans (computed on 57 programs)	243	602	1	3951

Note: (\*) no indication for two.

Source: our elaboration on C.Borgomeo&Co., CamCom (2013) database paid loans programs

In Table 6, performing loans, paid loans, as well as non-performing loans are analyzed. A performing loan is a debt on which the borrower has historically made payments on time, paid loans correspond to a grant totally finalized, while non-performing loans are bad debt, usually defined as zero payments of either principal or interest. Looking at the distribution of microcredit initiatives based on the quality of loans (Table 6), the dataset shows most of the programs are characterized by loans with a regular mechanism of amortization (211 loans). The fully repaid loans are 27. Also the table shows 32 loans are in default.

The dataset, C.Borgomeo&Co (2013) includes the the default rate of business microcredit programs using the following formula:

$$TD = \frac{\sum_{i=1}^n P_d}{P_t} \quad [1]$$

where:

$TD$ : default rate;

$n$ : the number of years of the program until the reference date;

$P_d$ : the number of non-performing loans in year  $i$ ;

$P_t$ : the total number of loans issued by microcredit program up to reference date.

The results are based on the distinction of loans into two simple categories: those still running and those fully repaid. The general Information is based on 155 micro-credit programs. The default rate of these programs stood at 10.8%, with a median between 14.5% for programs of social microcredit (calculated over 76 programs) and 9.2% for entrepreneurial microcredit initiatives (calculated over 62 programs).

The 62 entrepreneurial micro-credit programs (Table 7) show the following characteristics: 28 programs have a zero default rate (for a total of 2,756 loans), 8 a default rate of 3.8%, lower than the average nationwide default rate equal to 9.2% (for a total of 5,729 loans) and 26 have a higher default rate, equal to 20%

*Table 6 – Quality of loans on entrepreneurial microcredit programs in Italy*

<i>Variable</i>	<i>Mean Value</i>	<i>Standard Deviation</i>
Performing Loans (calculated on 57 programs)	211	575
Paid Loans *(calculated on 55 programs*)	27	73
Non Performingloans (NPL-calculated on 57 programs)	32	78

*Note:* (\*) no indication for two paid loans programs.

*Source:* our elaboration on C.Borgomeo&Co., CamCom (2013) database

*Table 7 – Default Rates of Entrepreneurial Microcredit Programs-Promoters*

<i>Promoters</i>	<i>Average Default</i>	<i>Program Number</i>	<i>Loan Number</i>	<i>Default =0</i>		<i>0 ≤ Default &lt; average</i>		<i>Default &gt; average</i>	
				<i>Program Numbers</i>	<i>Loan Number</i>	<i>Program Numbers</i>	<i>Loan Number</i>	<i>Program Numbers</i>	<i>Loan Number</i>
Private	19,8%	15	1.058	5	33	2	468	8	557
Religious	16,9%	6	302	1	2	2	176	3	124
Public	10,6%	26	5.967	15	2.474	1	701	10	2.792
Banking	5,7%	15	6.200	7	247	3	4.384	5	1.569
CCBs*	8,2%								
Total	9,2%	62	13.527	28	2.756	8	5.729	26	5.042

*Note:* (\*) The default rate on a sample of 20 banks (i.e. 33.9% of the 59 CCBs involved in microcredit programs).

*Source:* our elaboration on C.Borgomeo&Co., CamCom (2013) database

(corresponding to 5,042 loans). It is useful to analyze the default rates for the various promoters of the microcredit programs. According to the 62 entrepreneurial microcredit programs promoted by private entities (non-banking foundations, associations and MAG) reveal an increased risk of default (19.8%, on 15 programs and 1,058 loans). Microcredit programs sponsored by religious organizations indicate a default rate of 16.9% (6 programs and 302 loans) (Caritas, 2014).

Beneficiaries of microfinance do not have entrepreneurial records and would not be able to offer real guarantees (collateral) in the same way as regular customers can offer. The average default of private and religious promoters indicates a possible negative correlation between a social approach versus a more standardized commercial view.

## 4. The Default Risk of Entrepreneurial Microcredit: An Empirical Exercise

### 4.1. Objectives of the Analysis

As a final step, it proposes an empirical analysis designed to identify which characteristics of different microcredit initiatives launched in the Italian macro regions have had a greater impact on their probability of default. This analysis is oriented on entrepreneurial microcredit programs only. The National Microcredit Agency (ENM, 2013) which monitored 106 microcredit programs reports that the amount granted for small businesses is greater than the social microcredit (20,000 Euros versus 5,000 Euros) but the frequency of rejection for small business is higher than the social microcredit. These considerations worsened in the southern Regions (Campania, Calabria, Puglia and Sicily) where social loans are present in 7.5% of cases, when compared to 92.5% of lending money for activities related to creating business activities. Social microcredit delivers even fewer resources than entrepreneurial microcredit: the social lending money in 84% of cases is less than 5,000 euros and never exceeds 15,000 euros, while lending to small business is never below 2,500 euros and only 11.8% of cases exceed the limit of 25,000 euros. The microcredit initiative, especially in backward Italian regions, could act as a catalyst for an active employment policy. To do so an empirical analysis on guarantees can give useful insights on the possibility to open new directions of growth for backward region.

### 4.2. The Model

The empirical analysis identifies the factors that can influence the probability of default of business microcredit. A probit model was estimated where the dependent variable is a binary variable with the value 0 or 1 depending on whether the loans granted are considered paid or not paid. The paid loans are those regularly reimbursed at the end of the amortization period. The nonperforming loans are those which, although they have completed the amortization period, have not been repaid to the lender. Therefore, the dependent variable is a measure of the risk of default

The explanatory variables are the logarithm of the amounts granted, the maximum duration of the loans and dummy expressions of certain features of programs, specifically guarantees. Table 8 below shows the structure of model

$$\begin{aligned} P(Z \leq \beta_1 + \log loansx_2 + \log durationx_3 + Regionx_4 \dots + \\ + Regionx_6 + Guaranteeex_7 + \dots Guaranteeex_{11}) = \\ \Phi(\beta_1 + \log loansx_2 + \log durationx_3 + Regionx_4 \dots + \\ + Regionx_6 + Guaranteeex_7 + \dots Guaranteeex_{12}) \end{aligned} \quad [2]$$

Table 8 – Model – Dependent and Explicative Variables

<i>Model: Analysis of Guarantors (Guarantee Systems)</i> <i>Probability of Default: Dependent variable</i>	
Explanatory variable - Guarantees	No guarantor or Beneficiary* Fund risks internal to the program** Existing external fund to the program
Explanatory variable – log of maximum amount financed via the programs	Logloans
Explanatory variable – log of maximum duration of programs	Logduration
Explanatory variable – territorial dummies relating to macro region programs	North, Center, South

*Notes:* (\*) guarantee of the beneficiary, internal guarantee of bank-agent, moral or group guarantee; (\*\*) Pawn or liquid fund of promoter with multiplicative factor of consistency risks  $M=1$ , New fund of promoter with  $M>1$ , Fund existing of promoter with  $M>1$ .

*Source:* Our elaboration.

The findings are listed in Table 9.

The variables regarding the amount and duration of the programs are not significant. In addition, no territorial differences about the default risk of microcredit business programs over the period 2003-2013 are detected. The absence of statistical significance about territorial dummies reflect the homogeneous impact of financial and social exclusion in Italy. Poverty and material deprivation are widely present in Italy and the magnitude of the coefficient for the North, Center and South (Table 7) constitutes a clear sign, denoting a homogeneous “borrowers” category throughout Italy: i.e. the unbanked.

The variables indicated as “internal guarantee” and “beneficiary” are statistically significant. This indicates that microcredit programs, not supported by explicit and specific forms of guarantee, were granted. However, in order to reduce the risk of the loans, the borrower may decide to decrease the risk premium of uncollateralized lending through the adoption of appropriate and protective measures. In this case they take the form of “internal guarantees paid by the promoter”,

The important role of guarantees to reduce default risk of entrepreneurial microcredit programs is coherent with the diffusion of microcredit guarantees in Europe, as highlighted by Jayo *et al.* 2010. According to these authors, in Europe, about the 41% of microloans are guaranteed. Looking at the internal guarantees, given the small number of loans issued by microcredit, the promoters decided to bear all the credit risk. In our dataset these guarantees are made available mainly by local authorities (88%) and banks (16%). Personal sureties

Table 9 – Analysis of guarantees (results)

<i>Dependent Variable: Probability of Default<sup>(1)</sup></i>			
<i>Explanatory variables</i>	<i>Estimates (B)</i>	<i>Robust Standard Error</i>	<i>z-ratio</i>
Logloans	0.288717	0.293642	0.98
Logdurata	0.735105*	0.829769	0.89
North	-5.347962*	1.067089	-5.01
Center	-5.788761*	0.904143	-6.40
South	-5.595133*	1.000006	-5.60
Internal guarantee	-5.482315*	0.536000	-10.23
Religious bodies	-4.718471*	0.875704	-5.39
Private	-5.544597*	0.566713	-9.78
Public	-5.662889*	0.611504	-9.26
Private & Public	-5.923271*	0.875692	-6.76
Beneficiary	-11.11406*	0.559936	-19.85
Constant	5.212696	3.983036	1.31

*Note:* (1) The dependent variable is a dummy that takes the values 0 or 1 according to the probability of performing or nor performing loans; (\*) The values are significant at a confidence level  $\alpha$  of 1%.  $\xi_{\text{Wald}} = 1376.22$ , p-value = 0.0000.

*Source:* our elaboration on C.Borgomeo&Co., CamCom (2013) database

are a prerogative of microcredit initiatives promoted by MAG<sup>1</sup> (Financial Cooperatives). In this case the decision to grant credit is not taken on the basis of the assessment of asset allocations of beneficiaries, but rather on the assessment of the economic viability of the project and of the existence of a fiduciary relationship between the beneficiary and the lender. It is a sort of ethical finance scheme used by 1% of the number of programs launched in 2013 and corresponding to a single initiative.

The other two examples of guarantee are linked to banks foundations and national banks. The moral or network guarantees indicate that the beneficiaries are members of social networks or organizations likely to take the most diverse forms (local, ethnic communities, centers of various combinations, churches etc.). To be a member of these organizations a kind of internal discipline is required pushing the beneficiary to discharge his obligations, under the threat of exclusion from the community. Piersante and Stefani (2013) have shown that the action of peer monitoring, which constitutes the success factor of group lending, is amplified by the social pressure (peer pressure) mitigating the exclusionary processes.

1. The first financial cooperative MAG, started (1978) in Verona. Today the entities connected to MAGs and Verona are 350, operating in different sectors (farming, hospitality, health and social care, fair trade).

This guarantee system may occur in three different forms:

1. Risk fund with multiplier  $M = 1$  (100% coverage of the financing - no leverage effect).

This fund includes the available resources from the promoters to protect the lenders in the event of non-repayment of the loan (fully or partially) by beneficiaries. In this case the loan is returned wholly to the lender. Thus there is a more than proportionate return of the loan granted in the event of insolvency of the beneficiary, representing a 1 to 1 ratio between the loan and the guarantee by the fund. Thus the multiplier applied to the amount of the fund does not generate the kind of leverage that causes an increase in secured debt. This type of security is present in 19% of micro-credit programs.

2. Risk fund with multiplier  $M > 1$ : this type of guarantee is totally absent among the programs monitored. In this case the Credit Guarantee Consortia (Confidi) bear the risk on the financial operation. These financial operators, as well as local banks characterized by a strong mutual vocation, are not very competitive in the Italian microcredit market, especially compared to the national banking intermediaries and the private and public authority.

3. New “Dedicated” Guarantee Fund with  $M > 1$  (Multiplier of the Risk)

This type of guarantee is adopted by 44% of the 57 micro-credit programs for which it was possible to calculate the default rate (i.e. 25 programs) and covers 21% of total volumes delivered. For this reason, a higher multiplier was applied to these funds. In other words, this condition is the result of agreements/conventions that the promoters of microcredit grant in order to finance loans amounting to over 100% of the Guarantee Fund and why the programs were implemented. Therefore, the resources available to the fund will be used exclusively to cover losses on those loans that meet all the requirements before the program of micro-credit and never for those losses from lender to the beneficiary.

## 5. Conclusions

In order to promote a more wide-ranging development of microcredit, the importance of guarantees to mitigate credit risk is considered crucial to all types of financial institutions at the national and local level. This finding is consistent with the empirical analysis on the guarantees. Other key factors are the development of a specific designed scoring system for microcredit borrowers and the increased promotion of auxiliary services to support all grants.

We are also test the determinants of the microcredit projects default rate, considering the territorial context in which they are used, the characteristics of the loans (in terms of duration and amount) and those of percipient subjects. This

analysis shows the default rates registered no significant differences between the geographical areas of the North, Center and South. A possible explanation is that these initiatives tend to involve borrowers with relatively homogeneous characteristics, at this stage unrelated to any territorial differences. Therefore, future analysis should consider general and codified rules oriented to a more efficient way of making credit available to unbanked people in Italy. In addition, with more specific data it will be possible a better knowledge of microcredit for business in Italy, today not fully developed. A final remark. The recent document on SDGs. (Istat, 2019) has an important role in the development of microcredit for “hybrid” business. In particular we refer to the Social Impact Banking and the achievement of the Sustainable Development Goals set by the United Nations. Specifically, this commitment focuses on the support for job creation, economic development (Objective 8) as well as the reduction of inequalities (Objective 10). The evidence shows how the use and development of microcredits for new activities offers appropriate lines of intervention for disadvantaged areas such as the Mezzogiorno

## References

- Akerlof George A. (1970), The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84, 3: 488-500. Doi: [10.2307/1879431](https://doi.org/10.2307/1879431).
- Anderloni L., Carluccio E.M. (2006), Access to Bank Accounts and Payment Services. In: Anderloni L., Braga M.D., Carluccio E.M. (eds.), *New Frontiers Banking Service*. London: Springer. Doi: [10.1007/978-3-540-46498-3](https://doi.org/10.1007/978-3-540-46498-3).
- Anderson C.L., Locker L., Nugent R. (2002), Microcredit, social capital and common pool resources. *World Development*, 30, 1: 95-105. Doi: [10.1016/S0305-750X\(01\)00096-1](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00096-1).
- Andreoni A. (2011), Modelli, performance e prospettive di sviluppo del social lending in Italia. In: ABI (a cura di), *Politiche pubbliche e private per l'erogazione di servizi di microfinanza*. Roma: ABI, *Quaderni della Ricerca Sociale* n.14.
- Andreoni A., Pelligra V. (2009), *Microfinanza. Dare credito alle relazioni*. Bologna: Il Mulino.
- Andreoni A., Sassatelli M., Vichi G. (2013), *Nuovi bisogni finanziari: la risposta del microcredito*. Bologna: Il Mulino.
- Andreoni A., Valentini C. (2007), Le relazioni istituzionali-operative con il contesto socio economico: la scelta del target. In: Ciravegna D., Limone A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*. Bologna: il Mulino.
- Angelini E., Nieri L. (2006), L'esclusione creditizia. *Analisi comparata degli ostacoli nell'accesso al credito bancario e delle possibili soluzioni*. Pescara: Università G. D'Annunzio, *DASTA Working Paper*, n.1.

- Angelini P., Di Salvo R., Ferri G. (1998), Availability and cost of credit for small businesses: customer relationship and credit cooperatives. *Journal of Banking and Finance*, 22, 6-8: 925-954. Doi: 10.1016/S0378-4266(98)00008-9.
- Armendàriz B., Morduch J. (2010), *The Economics of Microfinance*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Arnone M., Ofria F. (2014), Local banks and credit: from crisis to the new regulatory proposals for the development of lending policies in favour of the real economy. In: Bracchi G., Masciandaro D. (eds.), *Reshaping Commercial Banking in Italy: New Challenges from Lending to Governance – 19° Rapporto sul Sistema Finanziario Italiano*. Milano: Bancaria.
- Banca d'Italia (2013), *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 6. Roma: Banca d'Italia.
- Bank for International Settlements (2010), *Microfinance activities and the core principles for effective banking supervision*. Basel: BIS.
- Barboni G., Rossi C. (2012), *Does your neighbour know you better? Local banks and credit tightening in the financial crisis*. Mimeo. Roma: Banca d'Italia.
- Bendig M., Unteberg M., Sarpong B. (2014), *Overview of the microcredit sector in the European Union 2012-2013*. Brussels: EMN.
- Berger A.N., Miller N.H., Petersen M.A., Rajan R.G., Stein J.C. (2005), Does function follow organizational form? Evidence from the lending practices of large and small banks. *Journal of Financial Economics*, 76, 2: 237-269. Doi: 10.1016/j.jfineco.2004.06.003.
- Blundell-Wignall A., Roulet C. (2013), Bank Lending Puzzles: Business Models and the Responsiveness to Policy. *Journal of Accounting Research*, 36, 1: 57-70. Doi: 10.1787/fint-2013-5k40m1nz55wj.
- Bongini P., Di Battista M.L., Nieri L. (2009), Relationship banking: una soluzione antica contro la crisi recente? *Bancaria*, 5: 2-20
- Borstein D. (2011), Grameen bank and the public good. *The New York Times*, March 24<sup>th</sup>
- Brunori L., Giovanetti E., Guerzoni G. (2014), *Faremicrocredito.it. lo sviluppo del potenziale del microcredito attraverso il social business in Italia*. Milano: FrancoAngeli.
- C.Borgomeo&Co., CamCom (a cura di) (2013), *Microcredito e inclusione. I prestiti alle famiglie e alle imprese non bancabili*. Roma: Donzelli
- Caritas (2014), *“False partenze – Rapporto Caritas Italiana 2014 su povertà e esclusione sociale in Italia – www.caritasitaliana.it*.
- CDFA, EMN, MFC (2007a), *From exclusion to inclusion through microfinance, report 3: Benchmarks and Performance Measurement – www.emnconference.org*.
- CDFA, EMN, MFC (2007b), *From exclusion to inclusion through microfinance, report 1: Social and financial exclusion map – www.emnconference.org*.
- Ciravegna D., Limone A. (2006), *Otto modi di dire microcredito*. Bologna: il Mulino.
- Claessens D., Demirguc-Kunt A. (2006), *Measuring access to financial services through household level surveys*. Washington, DC: The World Bank.
- Claessens S. (2005), *Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives*. Washington, DC: World Bank, *Policy Research Working Paper* n. 3589. Doi: 10.1596/1813-9450-3589.
- Conzett C., Gonzalez A., Jayo B. (2010), *Overview of the microcredit sector in the European Union 2008-2009*. Brussels: European microfinance Network. *EMN working paper* n.6 – [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org).

- Corigliano R., Torluccio G. (2014), Sistema finanziario e microcredito. In: Bisoni C., Gualandri E., Landi A., Lusignani G. (a cura di), *Lo stato della finanza. Scritti in onore di Marco Onado*. Bologna: il Mulino.
- Cosma S. (2002), *Verso un nuovo modello di relazione tra banca e cliente: realtà e prospettive nel sistema bancario italiano*. Roma: Università di Tor vergata, *D-Day, Spring Paper*, 23 Aprile.
- Dalla Pellegrina L., Manera M. (2004), L'usura nelle province italiane: un'analisi econometrica. In: Dalla Pellegrina L., Macis G., Manera M., Masciandaro D. (a cura di), *Il Rischio Usura nelle Province Italiane*. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze. 1-29.
- De Vincentis P. (2006), I meccanismi finanziari del microcredito. In: Ciravegna D., Limone A. (a cura di), *Otto modi di dire microcredito*. Bologna: il Mulino.
- De Young R., Hunter W.C., Udell G.F. (2003), *The past present and probable future for community banks*. Chicago: Federal Reserve Bank, *FRB of Chicago Working Paper* n. 2003-14. Doi: [10.2139/ssrn.446961](https://doi.org/10.2139/ssrn.446961).
- Ente Nazionale per il Microcredito (2013), *Le multiformi caratteristiche del microcredito. Rapporto finale di monitoraggio*, Ottobre. Mimeo.
- European Commission (2007), *A European initiative for the development of microcredit in support of growth and employment – COM(2007) 708 final*. Bruxelles: Eur-Lex.
- European Commission (2008), *Financial services provision and prevention of financial exclusion*. Bruxelles, March.
- Evers J., Lahn S. (2006), Promoting microfinance. Policy measures needed. *Finance & Bien Commun*, 2, 25: 47-53. Doi: [10.3917/fbc.025.0047](https://doi.org/10.3917/fbc.025.0047).
- FEDERCASSE (2014), *Rilevazione sulle iniziative di microcredito delle BCC-CR*, Maggio.
- Ferri G., Murro P., Rotondi Z. (2009), Bank Lending Technologies and SME Credit Rationing in Europe in the 2009 Crisis. In: Bracchi G., Masciandaro D. (a cura di), *Quale banca commerciale? mercati, regole e capitale umano, 19° Rapporto sul Sistema Finanziario*. Milano: Bancaria Editrice.
- Frigeri D. (2014), *Osservatorio Nazionale sull'Inclusione Finanziaria dei Migranti in Italia, Terzo Rapporto*. – [www.cespi.it](http://www.cespi.it).
- Gobbi G., Sette E. (2012), *Relationship lending in a financial turmoil*. Ancona: Università Politecnica delle Marche. *MoFiR Working Papers* n. 59. Doi: [10.2139/ssrn.1928907](https://doi.org/10.2139/ssrn.1928907).
- Gomel G., Bernasconi F., Cartechini M., Fucile V., Settimo R., Staiano R. (2011), Inclusione finanziaria le iniziative del G20 e il ruolo della Banca d'Italia. Roma: Banca d'Italia. *Questioni di Economia e Finanza. Occasional Paper*, n. 96.
- Grunert J., Northen L., Weber M. (2002), The role of non-financial factors in internal credit ratings. *Journal of Banking and Finance*, 29, 2: 509-531. Doi: [10.2139/ssrn.302689](https://doi.org/10.2139/ssrn.302689).
- Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2004), Does Local Financial Development Matter? *Quarterly Journal of Economics*, 119, 3: 929-969. Doi: [10.1162/0033553041502162](https://doi.org/10.1162/0033553041502162).
- Hansmann H. (1996), *The Ownership of Enterprise*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hyun J.S., Rhee B.K., (2011), Bank Capital Regulation and Credit Supply. *Journal of Banking & Finance*, 35, 2: 323-330. Doi: [10.1016/j.jbankfin.2010.08.018](https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2010.08.018).
- ISAE (2010), *Le imprese italiane e l'accesso al mercato del credito*, Nota Mensile, gennaio.
- ISTAT (2009), La misura della povertà assoluta. *Metodi e Norme*, n. 39 – [www.istat.it](http://www.istat.it).
- ISTAT (2013), *La povertà in Italia* – [www.istat.it](http://www.istat.it).

- Jayo B., Gonzalez A., Conzett C. (2010), *Overview of the microcredit sector in the European Union 2008-2009*. Brussels: European microfinance Network. *EMN working paper* n.6 – [www.european-microfinance.org](http://www.european-microfinance.org).
- Kempson E., Crame M., Finney D. (2007), *Financial services provision and prevention of financial exclusion*. Bristol: Personal Finance Research Centre, University of Bristol.
- Kempson E., Whyley C. (1999a), *Kept Out or Opted Out? Understanding and Combating Financial Exclusion*. Bristol: Policy Press.
- Kempson E., Whyley C. (1999b), *Understanding and Combating Financial Exclusion. Insurance Trends – The Association of British Insurers*, 21, 18-22.
- Kempson E., Whyley C., Caskey J., Collard S. (2000), *In or out. Financial exclusion: a literature and research review*. London: UK Financial Services Authority (FSA), *Consumer Research* n.3.
- La Torre (2015), Microcredit in Italy, new regulation and market. *Bancaria*, 5: 48-64.
- Ledgerwood J. (2001), *Microfinance handbook. An institutional and financial perspective*. Washington, DC: The World Bank.
- Lehmann B. (2003), Is it worth the while? The relevance of qualitative information in credit rating. Paper presented at *EFMA 2003 Helinski Meetings* – Doi: [10.2139/ssrn.410186](https://doi.org/10.2139/ssrn.410186).
- Leyshon A., Thrift N. (1995), Geographies of financial exclusion: financial abandonment in Britain and the United States. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 20, 3: 312-341. Doi: [10.2307/622654](https://doi.org/10.2307/622654).
- Macis G., Masciandaro D. (2005), La geografia dell'usura in Italia. Analisi Descrittiva del Rischio Usura nelle Province Italiane. In: Dalla Pellegrina L., Macis G., Manera M., Masciandaro D. (a cura di), *Il Rischio Usura nelle Province Italiane*. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze. 1-29
- McKillop D., Wilson J.O.S. (2007), *Financial exclusion, public money and management*: 27, 1: 9-12. Doi: [10.1111/j.1467-9302.2007.00549.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00549.x).
- Meadows P., Omerod P., Cook W. (2004), Social networks: their role in access to financial services in Britain. *National Institute Economic Review*, 189, 1: 99-109. Doi: [10.1177/002795010418900110](https://doi.org/10.1177/002795010418900110).
- Messina A. (2008), Prospettive della finanza solidale. *Lo Straniero*: Febbraio.
- Messina A. (2012), *Il ruolo delle BCC nel promuovere lo sviluppo strategico di imprese cooperative e sociali*. Trento: EURICSE.
- Mitton L. (2008), *Financial inclusion in the UK: review of policy and practice*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Morduch J. (1999), The Microfinance Promise. *Journal of Economic Literature*, 37, 4: 1569-614. Doi: [10.1257/jel.37.4.1569](https://doi.org/10.1257/jel.37.4.1569).
- Negri N., Saraceno C. (2003), *Povert  e vulnerabilit  sociale in aree sviluppate*. Roma: Carocci Editore.
- Negro M.C. (2013), Italia. In: Pizzo G., Tagliavini G. (a cura di), *Dizionario di microfinanza. Le voci del microcredito*. Roma: Carocci Editore.
- Niccoli A., Presbitero A. (2010), *Microcredito e macrosperanze*. Milano: Egea.
- OBI (2013), *Impresa e Competitivit . Le regioni meridionali nel contesto italiano: fattori di crescita e trasformazione produttiva*. Napoli: Giannini Editore.
- OCSE (2005), *Improving financial literacy: analysis of issues and policies*. Paris: Oece Publications.

- Ormerod P., Smith L. (2001), *Social networks and access to financial services in the UK*. London: Volterra Consulting Ltd.
- Peachey S., Roe A. (2004), *Access to Finance. A Study for the World Savings Bank Institute*. Oxford: Oxford Policy Management.
- Petersen M.A. (2004), *Information: hard and soft*. Evanston, IL: Northwestern University. *Kellogg School of Management, Working Paper*, July.
- Petersen M.A., Rajan R.G. (2002), Does distance still matter? The information revolution in small business lending. *The Journal of Finance*, 57, 6: 2533-2570. Doi: [10.1111/1540-6261.00505](https://doi.org/10.1111/1540-6261.00505).
- Piersante F., Stefani M.L. (2013), *Mutualismo e peer monitoring delle BCC italiane*. Trento: EURICSE Working Paper, n. 48.
- Pizzo G., Tagliavini G. (2013), *Dizionario di microfinanza*. Roma: Carocci Editore.
- Polin V. (2005), *L'esclusione finanziaria: l'opportunità del microcredito in Italia. Rapporto ISAE. Finanza pubblica e redistribuzione* – [www.assolombarda.it](http://www.assolombarda.it).
- Provenzano V. (2012), *Sviluppo regionale e marginalità. Aspetti finanziari di realtà economiche in divenire*. Roma: Carocci Editore.
- Riva M. (2014), *Quarto Osservatorio. Le finanziarie regionali. Modelli di operatività per lo sviluppo territoriale*. Milano: Maggioli Editore.
- Santangelo F. (2013), Servizi non finanziari. In: Pizzo G., Tagliavini G. (a cura di), *Dizionario di microfinanza. Le voci del microcredito*. Roma: Carocci Editore.
- Schreiner M., Morduch J. (2001), *Replicating microfinance in the United States: opportunities and challenges. Replicating Microfinance in the United States*. Washington, DC: Fannie Mae Foundation.
- Scott J.A. (2004), Small business and the value of community financial institutions. *Journal of Financial Research*, 25, 2-3: 207-30. Doi: [10.1023/B:FINA.0000020661.30763.fe](https://doi.org/10.1023/B:FINA.0000020661.30763.fe).
- Signorini L.F. (2012), *Banche e imprese nella crisi*. Paper presentato alla XLIV Giornata del Credito. Roma: Ottobre.
- Stein J. (2002), Information production and capital allocation: decentralized vs. hierarchical firms. *Journal of Finance*, 57, 5: 1891-1921. Doi: [10.1111/0022-1082.00483](https://doi.org/10.1111/0022-1082.00483)
- Stiglitz J.E., Weiss A. (1981), Credit rationing in market with imperfect information. *The American Economic Review*, 71, 3: 393-410.

## **Il microcredito, programmi regionali, e sistemi di garanzia in Italia**

### **Sommario**

*Il lavoro propone un'analisi delle iniziative di microcredito analizzate a livello territoriale. Le differenze sono analizzate sulla base di caratteristiche distintive per identificare modi diversi per lo sviluppo del microcredito in Italia. Viene inoltre condotta un'analisi empirica per verificare l'esistenza di una correlazione statisticamente significativa tra le caratteristiche dei programmi di microcredito imprenditoriale e il loro rischio di default. La presenza di sistemi di garanzia del credito e il ruolo degli intermediari bancari come promotori riducono significativamente il rischio di inadempimento di tali iniziative. I programmi di microcredito italiano non mostrano differenze territoriali significative.*

# Judicial efficiency and the location of foreign direct investment. Evidence from Italy

Simona Comi\*, Mara Grasseni<sup>o</sup>, Laura Resmini\*

## Abstract

*In this paper, we explore econometrically the impact of judicial efficiency on the attractiveness to FDI of Italian municipalities. The distinctive contribution of this paper is manifold. First, we consider the efficiency of different types of judicial proceedings (i.e. enforcement of civil contracts and labour contracts) across local courts and of different judgment levels (i.e. first and second instance courts). Secondly, we consider an ideal case: Italy is a centralized country, where the same laws apply in all the national territory, but the degree of law enforcement varies considerably across different courts. Lastly, our results have interesting policy implications, since they may help in highlighting the importance of non-targeted FDI policies as factors driving the location choice of MNEs.*

## 1. Introduction

There is a large body of literature exploring the nexus between Foreign Direct Investments (FDI) and Institutions, with quite robust results, showing that the quality of the legal, political and institutional environment is indeed a critical factor driving multinational enterprises' (MNEs) location choice. In particular, it has been demonstrated that government efficiency, security of property rights, the enforcement of contracts, as well as the lack of corruption and violence tends to generate higher flows of FDI in both advanced and developing countries (Globerman, Shapiro, 2002; Bénassy-Quéré *et al.*, 2007; Daude, Stein, 2007). Although the great majority of the extant studies focused on the role of institutions at country level, it has been recognized that institutional variance of different locations may also affect the distribution of FDI within countries (Nielsen *et al.*, 2017). Despite that, the few existing empirical analyses focus

\* University of Milano-Bicocca, Di.SEA.DE, Milan, Italy, e-mail: simona.comi@unimib.it; laura.resmini@unimib.it (corresponding author).

<sup>o</sup> University of Bergamo, Department of Business Administration, Economics and Quantitative Method, Bergamo, Italy, e-mail: mara.grasseni@unibg.it.

on a limited number of institutional quality dimensions, like tax exemptions, subsidies, and special economic zones (Oman, 2000; Head, Ries, 1996; Meyer, Nguyen, 2005). Therefore, there is room for further investigations that pay attention to a larger and more variegated set of dimensions related to the quality of local institutions.

Our paper belongs to this strand of literature. In particular, we explore whether and to what extent the geographical distribution of FDI across Italian municipalities is conditioned by the variation of the (in)efficiency of the judicial system across different territorial courts, once controlling for other location specific factors potentially able to affect foreign firms' location choice. The Italian case is interesting for several reasons. First, the Italian judicial system underperforms with respect to other advanced countries. According to recent studies, in Italy it takes an average of 1,185 days to enforce a contract, more than twice the OECD average, and about 8 years to complete a civil cause up to the Supreme court, a figure well above the OECD average of 788 days (Palumbo *et al.*, 2013). In the EU only Malta, Greece, Portugal and Cyprus are more inefficient than Italy in terms of the length of first instance proceedings (EC, 2018, p. 64). Secondly, although Italy is a centralized country with a high degree of legislative homogeneity across the national territory, it displays a large variation in judicial efficiency across courts, with the most inefficient courts located in the Southern part of the country (Peyrache, Zago, 2016). Since disputes are assigned to courts on a territorial basis, the variation in courts efficiency yields to variation in contract enforceability for firms belonging to different territorial districts. Thirdly, Italy's ability to attract FDI is quite poor with respect to other OECD and European countries (Esposito *et al.*, 2014) and the distribution of FDI across Italian regions is quite uneven, with North and Central regions hosting about 94% of foreign firms operating in Italy (ICE, 2017; cap. 4.2, p. 120-133). Thus, judicial inefficiency seems to be not only a disincentive for foreign investments at country level, but also a factor that MNEs take into consideration when deciding where to locate in Italy. To our knowledge, this is the first study attempting to understand the role that judicial efficiency may play as a factor of attractiveness of FDI at local level.

From a theoretical point of view, economic institutions matter for the economy because they shape the incentives of the economic actors; in particular, they influence investments in physical and human capital, technology, and the organization of the production process. The security of property and contractual rights are significant determinants of the speed with which economies grow. North (1990, p. 54) asserted that "the inability of societies to develop effective, low-cost enforcement of contracts is the most important source of both historical stagnation and contemporary underdevelopment ..." since the absence of secure property and contractual rights discourages investment and specialization.

As emphasized by an increasing body of empirical studies, well-functioning judiciaries are crucial determinants of economic performance. Indeed, they promote the efficient production and allocation of goods and services by ensuring the security of property rights and the enforcement of contracts. While the former strengthens the incentives to save and invest by increasing returns from these activities (Chemin, 2012), the latter stimulate economic agents to enter into economic relationships by dissuading opportunistic behaviours and reducing transaction costs (Bae, Goyal, 2009; Qjan, Strahan, 2007). This has a positive impact on growth through various channels, like the lessening of financial constraints (Diankov *et al.*, 2008; Bae, Goyal, 2009; Laeven, Majnoni, 2005), the reduction of entry barriers (Johnson *et al.*, 2002), and the positive impact on firm size, firm creation and entrepreneurship (Kumar *et al.*, 2001; Beck *et al.* 2006; Giacomelli, Menon, 2017; Garcia-Posada, Mora-Sanguinetti, 2013; Ardagna, Lusardi, 2008). It is also worth mentioning that an efficient judicial system fosters specialization in innovative sectors (Kumar *et al.*, 2001) where relation-specific investments are more important, and changes the composition of foreign trade flows by stimulating the exports of more complex goods and the imports of less sophisticated products (Berkowitz *et al.*, 2006). Lastly, the inefficiency of the labour courts may affect both the composition of employment and labour market participation, with negative effects on productivity and capital intensity, as Gianfreda and Vallanti (2013) demonstrate. Most of these effects are still present when one considers within-country variations, as demonstrated by Laeven and Woodruff (2007) and Dougherty (2014), Garcia-Posada and Mora-Sanguinetti (2012) and Fabbri (2010), and Jappelli *et al.* (2005) in their studies concerning the relationship between judicial efficiency and local firms' performance, broadly defined, in Mexico, Spain and Italy, respectively.

To sum up, the existing literature suggests that the functioning of the judicial system plays a crucial role in shaping the contractual environment in which firms operate; therefore, it has a great impact on a large set of firms' decisions concerning investment, employment, organization and financial structure. Some of these aspects have also been considered by the literature on FDI. Indeed, FDI is an investment decision taken at firm level and many factors contribute to the final decision on whether, how and where to invest. This literature recognizes that institutions matter under different aspects. First, contract enforcement (Grossman, Helpman, 2002, 2003, 2005) and intellectual property right protection (Naghavi *et al.*, 2015) affect the international organization of production and the boundaries of multinational firms. Imperfect enforcement of contracts may also increase the uncertainty regarding future returns, and thus have a negative impact on the level of investments. Moreover, bad institutions might act as a "tax" increasing the costs of doing business in foreign environments (Daude,

Stein, 2007). This literature, although interesting and informative, has two limits, at least as far as the objective of this paper is concerned. First, as most of the literature of FDI, it focuses on cross-country patterns of FDI, without explaining how foreign firms chose the final location within a nation's boundaries. This issue is not irrelevant, since regions belonging to the same country may differ one from each other with respect to several factors, like the degree of development, the geographical position in the country (i.e. border regions, inner regions, coastal regions, etc.), and the endowments of natural and strategic resources like human capital and know-how. This implies that factors driving the location of FDI should be found at regional rather than at national level (Casi, Resmini, 2014; Basile *et al.*, 2009). Secondly, the literature on the determinants of FDI at both regional and national level is silent on the potential role played by the judicial system as a driver for FDI location. The empirical literature on the determinants of FDI, indeed, has focused mainly on the economic factors influencing the geographical distribution of investments of multinational firms, rather than on the non-economic ones.

Economic factors driving MNEs' location choice across regions includes the demand for MNEs products and services in or close to alternative possible locations; the production costs, and mainly the labour costs; proximity to potential suppliers and clients; and public policies, designed to attract directly or indirectly foreign firms (Mayer, 2004). Only recently, the role of non-economic factors in MNEs location decisions has been explored, but their relative importance has been operationalized through composite aggregate indicators (Wheeler, Mody, 1992; Daude, Stein 2007; Globerman, Shapiro, 2002), so that it is difficult to disentangle their specific effects, if existing.

This is not the first paper addressing the issue of the uneven distribution of FDI across Italian regions (Mariotti, Piscitello, 1995; Basile, 2002; 2004; Bronzini, 2004; Basile *et al.*, 2005; De Propis *et al.*, 2005; Majocchi, Presutti, 2009; Daniele, Marani, 2011). Only few studies, however, pay attention to the quality of the local institutions as a potential factor of attraction to FDI. Indeed, Mariotti and Piscitello (1995) found that information costs play a crucial role in determining the location of foreign firms across Italian provinces and that the degradation and instability of the socio-economic environment – measured by the number of illegal acts per inhabitant and the number of bankruptcies compared to the total number of companies in each Italian province – discourage inward FDI flows. This result, referring to the late 1980s, has been recently confirmed by Majocchi and Presutti (2009) and by Daniele and Marani (2011), who operationalized the quality of the socio-economic environment with a measure of the presence of the organized crime of the mafia type in each Italian province. These papers share the idea that a high degree of (organized) crimes represents an additional

factor of risk for business; thus, it represents a disincentive for foreign as well as national investments. Starting from the poor performance of Italy in the FDI tournament at European level, Basile *et al.* (2005) wondered whether Italian regions were doomed by the low quality of national policies and institutions, such as tax regime, the efficiency of the bureaucratic apparatus and legal system, and labour market regulation. Their findings support the idea that the quality of the institutions is a crucial determinant of attractiveness for foreign investors and that the relative delay of Italy in these dimensions as compared to other EU countries, discouraged foreign firms from locating in Italy.

Our paper goes beyond Basile *et al.* (2005) findings by removing the unrealistic hypothesis that the efficiency of the public institutions is constant within national boundaries. In particular, we wonder whether and to what extent the territorial variation of the efficiency of civil courts has caused, *ceteris paribus*, the uneven distribution of FDI across Italian regions. In so doing, we assess the importance of the efficiency of civil justice in general, and relative to other specific proceedings, like labour contracts and second instance courts. The former are crucial for business activities, while the second tend to weaken the enforceability of contracts in the extent to which they increase the length of a judicial proceeding. Moreover, and unlike most studies, we examine the factors attracting foreign investments at municipal level, i.e. at the finest-grained level as possible. Since local courts' jurisdictions do not systematically overlap with those of other administrative units, unlike municipalities, in doing so we do not introduce discontinuities other than contract enforcement in the distribution of FDI at territorial level (Giacomelli, Menon, 2017).

Our results prove the existence of a positive relationship between the efficiency of the legal system and MNEs' location choice across Italian municipalities. The main channels through which judicial inefficiency affects foreign firms' location choice are the enforceability of contracts not related to labour issues and first instance proceedings.

The remainder of this paper is organized as follows. The next section describes data sources and the variables, section 3 illustrates the empirical methodology, section 4 presents the results, and section 5 concludes by discussing research and policy implications of our analysis.

## 2. Data

In order to achieve our research objective we assembled a dataset with data on FDI at municipal level and measures of judicial efficiency at local jurisdictions (circondari) level. Data refer to the period from 2006 to 2011. Table A1 in the Statistical Appendix provides detailed variable description and information on sources.

## 2.1. FDI data

We measure potential inward flows of FDI by counting the number of active foreign firms across the 8091 Italian municipalities in each year of the considered period. Our source of data is the AIDA database issued by Bureau Van Dijk. AIDA has comprehensive information on all Italian companies required to file their accounts (about one million). The dataset reports financial and business information, including firms' address and the ownership structure, at both plant- and firm-level. We considered as foreign firms those firms where one or more foreign owners ultimately own more than 25.01% of shares. This information has been collected at plant-level, since we consider this unit of observation more suitable for our analysis. Eventually we ended up with a variable that proxies the stock of FDI in each municipality in any given year.

Table 1 describes the distribution of inward FDI in 2011. As shown, there is a great number of municipalities with no foreign firms (78%), while 20% of municipalities exhibits a number of foreign firms between 1 and 9. This evidence suggests that foreign firms are highly concentrated in Italy. The differential attitude to attract FDI of specific geographical areas is further confirmed by Table 2, which shows the number of municipalities hosting more than 100 foreign firms: most of them belong to northern regions, with the exception of Roma, Firenze (Centre) and Napoli (Southern Italy).

Since our estimation strategy relies on a demeaning transformation, as it will explain in details below, in Figure 1 we show the source of variation we are exploiting in order to identify our parameters, namely the variation over time of the number of foreign firms. As it can be seen, the latter has changed almost everywhere across the national territory, but the most consistent changes concentrate in municipalities belonging to Northern and Central regions of the country (Figure 1).

## 2.2. The judicial efficiency

We used caseload data provided by the Italian Ministry of Justice to construct two different measures of the quality of the Italian judicial system. Before illustrating them and their geography, a brief discussion on how the judicial system works would be of some help. Civil law aims at the legal protection of rights pertaining to relations between private individuals or entities or between them and the public administration when in the exercise of its duties this adversely affects the subjective rights of another person.

Civil trials can undergo under three different level of judgment: first instance jurisdiction (lower degree), which is exercised by ordinary tribunal; second instance jurisdiction (*Corte d'Appello*) and third instance jurisdiction (*Corte di Cassazione*), which can only deal with formal aspects related to cases discussed

*Table 1 – Distribution of municipalities by number of foreign firms, 2011*

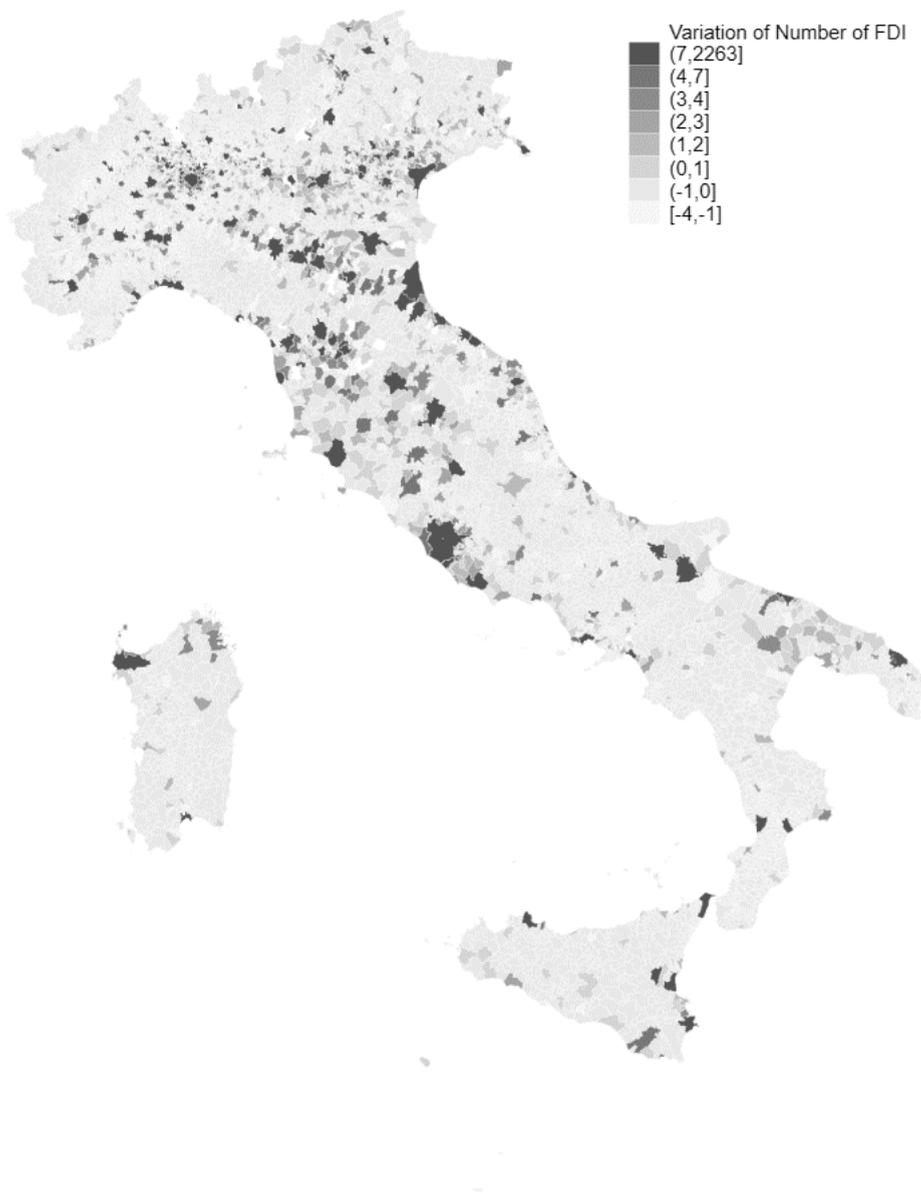
<i>Number of foreign firms</i>	<i>Number of Municipalities</i>	<i>Percentage</i>
0	6337	78.32
1-9	1616	19.97
10-49	114	1.41
50-99	13	0.16
100 +	11	0.14
N obs	8091	100

*Table 2 – Municipalities with more than 100 foreign firms in 2011*

<i>Municipality</i>	<i>Number of foreign firms</i>
Milano	3550
Roma	2012
Torino	297
Bolzano	181
Padova	173
Genova	160
Napoli	156
Firenze	153
Bologna	153
Brescia	144
Bergamo	128

in the previous degrees. This paper concentrated on civil trials in the lower and appeal courts, which are the most important ones. The territorial organization of the Italian judicial system is very important since it does not systematically match other administrative boundaries like provinces and regions. Indeed, in Italy there were 165 local jurisdiction areas and 110 provinces in the considered period. Civil proceedings are assigned to courts on a territorial basis and the Italian law establishes that the jurisdiction is that of the defendant's residence, unless parties provided for different agreements in the contract. As regards the proceedings that involve workers and consumers, the law establishes that the cases should be assigned according to their residence. In case of appeal, the case

Figure 1 – Variation of the Number of FDI by municipality, 2011-2006



*Notes:* The white lines in the map correspond to municipality boundaries. Different graduations correspond to different variation over time (2011-2006) of the number of foreign firms in each municipality. Since Italian municipalities are quite heterogenous in size, and large municipalities tend to attract more foreign firms than small ones, our dependent variable is the number of foreign firms per 100,000 inhabitants.

moves on to the upper level, the appeal court. Each local jurisdiction is embedded in one appeal court, which are 26 in total and their territorial jurisdictions (*Distretti*) are wider than those of local jurisdiction (*Circondari*).

We use two alternative measures of judicial efficiency, the first one refers to the degree of congestion of the judicial areas and is calculated as the backlog of trials pending, normalized by the number of incoming trials (Fabbri, Padula, 2004). The higher the index, the less efficient is the court. The second one refers to the average lifetime of court proceedings (Giacomelli, Menon, 2017) and is calculated as follows:

$$Lenght = \frac{P_t + P_{t+1}}{E_t + F_t} * 365$$

where  $P$  refers to pending cases at the beginning of year  $t$ ,  $F$  to the new cases filed during the year and  $E$  to the cases ended that year. The idea behind the use of these indicators is straightforward: first, the congestion of the courts increase the costs of contract enforcement for firms; and, secondly, the longer it takes to resolve a dispute over a contract, the less effective is the enforcement of the contract.

We consider the degree of congestion and the average length of proceedings of both first instance and second instance courts. Moreover, we consider the congestion degree and the length of labour disputes.

Table 3 shows the worst and the best local courts in terms of length of proceedings. In five jurisdictions the length of proceedings exceeds 1,000 days, while among the best courts, the average length of proceedings remains below 200 days. As for the geography of judicial efficiency, the worst jurisdictions seem to be concentrated in the south of Italy, while the best ones in the north. It is however worth noticing that none of these jurisdictions includes municipalities particularly attractive in terms of foreign firms.

To highlight the improvement or the worsening of the efficiency of the judicial system in Italy, Figure 2 shows the variation over the period of the length of proceedings at municipality level. A darker (lighter) grey means an increase (decrease) in the average length of the trials, and a decrease (increase) in the efficiency of the judicial system. As it can be seen, huge improvements – the lighter areas – can be observed all around the country, confirming the existence of a great amount of heterogeneity in the variation over time and across the national territory of the average length of trials.

Therefore, there seems to exist a relationship between the quality of the judicial system and the location of FDI in Italy that deserves more attention. Next sections will be devoted to explore this issue in details (Figure 2).

Table 3 – Worst and Best Jurisdictions by length of proceedings, 2011

Local jurisdictions	Mean Length
<i>Least efficient:</i>	
Foggia	1542.20
Patti	1358.75
Barcellona Pozzo di Gotto	1357.35
Rossano	1102.74
Lamezia Terme	1056.81
Matera	917.90
Vibo Valentia	910.13
<i>Most efficient:</i>	
Aosta	181.03
Tortona	188.92
Mantova	199.92
Saluzzo	207.71
Bolzano	207.80
Cuneo	211.39
Alba	222.47

### 3. Methodology

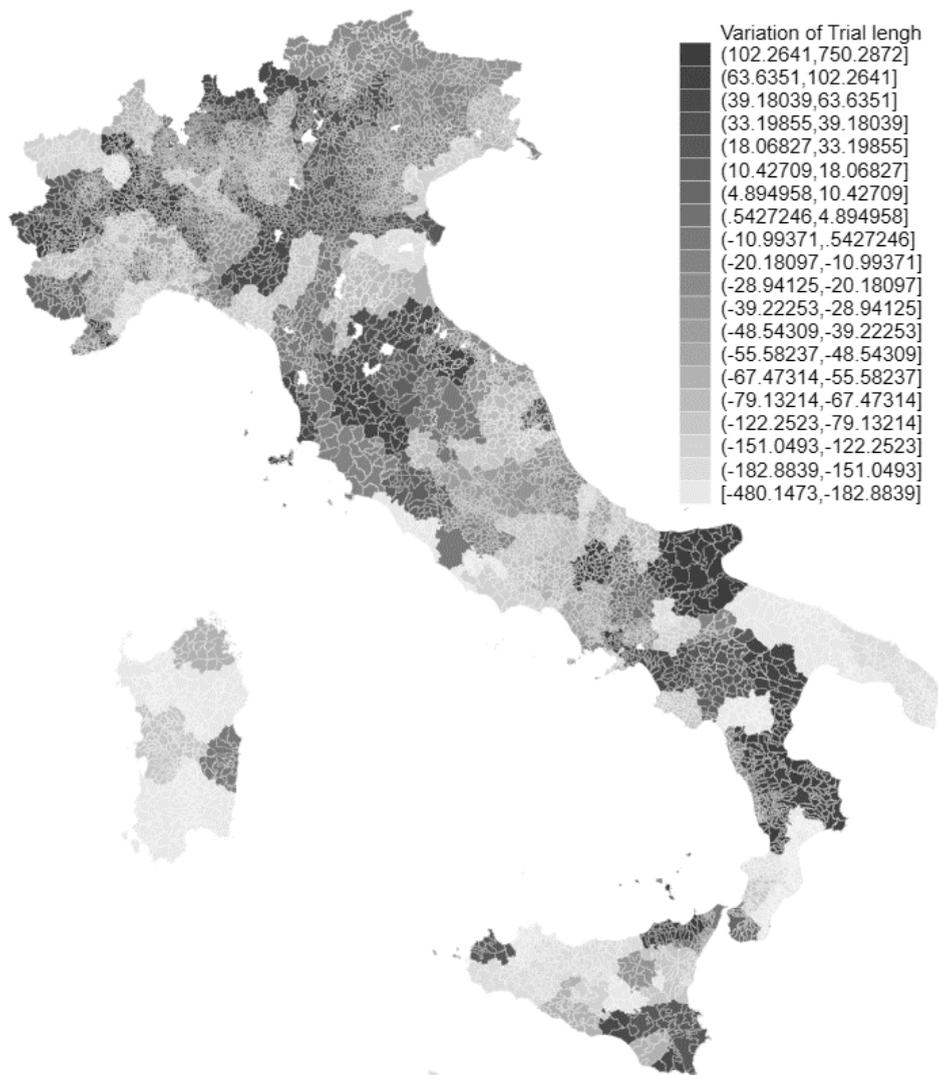
In order to achieve our research objective, we estimate the following equation:

$$y_{mjpt} = \alpha + \beta E_{jpt} + \gamma X_{mjpt} + \sum_{p=1}^p \delta t_p + \tau_t + \gamma_m + \varepsilon_{mjpt} \quad [1]$$

where  $y_{mjpt}$  is the number of foreign firms per 100,000 inhabitants in municipality  $m$ , jurisdiction  $j$ , province  $p$  at time  $t$ ;  $E_{jpt}$  is a proxy of judicial efficiency of the court in jurisdiction  $j$  and province  $p$  at time  $t$ ;  $X_{mjpt}$  is the (log) of average per capita income of municipality  $m$ , jurisdiction  $j$ , and province  $p$  at time  $t$ ;  $\sum_{p=1}^p \delta t_p$  is a set of province-specific year trends,  $\tau_t$  are time fixed effects (time dummies), and lastly,  $\gamma_m$  are municipalities fixed effect.

With this specification we are basically linking judicial efficiency to the number of foreign firms using a reduced form, after removing years and municipalities fixed effects (FE) to control for common shocks to the whole economy occurred in the considered period and average characteristics of each municipality, respectively. In so doing, we transform the model in deviations from the mean within

Figure 2 – Variation of the Length of Trials by municipality, 2011-2006



Notes: The white lines in the map correspond to municipality boundaries. Different graduations correspond to different variation over time (2011-2006) in the length of trials in each jurisdiction.

Source: based on Ministry of Justice data.

municipalities over time and this allows us to relate changes over time in the inflows of FDI to changes over time in the judicial efficiency. Furthermore, the stock of FDI is transformed into the flow of FDI, centered around the mean. This estimation method also controls for all time-constant geographical heterogeneity. In other words, this estimation method has the advantage to isolate the effect we are interested in, removing all the unobserved factors that do not change over time within each unit of analysis, i.e. municipality. It also absorbs every fixed effect at a less disaggregated geographical level, as the province or the region. Therefore, our results are to be considered as the effect of judicial efficiency on inward FDI flows, net of the effects of geographical characteristics – i.e. proximity to the sea or altitude – and of other specific location advantages, such as closeness to infrastructures, cultural, social and educational background, and crime and corruption intensity, at least in their constant-over-time component.

The asymmetric economic growth within the country could still plague our results provided that it is correlated with asymmetric changes in judicial efficiency. We deal with this potential source of bias by augmenting our specification with two different variables. First, we add the log of the average per capita income at a municipal level.<sup>1</sup> This variable should help our identification strategy, as it also controls for differences in aggregate economic growth of provinces and regions. Second, we include among the controls a provincial-specific trend in order to control for any other source of heterogeneity in the evolution over time of other unobserved factors.

## 4. Results

Table 4 reports the estimates of the effect of judicial efficiency on FDI inflows. As expected, in both specifications the two measures of court inefficiency are negative and statistically significant at the conventional level, confirming the hypothesis that a bad judicial environment is detrimental to the attractiveness of FDI. As for the magnitude of the effect, our estimates indicate that a reduction of 100 days in the average length of trials would increase the number of foreign firms of about two per million of inhabitants. It is worth noticing that, once municipality fixed effects are properly controlled for, the average income does not seem to influence the presence of foreign firms at municipality level.

In order to test the robustness of our main results, we include in the regressions the length and the congestion rate of other judicial proceedings, namely

---

1. The average income for each municipality was collected by *Agenzia delle Entrate*, the Italian fiscal agency. We were able to compute the total amount of income in the tax declaration at the municipality level. We then divided this amount by the population (at the end of the year), figure that can be obtained by ISTAT.

second instance proceedings and labour proceedings. The first variable accounts for the fact that an increase in the appeal rate or in the congestion of the second instance courts – which are less numerous than the first instance ones – lengthens the average duration of judicial proceedings, thus imposing additional costs on firms and further reducing the certainty of transactions and returns on investments. Therefore, it is natural to assume that the presence of inefficient appeal courts is detrimental to FDI inflows. The second variable, instead, is a direct measure of the enforceability of labour contracts. Employment proceedings are very important for business activity; extremely long judicial proceedings on worker dismissal, in fact, impose high firing costs for firms, and this may reduce the attractiveness to FDI, mainly in traditional, labour-intensive industries. The results are presented in Table 5. Two striking features emerge from it. First, the inclusion of these new variables leave our main findings almost unchanged, at least from a qualitative point of view, as indicated by column (1). Secondly, our priors on the role these alternative sources of justice may play on FDI flows are not supported by the results. In particular, the estimated coefficients of the variables measuring the inefficiency of the

*Table 4 – The effect of judicial efficiency on the inflows of FDI. Different definitions of court efficiency, 2006-2011*

	(1)	(2)
Length civil	-0.00193* (0.00104)	
Congestion		-0.854* (0.471)
Log average income	-2.984 (3.62)	-2.969 (3.617)
Constant	29.77 (35.48)	29.80 (35.46)
Observations	48,501	48,538
R-squared	0.040	0.040
Number of municipalities	8,091	8,091
Municipality fixed effects	Yes	Yes
Year fixed effects	Yes	Yes
Trend by province	Yes	Yes

*Notes:* The dependent variable is the number of foreign firms per 100,000 inhabitants. The full sample is composed of all municipalities for which data are available. Robust standard errors clustered at court level in parentheses. \*\*\*p<0.01; \*\*p<0.05; \*p<0.1.

appeal courts are positive and statistically insignificant at the conventional levels, as shown by column (2) of Table 5. As for the inefficiency of the labour justice – shown in column (4) – the estimated coefficients, though negative, as expected, are either not statistically significant or very small, close to zero.<sup>2</sup> These results provide a first evidence that both the “labour channel” and second instance courts do not play a relevant role in foreign firms’ location decision. The enforceability of contracts other than labour ensured by first instance courts seems to be the sole channel of transmission of the effects of judicial efficiency on FDI inflows.

Lastly, we re-estimated our regression equation on two restricted samples. The first excludes municipalities with less than 5,000 inhabitants, where it is less likely that foreign firms may set up a plant because of the lack of basic public services and infrastructures. The second, instead, includes only those municipalities that hosted at least one foreign firm at the beginning of the considered period. This strategy allows us to understand whether and to what extent improvements in the efficiency of the judicial system are able to affect subsequent investments. In other words, we wonder whether foreign firms would keep on investing in locations characterized by poor contract enforceability, all else equal. Table 6 presents the results. Main estimates maintain their significance and expected sign thus confirming the idea that judicial efficiency is an important determinant of FDI inflows and its effect is higher in large municipalities and in those already hosting foreign firms.

## 5. Conclusions

In this paper we have explored the effect of contract enforceability through first instance courts on foreign firms location decisions. Since theory is not enough informative on the existence and the potential sign of this relationship, we have resorted to empirics to shed light on the subject and improve the existing knowledge on the effect of the quality of institutions on the distribution of FDI within countries.

We found several interesting results: first, municipalities where contract enforceability is poor attract less foreign firms than municipalities belonging to efficient jurisdictions. Secondly, contract enforceability ensured by lower level courts is the main channel through which the efficiency of the judicial system exerts its effects on inflows of FDI. Thirdly, judicial efficiency is important not only to attract new foreign firms, but mainly to embed them in the local context. Lastly, the effect of the judicial efficiency are more relevant for large rather than small municipalities.

---

2. Speculative explanations of this result are, first, that foreign investments in Italy are more capital- rather than labour-intensive, and secondly, that the average size of Italian firms is quite small. In both cases, labour proceedings do not represent a crucial factor in foreign firm location decisions.

*Table 5 – The effect of judicial efficiency on the inflows of FDI. Different judicial level and specific contracts, 2006-2011*

	(1)	(2)	(3)	(4)
Congestion trials	-0.810*			
	(0.456)			
Congestion Court of Appeal	0.674			
	(0.750)			
Length		-0.00189*		
		(0.00103)		
Length (Appeal Court)		0.00251		
		(0.00191)		
Congestion (No labour)			-0.871*	
			(0.469)	
Congestion (labour)			-0.00260	
			(0.00172)	
Length (no labour)				-0.00207**
				(0.00102)
Length (labour)				-2.41e-05***
				(3.64e-06)
Log average income	-2.918	-2.775	-2.991	-3.028
	(3.603)	(3.604)	(3.619)	(3.622)
Constant	31.53	29.31	30.06	30.29
	(35.21)	(35.37)	(35.48)	(35.50)
Observations	48,538	48,501	48,505	48,468
R-squared	0.040	0.040	0.040	0.040
Number of municipalities	8,901	8,901	8,091	8,091
Municipality fixed effects	Yes	Yes	Yes	Yes
Year fixed effects	Yes	Yes	Yes	Yes
Trend by province	Yes	Yes	Yes	Yes

*Notes:* The dependent variable is the number of foreign firms per 100,000 inhabitants. The full sample is composed of all municipalities for which data are available. Robust standard errors clustered at court level in parentheses. \*\*\*p<0.01; \*\*p<0.05; \*p<0.1.

*Table 6 – The effect of judicial efficiency on inflows of FDI. Bigger towns and Municipalities with a positive number of foreign firms, 2006-2011*

	(1)	(2)	(3)	(4)
Length civil	-0.00313* (0.00178)		-0.0217** (0.0108)	
Congestion		-1.102* (0.68)		-9.773*** (2.839)
Log average income	-2.545 (7.504)	-2.756 (7.512)	-18.32 (24.96)	-18.31 (24.69)
Constant	28.41 (74.05)	30.40 (74.14)	219.0 (248.0)	220.8 (245.6)
Observations	13,975	13,986	7,295	7,303
R-squared	0.204	0.204	0.165	0.166
Number of municipalities	2,331	2,331	2,058	2,058
Municipality fixed effects	Yes	Yes	Yes	Yes
Year fixed effects	Yes	Yes	Yes	Yes
Trend by province	Yes	Yes	Yes	Yes

*Notes:* The dependent variable is the number of foreign firms per 100,000. The sample used in column (1) and (2) contains only municipalities with more than 5,000 inhabitants for which data are available. The sample used in column (3) and (4) contains only municipalities with a positive number of foreign firms. Robust standard errors clustered at court level in parentheses. \*\*\*p<0.01; \*\*p<0.05; \*p<0.1.

Therefore, we can conclude that policies aiming at improving the functioning of the judicial system may increase the attractiveness to FDI of Italy and ensure a more equal distribution of foreign investment across the national territory. Our results are in line with the empirical growth literature that has emphasized the importance of the quality of institutions for economic growth (see Acemoglu *et al.*, 2001 among many others) and suggested that institutions might affect growth by stimulating not only domestic investments, but also foreign ones.

Our results, however, are preliminary and need to be improved under at least two aspects. First, we need to strengthen the identification strategy by better exploiting the variability of the quality of the judicial system at territorial level. Secondly, we think that foreign firms may have different sensitivity to judicial efficiency and that this heterogeneity depends more on the technology and knowledge-content of their productions rather than on their nationality. This assumption, if confirmed, would explain why some advanced countries (or regions) attract more knowledge-capital intensive foreign investments than others.

## References

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. (2001), The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91, 5: 1369-1401. Doi: [10.1257/aer.91.5.1369](https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369).
- Ardagna S., Lusardi A. (2008), Explaining International Differences in Entrepreneurship: The Role of Individual Characteristics and Regulatory Constraints. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* n. 14012. Doi: [10.3386/w14012](https://doi.org/10.3386/w14012).
- Bae K., Goyal V.K. (2009), Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans. *Journal of Finance*, 64, 2: 823-60. Doi: [10.1111/j.1540-6261.2009.01450.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2009.01450.x).
- Basile R. (2002), The Location Determinants of Foreign-owned Manufacturing Plants in Italy: Preliminary Results. *Rivista di Politica Economica*, luglio-agosto: 62-92.
- Basile R. (2004), Acquisition Versus Greenfield Investment: The Location of Foreign Manufacturers in Italy. *Regional Science and Urban Economics*, 34, 1: 3-25. Doi: [10.1016/S0166-0462\(02\)00073-X](https://doi.org/10.1016/S0166-0462(02)00073-X).
- Basile R., Benfratello L., Castellani D. (2005), Attracting Foreign Direct Investments in Europe: Are Italian Regions Doomed? Turin: Centro Studi Luca D'Agliano, *Development studies working papers* n. 200. Doi: [10.2139/ssrn.760344](https://doi.org/10.2139/ssrn.760344).
- Basile R., Castellani D., Zanfei A. (2009), National Boundaries and The Location of Multinational Firms in Europe. *Papers in Regional Science*, 88, 4: 733-748. Doi: [10.1111/j.1435-5957.2009.00238.x](https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2009.00238.x).
- Beck T., Demirguc-Kunt A., Maksimovic V. (2006), The Influence of Financial and Legal Institutions on Firm Size. *Journal of Banking and Finance*, 30, 11: 2995-3015. Doi: [10.1016/j.jbankfin.2006.05.006](https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2006.05.006).
- Bénassy-Quéré A., Coupet M., Mayer T. (2007), Institutional Determinants of Foreign Direct Investments. *The World Economy*, 30, 5: 764-782. Doi: [10.1111/j.1467-9701.2007.01022.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2007.01022.x).
- Berkowitz D., Moenius J., Pistoret K. (2006), Trade, Law, and Product Complexity. *Review of Economics and Statistics*, 88, 2: 363-373. Doi: [10.1162/rest.88.2.363](https://doi.org/10.1162/rest.88.2.363).
- Bronzini R. (2004), Foreign Direct Investment and Agglomeration: Evidence from Italy. Roma: Banca D'Italia, *Temi di discussione* n. 526.
- Casi L., Resmini L. (2014), Spatial Complexity and Interactions in the FDI Attractiveness of Regions. *Papers in Regional Science*, 93, S1: S51-S78. Doi: [10.1111/pirs.12100](https://doi.org/10.1111/pirs.12100).
- Chemin M. (2012), Does Court Speed Shape Economic Activity? Evidence from a Court Reform in India. *Journal of Law, Economics, and Organisation*, 28, 3: 460-485. Doi: [10.1093/jleo/ewq014](https://doi.org/10.1093/jleo/ewq014).
- Daniele V., Marani U. (2011), Organized Crime, The Quality of Local Institutions and FDI in Italy: A Panel Data Analysis. *European Journal of Political Economy*, 27, 1: 132-142. Doi: [10.1016/j.ejpoleco.2010.04.003](https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.04.003).
- Daude C., Stein E. (2007), The Quality of Institutions and Foreign Direct Investments. *Economics and Politics*, 19, 3: 317-344. Doi: [10.1111/j.1468-0343.2007.00318.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2007.00318.x).
- De Propis L., Driffield N., Menghinello S. (2005), Local industrial systems and the location of FDI in Italy. *International Journal of the Economics and Business*, 12, 1: 105-121. Doi: [10.1080/1357151042000323085](https://doi.org/10.1080/1357151042000323085).
- Djankov S., Hart O., McLiesh C., Shleifer A. (2008), Debt Enforcement around the World. *Journal of Political Economy*, 116, December: 1105-1149. Doi: [10.1086/595015](https://doi.org/10.1086/595015).

- Dougherty S. (2014), Legal Reform, Contract Enforcement and Firm Size in Mexico. *Review of International Economics*, 22, 4: 825-844. Doi: [10.1111/roie.12136](https://doi.org/10.1111/roie.12136).
- Esposito G., Lanau S., Pompe S. (2014), Judicial System Reform in Italy. A key to Growth. Washington, DC: International Monetary Fund, *IMF working paper* n. 14/32. Doi: [10.5089/9781475573022.001](https://doi.org/10.5089/9781475573022.001).
- EC – European Commission (2018), *The 2017 EU Justice Scoreboard*. Brussels: European Commission.
- Fabbri D. (2010), Law Enforcement and Firm Financing: Theory and Evidence. *Journal of the European Economic Association*, 8, 4: 776-816. Doi: [10.1111/j.1542-4774.2010.tb00540.x](https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00540.x).
- Fabbri D., Padula M. (2004), Does Poor Legal Enforcement Make Households Credit-constrained? *Journal of Banking & Finance*, 28, 10: 2369-2397. Doi: [10.1016/j.jbankfin.2003.09.009](https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2003.09.009).
- Garcia-Posada M., Mora-Sanguinetti J.S. (2012), *Why do Spanish firms rarely use the bankruptcy system? The role of the mortgage institution*. Madrid: Banco de España, *Documentos de Trabajo* n. 1234. Doi: [10.2139/ssrn.2151810](https://doi.org/10.2139/ssrn.2151810).
- Garcia-Posada M., Mora-Sanguinetti J.S. (2013), Firm Size and Judicial Efficacy: Evidence for The New Civil Procedures in Spain. Madrid: Banco de España, *Documentos de Trabajo* n. 1303. Doi: [10.2139/ssrn.2220654](https://doi.org/10.2139/ssrn.2220654).
- Giacomelli S., Menon C. (2017), Does Weak Contract Enforcement Affect Firm Size? Evidence from the Neighbour's Court. *Journal of Economic Geography*, 17, 6: 1251-1282. Doi: [10.1093/jeg/lbw030](https://doi.org/10.1093/jeg/lbw030).
- Gianfreda G., Vallanti G. (2013), *Courts' Inefficiency and Irregular Workers: Identifying the Impact of Real EPL*. Rome: LUISS Guido Carli, *Department of Economics and Business, LLEE Working Paper Series* n. 104.
- Globerman S., Shapiro D. (2002), Global Foreign Direct Investment Flows: the Role of Governance Infrastructures. *World Development*, 30, 11: 1899-1919. Doi: [10.1016/S0305-750X\(02\)00110-9](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00110-9).
- Grossman G., Helpman E. (2002), Integration Versus Outsourcing in Industry Equilibrium. *The Quarterly Journal of Economics*, 117, 1: 85-120. Doi: [10.1162/003355302753399454](https://doi.org/10.1162/003355302753399454).
- Grossman G., Helpman E. (2003), Outsourcing Versus FDI in Industry Equilibrium. *Journal of European Economic Association*, 1, 2-3: 317-327. Doi: [10.1162/154247603322390955](https://doi.org/10.1162/154247603322390955).
- Grossman G., Helpman E. (2005), Outsourcing in global economy. *The Review of Economic Studies*, 72, 1: 135-159. Doi: [10.1111/0034-6527.00327](https://doi.org/10.1111/0034-6527.00327).
- Head K., Ries J. (1996), Inter-City Competition for Foreign Investment: Static and Dynamic Effects of China's Incentive Areas. *Journal of Urban Economics*, 40, 1: 38-60. Doi: [10.1006/juec.1996.0022](https://doi.org/10.1006/juec.1996.0022).
- ICE (2017), *Italia Multinazionale 2017 – Le partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia*. Roma: ICE.
- Jappelli T., Pagano M., Bianco M. (2005), Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets. *Journal of Money, Credit and Banking*, 37, 2: 223-44. Doi: [10.1353/mcb.2005.0021](https://doi.org/10.1353/mcb.2005.0021).
- Johnson S., McMillan J., Woodroof C. (2002), Courts and Relational Contracts. *Journal of Law, Economics and Organisation*, 18, 1: 221-277. Doi: [10.1093/jleo/18.1.221](https://doi.org/10.1093/jleo/18.1.221).

- Kumar K., Rajan R., Zingales L. (2001), What Determines Firm Size? Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* n. 7208.
- Laeven L., Majnoni G. (2005), Does Judicial Efficiency Lower the Cost of Credit? *Journal of Banking and Finance*, 29, 7: 1791-1812. Doi: [10.1016/j.jbankfin.2004.06.036](https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2004.06.036).
- Laeven L., Woodruff C. (2007), The Quality of the Legal System, Firm Ownership and Firm Size. *The Review of Economics and Statistics*, 89, 4: 601-614. Doi: [10.1162/rest.89.4.601](https://doi.org/10.1162/rest.89.4.601).
- Majocchi A., Presutti M. (2009), Industrial Clusters, Entrepreneurial Culture and the Social Environment: The Effects on FDI Distribution. *International Business Review*, 18, 1: 76-88. Doi: [10.1016/j.ibusrev.2008.12.001](https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2008.12.001).
- Mariotti S., Piscitello L. (1995), Information Costs and Location of FDI within the host country: Empirical evidence from Italy. *Journal of International Business Studies*, 26, 4: 815-841. Doi: [10.1057/palgrave.jibs.8490821](https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8490821).
- Mayer T. (2004), Where do Foreign Firms Locate in France and why. *EIB Papers*, 9, 2: 38-61.
- Meyer K.E., Nguyen H.V. (2005), Foreign Investment Strategies and Sub-national Institutions in Emerging Markets: Evidence from Vietnam. *Journal of Management Studies*, 42, 1: 63-93. Doi: [10.1111/j.1467-6486.2005.00489.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2005.00489.x).
- Naghavi A., Spies J., Toubal F. (2015), Intellectual Property Rights, Product Complexity and the Organization of Multinational Firms. *Canadian Journal of Economics*, 48, 3: 881-902. Doi: [10.1111/caje.12161](https://doi.org/10.1111/caje.12161).
- Nielsen B.B., Asmussen C.G., Weatherall C.D. (2017), The Location Choice of Foreign Direct Investments: Empirical Evidence and Methodological Challenges. *Journal of World Business*, 52, 1: 62-82. Doi: [10.1016/j.jwb.2016.10.006](https://doi.org/10.1016/j.jwb.2016.10.006).
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge MA: Cambridge University Press. Doi: [10.1017/CBO9780511808678](https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678).
- Oman C. (2000), *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A study of Competition among Governments to Attract FDI*. Paris: Development Centre Studies, OECD Publishing. Doi: [10.1787/9789264181083-en](https://doi.org/10.1787/9789264181083-en).
- Palumbo G., Giupponi G., Nunziata L., Mora-Sanguinetti J.S. (2013), The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics. Paris: *OECD Economics Department Working Papers* n. 1060.
- Peyrache A., Zago A. (2016), Large Courts, Small Justice! The Inefficiency and the Optimal Structure of the Italian Justice Sector. *Omega*, 64, C: 42-56. Doi: [10.1016/j.omega.2015.11.002](https://doi.org/10.1016/j.omega.2015.11.002).
- Qian J., Strahan P. (2007), How Law and Institutions Shape Financial Contracts: The Case of Bank Loans. *Journal of Finance*, 62, 6: 2803-2834. Doi: [10.1111/j.1540-6261.2007.01293.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2007.01293.x).
- Wheeler D., Moody A. (1992), International Investment location decisions: the case of US firms. *Journal of International Economics*, 33, 1: 57-76. Doi: [10.1016/0022-1996\(92\)90050-T](https://doi.org/10.1016/0022-1996(92)90050-T).

## Appendix

Table A1 – Descriptive statistics and Variable definition, 2011

<i>Variable</i>	<i>Definition</i>	<i>Source</i>	<i>Mean (standard deviation)</i>
Inward FDI	Number of foreign firms in each municipality	AIDA	1.711 (45.89)
number of foreign firms per 100,000 inhabitants	Number of foreign firms per 100,000 inhabitants in each municipality	AIDA and ISTAT	8.7 (3.36)
Congestion	Number of pending trials divided by incoming cases at Jurisdiction level	Ministry of Justice	1.178 (0.563)
Length	((Number of trials pending at time t + trials pending at time t+1)/ incoming trials at time t + defined trials at time t))*365	Ministry of Justice	424.17 (195.64)
Log of average income	Total amount of income from tax declarations over population (end of the year) in each municipality.	Agenzia delle Entrate	9.914 (0.145)
Pop	Population (end of the year) in each municipality	ISTAT	7336.6 (39641.8)

### Efficienza della giustizia e localizzazione degli IDE in Italia

#### Abstract

In questo capitolo viene studiato l'impatto dell'efficienza della giustizia sulla capacità di attrazione di IDE da parte dei comuni italiani. I contributi di questo articolo alla letteratura economica sono molteplici. In primo luogo, è presa in considerazione l'efficienza dei tribunali in diverse materie di competenza dei tribunali civili, con particolare riferimento a tutto ciò che riguarda il rispetto di contratti in generale e ai procedimenti relativi al lavoro sia a livello circondariale che a livello di corte di Appello. In secondo luogo, il contributo si concentra sull'Italia che rappresenta un caso esemplare, essendo un paese fortemente centralizzato, dove la legge è uguale su tutto il territorio nazionale, ma l'efficienza con la quale è applicata, e di conseguenza la durata dei singoli procedimenti, varia enormemente tra i diversi tribunali. Infine, i nostri risultati hanno implicazioni di policy importanti, poiché sottolineano l'importanza di politiche non specifiche di attrazione degli IDE, come fattori in grado in realtà di determinare la localizzazione delle multinazionali.

# The diversity of urban-rural exchange. Is there still space for further developments?

*Thomas Streifeneder\**, *Verena Gramm\**, *Sophia Dellantonio*<sup>°</sup>,  
*Andrea Omizzolo\**, *Valentina Cattivelli\**

## **Abstract**

In the last decades, exchanges between urban and rural areas have become closer and more intensive. There are several reasons for this transformation, such as the urban dwellers' renewed interest in nature, the desire to live authentic rural experiences and to get in touch with the farmers of the region. This positively affects the choice of accommodation for leisure activities in rural areas. The demand for traditional on-farm activities such as agritourism is increasing as well as the one related to exchanging initiatives enabling a dynamic experience (i.e. the voluntary activities in agriculture, for instance, WWOOFing). Similar trends also interest the sharing economy-based activities such as Airbnb on farms. This article shows how characteristics and preferences for or against these three categories of urban-rural exchange are shaped by the nature of social benefits, the perception of spatial experience and the authenticity of places and activities. In parallel, it provides an overview of the different technical and quantitative features of the exchange (duration, frequency, goods and services). Applying the social exchange theory approach, the article presents the diverging social benefits and different qualities of the urban-rural exchange investigated. The authors suggest working on further opportunities for innovative exchange between urban and rural citizens.

## **1. Introduction**

The relationship between actors from rural and urban areas is becoming more intense and close. In the last decades, a growing number of manifold touristic activities and initiatives characterized by different levels and types of social exchange between urban and rural citizen (Garrod *et al.*, 2006; Zhang, Jackson,

---

\* Eurac Research, Istituto per lo sviluppo regionale, Bolzano, Italia, e-mail: thomas.streifeneder@eurac.edu (corresponding author); verena.gramm@eurac.edu; cattivelli@eurac.edu; andrea.omizzolo@eurac.edu.

<sup>°</sup> Provincia Autonoma di Bolzano, Ufficio Fondi strutturali UE in agricoltura, Bolzano, Italia, e-mail: sophia.dellantonio@provincia.bz.it.

2006) have been registered. This is shown by several specific developments. Two aspects are particularly relevant.

Firstly, more urban dwellers than ever before spend their holidays and leisure time in a rural environment to get in contact with nature and agriculture, to live more genuine, natural-related and active experiences (McCool, 2001; Roberts *et al.*, 2017; UK Government, 2018). The increasing wish to discover and live authentic rural experiences affects the choice of accommodation for leisure activities (Albaladejo-Pina, Díaz-Delfa, 2005). Tourism in rural areas and accommodation facilities that enable these leisure activities in rural areas, such as agritourism and AirBnB, have grown rapidly (ISMEA, 2018; Airbnb, 2018).

Secondly, urban citizens look for local and regional authentic food and thus get in contact with the farmers in their region (Sims, 2009; Legendre, Baker, 2019). The number of people involved in Community Gardens, doing Volunteer work on farms and participating in WWOOFing programs is continuously raising. In part, all these developments show the lust for 'idyllic rurality' and an enormous increase of media, literary and artistic visual worlds satisfies this image (Baumann, 2018). This results in a large variety of types of tourism in rural areas and other forms of stays in a rural or agricultural setting as well as exchanging activities and initiatives enabling a dynamic physical experience (Streifeneder, 2016). Demand "for experiencing the rural world" through wine and food tours, tastings and cooking courses are considerably increasing (ISMEA, 2018).

Some of these trends are due to the working and living conditions in urban and rural areas or changes in attitudes and life styles (Matz *et al.*, 2015; Brown, *et al.* 2017; Flora, 2018). Experts interpret them as a backflash to modernization and globalization, which amongst others focus on qualitative features, such as common good and social innovation (Russel, 2008). Regional value chains and sharing economy, upscaling, reusing, local and self-sufficient supply with healthy food are only some examples of a vast spectrum of these activities (Hamari *et al.*, 2016; Berti, Mulligan, 2016) and are embedded in the theoretical context and principles of socio-ecological transition and degrowth movements (Asara *et al.*, 2015; Petridis *et al.*, 2015). These principles aim at promoting more sustainable and resilient developments to counterbalance the negative effects of globalization and intensification processes due to unsustainable lifestyles. At the same time, these principles may inspire interesting win-win-situations driven by reciprocal economic, social and health benefits that foster social exchange, overcome social marginality and increase economic resilience (Streifeneder, 2016).

In parallel, agriculture is undergoing a profound restructuring process. Small-structured family farms are particularly affected (Streifeneder *et al.*, 2007). On the one hand, this is due to the aforementioned trends and the need to adapt to new consumer preferences. The farmers' attitudes change and result in

a rethinking of traditional ways of doing agriculture in a more multi-functional way. The rise of organic farming and the creativity of many farmers to cover a market niche are expressions for these developments. Today numerous territorial brands promote local and regional agro-food chains located in well-defined geographic areas. Some, such as 100% Valposchiavo in Switzerland, go even beyond the classic objectives of producing and processing products entirely in their region. They collaborate with a network of gastronomic actors. The host companies involved share the “100% Valposchiavo” philosophy and are committed to using local products and promoting their sales.

On the other hand, on- and off-farm diversification activities have become an economic necessity to cope with higher production costs and falling prices for agricultural commodities (Corsi *et al.*, 2018). Small family farms depend on pluri-activity, part-time farming, on- and off-farm jobs, to balance insufficient income from agriculture (Davis *et al.*, 2010). In the EU-10, 77,2% of the farm managers were part-time farmers in 2013, while in the EU-15, 46,5% managed their farm part-time (EU, 2016).

The social exchange theory explains well the attitudes towards new forms of urban-rural exchange in rural experiences. Developed by Blau (1964) and rooted in economic theory by Kelley and Thibaut (1959) for the study of social psychology of groups, this theory focuses on the perception of the costs and benefits of relationships and its implications for partners’ satisfactions. Social exchange theory is in fact based on the premise that social relation is an exchange of resources (goods and services, time, specifically), which aims at being rewarded (Homans, 1958). As such, it has been largely used in several studies in order to understand more specifically the tourist-host relations (Ap, 1992; Chhabra, 2007; Chen, Raab, 2012; Kozak, 2017). In tourism, this theory proposes that personal attitudes towards tourism and their subsequent level of support for its development are conditioned by their evaluations of the outcomes of tourism for themselves and their communities. This can be applied to both hosts and guests (Ward, Berno, 2011).

A comprehensive spatial perception is essential for an authentic and sustainable experience on a farm. For this reason, we apply the theory of the production of space by Lefebvre (Lefebvre, Nicholson-Smith, 1991). Additionally, the quality of interaction is conditioned by the perception of authenticity (Handler, 2001). Authenticity is a criterion linked to traditional culture and origin, a sense of the unadulterated, unique and genuine. It enhances and strongly determines the guest experiences of a place, its heritage and culture.

Finally, this host-guest interaction depends on some technical and quantitative aspects, such as goods and services exchanged and the frequency and duration. Several studies (Pizam *et al.*, 2000) consider these aspects as important determinants of reciprocal well-being.

The objective of this explorative paper is to present selected activities, initiatives and offers etc. where rural and (mostly) urban actors meet. We analyse them according to two different approaches, although closely related.

The first approach includes a qualitative assessment whether there is an exchange that enables an engagement of the citizens with the rural or agricultural environment or the consumption of products that influences the level of authenticity of their experience. As such, this approach covers the three different dimensions (social benefits, spatial experience and authenticity) explained respectively within the theories of social exchange, production of spaces and authenticity.

The second approach comprises a quantitative assessment regarding the technical and quantitative aspects of the exchange. Specifically, it investigates four dimensions that directly affect the physical organization of the exchange: frequency & duration, goods & services).

The article is divided in six chapters. After the presentation of the underlying theories and the methodological approach, we present the assessed cases of urban-rural exchange in chapter 3. In the next paragraph, we explore these cases according to three dimensions (Social benefits, spatial experience, Authenticity, Duration & Frequency, Goods & Services) within the framework of social exchange, production of space and authenticity theories. Then we investigate other more technical and quantitative dimensions concerning the physical organization of the exchange (Frequency & Duration; Goods & Services), with the support of data from statistical report and research projects. In the fifth section, we discuss the results of the desk-analysis in order to verify the existence of possible future niche offers of rural accommodation. The last paragraph concludes the article.

## **2. Theoretical and methodological approach**

We apply an explorative approach to improve the understanding of the different way social exchange occurs within the selected examples of urban-rural initiatives and activities. Thus, we focus on specific social and interactive features of the social exchange theory as defined by (Foa, 1971; Turner, 1988) and others plus additional complementary organizational and spatial aspects. Therefore, we exclude the economic drivers and monetary recompenses and their influence on the functioning of the exchange.

Social exchange is based on the theory that “individuals voluntarily provide each other with resources because they expect reciprocation” (Geiger *et al.*, 2017) with invitations, favors and expression of gratitude (Blau, 1964; Homans, 1958). In case of ongoing exchange, social exchange creates social bonds. Therefore, morality and trust in the other party are essential (Ekeh, 1974). Most

social exchange theory approaches from sociology and anthropology distinguish restricted (direct) exchange between two actors and generalized (indirect) exchange between more than two actors (Molm *et al.*, 2000). Sahlin (1972) illustrates different types of reciprocity. Close social relations can evolve, but these relations often remain dependent on an ongoing exchange.

Social exchange can be split up into motivational, exchange and structuring processes that are interrelated (Turner, 1988). Motivational processes are linked to “individuals [that] are energized and mobilized in their exchange with others” (Turner, 1988). Exchange processes concern “what people actually do when they influence each other’s behavior” (*ibid.*). The third constituent property of social exchange is the ‘structuring’ and means “the fact that social exchange is often repeated across time as well as organized in physical space” (*ibid.*). Other experts identify three basic criteria that affect social exchange: “1) the relationship between the exchange partners, 2) the nature of benefits and 3) the social context of their exchange” (Geiger, 2017; Blau, 1964).

In this article, we apply an analytical approach that integrates a mixture of above-mentioned criteria to explain the character of the studied social exchange. Thus, one main point we analyze, is the nature of social benefits, mutual resource exchange and reciprocity (according to Foa, 1971). This could be, among others, the transfer and interchange of knowledge, information, storytelling, advice, opinions, instruction, enlightenment etc. (Geiger, 2017). We call this dimension ‘*social benefits*’.

The other main point we assess is the *spatial dimension*. Touristic experiences on a working farm mean a certain form of contact with agriculture in terms of a shared physical environment. We refer to the theory of the production of space of Henri Lefebvre, which explains the recording of spatial phenomena and processes. According to Lefebvre (Schmid, 2005), the social process of the production of space can be examined in relation to three dimensions: the perceived space (*l’espace perçu*), the conceived space (*l’espace conçu*) and the experienced space (*l’espace vécu*). In this paper, we refer to the two aspects of the perceived space and of the experienced space. On one hand, we assume the perceived space as a spatial practice, i.e., the perception of the materiality of the elements that constitute a space and can be grasped with the senses. On the other hand, the experienced space which means the life or experience of space, the everyday experience, everyday spatial practice that can be experienced. This is the dimension we describe as ‘*spatial experience*’.

In this context, the way in which the setting of a farm can enable the perception of an authentic rural and agricultural reality is an important condition. The theoretical concept of *authenticity* is often applied to ontological and existential aspects of individuals. Within tourism, the theory is mostly linked to visitor

attractions and cultural heritage. Handler (2001) concludes that there are basically two approaches: “The first (objectivism or realism) treats authenticity as an attribute inherent in cultural objects, while the second (constructionism) locates authenticity not in objects but in discourses about them”. Ram *et al.* (2016) link authenticity to the terms of “being real, reliable, trustworthy, original, firsthand, true in substance, and prototypical as opposed to copied, reproduced or done the same way as an original”. For this research, also findings of Molleda (2010) are useful/applicable: “... people tend to perceive as authentic that which is done exceptionally well, executed individually and extraordinarily by someone demonstrating human care; not unfeelingly or disingenuously performed [...]; ... people tend to perceive as authentic that which refers to some other context, drawing inspiration from human history and tapping into our shared memories and longings; no derivative or trivial”. Streifeneder (2016) applied the concept of authenticity to the reality of a farm providing agritourism. In this case, authenticity means the accessibility of the infrastructures of the farm – the possibility to explore and perceive the farm and “grasp it with all senses” – and the integration in the everyday practices and life of the hosting farming family – to experience “the authentic lifestyle of a farm” and therefore the “everyday spatial experience” (Streifeneder, 2016). This requires an authentic physical setting of the agricultural environment that is linked to a functioning working farm thus providing a “tight agricultural connection [...], local culture [and] rural lifestyles”. Whether and how the physical and geographical elements (e.g. stable, fields, farming house, forest) can be accessed, depends on the kind of exchange and this characterizes its quality and intensity. Authenticity also concerns the possibility to enjoy or buy genuine agricultural products (*ibid.*) with or without the farmer’s family and to be engaged in common agricultural and non-agricultural activities.

The research questions underlying this article refer to two different approaches, though closely related. The first approach groups together the three dimensions indicated above (social benefits, spatial experiences and authenticity) and they are formulated as follows:

- What is the driving motivation and thus the kind and nature of benefit the actors reciprocally receive based on the intensity and the time that can be spent together?
- What actions characterize the social exchange and thus the relationship?
- What and in which way can spatial elements of the rural and agricultural reality be perceived?
- How is it possible to experience each other’s everyday life and daily practices?

In addition to these qualitative questions, we also analyzed a second type of questions on the physical organization of the exchange that are more technical

and quantitative but important to get a better and more complete picture of the structural part. Thus, we assessed the following aspects (and questions):

- Frequency (How regular and repeated is the exchange over a certain period?),
- Duration (How much time do the involved persons normally spend together?),
- Goods (Does an exchange of tangible products, objects, materials occur?),
- Services (What kind of labor and other activities do the persons supply to each other?).

We apply this analytical grid to a selection of common, well-known and institutionalized forms and categories of exchange between rural and urban citizens. Specifically, we identify three different categories. These are *on-farm diversification activities* such as agritourism and France Passion; *the Volunteering activities in agriculture* on farms that include WWOOFing and volunteer work and *sharing economy-based activities* such as Airbnb. We are aware of the big diversity that exists within these types of urban-rural exchange. For example, it may be possible that a guest of an Airbnb experiences a more intensive and frequent exchange with his host than is may occur in some cases on an agritouristic farm. However, based on model-like definitions of each type as explained according to the state-of-art, we refer here to typical models and what may 'normally occur' or what one may 'normally expect' from these types of exchange. One objective is to sort out the main similarities and differences. Two characteristics are common to all selected examples: They are in rural areas and they enable accommodation. Despite the huge variety of citizen and farmers, who get in touch in order to socially benefit from each other, there is still a niche for further developments and possibilities to strengthen urban-rural exchange. To sketch some unexplored potentials is the other objective of this paper.

### **3. Urban-rural exchange: the assessed cases**

The following paragraphs present the definitions and illustrate the essential characteristics of the urban-rural exchange experiences assessed in this article.

#### *3.1. On-farm diversification activities*

On-farm diversification activities are offered to diversify agricultural income, while agriculture and closely related farming activities remain the core business. These activities are therefore closely interlinked and very often embedded in the household structure of typical family farms.

### 3.1.1. Agritourism

“Agritourism offers farmers the possibility to diversify and generate additional income through touristic on-farm activities to help balance the continuously decreasing income from agricultural activities” (Streifeneder, 2016) and enhancing the farm family’s quality of life (Tew, Barbieri, 2012) as well as offering the possibility for the guest to relax in a quiet and small rural place.

The number of the Agritourism sector is growing. In the last ten years, Italian agritourism farms have increased by 60% (ISTAT, 2018). In Austria 6% of all farms offer agritourism, representing 11% of all touristic beds (BMLFUW, 2015). In the Alpine regions of Germany, 20% of all farms offer agritourism (StMELF, 2015) and in Bavaria the agritouristic overnights represent 14% of all touristic overnights (Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 2015). The increased preferences are motivated by the belief that they represent a temporary escape, useful to revitalize and restore themselves, after a stressful period (Quinn, 2011), as well as a less expensive alternative to other traditional accommodations (ASTAT, 2018).

### 3.1.2. France Passion

Also called Friendly and Gourmet Stopovers, France Passion is a new touristic concept in the framework of agriculture. It allows camper vans to stop on a farm or vineyard for up to 24 hours (France Passion, 2018). The farmer must not undertake investments to offer this form of hospitality but can gain some additional income by selling his products. As the stay is limited to one day, social interaction between the farmer and the campers is limited only to the farm visits and the food purchase. It first appeared in France in 1993. Now, 1.000 farmers and 850 wine makers welcome camper van drivers on their properties (France Passion, 2018). Since then this offer developed also in other European countries like Germany, where actually 585 Farms are part of this offer (Landvergnügen, 2018), or Great Britain (Britstops, 2018) as well as in the USA and Australia.

## 3.2. *Volunteering activities in agriculture*

This form of exchange may be characterized by “authentic working involvement in the farm and ultimately make a physical investment in the farm economy” (Flanigan *et al.*, 2014). Voluntary activities in agriculture enable a learning and self-experience opportunity. According to Streifeneder (2016), these are “non-touristic volunteer work experiences or activities such as WWOOFing or active working periods on farms including covering (additional) workloads with their workforce in return for money, board and/or lodging”.

### 3.2.1. WWOOFing

Thanks to WWOOF (World Wide Opportunities on Organic Farms), urban dwellers have the opportunity to experience work and life in the countryside in support of organic farms (Terry, 2014). “Visitors” (WWOOfers) from all over the world work a certain number of hours per day (mainly between 4-6 hours) on an organic farm in change of food and accommodation (McIntosh, Bonnemann, 2006).

In addition to the work exchange, the interpersonal and cultural exchange is crucial and a key aspect of WWOOFing. Possible outcomes are lasting connections, relationships, networks and other opportunities created between hosts and WWOOfers. Farmers benefit from the WWOOfers’ help, especially older or alone living hosts strongly depend on their engagement (Deville, 2015). The matching between visitors and farmers is possible thanks to a platform, managed by a voluntary association, but left to the freedom of the counterparts.

According to the national WWOOF organizations, the number of farm hosts vary significantly: in Italy for example, 824 farmers offer their farm for a voluntary experience (WWOOF Italy, 2018). Austria has 341 WWOOF farms (WWOOF Austria, 2018), Germany 545 (WWOOF Germany, 2018), France 1.726 (WWOOF France, 2018).

### 3.2.2. Volunteering work on mountain farms

Different farmers’ or social associations organize possibilities to work voluntarily on mountain farms. The aim of these associations and their members is to help mountain farmers in difficult working and living conditions or emergencies. Volunteer work on mountain farms is common mainly in the Alpine regions. Volunteers may help farmers in harvesting, working in the stable, woodwork or housekeeping, childcare or elderly care and get board and lodging as compensation for their help.

In South Tyrol for example, in 2017, 2.026 volunteers provided almost 20.000 days of work. This created an economic value of about EUR 1,6 million (Verein Freiwillige Arbeitseinsätze in Südtirol, 2017). In Austria, 599 registered volunteers worked altogether 6.881 days in 2017 on mountain farms (Verein Freiwillig am Bauernhof, 2017), in Switzerland 872 volunteers spent a total of 1.174 weeks to needy farmers (Caritas Bergeinsatz, 2017).

None of the associations that organize these activities names clear requirements neither for the volunteers’ accommodations on their web pages nor for the duration of the experience. Volunteer work on mountain farms has not much in common with a typical relaxing holiday. Nonetheless, many volunteers see it as a possibility to take some time off from the everyday routine and to help someone in need.

### 3.3. *Sharing economy-based activities*

#### 3.3.1. Airbnb on farms

Airbnb is “a web-based platform [that] provides a mechanism which brings together guests and private hosts for the purpose of providing temporary accommodation” (Curtin University, 2017). It enables people to rent spaces in their own homes to guests from around the world, for a short-time stay at a defined price and thereby gain an additional income.

In October 2018, on the platform Airbnb (Airbnb, 2018) it was possible to find about 300 “farm stay” offers in Germany, 300 in Italy and over 120 in Austria.

No particular adjustments of the apartment or investments from the side of the host are required. Therefore, no special expense commitment (legal and tax regulations and restrictions excluded) is assumed by any farmer, who wants to offer their free rooms to a guest. This allows greater competitiveness about the price in comparison to other touristic offers (Guttentag *et al.*, 2018).

At the same time, similarly to Agritourism, according to Möhlmann (2015), utility, trust and familiarity are the key satisfaction parameters that determine the likelihood of choosing Airbnb again. Further, Tussyadiah and Pesonen (2015) showed that the economic appeal of peer-to-peer rentals allows more frequent and longer trips and makes more destinations available. Their social appeal further influences the range of activities during the stay (Tussyadiah, Pesonen, 2015).

## 4. **The assessment of social exchange of urban-rural exchange**

In general, the exchange between “guests” or “volunteers” and “farmers” are based on repetitive interactions over a certain time, which provide opportunities to develop enduring and positive benefits for both actors. We examine these exchanges with reference to the social exchange theory that has largely been discussed in the context of tourism development opportunities to understand the relevant features for a functioning social exchange. Accordingly, we analyze and compare the considered urban-rural exchange according to: 1) the “social benefits” as “synthesis” of the social exchange among urban and rural actors, 2) the “perceived and lived spatial experiences” by both actors and 3) the “authenticity perception”.

## 4.1. Social benefits, spatial experiences and authenticity perception

### 4.1.1. On-farm diversification activities

In an agritourism, farmer and guest may benefit from the reciprocal exchange in various ways. In addition to the economic benefits of diversifying and increasing the family income (Tew, Barbieri, 2012), agritourism helps to get customers of farm products and to inform people about farming and agricultural processes. This enhances the quality of life of the farm family due to an increased income and inspiring social contacts because of the interaction with people with different social and cultural background (Barbieri, 2013). Agritourism may influence guests to change their consumption and purchasing patterns after their experiences on the farm (Kim *et al.*, 2019).

In recent times, the number of agritourism, and particularly with that the opportunities to experiment the active life in agriculture and to get in contact opportunities, has increased. Specifically, in Italy, this increase is related to the proposal for recreational, sporting and cultural activities (+4,3% in the period 2016-2017) and educational activities (+3,3% for the same period) (ISMEA, 2018). This implies that the guest has more opportunities to directly participate in some farming activities, join specific activities linked to rural traditions, and enjoy products from the farm even in the farmers' family.

The intensity of the social exchange depends on the how agritouristic and agricultural activities are generally managed by the farmer and his family. Further influencing factors are the type of farm and the season, i.e. workload due to intensive periods linked to harvesting etc.

According to (Phillip *et al.*, 2010), the contact of tourism with agriculture may be direct, indirect or passive. Direct contact with agricultural activity indicates that agricultural activities are a tangible feature in the tourist experience (e.g. harvesting a crop). Direct participation in farming activities has an additional positive effect as it reduces distances between the perceived rural space (sometimes designed as idyll before the experience (Mingay, 2017) and the experienced rural one (with the related integration in everyday practices of the farmer). But a more comprehensive participation “represents a volunteer work experience and not a touristic stay on a farm. Hence, participation should not exceed a certain quantitative limit and concerns only specific activities (qualitative aspect)” (Streifeneder, 2016; p. 258).

Indirect contact demonstrates an indirect connection to agricultural activities, perhaps through contact with other on-farm activities (e.g. food processing, sale of agricultural products). Passive contact exists when tourism and agriculture are operated independently and only the farm location is held in common. Normally,

the role of the guest is passive and mainly consists in observing the farmer in the performance of some farming activities. During an agritouristic stay on a farm, although direct contact is limited, in general the guest gets an insight in the daily agricultural life, observes agricultural activities, gets in touch with the animals, explores the stables, walks around the fields etc. This means that an interested guest can get a cursory and sketchy impression of the functioning, spatial reality and everyday spatial experience of a farm.

As providing an insight into farming, in some cases even in a short period of stay, the guest improves his knowledge on what farming does and what living on a farm means, as well as on rural lifestyles. This positive effect increases their awareness and attention to preserve local customs (Che, 2007) and enables testing the local level of authenticity. Ultimately, an agritouristic experience is perceived as authentic when agricultural activities are practiced as they normally would be. This perception normally depends on the level of participation in farms tasks (Phillip *et al.*, 2010). Moreover, it can reflect the exchange with locals. Direct and indirect interactions with them can in fact play an important role in creating positive tourist experiences (Carmichael, 2006).

The maximum 24 hour stay of France Passion sets a limit to a more intense social experience compared to other urban-rural interaction forms. Due to their short stay time, caravanners benefit from a friendly welcome, exchange a few words with the farmer and his family, taste local products and receive information regarding few farming activities or production stages.

The motivation that drives them to move from one farm to another is the desire to know a particular territory or an agricultural production more than a single family of farmers. In this way, caravanners have a partial insight into life and work on the farm and are unlikely to perceive the authenticity of specific agricultural workplaces and rural lifestyles. On the other side, farmers can manage their workload better, over all in very intensive periods during the year and limit interactions, interchange of knowledge, if overloaded. Probably, farmers can give just some opinions or advice about the cultivation or activity that most engages them in that period or about the current problems they are facing. It is unlikely that they will succeed in inculcating the values and traditions typical of farm way of life and territory.

In such a short time, the comprehension of everyday practices of a specific farmer is hampered by the limited attendance. However, because many campers organize their visit by moving between different farms within the same region, then they can still perceive the materiality of local rural elements and understand the local culture and lifestyle of a whole territory, not just of one farm.

This influences the authenticity verification process and its object (places or activities). By staying on the farm for only one day, caravanners perceive

as authentic that which is done exceptionally well, executed individually and extraordinarily through the process as Molleda suggests. The integration in the everyday practices and farmers' life as well the opportunity to "grasp [...] with all senses" all these experiences that Streifeneder identified as specific requirements for living an authentic rural experience would need a longer attendance on the farm. Similarly, moving from a farm to another avoids, perceiving the authenticity of the work of a single farm, through it enables to test the level of authenticity for an entire territory.

#### 4.1.2. WWOOFing/Voluntary activities in agriculture

Part of the current literature considers WWOOFing as a form of travel and tourism despite the fact that it involves work and the occasional local volunteer (McIntosh, Bonnemann, 2006; Kotulek, 2011). The underlying motivations are the desire to experience new places that often are off the beaten path and identity constructs and to get in touch with like-minded people.

Conversely, this form of volunteer activity moves from traditional touristic experiences towards something that will hopefully "place social, cultural and ecological value on local environments and communities" (Lyons, Wearing, 2008). Its objective is to produce some positive effects in the host community, supporting the social networks opportunities and building labor capacity above all in lagging areas (Terry, 2014). This is true also for volunteer agricultural work initiatives. Participating in these experiences, volunteers express interest in providing a direct insight in the local authenticity (of places and activities). As they prefer a sort of "not-for-tourism" milieu, volunteers are likely to get close to a real, non-commodified or staged place. This is why they assume that "interacting with the hosts is often seen as an important aspect of volunteer tourism, since supporting local initiatives and attaining deeper understanding of local communities (beyond superficial tour packages) is part and parcel of what motivates volunteer tourism" (Sin, 2010).

Furthermore, in some cases WWOOFing and other volunteer agricultural work present a reasonable possibility to 'test' if farming may be an adequate future job for someone well-interested in this kind of activity. In most cases, voluntary activities are a sort of escape and period for orientation: "Particularly in the framework of a longer working period, this activity is driven by reasons such as self-discovery, mental catharsis, returning to the basics and originality. In this case, working on a farm is more likely a learning and self-experience opportunity" (Streifeneder, 2016).

There is less evidence that WWOOFing volunteers other than growth statistics are actually providing a strong benefit to their hosts (Villanueva-Alvarez, 2012). Similarly, knowledge of host benefits of volunteer work on farms is still lacking.

Common themes that emerged in the few existing studies include the desire to foster the knowledge of young people in sustainable farming and rural life on farms in general (Terry, 2014). In this sense, they point out the interest of the host in providing guidance and education in farming processes.

In both cases investigated, WWOOFing and volunteer work on farms, the intensity of the integration in the daily life and farming activities and the possibility to learn, get information and knowledge transfer as well as experience the daily life with the farmer, is the highest of all considered urban-rural initiatives. The active participation and co-living enable getting the whole story and contributes, in different ways, to making important experiences with the rural and agricultural world. There is hardly a better way to socially and spatially experience agriculture and rurality for a non-farmer, who is not on the farm for training and educational reasons. Similarly, it is one of the best way to really perceive authenticity, as it promotes the overlapping among perceived and experienced spaces. The only obstacles to perfect overlapping could result from the volunteers' lack of free time. If excessively involved in agricultural activities, they may have little time to learn about other realities outside the one in which they operates.

#### 4.1.3. Sharing economy-based activities

Geiger *et al.* (2017) state for Airbnb that “in case of free accommodation sharing, individuals exchange multiple resources, including ‘core resources’ (accommodations), as well as social and emotional resources in order to co-create value”. We are more skeptical and generally assume that in most cases there is very little contact between host and guest. Often both parties do not even get in contact, because the guest has been provided with a code and picks up the key at a certain place. Communication between guest and host is therefore poor and its limitedness is indicated as one of the main reasons contributing to unexpected resource losses, including specifically time and money (Sthapit, 2018).

But things may run differently on a farm with situations that may enable more exchange than an Airbnb in a city, because being the accommodation on the farm, it is more likely that the guest and farmer will meet personally, because the farm and the farm land represent the workplace. Different to an Agritourism that requires an “open and accessible farm” and a certain presence and openness of the farmer to communicate and interest in personal interchange and even common activities, Airbnb is merely the accommodation on a farm without any further social features. Its emotional appealing may be limited, because reciprocal exchange may occur scarcely. Thus, we assume that an Airbnb farmer's availability and openness for social exchange is more limited than of an agritourism farmer. We are aware of the fact that the different types may not affect at all

the openness and availability of a farmer and the decision for offering a certain accommodation may only be due to economic reasons, i.e. the investments due to different quality standards. As a consequence, the perception of the farming environment is probably significantly lower compared to the aforementioned on-farm diversification experiences. Difficulties in perceiving the authenticity associated with the accommodation in that place remain. A combination of frequent exchange of experiences, information and advice will increase the perceived value of an Airbnb stay. Guest value hosts' assurance and responsiveness as well as providing a warm welcome are more effective in performing the perceived authenticity (Kolar, Žabkar, 2010).

#### *4.2. The physical organization of the exchange: Duration, frequency, goods and services*

In general, the assessment of exchange between “guests” or “volunteers” and “urban-rural exchange providers” requires repetitive interactions over time to develop enduring and positive benefits for both actors. The recognition that duration and frequency of exchange as well as the underlying goods and services play an important role means to include also more technical and quantitative features as essential elements in the process of perceiving identity and in the construction of experienced space. In the same way, the expected resources in the urban-rural relations, such as goods and services, are a good proxy of the intensity of the exchange and its benefits.

##### *4.2.1. On-farm diversification activities*

The length of stay among the various on-farm diversification activities is very different.

A stay in an agritourism structure lasts from two or three nights up to several weeks. Duration changes from region to another. According to the ISMEA report (2018), the average length of stay in agritourism in Italy was 3,1 days in 2017. In some regions, like Marche and Tuscany the duration is the longest (4,3 and 4,4 days respectively). In most cases, the stay is only for very short periods (usually not more than a week). In this sense, the Autonomous Province of Bolzano/Bozen is an exception as the average stay is about 6,1 days.

The length of stay in agritourism influences the relationship between host and guest and the kind and quantity of activities. Provided that the relationship is characterized by frequent exchange, we assume that a longer stay may positively impact the quality of the social exchange itself and reciprocal social benefits. Besides, it is positively associated to satisfaction and consistent in suggesting revisit intentions (Chen, Tsai, 2007).

In the case of France Passion and farms offering caravans the possibility to stay not longer than one night and for one day, the exchange is very limited and we assume that it is not possible to create a sort of relationship. This quite occasional and sporadic contact sets a limit also to the quality and intensity of the social exchange. Nonetheless, a farmer interviewed in the French Luberon region reported that despite the brief period of stay, in many cases the meetings with the caravanners have been quite interesting and enabled the acquaintance with interesting people. On the other hand, on the France Passion fan page on Facebook, the few negative comments do not concern the short time spent together. Caravanners always highlight the warm welcome, albeit the short stay. The “first impression” of the encounter with the agricultural world is therefore positive.

Concerning the exchanged resources, for all types of on-farm diversification activities investigated, the guest can consume, buy or purchase fresh and homemade food directly from the farmer, which “it represents a very important characteristic and distinctive offer of agritourism” (Streifeneder, 2016). This enables getting in touch with genuine local food and experiencing where the food comes from as well as knowing the person behind the product. For the farmers this kind of direct marketing represents an important source of income and the possibility to gain returning customers. Streifeneder (2016) highlights the relevance of “the supply of agricultural products and/or gastronomic services (breakfast, lunch and dinner) based on a certain number and variety of products from the farm”. This relevance is underlined by the fact that the farmers in most Italian regions are “obliged to guarantee that [...] [a high] percentage of the total value of the products offered on the farm is produced or processed on the farm or acquired from local or regional farms” (ibid.) (e.g. in Veneto this is at least 80%).

On the contrary, those who do France Passion do not offer a service and do not take money if facilities are used or the products of the farms are served. The reciprocal benefit is based on the informal rule to purchase products in change to stay overnight with the caravan on the farms’ property.

#### 4.2.2. Volunteering activities in agriculture

One of the principles of WWOOFing and Volunteering work on farms is, for different reasons, the experience to work for a longer period on a farm. The length of stay at the farm is negotiated directly between farmers and volunteers. Most WWOOF visits are between one and two weeks, though some may be as short as two or three days or last six months (WWOOF International, 2018). According to Lipman and Murphy (2012) WWOOFers tend to slow down their journey as some plan to visit a property for a week or two but end up staying several months. In their study in Australia, the participants reported to stay on average six days more than expected (21 vs. 15 days). In the case of volunteer

work on a mountain farm in South Tyrol/Italy and in Switzerland, the recommended minimal stay is one week (Bergbauernhilfe, 2019; Caritas Bergeinsatz, 2017). The organization AGRIVIVA in Switzerland, which has the aim to make the farm life tangible for young people, reported an average stay of 15,5 days on the farm in 2018 (AGRIVIVA, 2018).

Despite their long and intense farm stays, returning to these places may be difficult for the WWOOFers. Frequently, persons being at a junction in life use this experience to “find themselves” and to come in close contact with a new country far from home. However, some hosts report that their visitors return to their farm as friends, not as WWOOFers (McIntosh, Bonnemann, 2008). On the other side, data on the willingness of farmers to continue to host are less common. Among the few examples, Ord and Amer (2010) outline that the number of years the average Canadian WWOOF farm continued to advertise for volunteers was 3,6 and suggest that 98,9% of farms in 2011 were expected to continue their relationship with WWOOF in 2012.

In the case of volunteer work on a mountain farm in South Tyrol/Italy, the average stay lasts longer. This is necessary, since in both cases the active collaboration is the key, because the help of the guests is needed as well as a contribution to cope with certain periods of high labour demand (e.g. harvesting, mowing). This collaboration during the day and living together on the farm creates a good enabling environment to establish beneficial exchange. Reading the guestbook of the voluntary work association in South Tyrol (Bergbauernhilfe, 2019) one can mention the high returning rate of the volunteers. The log entries report the 5., 6., or even 10 times farmers benefit from voluntary help: this means that voluntary workers stay and return several times on the same mountain farm (2019). The participants come mainly from the neighbouring countries that facilitate an annual return to the region.

With reference to the exchanged resources, since in the framework of voluntary activities in agriculture the temporary employees live on the farm, stay overnight and eat with the host family during this time, it is hardly possible to get to know the products of the farm and experience the culinary traditions in a more authentic way. This kind of activities are based on an agreement on reciprocal service. The volunteer worker actively assists the farmer in doing his agricultural activities during a certain period and an agreed number of working hours. Regardless of the motivations that trigger a person to do voluntary work, this person has to fulfill a ‘job’ and tasks assigned to it. In return, the farmer provides enough food and accommodation free of charge. Meal provisions may also vary. At some farms, WWOOFers can expect high quality home-cooked meals with the host family and/or other volunteers. In other cases, they may be granted a food contribution and/or stockpile of food to prepare by using farming

facilities. Sometimes part of the seasonal food is produced directly on the same farm (Pickard, 2008).

#### 4.2.3. Sharing community-activities

The average Airbnb booking differs in just about every city and rural areas. Some stays are around six days, others far shorter. According to Airbnb (2017), in Italy, in 2015, the average stay was about 3,6 days (2017). 92% of the guests use it for holidays and free time. According to a study from Tussyadiah (2016), most of the Airbnb travelers coming from the US stay between three days and one week, whereas nearly 75% used this type of accommodation more than once in their life.

Generally, the share of returning guests to Airbnb is quite low. However, more detailed data are still lacking. Limited evidence suggests that at least in Italy 76% of guests are more likely to return thanks to their experience with Airbnb (Airbnb, 2017).

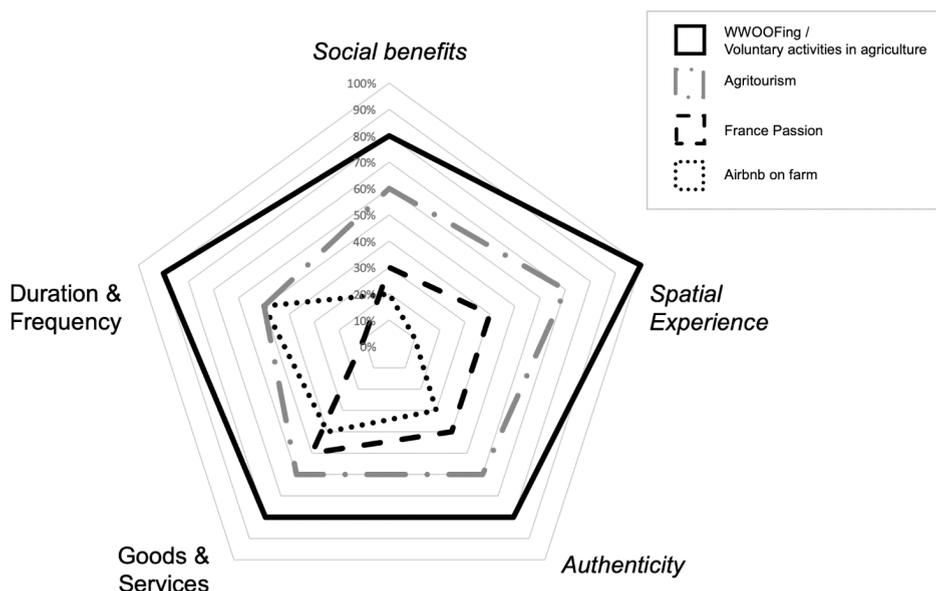
Finally, Airbnb on farms normally does not provide goods, but the guests may buy farm products and may also enjoy, if offered, gastronomic services.

#### *4.3. A graphical comparison of the considered urban-rural exchange initiatives*

Based on the findings, we jointly assess the urban-rural exchange initiatives (Figure 1). Each ray represents one dimension (Duration, Good & Services, Authenticity, Spatial experience, Social benefits) that we evaluate thanks to the presented analysis and our knowledge. A rating of 100% means that the initiative meets the criterion very positively. The differences result from the comparison and the difference to an offer, still missing, that would better meet the criterion.

WWOOFing/Volunteering on the farm are the urban-rural exchange initiatives with the highest score for all considered dimensions. Since the exchange can last several months and is based on the work of the participants, the scores for the duration & frequency and goods & services dimensions are very high. Due to the importance of the exchange and its duration, participants can understand the true nature of work and of rural and agricultural life: for this reason, even the dimensions of authenticity and spatial experiences have very high scores. However, WWOOFing/Volunteering on the farm do not have the maximum score for social benefits and duration & frequency, as the volunteer's excessive workload could reduce the time available for social exchange. Moreover, the volunteers spend a lot of time working in the farms and have little time to explore the rest of the neighboring area. This might limit their ability to assess the authenticity of the place and the relative community. This is true specifically with regard to

Figure 1 – A comparison among the considered urban-rural exchange initiatives according to the assumed dimensions (Duration, Good & Services, Authenticity, Spatial experience, Social benefits)



Source: own elaboration (2019)

the experienced authenticity, as contacts and exchanges with the rest of the farms and the community outside of the farm where they operate might be limited. In parallel, the limited knowledge on host benefits of this urban-rural experience prevents from assigning the highest score regarding the social benefits

On the other side, agritourism offers minor opportunities to understand the authenticity of a place, probably due to relative limited exchange of goods and services and social benefits. Relative scores are in fact lower than those assigned to the WWOOFing/Volunteering on the farm. This depends on structural factors (like high workload of the farmer because of seasonal work peaks or pluriactivity) as well as on the intensity of the connection to agricultural activities offered in agritouristic services. Excessive farmers' workload can reduce in fact the opportunity to get directly in touch with on-farm activities. In turn, scarce direct involvement in these activities reduces the occasion to perceive authenticity. In terms of duration & frequency, agritourism is rated as Airbnb on farm because both initiatives can have a similar duration, ranging from a few days up to one month. With some exceptions, it is not possible to stay in an Airbnb on farm

for more than 30 days without the signing of a lease agreement, required by the national legislator. In parallel, very long stays in agritourism are allowed, but they are not frequent due to their excessive cost.

Airbnb on farm is low scored in terms of social benefits, as the contacts between host and guest are limited and do not promote an exchange of social resources. Different to an agritourism that requires an “open and accessible farm” and a certain presence of the farmer, Airbnb on farm demonstrates scarce exchange of experiences, information and advice. As such, difficulties in perceiving the authenticity associated with the accommodation in that place remain and this affects directly the score related to the authenticity and spatial experience. Being limited to 24h, France Passion has low scores regarding the duration and the authenticity. In fact, caravanners have little time to get in touch with the farmer and access to the farms’ services; similarly, they have only few opportunities to know the places and fully understand their authenticity. The risk is that they perceive as authentic what is done exceptionally or in extraordinary way just in occasion of his visit. On the other side, thanks to the opportunity to buy directly farm products, the dimension goods & services is better scored. However, the relative score is lower than that of the agritourism because of the shorter duration of the stay.

## **5. Discussion**

The presented ways of social exchange that may occur during the stay and accommodation on a farm show that overnight stays in rural areas have long since ceased to be confined to Hotels and B&Bs. The range of possibilities has considerably expanded due to changes in the living and consumption habits of city dwellers on the one hand and to economic constraints and the need for diversification on the other one. Today, both sides have a wide variety of approaches to benefit from each other. However, the analysis also revealed the limits of what is offered and available today. In the following, some critical points are presented synoptically in order to show the potentials for future niche offers.

### *5.1. The demand*

While on one side agritourism enables only an agricultural snapshot during a normal short-term holiday stay, on the other side working voluntarily on a farm represents a very and maybe in some cases even too intensive agricultural experience. For certain groups a holiday on a farm may be interesting. However, they would like to work on physical exercise, and this should not degenerate into work. For this group WWOOFing and Volunteering work on the farm is not the right solution. Both do not create their own, for example they have their own

vegetable garden for their own food. There is thus no offer that allows a more flexible but regular activity on a farm, creating something for oneself (e.g. vegetable garden), possibly with the support of an experienced farmer. In addition, many offers today are too expensive to regularly spend a holiday on a farm. Many people also do not look for a special quality standard of the accommodations. They want to experience the rural life, on a farm that offers a natural environment and spend their leisure time rather in a domestic ambience with a satisfactory basic equipment and spend little for it. The success of Airbnb and those travelling with their own caravan are striking examples of this. It seems therefore reasonable to create an offer and an opportunity that better meets these criteria.

## 5.2. *The supply*

Many on-farm diversification activities are characterized by continuous change and arriving of new persons. This means that the farmer and his family often need to adapt to new people and changing attitudes. This may create stress and requires adequate social skills in the case of impolite guests. This unpleasant situation can be even worse with a volunteer worker, because they spend much more time together. These social challenges are less important within Airbnb. This means that it would be reasonable to develop an offer that enables a more flexible, less intensive possibility to stay on the farm over a period that may be longer than the normal length of stay in an agritourism. This offer should make it possible to get to know each other before, a sort of 'check' to enable the right matching of persons to facilitate that the two parties may get along with each other. A test weekend or week may resolve doubts. A coordination unit may steer the matching of the right people and, based on a formal regulatory on reciprocal responsibilities intervene in case of problems.

Loneliness among farmers is a wide-spread problem (Morrison, Snider, 2013; Weingarten, 2018). This is due to rural environment with farms often located in marginal areas and lacking partners. This peripheral societal setting is reinforced by the fact that many rural areas have been depopulated, partly due to demographic and structural changes in agriculture. Places for social interaction are increasingly missing. This can have serious consequences for the health and may result in extreme impacts such as the commitment of suicides. The suicide rate among farmers is generally above average (Stark *et al.*, 2011; Perceval *et al.*, 2018).

This state of loneliness, lacking communication and scarce support in certain daily activities is one of the reasons why a growing number of farmers wishes to revitalize their farm and would enjoy more social exchange and activities on the farm (Pierce, Shann, 2012; Van Ginkel *et al.*, 2015). But this requires the

development of a real relationship that goes beyond a short-term acquaintance within the framework of farm holidays and voluntary help. Getting to know suitable guests who do not become just guests, but acquaintances or friends, requires building trust through regular meetings and communication over a longer period of time. Thus, there still is potential to develop adequate responses to these developments.

## 6. Conclusions

The social exchange theory helps to understand how the reciprocal giving and taking relation among citizens and farmers may work and may be perceived as an asset or a burden. Exchange among these individuals include material resources like the accommodation as well as social and emotional resources generating reciprocal well-being and value. The intensity of social exchange and the scale of positive reciprocal social benefit is driven by the way urban citizens and farmers spend the time together. We assume that common active and collaborative activities such as jointly working on the field constitute a period of intensive and very close exchange. If time is also commonly spent after work in the free time, then both parties enjoy a very intensive social exchange that improves well-being. Surely, the intensive time spent together during work and free time with common meals can create also social stress and requires getting along well.

The intensity of social exchange is much lower in the case of agritourism, where the possibility to experience both, active work and common meals, is normally not foreseen. But this depends very much on the type and size of agritourism. There are some efforts to stronger enable the possibility to be active on the farm (but then, is this still agritourism?). Social agricultural cooperatives as meeting place and pluri-offer hub may be more advantageous in this regard. However, common meals in family as is possible within volunteer activities is not usual and occurs only in rare cases on small farms with gastronomy and returning guests. The farmer and his family get to know new people or may even establish a friendly relationship with returning guests. This experience enriches his and the families' life and represents one of the key motivations to offer holiday on a farm (Ollenburg, Buckley, 2007).

No common activity characterizes France Passion and Airbnb. The maximum 24 hour stay of France Passion sets high limits to a more intensive social experience compared to Airbnb where the stay may be longer. The fact that the caravanners normally choose their farm because they want to taste and buy genuine products, the social exchange of France Passion is an integrative part and common denominator. In Australia, Airbnb did not help to build long-term social relationships (Volgger *et al.*, 2018).

However, living and contributing to the work on a farm and thus continuously supporting the farmer, a person becomes integrative part of the rural world. The longer length of stay of most visitors on the farms makes the WWOOFing experience a kind of barter system; the relationship between host and visitor is more intense in nature and perceived as more meaningful and sincerer (McIntosh, Bonnemann, 2006). Social exchange can be fostered beyond the scope of the vacation itself as volunteers build upon social networks established during their trip (McGehee, Almeida-Santos, 2005). Despite the advantages of WWOOFing and other voluntary experiences in this regard, they can be qualified as very intensive time spent together uninterruptedly, usually over a medium to long-term period. This can also lead to tensions and excessive demands on both sides (McIntosh, 2006). For many, volunteer tourism provides a direct outlet to the authentic as it occurs in what is ostensibly a de-commodified 'not-for-tourism' milieu that allows volunteers to get close to a real, non-staged, experience of place. Indeed, the close interaction with the hosts is considered as an important motivational aspect of volunteer tourism, besides supporting local initiatives and fostering a deeper comprehension of local communities (Sin, 2010).

This overview on existing approaches of on-farm accommodation shows different intensity levels of exchange that normally occur between farmers and citizens. Our analysis showed the diverging social benefits and the different quality of the enabling environment for guests to get in touch with the farmers' daily life and activities. If one wants to explore agriculture and daily life of a farm in an authentic way, a collaboration and co-living with the farmer and his family within a volunteering period is the most appropriate way. However, this can create also stress for both parties, due to its intensity.

For this reason, we argue that there is a niche to develop a more flexible, less intensive and active farm stay, because each project described satisfies one or more of the needs of urban and rural dwellers, but none of them provides a reasonable solution for the problems we discussed. The paper thus evidences some critical aspects and at the same time provides some hints for unexplored potentials for future offers and innovative social innovations, that may satisfy the needs and wishes of specific target groups. It is possible to further differentiate and adjust the exchange to contribute to the well-being of specific target groups of urban citizens and farmers.

## References

- AGRIVIVA (2018), *Dati e Statistiche* – [www.agriviva.ch](http://www.agriviva.ch).  
Airbnb (2017), *Limiti di pernottamento ad Amsterdam e Londra* – Tratto da Airbnb traveling help – [www.airbnb.com](http://www.airbnb.com).  
Airbnb (2018), *Book unique homes and experiences all over the world* – [www.airbnb.com](http://www.airbnb.com).

- Albaladejo-Pina I.P., Díaz-Delfa M.T. (2005), Rural tourism demand by type of accommodation. *Tourism Management*, 26, 6: 951-959. Doi: [10.1016/j.tourman.2004.06.013](https://doi.org/10.1016/j.tourman.2004.06.013).
- Ap J. (1992), Residents' perceptions on tourism impacts. *Annals of Tourism Research*, 19, 4: 665-690. Doi: [10.1016/0160-7383\(92\)90060-3](https://doi.org/10.1016/0160-7383(92)90060-3).
- Asara V., Otero I., Demaria F., Corbera E. (2015), Socially sustainable degrowth as a social-ecological transformation: repoliticizing sustainability. *Sustainability Science*, 10, 3: 375-384. Doi: [10.1007/s11625-015-0321-9](https://doi.org/10.1007/s11625-015-0321-9).
- ASTAT (2018), *Attività culturali degli altoatesini – 2017*. Bolzano: ASTAT.
- Barbieri C. (2013), Assessing the sustainability of agritourism in the US: A comparison between agritourism and other farm entrepreneurial ventures. *Journal of Sustainable Tourism*, 21, 2: 252-270. Doi: [10.1080/09669582.2012.685174](https://doi.org/10.1080/09669582.2012.685174).
- Baumann C. (2018), *Idyllische Ländlichkeit – Eine Kulturgeographie der Landlust*. Transcript Verlag. *Rurale Topografien series n. 6*. Doi: [10.14361/9783839443330](https://doi.org/10.14361/9783839443330).
- Bergbauernhilfe (2019), *Statistics on voluntarism on mountain areas in South Tyrol*. Bozen – [www.bergbauernhilfe.it](http://www.bergbauernhilfe.it).
- Berti G., Mulligan C. (2016), Competitiveness of small farms and innovative food supply chains: The role of food hubs in creating sustainable regional and local food systems. *Sustainability*, 8, 7: 616. Doi: [10.3390/su8070616](https://doi.org/10.3390/su8070616).
- Blau P. (1964), *Exchange, and power in social life*. New York: John Wiley & Sons.
- BMLFUW – Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2015), *Agritourism data*. Wien: BMLFUW.
- Brown A., Walters J., Jones A., Akinsola O. (2017), Rural Social Work: Recruitment, Job Satisfaction, Burnout, and Turnover. *Contemporary Rural Social Work Journal*, 9, 1: art. 12.
- Caritas Bergeinsatz (2017), *Jahresberichte*. Caritas Schweiz Bergeinsatz – [www.bergeinsatz.ch](http://www.bergeinsatz.ch).
- Carmichael B.A. (2006), Linking quality tourism experiences, residents' quality of life, and quality experiences for tourists. In: Jennings G. (ed.), *Quality tourism experiences*. Burlington, MA: Butterworth-Heinemann, Elsevier. 113-131. Doi: [10.1016/B978-0-7506-7811-7.50015-8](https://doi.org/10.1016/B978-0-7506-7811-7.50015-8).
- Chen D. (2007), Agritourism and its potential contribution to the agricultural economy. *CAB Reviews: Perspectives in Agriculture, Veterinary Science, Nutrition and Natural Resources*, 2, 063. Doi: [10.1079/PAVSNNR20072063](https://doi.org/10.1079/PAVSNNR20072063).
- Chen C.A. (2007), How destination image and evaluative factors affect behavioral intentions? *Tourism management*, 28, 4: 1115-1122. Doi: [10.1016/j.tourman.2006.07.007](https://doi.org/10.1016/j.tourman.2006.07.007).
- Chen S., Raab C. (2012), Predicting resident intentions to support community tourism: Toward an integration of two theories. *Journal of Hospitality Marketing & Management*, 21, 3: 270-295. Doi: [10.1080/19368623.2011.584268](https://doi.org/10.1080/19368623.2011.584268).
- Chhabra D. (2007), Exploring social exchange theory dynamics in native American casino settings. *UNLV Gaming Research & Review Journal*, 11, 2: 31-48.
- Corsi A.N., Novelli S., Pettenati G. (2018), Producer and farm characteristics, type of product, location: Determinants of on-farm and off-farm direct sales by farmers. *Agribusiness*, 34, 3: 631-649. Doi: [10.1002/agr.21548](https://doi.org/10.1002/agr.21548).
- Curtin University (2017), The impact of AirBnB. *BCEC - Bankwest Curtin Economics Centre Research Report*, 6/17, October.
- Davis B., Winters P., Carletto G., Covarrubias K., Quiñones E.J., Zezza A., Stamoulis K., Azzari C., Di Giuseppe S. (2010), A cross-country comparison of rural income

- generating activities. *World development*, 38, 1: 48-63. Doi: [10.1016/j.worlddev.2009.01.003](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.01.003).
- Deville A. (2015), Transformation and the WWOOF Exchange: The Host Experience. In: Reisinger Y. (ed.), *Transformational Tourism. Host Perspectives*. Oxfordshire: CAB International. 141-164. Doi: [10.1079/9781780643922.0141](https://doi.org/10.1079/9781780643922.0141).
- Ekeh P. (1974), *Social exchange theory: the two traditions*. Harvard, MA: Harvard University Press.
- EU – European Union (2016), *Research for Agri-Committee – Structural Change in EU-Farming: How can the CAP support a 21st century European Model of Agriculture?* – [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- Flanigan S.B. (2014), Agritourism from the perspective of providers and visitors: a typology-based study. *Tourism Management*, 40: 394-405. Doi: [10.1016/j.tourman.2013.07.004](https://doi.org/10.1016/j.tourman.2013.07.004).
- Flora C. (2018), *Rural communities: Legacy + change*. New York: Routledge. Doi: [10.4324/9780429494697](https://doi.org/10.4324/9780429494697).
- Foa U. (1971), Interpersonal and economic resources. *Science* 171, 3969: 345-351. Doi: [10.1126/science.171.3969.345](https://doi.org/10.1126/science.171.3969.345).
- France Passion (2018), *How it works*. Friendly and gourmet stopovers. Tratto da France Passion – [www.france-passion.com](http://www.france-passion.com).
- Garrod B.W., Wornell R., Youell R. (2006), Re-conceptualising rural resources as countryside capital: The case of rural tourism. *Journal of rural studies*, 22, 1: 117-128. Doi: [10.1016/j.jrurstud.2005.08.001](https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2005.08.001).
- Geiger A.H., Horbel C., Germelmann C. C. (2017), “Give and take”: how notions of sharing and context determine free peer-to-peer accommodation decisions. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 35, 1: 5-15. Doi: [10.1080/10548408.2016.1231101](https://doi.org/10.1080/10548408.2016.1231101).
- Guttentag D., Smith S., Potwarka L., Havitz M. (2018), Why Tourists Choose Airbnb: A Motivation-Based Segmentation Study. *Journal of Travel Research*: 57, 3: 342-359. Doi: [10.1177/0047287517696980](https://doi.org/10.1177/0047287517696980).
- Hamari J., Sjöklint M., Ukkonen A. (2016), The sharing economy: Why people participate in collaborative consumption. *Journal of the association for information science and technology*, 67, 9: 2047-2059. Doi: [10.1002/asi.23552](https://doi.org/10.1002/asi.23552).
- Handler R. (2001), Anthropology of authenticity. In: Smelser N., Baltes P. (ed.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioural Sciences*. Oxford: Pergamon. 963-967. Doi: [10.1016/B0-08-043076-7/00809-3](https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/00809-3).
- Homans G. (1958), Social behavior as exchange. *American Journal of Sociology*, 63, 6: 597-606. Doi: [10.1086/222355](https://doi.org/10.1086/222355).
- ISMEA (2018), *Agriturismo e multifunzionalità*. Roma: ISMEA.
- ISTAT (2018), *L'andamento della economia agricola*. Roma: ISTAT.
- Kelley H.H., Thibaut J.W. (1954), Experimental studies of group problem solving and process. In: Lindzey G. (ed.), *Handbook of social psychology*, Vol. 2. Cambridge, MA: Addison-Wesley. 735-785.
- Kim S.L., Ki Lee S., Lee D., Jeong J., Moon J. (2019), The effect of agritourism experience on consumers' future food purchase patterns. *Tourism Management*, 70: 144-152. Doi: [10.1016/j.tourman.2018.08.003](https://doi.org/10.1016/j.tourman.2018.08.003).
- Kolar T., Žabkar V. (2010), A consumer based model of authenticity: An oxymoron or the foundation of cultural heritage marketing? *Tourism Management* 31, 5: 652-664. Doi: [10.1016/j.tourman.2009.07.010](https://doi.org/10.1016/j.tourman.2009.07.010).

- Kotulek J. (2011), WWOOF-sustainable tourism scheme: An interdisciplinary issue. Paper presented at the *3rd international society for the social sciences of sport conference*. Olomouc, Czech Republic.
- Landvergnügen U. (2018), *Schöner steht man selten*. Tratto da <https://landvergnueegen.com>.
- Lefebvre H., Nicholson-Smith D. (1991), *The production of space*. Oxford: Blackwell-Wiley.
- Legendre T.A., Baker M.A. (2019), Roles of local food in sustainable development. In: Dixit S.K. (ed.), *The Routledge Handbook of Gastronomic Tourism*. New York: Routledge. Doi: [10.4324/9781315147628-25](https://doi.org/10.4324/9781315147628-25).
- Lipman M.B., Murphy L. (2012), Make haste slowly: environmental sustainability and willing workers on organic farms. In: Fullagar S., Markwell K., Wilson E. (eds.), *Slow Tourism: Experiences and Mobilities*. Bristol, UK: Channel View Publications. 84-96.
- Lyons K.D., Wearing S. (2008), Volunteer tourism as alternative tourism: Journeys beyond otherness. In: Lyons K.D. (ed.), *Journeys of discovery in volunteer tourism*. Cambridge, MA: CABI. 3-11. Doi: [10.1079/9781845933807.0003](https://doi.org/10.1079/9781845933807.0003).
- Matz C., Stieb D., Brion O. (2015), Urban-rural differences in daily time-activity patterns, occupational activity and housing characteristics. *Environmental Health*, 14, 1: 88. Doi: [10.1186/s12940-015-0075-y](https://doi.org/10.1186/s12940-015-0075-y).
- McCool S.A., Moisey R.N. (2001), *Tourism, recreation, and sustainability: Linking culture and the environment*. Cambridge, MA: CABI. Doi: [10.1079/9780851995052.0001](https://doi.org/10.1079/9780851995052.0001).
- McGehee N.G., Almeida-Santos C. (2005), Social Change, Discourse and Volunteer Tourism. *Annals of tourism research* 32, 3: 760-770. Doi: [10.1016/j.annals.2004.12.002](https://doi.org/10.1016/j.annals.2004.12.002).
- McIntosh A.J., Bonnemann S.M. (2006), Willing Workers on Organic Farms (WWOOF): The Alternative Farm Stay Experience? *Journal of Sustainable Tourism*, 14, 1: 82-99. Doi: [10.1080/09669580608668593](https://doi.org/10.1080/09669580608668593).
- McIntosh A.J., Bonnemann S.M. (2006), Willing Workers on Organic Farms (WWOOF): The alternative farm stay experience? *Journal of Sustainable Tourism*, 14, 1: 82-99. Doi: [10.1080/09669580608668593](https://doi.org/10.1080/09669580608668593).
- Mingay G. (2017), *The Rural Idyll*. New York: Routledge. Doi: [10.4324/9781315181066](https://doi.org/10.4324/9781315181066).
- Möhlmann M. (2015), Collaborative Consumption: Determinants of Satisfaction and the Likelihood of Using a Sharing Economy Option Again. *Journal of Consumer Behaviour*, 14, 3: 193-207. Doi: [10.1002/cb.1512](https://doi.org/10.1002/cb.1512).
- Molleda J. (2010), Authenticity and the Construct's Dimensions in Public Relations and Communication Research. *Journal of communication management*, 14, 3: 223-236. Doi: [10.1108/13632541011064508](https://doi.org/10.1108/13632541011064508).
- Molm L., Takahashi N., Peterson G. (2000), Risk and Trust in Social Exchange: An Experimental Test of a Classical Proposition. *American Journal of Sociology*, 105, 5: 1396-1427. Doi: [10.1086/210434](https://doi.org/10.1086/210434).
- Morrison P., Snider A. (2013), The Generation Gap: Age and Well-being in New Zealand. *New Zealand Population Review*, 39, 51-75.
- Ollenburg C., Buckley R. (2007), Stated Economic and Social Motivations of Farm Tourism Operators. *Journal of Travel Research*, 45, 4: 444-452. Doi: [10.1177/0047287507299574](https://doi.org/10.1177/0047287507299574).
- Ord C. (2010), Contribution of Volunteer Tourism to Organic Farms: An Analysis of the WWOOF Exchange in Canada – Unpublished Master's thesis. Palma de Mallorca, Spain: University of the Balearic Islands.

- Perceval M.K., Kólves K., Ross V., Reddy P., De Leo D. (2018), Environmental Factors and Suicide in Australian Farmers: A Qualitative Study. *Archives of Environmental & Occupational Health*, 1-8. Doi: [10.1080/19338244.2018.1453774](https://doi.org/10.1080/19338244.2018.1453774).
- Petridis P., Muraca B., Kallis G. (2015), Degrowth: Between a Scientific Concept and a Slogan for a Social Movement. In: Martínez-Alier J., Muradian R. (eds.), *Handbook of Ecological Economics*. Elgaronline. 176-200. Doi: [10.4337/9781783471416.00012](https://doi.org/10.4337/9781783471416.00012).
- Phillip S., Hunter C., Blackstock K. (2010), A typology for defining agritourism. *Tourism Management*, 31: 754-758. Doi: [10.1016/j.tourman.2009.08.001](https://doi.org/10.1016/j.tourman.2009.08.001).
- Pickard L. (2008), A first-timers guide to WWOOF-Ing. In: <https://matadornetwork.com>.
- Pierce D., Shann C. (2012), Rural Australians Mental Health Literacy: Identifying and Addressing their Knowledge and Attitudes. *Community Medicine & Health Education*, 2:139. Doi: [10.4172/2161-0711.1000139](https://doi.org/10.4172/2161-0711.1000139).
- Pizam A., Uriely N., Reichel A. (2000), The intensity of tourist-host social relationship and its effects on satisfaction and change of attitudes: the case of working tourists in Israel. *Tourism Management*, 21, 4: 395-406. Doi: [10.1016/S0261-5177\(99\)00085-0](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(99)00085-0).
- Quinn B. (2011), Dwelling through multiple places: a case study of second home ownership in Ireland. In: Hall C., Muller D. (eds.), *Tourism mobility and Second Homes. Between elite landscapes and common ground*. Clevedon, UK: Channel View Publications.
- Ram Y., Bjork P., Weidenfeld A. (2016), Authenticity and place attachment of major visitor attractions. *Tourism Management*, 52, 110-122. Doi: [10.1016/j.tourman.2015.06.010](https://doi.org/10.1016/j.tourman.2015.06.010).
- Roberts L., Hall D., Morag M. (2017), *New directions in rural tourism*. Routledge. Doi: [10.4324/9781315248097](https://doi.org/10.4324/9781315248097).
- Russel D.W. (2008), Nostalgic Tourism. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 25, 2: 103-116. Doi: [10.1080/10548400802402271](https://doi.org/10.1080/10548400802402271).
- Sahlins M. (1972), On the sociology of primitive exchange. In: Sahlins M. (ed.), *Stone Age Economics*. Chicago: Aldine-Atherton. 185-276.
- Schmid C. (2005), Stadt, Raum und Gesellschaft – Henri Lefebvre und die Theorie der Produktion des Raumes. Franz Steiner Verlag.
- Sims R. (2009), Food, place and authenticity: local food and the sustainable tourism experience. *Journal of Sustainable Tourism*, 17, 3: 321-336. Doi: [10.1080/09669580802359293](https://doi.org/10.1080/09669580802359293).
- Sin H.L. (2010), Who are we responsible to? Locals' tales of volunteer tourism. *Geoforum*, 41, 6: 983-992. Doi: [10.1016/j.geoforum.2010.08.007](https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.08.007).
- Stark C., Riordan V., O'Connor R. (2011), A conceptual model of suicide in rural areas. *Rural and remote health*, 11, 2: 1622.
- Sthapit E., Jiménez-Barreto J. (2018), You never know what you will get in an Airbnb: poor communication destroys value for guests. *Current Issues in Tourism*, 1-4. Doi: [10.1080/13683500.2018.1475469](https://doi.org/10.1080/13683500.2018.1475469).
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2015), *Data on Agritourism*. Berlin: StMELF.
- Streifeneder T. (2016), Agriculture first: Assessing European Policies and scientific typologies to define authentic agritourism and differentiate it from countryside tourism. *Tourism Management Perspectives*, 20: 251-264. Doi: [10.1016/j.tmp.2016.10.003](https://doi.org/10.1016/j.tmp.2016.10.003).
- Streifeneder T., Tappeiner U., Ruffini F., Tappeiner G., Hoffmann C. (2007), Selected aspects of agro-structural change within the Alps. A comparison of harmonized Agro-structural indicators on a Municipal level. *Journal of Alpine Research*, 95, 3: 41-52. Doi: [10.4000/rga.295](https://doi.org/10.4000/rga.295).

- Terry W. (2014), Solving labor problems and building capacity in sustainable agriculture through volunteer tourism. *Annals of Tourism Research*, 49: 94-107. Doi: [10.1016/j.annals.2014.09.001](https://doi.org/10.1016/j.annals.2014.09.001).
- Tew C., Barbieri C. (2012), The perceived benefits on agritourism: The provider's perspective. *Tourism Management*, 33, 1: 215-224. Doi: [10.1016/j.tourman.2011.02.005](https://doi.org/10.1016/j.tourman.2011.02.005).
- Turner J. (1988), *A Theory of Social Interaction*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Tussyadiah I.P. (2016), Factors of satisfaction and intention to use peer-to-peer accommodation. *International Journal of Hospitality*, 55: 70-80. Doi: [10.1016/j.ijhm.2016.03.005](https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2016.03.005).
- Tussyadiah I.P., Pesonen J. (2015), Impacts of peer-to-peer accommodation use on travel patterns. *Journal of Travel Research*, 55, 8: 1022-1040. Doi: [10.1177/0047287515608505](https://doi.org/10.1177/0047287515608505).
- UK Government (2018), *Natural England's Monitoring of Engagement with the Natural Environment (MENE)*. London: UK Government – <https://www.gov.uk>.
- Van Ginkel M.J., Johanns A., Klein W. (2015), Help farmers cope with stress. *Ag Decision Maker Newsletter*, 19, 1: Art. 2.
- Verein Freiwillig am Bauernhof (2017), *Freiwillig am Bauernhof* – [www.maschinenring.at](http://www.maschinenring.at).
- Verein Freiwillige Arbeitseinsätze in Südtirol (2017), *Tätigkeitsbericht* – [www.bergbauernhilfe.it](http://www.bergbauernhilfe.it).
- Villanueva-Alvarez M.A. (2012), *Worldwide Opportunities on Organic Farms: expectations of hosts and volunteers*. Blindern, Norway: Unpublished Masters, University of Oslo.
- Volgger M.P., Pforr C., Stawinoga A.E., Taplin R., Matthews S. (2018), Who adopts the Airbnb innovation? An analysis of international visitors to Western Australia. *Tourism Recreation Research*, 43, 3: 305-320. Doi: [10.1080/02508281.2018.1443052](https://doi.org/10.1080/02508281.2018.1443052).
- Ward C., Berno T. (2011), Beyond Social Exchange Theory. Attitudes Towards Tourists. *Annals of Tourism Research*, 38, 4: 1556-1569. Doi: [10.1016/j.annals.2011.02.005](https://doi.org/10.1016/j.annals.2011.02.005).
- Weingarten D. (2018), *Why are America's farmers killing themselves in record numbers?* *The Guardian*. December 11<sup>th</sup>.
- WWOOF Austria (2018), *WWOOF Austria* – [www.woof.at](http://www.woof.at).
- WWOOF France (2018), *WWOOF France* – [www.woof.fr](http://www.woof.fr).
- WWOOF Germany (2018), *WWOOF Germany* – [www.woof.de](http://www.woof.de).
- WWOOF International (2018), *WWOOF International – How it works* – [www.woofinternational.org](http://www.woofinternational.org).
- WWOOF Italy (2018), *WWOOF Italy* – [www.woof.it](http://www.woof.it).
- WWOOF Spain (2018), *WWOOF Spain* – <https://www.woof.es>.
- Zhang J.I., Jackson M. (2006), Understanding community attitudes towards tourism and host-Guest interaction in the urban-rural border region. *Tourism Geographies* 8, 2: 182-204. Doi: [10.1080/14616680600585455](https://doi.org/10.1080/14616680600585455).

## **La diversità degli scambi urbano-rurali. C'è ancora spazio per ulteriori sviluppi?**

### **Sommario**

Le relazioni tra le aree urbane e rurali sono diventate più intense negli ultimi anni. Le ragioni di queste trasformazioni sono diverse e da ricondurre al rinnovato interesse per la natura, al desiderio di vivere esperienze considerate più autentiche nelle aree rurali da parte dei cittadini e di entrare in contatto con gli agricoltori della regione. Ciò condiziona la scelta della sistemazione per le attività ricreative nelle aree rurali. La domanda per le tradizionali forme di ospitalità come l'agriturismo è in crescita, così come quella relativa alle iniziative basate sullo scambio e che consentono di vivere attivamente una esperienza (come il volontariato in agricoltura e, per esempio, il WWOOFing). Anche le iniziative basate sulla sharing economy come Airbnb sul maso stanno riscontrando un analogo interesse. Questo articolo spiega come le caratteristiche e le preferenze per queste nuove categorie di scambio tra città e campagna possano essere condizionate dalla natura dei benefici sociali associati allo scambio medesimo, alle aspettative sulla esperienza e alla percezione della autenticità dei luoghi e delle attività. In aggiunta, l'articolo offre una overview delle differenti caratteristiche tecniche e quantitative degli scambi (durata, frequenza, beni e servizi). Adottando la social exchange theory, l'articolo evidenzia come i benefici sociali e la qualità delle caratteristiche tecniche differiscano tra le varie esperienze di scambio. Infine, mette in luce la presenza di ulteriori opportunità per ristrutturare lo scambio tra le aree urbane e rurali in modo socialmente innovativo.



# Innovazione sociale e partecipazione nella produzione di cultura. Dolom.it: un caso studio in ambito museale

Chiara Zanetti\*, Stefania Zardini Lacedelli<sup>o</sup>, Marta Pascolini<sup>§</sup>

## Sommario

*Negli ultimi anni l'emergere di modelli museali partecipativi che mettono il pubblico al centro della creazione culturale ha stimolato l'introduzione di elementi di innovazione sociale in ambito culturale, spesso accompagnati dall'utilizzo di strumenti digitali. Ma in che modo i modelli museali partecipativi possono essere promotori, attraverso il digitale, di processi definibili come innovazione sociale e migliorare la qualità della vita culturale delle comunità a cui si riferiscono? Il presente contributo ha lo scopo di rispondere a questa domanda a partire dall'esperienza del caso studio di DOLOM.IT, un museo nativo digitale composto interamente da materiali digitali co-creati insieme alle comunità dolomitiche, che abbraccia un emergente paradigma partecipativo: quello del 'museo-piattaforma'. Lanciato sul web nel 2016 nell'area Bellunese, grazie a un progetto che ha coinvolto musei e istituti scolastici, nel 2018 DOLOM.IT ha esteso la sua azione dal Veneto al Friuli Venezia Giulia grazie al partenariato tra l'associazione ISOIPSE (BL) e l'associazione Lis Aganis – Ecomuseo delle Dolomiti Friulane (PN). Adottando gli indicatori di innovazione in ambito museale proposti dalla Netherlands Museum Association, è stata implementata un'analisi preliminare finalizzata a identificare gli elementi di innovazione introdotti dal 'museo-piattaforma' nella sua interazione con il paradigma ecomuseale, valutandone le opportunità e i rischi introdotti. Dall'analisi risulta come i modelli museali partecipativi, abbinati all'utilizzo degli strumenti digitali, possono avere ricadute positive ad ampio raggio su tutto il tessuto sociale, sviluppando nuove connessioni possibili tra musei e società, favorendo processi di reinterpretazione e democratizzazione del patrimonio e ridefinendo i confini dell'azione patrimoniale, estendendola al di fuori delle comunità locali.*

---

\* Università degli studi di Trieste, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Trieste, Italia, e-mail: zanetti\_chiara@yahoo.it (corresponding author).

§ Università degli studi di Trieste, Dipartimento di Scienze Umanistiche, Trieste, Italia, e-mail: marta.pascolini@gmail.com.

<sup>o</sup> University of Leicester, School of Museum Studies, Leicester, UK, e-mail: szl1@le.ac.uk

## 1. Introduzione<sup>1</sup>

Lo scopo di questo contributo è analizzare come i modelli museali partecipativi attraverso l'utilizzo del digitale possano produrre innovazione sociale nel campo della cultura, promuovendo nel loro raggio d'azione "nuovi prodotti o servizi in risposta a bisogni insoddisfatti" e "suggerendo nuove soluzioni" che contribuiscono a migliorare la vita culturale delle comunità. L'approccio museale partecipativo quale potenziale promotore di innovazione sociale risponde a un bisogno di partecipazione delle comunità alla produzione culturale con ricadute positive ad ampio raggio su tutto il tessuto sociale<sup>2</sup>.

Il coinvolgimento delle comunità nella valorizzazione e nella produzione del patrimonio culturale è un elemento che, già dalla metà del secolo scorso, è entrato nella pratica della gestione museale sviluppandosi sempre più anche nel reame digitale. La dimensione partecipativa, in questi casi, può manifestarsi attraverso diversi livelli: dal coinvolgimento del pubblico nella promozione digitale – come nel caso della manifestazione *Invasioni Digitali*, che stimola le persone a diventare ambasciatori del patrimonio culturale invadendo luoghi di cultura e condividendoli sui social network – al coinvolgimento delle comunità nella co-progettazione e co-produzione degli allestimenti museali (Davies, 2010) o alla realizzazione del museo stesso, come nel caso del modello ecomuseale che trova nella relazione con la comunità la sua forma costitutiva (Rivière, 1989; De Varine, 2005; 2017; Davis, 2011). Inoltre, il processo partecipativo risulta innovativo in quanto – potenzialmente – maggiormente inclusivo (Carrara, 2014), estendendo il museo anche a pubblici nuovi, che non sono tradizionalmente fruitori dell'offerta culturale (ad esempio persone disabili, anziane o che presentano uno stato di fragilità sociale). In questi ultimi anni, gli strumenti digitali hanno avuto un ruolo sempre più importante in questo processo partecipativo, favorendo soprattutto l'inclusione delle nuove generazioni (Cerquetti, 2016).

L'analisi del rapporto tra nuovi modelli museali partecipativi, l'uso del digitale e l'innovazione sociale è stata condotta attraverso l'approfondimento di un caso studio che mette a confronto il modello ecomuseale nato e sviluppatosi a partire dagli anni '70 con una la nuova dimensione museale emersa nell'era digitale, identificata nel paradigma del museo-piattaforma (Zardini Lacedelli, 2018). Il caso studio individuato è quello del museo DOLOM.IT, un museo nativo digitale composto da contenuti culturali co-creati insieme alle

---

1. Il presente contributo, pur essendo frutto di un lavoro condiviso, è da attribuirsi per i paragrafi 2.1, 4, 4.3, 4.5 a Chiara Zanetti; per i paragrafi 2.2, 3.1, 4.1, 5 a Stefania Zardini Lacedelli; per i paragrafi 1, 3.2, 4.2, 4.4 a Marta Pascolini.

2. L'approccio museale partecipativo digitale può essere inteso come innovazione sociale anche in riferimento alla possibilità di condivisione delle pratiche digitali tra le istituzioni museali.

comunità delle Dolomiti<sup>3</sup>, in collaborazione con i musei e le istituzioni culturali fisicamente presenti sul territorio (Szabo *et al.*, 2017). Tra questi, nel 2018 DOLOM.IT è entrato in relazione con un altro modello museale partecipativo: l'ecomuseo, grazie a un partenariato tra l'associazione bellunese ISOIPSE e l'associazione pordenonese Lis Aganis.<sup>4</sup>

A partire da questo caso studio, è stata implementata un'analisi preliminare attraverso gli indicatori di innovazione sociale elaborati dalla *Nederlands Museum Association* finalizzata all'individuazione delle opportunità e dei rischi introdotti da questo modello partecipativo digitale e dalla sua interazione con la formula ecomuseale. In questo modo, con questo lavoro si vuole dare un contributo agli studi che interpretano la cultura come un elemento intrinseco dell'innovazione sociale, sottolineando come la produzione culturale partecipata possa essere particolarmente efficace laddove avvenga attraverso l'utilizzo di strumenti e linguaggi digitali. In questo contesto, l'utilizzo della tecnologia non è neutro, ma può diventare un elemento strategico per veicolare l'innovazione sociale in una società fortemente caratterizzata da nuove culture digitali e partecipative (Jenkins *et al.*, 2009).

Il presente articolo si struttura in tre parti: la prima (paragrafo 2) presenta una rassegna della letteratura sui temi dell'innovazione sociale in ambito culturale e dei modelli museali partecipativi; la seconda (paragrafo 3) introduce il caso studio DOLOM.IT e in particolare l'interazione con l'ecomuseo Lis Aganis per la creazione di una nuova sezione friulana; infine la terza (paragrafo 4) propone un'analisi preliminare adottando gli indicatori di innovazione sociale della *Nederlands Museum Association*.

---

3. Come illustrato nella sezione dedicata al caso studio, Museo DOLOM.IT nasce nel 2016 da un processo bottom-up che ha visto il coinvolgimento attivo dell'associazione ISOIPSE e della fucina creativa ADOMultimedia Heritage nella promozione di un progetto didattico che aveva come obiettivo la realizzazione della prima sezione di un museo virtuale del paesaggio dolomitico in collaborazione con 9 istituti scolastici e 9 istituti culturali bellunesi. Tra il 2017 e il 2018 il progetto si è ampliato, coinvolgendo diversi attori territoriali nella creazione di diversi contenuti digitali: per coordinare la rete di attori e il processo partecipativo ad essa connesso, DOLOM.IT si sta attualmente evolvendo nella forma di associazione autonoma.

4. Il partenariato si situa nell'ambito del Bando Funder35, promosso da 18 fondazioni bancarie italiane per accompagnare allo start-up di impresa alcune tra le migliori attività giovanili che operano nel campo culturale, attraverso un sostegno economico e formativo. ISOIPSE è stata selezionata all'interno delle 57 imprese finanziate nell'edizione 2016 con il progetto "ISOIPSE: lo sviluppo di un'impresa culturale in ambito montano", che tra le azioni prevedeva anche la creazione della prima sezione friulana del museo virtuale DOLOM.IT. È nell'ambito di questa azione che si situa il partenariato con l'associazione Lis Aganis di Maniago.

## 2. Literature Review

### 2.1. L'innovazione sociale in ambito culturale

Negli ultimi anni il concetto di innovazione sociale ha assunto una notevole rilevanza sia tra i *practitioner* sia nella letteratura scientifica (Caulier-Grice *et al.*, 2012; Borzaga, Bodini, 2012; Busacca, 2013). L'elemento che accomuna i diversi approcci è quello che inquadra l'innovazione sociale come una soluzione innovativa che dà risposta a bisogni presenti ed emergenti nei territori migliorando la qualità della vita degli individui e delle comunità (Mulgan *et al.*, 2007). Attorno a questo nucleo centrale, un'altra dimensione ricompresa nella definizione di innovazione sociale è quella del coinvolgimento dei cittadini nella co-generazione della stessa innovazione attraverso processi di partecipazione e di *empowerment* delle comunità che operano, quindi, in modo collaborativo e condiviso. Si tratta quindi di una definizione che può essere applicata a diversi settori: da quello sociale e sanitario, a quello della formazione, intercettando il campo dell'ecologia e della cultura (Consiglio, Ritano, 2015). Nello specifico, Consiglio e Ritano evidenziano come “la tutela, la conoscenza e la valorizzazione del patrimonio culturale rappresenta un ambito di applicazione dell'innovazione sociale ancora poco indagato ma che presenta interessanti prospettive di sviluppo” (2015, p. 75). Infatti, mentre trova un suo filone di indagine la letteratura che rilegge i processi culturali di rigenerazione urbana attraverso la chiave interpretativa dell'innovazione sociale (si cita a titolo esemplificativo il caso di Gillet Square a Londra, descritto da Bianchi, 2018), meno presenti in questo campo sono gli studi che prendono in considerazione gli aspetti legati al patrimonio culturale.

Nel contesto culturale italiano si possono registrare iniziative fautrici di innovazione sociale, che cercano di rispondere in modo originale a bisogni emergenti. In particolare se si pensa a tutte quelle realtà che partono dalla necessità di preservare e valorizzare il diffuso patrimonio culturale materiale e immateriale che rischia di scomparire tra situazioni di degrado e abbandono. Tale dinamica appare ancora più rilevante per quei territori che si caratterizzano per scarse risorse economiche e sociali e che appaiono meno strutturate dal punto di vista delle istituzioni culturali quali sono le aree rurali, marginali e in parte montane. In questi contesti, il processo di ridimensionamento del ruolo delle istituzioni e lo scarso interesse di attori e investitori afferenti al mercato privato rendono più evidente l'incapacità di rispondere al bisogno di valorizzazione e gestione del patrimonio meno conosciuto del nostro paese a fronte di una preferenza che spesso viene accordata ai siti fortemente attrattori. Questa dinamica che da un lato potrebbe apparire escludente, in realtà apre spazi interstiziali in cui trovano

spazio le molte esperienze che possono essere classificate come progetti di innovazione sociale in campo culturale che, attraverso approcci bottom-up, sono riuscite a creare nuovo valore culturale, sociale ed economico<sup>5</sup>.

In linea con il panorama internazionale, anche nel contesto italiano si assiste ad un progressivo rinnovamento delle istituzioni museali e conservative che, sempre più spesso, sono chiamate a produrre un modello di gestione del patrimonio che sia innovativo e sostenibile. A tal proposito, nel corso degli ultimi anni sono emerse esperienze museali orientate a un maggior coinvolgimento dei visitatori che diventano essi stessi co-generatori di pratiche patrimoniali e, quindi, attori che attraverso la conservazione, promozione e gestione del patrimonio culturale contribuiscono a favorire un processo di sviluppo integrato. Queste esperienze di produzione culturale partecipata dal 2005 trovano, inoltre, riconoscimento e ulteriore legittimazione ad un livello formale e normativo nel testo della convenzione promossa dal consiglio d'Europa che afferma "la necessità di coinvolgere tutti nella società nel processo in corso di definizione e gestione patrimonio culturale" (Consiglio d'Europa, 2005, Convenzione quadro sul Valore del patrimonio culturale per la società, preambolo)<sup>6</sup>. In questi termini "il patrimonio culturale si definisce attraverso il suo legame con la collettività (la comunità patrimoniale) e tramite il capovolgimento dei ruoli per cui le comunità passano da consumatrici a produttrici di patrimonio stesso" (Carmosino, 2013, p. 3). Viene introdotto dalla Convenzione il concetto di *comunità patrimoniale* quale "insieme di persone che attribuisce un valore ad aspetti specifici del patrimonio culturale, che desidera trasmettere alle generazioni future, nel quadro di un'azione pubblica" (Consiglio d'Europa, 2005, Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società, art. 2). Più recentemente, il Consiglio d'Europa (2014, p. 3) ha confermato la necessità di "continue to promote education on cultural heritage, raise public awareness on the potential of cultural heritage for sustainable development and to encourage public participation, especially of children and young people, in cooperation with civil society".

È proprio questo uno degli aspetti che permettono di considerare le innovazioni prodotte nella gestione del patrimonio culturale e museale all'interno del contesto più ampio dell'innovazione sociale, laddove queste innovazioni si dimostrino

---

5. Esempi di imprese culturali che agiscono come innovatori sociali sono ad esempio quelle promosse nell'ambito del progetto Funder35, nato nel 2012 su iniziativa della Commissione per le Attività e i Beni Culturali dell'Acri concentrando le risorse di 18 Fondazioni italiane. Nel triennio 2018-2020, il progetto Funder35 non agisce più sulle singole organizzazioni, ma mira a coinvolgere "un'intera comunità di buone pratiche per affrontare le sfide del presente e del futuro in una logica di rete". Esempi invece più strettamente connessi all'innovazione nella valorizzazione del patrimonio culturale sono Officine Culturali, Associazione con sede a Catania, o l'iniziativa pugliese Swapmuseum.

6. Si precisa che l'Italia ha sottoscritto la Convenzione di Faro nel 2013, ma questa ad oggi risulta ancora non ratificata dal Parlamento Italiano.

capaci di attivare processi organizzativi innovativi e partecipativi, dando vita a forme di cittadinanza culturale attiva.

## 2.2. I nuovi modelli museali partecipativi

Come si è già sottolineato nel precedente paragrafo, la Convenzione sul Valore del Patrimonio per la Società (Consiglio d'Europa, 2005) sancisce formalmente, a livello internazionale, un cambiamento di paradigma patrimoniale che sposta l'attenzione dal patrimonio in quanto oggetto di studio o dell'esperienza culturale, alle persone che danno ad esso valore<sup>7</sup>. Questa trasformazione di sensibilità legata al patrimonio può essere pienamente compresa se posta in riferimento al contesto culturale e sociale più ampio, caratterizzato da quella che Jenkins definisce *cultura partecipativa*: una cultura entro la quale 'ogni membro è stimolato a partecipare alla produzione di contenuti e alla loro circolazione' (Jenkins *et al.*, 2009). L'avvento di Internet e delle piattaforme sociali ha contribuito alla sua piena affermazione: la possibilità di "archiviare, annotare, appropriarsi e far ri-circolare il contenuto in nuovi modi molto efficaci" (Jenkins *et al.*, 2009) ha radicalmente modificato le aspettative delle persone, che non si sentono più solo consumatori di un prodotto finito ma desiderano partecipare alla sua creazione. Questa progressiva trasformazione ha attraversato tutti i livelli della società, modificandola profondamente. Particolarmente sintomatico è stato il mutamento all'interno del comparto museale (Parry, 2010; Giaccardi, 2012), che ha visto l'introduzione non solo di nuovi spazi e strumenti per entrare in relazione con i propri visitatori – che da fruitori passivi sono diventati 'prosumers', partecipanti attivi delle proprie esperienze (Fois, 2015; Puhl, Mencarelli, 2015) – ma anche di una serie di rivoluzioni ontologiche che stanno modificando la concezione stessa di museo, sovvertendo alcuni dei principi su cui è nato.

Tuttavia, se le istanze della cultura partecipativa hanno trovato nella rivoluzione digitale nuovi spazi e modalità di sviluppo, queste si innestano all'interno di un processo trasformativo più ampio, avviato dagli inizi degli anni Settanta e riconosciuto con il termine di Nuova Museologia (Vergo, 1991; Desvallés, 1992; 1994). È all'interno di questo processo che si struttura, come paradigma significativamente innovativo, il modello ecomuseale, che contribuisce alla destrutturazione del museo tradizionale sia in senso spaziale che in relazione alla propria missione (Boylan 1992). Dal punto di vista spaziale, l'ecomuseo ha introdotto la concezione museografica di un museo diffuso e disperso nel territorio – un "musée éclatée", esploso nello spazio (Rivière, 1980) – senza un centro espositivo di riferimento, ma con una costruzione corale della narrazione

---

7. Un cambiamento interpretativo sancito anche da Denis Byrne (2008), che nell'articolo 'Heritage conservation as social action' introduce una lettura del patrimonio come processo costruito a livello sociale.

patrimoniale. Per quanto riguarda la sua *mission*, il modello ecomuseale – che nasceva da una spinta sociale e museologica che poneva i musei al centro della vita sociale e culturale delle comunità – ha riconosciuto la natura collettiva del progetto museale (Maggi *et al.*, 2000, Maggi, 2009, Reina, 2014) e, in particolare, la sua natura processuale e trasformativa<sup>8</sup>. La formula ecomuseale contrappone alla singola interpretazione curatoriale una pluralità di voci e narrazioni che ritroviamo anche in altri paradigmi museologici emersi negli anni successivi. Eilean Hooper-Greenhill (2000) afferma l'avvento di un *post-museo* che si fa polivocale e relazionale, descrivendo un'istituzione aperta, che coinvolge pubblici diversi e accoglie diversi punti di vista e interpretazioni. Si tratta di un modello che evidenzia una crisi dell'autorità curatoriale e preannuncia la sua riconfigurazione in una 'Open Authority', descritta come "l'unione delle competenze istituzionali con le esperienze e gli approfondimenti del vasto pubblico della rete" (Phillips, 2013).

Nell'ultimo decennio, attraversato da una forte espansione delle piattaforme come strutture sociali (Van Dijck, 2012), si assiste a un'ulteriore spinta verso i modelli museali partecipativi. Nel 2010, viene pubblicato *The participatory museum* (Simon, 2010), che predice l'avvento di un'istituzione pienamente partecipativa ispirata ai meccanismi del Web 2.0: da tempio di trasmissione di contenuti chiusi legati a un patrimonio definito a priori, il museo inizia a configurarsi come una piattaforma per la creazione di nuove interpretazioni e, di conseguenza, nuovi patrimoni. La metafora di piattaforma verrà ripresa in più occasioni (Proctor, 2010; Simon, 2010;), dimostrando come il rapporto con la tecnologia non influenzi i musei solo a livello pratico – introducendo nuovi canali di trasmissione dei contenuti e nuove modalità operative – ma anche ontologico, stimolando nuove interpretazioni di museo e patrimonio. Rappresentando un nuovo modello di business basato sulla co-creazione e sull'evoluzione del ruolo del consumatore in attore del processo produttivo, la piattaforma esprime una nuova dimensione museale (Zardini Lacedelli, 2018, p. 36). Questo nuovo paradigma segna un passaggio fondamentale nello sviluppo museologico, quello del museo *post-digitale* (Parry, 2013): un museo in cui il digitale è diventato parte integrante non solo dell'offerta culturale, ma anche di come l'istituzione concepisce il proprio ruolo sociale, la sua missione e la sua direzione di sviluppo.

---

8. Nella riflessione museologica, l'ecomuseo viene identificato e descritto non tanto nella sua natura di istituzione culturale quanto come un'azione trasformativa del territorio, come processo durante il quale la comunità diventa partecipe del proprio contesto geografico, culturale e sociale attraverso un fare negoziato e partecipato, in cui difficilmente si può riconoscere e distinguere i promotori dagli attori e fruitori del patrimonio (Davis, 2011; de Varine, 2017).

### 3. Il caso studio<sup>9</sup>

#### 3.1. Il museo-piattaforma DOLOM.IT

Museo DOLOM.IT è un museo “nativo digitale”: non ha una sede fisica ma è composto interamente da patrimoni digitali co-creati insieme agli abitanti della regione dolomitica.<sup>10</sup> Il suo sviluppo, quindi, più che dal numero di visitatori che attrae, viene definito dal numero di attori che coinvolge nel suo processo partecipativo. In questo senso, è stato indicato come esempio compiuto di un museo-piattaforma (Zardini Lacedelli, 2018): un museo che adotta il modello di business della piattaforma estendendo il processo curatoriale al pubblico. Seppur in una fase ancora iniziale del suo ciclo di sviluppo, nei primi tre anni di vita è riuscito a coinvolgere più di 900 partecipanti nella co-creazione di contenuti e 50 partner. La prima sezione del museo è stata realizzata nell’ambito di un progetto didattico avviato nel 2016 dall’associazione ISOIPSE. Sinergie Strategie Territorio e dalla fucina creativa ADOMultimedia Heritage, che prevedeva la creazione una mostra virtuale dedicata al rapporto tra il paesaggio dolomitico e l’acqua coinvolgendo 200 studenti provenienti da dieci classi delle scuole superiori della Provincia di Belluno<sup>11</sup>. Negli anni successivi, il progetto si è ampliato fino a coinvolgere altri attori territoriali: oltre alle scuole, anche musei, archivi, associazioni culturali del territorio hanno contribuito alla creazione dei contenuti digitali del museo.

Complessivamente si possono individuare tre articolazioni, o macro indirizzi, che hanno caratterizzato ad oggi lo sviluppo del museo-piattaforma e che costituiscono le principali sezioni accessibili dalla Homepage del sito web. Ciascuno

---

9. Il caso di studio è stato analizzato attraverso il coinvolgimento delle autrici nell’attuale fase di sviluppo di DOLOM.IT. Nello specifico, il modello di ‘Museo-Piattaforma’ è frutto del lavoro di ricerca che S. Zardini Lacedelli – co-fondatrice e Project Manager di DOLOM.IT – sta realizzando nell’ambito del dottorato in Museum Studies presso l’Università di Leicester. I dati contestuali sullo sviluppo dell’ecomuseo Lis Aganis sono ricavati dal lavoro di dottorato in Antropologia di M. Pascolini (2018).

10. Museo DOLOM.IT, pur avendo sviluppato le sue prime sezioni in collaborazione con enti culturali e istituti scolastici della Provincia di Belluno, è stato concepito per abbracciare tutte le aree caratterizzate dal paesaggio dolomitico: il progetto Funder35, descritto nel presente caso studio, ha permesso infatti una sua prima estensione nella regione friulana. L’iscrizione delle Dolomiti nel patrimonio mondiale UNESCO (26 giugno 2009) ha favorito ulteriormente la percezione di un’area geografica comune, che include tre regioni (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige) e cinque Province (Belluno, Pordenone, Udine, Trento, Bolzano).

11. Il progetto ‘DOLOM.IT-Costruiamo il museo virtuale del paesaggio dolomitico-Sezione Acque’ si è svolto da gennaio a giugno 2016 grazie a un finanziamento di BIM Gestione Servizi Pubblici di Belluno. Il progetto ha coinvolto nell’ideazione e realizzazione dei percorsi didattici nove operatori didattici bellunesi. La prima edizione ha visto l’utilizzo del software MOVIO, la piattaforma per la creazione di mostre virtuali online sviluppata dall’Istituto Centrale per il Catalogo Unico del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

*Figura 1 – La Homepage di DOLOM.IT in cui sono delineate le tre sezioni che corrispondono ai macro-indirizzi descritti.*



Fonte: <http://www.museodolom.it/home/it/il-museo-virtuale-del-paesaggio-dolomitico>

di questi ha di fatto permesso la generazione di contenuti patrimoniali digitali, a fronte di un coinvolgimento altamente specializzato di gruppi, “comunità patrimoniali”, che la progettazione di DOLOM.IT ha saputo di volta in volta costituire e attivare.

Il primo macro indirizzo riguarda la progettazione e realizzazione di percorsi didattici finalizzati a coinvolgere le nuove generazioni nella creazione di nuovi patrimoni digitali da rendere fruibili attraverso la piattaforma, aprendo nello stesso tempo nuove interpretazioni al patrimonio custodito nei musei e negli istituti culturali del territorio. 33 sono i prodotti digitali realizzati dal 2016 al 2019<sup>12</sup>, che spaziano da video-interviste a testimoni del territorio, audio-storie che danno vita agli oggetti dei musei, video-performance delle leggende dolomitiche, telegiornali d’epoca, mappe sonore di opere d’arte, blog e ebook sull’agricoltura tradizionale, tour multimediali alla scoperta del paesaggio e delle storie che nasconde.

Il secondo macro-indirizzo riguarda la creazione di un archivio partecipato finalizzato alla condivisione delle risorse digitali ispirate al patrimonio

12. Questi prodotti sono stati archiviati utilizzando Omeka, una piattaforma open source per la creazione di archivi digitali e mostre virtuali. Ad aprile 2019 è stata pubblicata la nuova versione del sito che raccoglie tutti i prodotti didattici realizzati all’interno della sezione ‘Il mio museo’: [www.ilmiomuseo.museodolom.it](http://www.ilmiomuseo.museodolom.it)

dolomitico e alla sua reinterpretazione. Gli attori primariamente coinvolti in questa azione sono le istituzioni culturali del territorio, che vengono stimolate a partecipare a campagne internazionali per la promozione digitale della cultura (es. MuseumWeek) e a creare, in un approccio di rete, narrazioni digitali all'interno di diversi spazi virtuali (es. collezioni tematiche, mostre virtuali). Propedeutico a questo macro-indirizzo è l'organizzazione di attività formative e di consulenza rivolte agli operatori delle istituzioni culturali di volta in volta coinvolte nei processi partecipativi, in modo da colmare una serie di gap conoscitivi che non permettono di comprendere pienamente il nuovo orizzonte culturale che la rivoluzione digitale ha introdotto nel mondo museale e le pratiche ad esso connesse. Un forte impulso all'avvio di questo macro-indirizzo è stato dato dal corso *I Musei e le Nuove Culture Digitali* che ha permesso di coinvolgere più di 100 operatori culturali provenienti da 34 musei e organizzazioni culturali veneti in attività di formazione, consulenza e progettazione<sup>13</sup>.

Il terzo macro-indirizzo prevede il coinvolgimento degli attori territoriali nella sperimentazione di nuove modalità di scoperta ed esperienza del patrimonio dolomitico diffuso, che portano alla realizzazione di nuovi prodotti turistico-culturali. In questo ambito, sono stati promossi e sviluppati tre principali format innovativi: izi.TRAVEL, la piattaforma per la creazione di audioguide più diffusa al mondo; Invasioni Digitali, il movimento culturale italiano che promuove invasioni organizzate in luoghi di cultura; e *Instant Silent Play*, un progetto di drammaturgia dei luoghi sviluppato dal Centro di Produzione Teatrale La Piccionaia di Vicenza<sup>14</sup>. Questo quarto asse di sviluppo ha finora promosso la realizzazione di otto tour multimediali, 25 invasioni digitali e due *Instant Silent Play* che promuovono la scoperta di musei e itinerari culturali nel territorio dolomitico attraverso modalità fortemente immersive, interattive e partecipate<sup>15</sup>.

---

13. Il corso si è svolto nell'ambito dell'iniziativa regionale "Cultura come investimento", che ha permesso l'aggiornamento digitale degli operatori culturali veneti attraverso il finanziamento a 15 progetti formativi. Il corso 'I Musei e le nuove culture digitali' è stato promosso dall'ente di formazione accreditato Apindustria Servizi in partnership con l'associazione ISOIPSE e SUMO cooperativa sociale, e ha previsto la creazione di una piattaforma didattica all'interno di DOLOM.IT.

14. *Instant Silent Play* è un format innovativo ideato dal Centro di Produzione Teatrale La Piccionaia di Vicenza che, attraverso l'utilizzo di cuffie audio senza fili, mette in scena una drammaturgia in movimento fatta di racconti, musiche, suoni, suggestioni letterarie e poetiche, che coinvolge i partecipanti in un'esperienza comunitaria e intima al tempo stesso. Il primo *Instant Silent Play* Dolomitico è stato realizzato nell'ambito del corso di formazione "I Musei e le Nuove Culture Digitali", coinvolgendo 10 operatori culturali bellunesi nella realizzazione di un racconto partecipato dell'antico sito termale di Lagole di Cadore.

15. Le diverse proposte di esperienza nel paesaggio promosse e sviluppate da DOLOM.IT sono state raccolte all'interno di un'altra sezione del sito realizzata sempre con la piattaforma Omeka: [www.paesaggio.museodolom.it](http://www.paesaggio.museodolom.it).

Questi macro-indirizzi evidenziano la natura fortemente sperimentale e innovativa di DOLOM.IT, un laboratorio in progress ha visto nel corso del suo primo biennio di vita un ampliamento in termini di attori coinvolti e un incremento di sperimentazioni rispetto ai pubblici sollecitati e alle di tecnologie utilizzate, fino ad intercettare nel corso dell'ultima annualità il paradigma ecomuseale. L'evoluzione del progetto DOLOM.IT analizzata nel presente contributo è infatti collegata alla creazione della prima sezione friulana del museo virtuale in collaborazione con l'associazione Lis Aganis, che gestisce l'Ecomuseo delle Dolomiti Friulane. Lo sviluppo di DOLOM.IT in un contesto patrimoniale diffuso e partecipato quale quello ecomuseale ha permesso di verificare quanto i due modelli di riferimento potessero integrare e rafforzarsi reciprocamente. L'analisi implementata nel presente contributo ha permesso di analizzare in che misura la portata innovativa del 'museo-piattaforma' possa risultare propulsiva anche quando si innesta sul modello ecomuseale, per sua natura partecipativo e strutturato a partire da processi di co-costruzione dal basso, ma fortemente radicato in una dimensione territoriale.

### *3.2. L'ecomuseo Lis Aganis e la creazione della prima sezione friulana*

La relazione tra DOLOM.IT e l'ecomuseo Lis Aganis rimanda al primo macro indirizzo del museo-piattaforma, e riguarda la progettazione e realizzazione di laboratori didattici con le scuole attraverso i quali coinvolgere l'ecomuseo nell'implementazione e sviluppo del 'museo digitale'. La creazione del partenariato ha, fin da subito, sottolineato la natura fortemente collaborativa del progetto: l'interazione tra i due soggetti non ha significato esclusivamente un confronto tra modelli e pratiche museali diverse – seppur in parte decisamente complementari – quanto la possibilità di aprire uno spazio di sperimentazione a livello metodologico e progettuale. Uno spazio in cui una realtà ancora fortemente informale e dinamica come il museo-piattaforma DOLOM.IT ha incontrato un'istituzione patrimoniale, formalmente e istituzionalmente riconosciuta, la cui esperienza decennale ha strutturato pratiche definite e precise modalità d'azione<sup>16</sup>. L'intervento di DOLOM.IT, infatti, non ha agito in un contesto neutro o debole dal punto di vista della pratica partecipativa e della narrazione patrimoniale, ma si è introdotto come meccanismo innovativo all'interno di un'istituzione territoriale che già da tempo lavora per la documentazione e valorizzazione dei propri

---

16. La Regione Friuli Venezia Giulia riconosce e finanzia gli ecomusei in base alla legge regionale n.10/2006 – *Istituzione degli Ecomusei del Friuli Venezia Giulia*. L'ecomuseo Lis Aganis nasce nel 2004 come esito di un'azione fortemente strutturata guidata da GAL Montagna Leader di concerto con gli enti locali, le amministrazioni e le realtà culturali del territorio della montagna pordenonese.

elementi culturali di riferimento.<sup>17</sup> Non essendo questa la sede per un'analisi dettagliata dei meccanismi di significazione patrimoniale messi in atto dall'ecomuseo Lis Aganis, rimane tuttavia utile evidenziare come questi proponano modelli di narrazione fortemente codificati che – potenzialmente – il digitale può contribuire a decostruire e rinnovare. Tra questi, l'enfasi su alcuni aspetti della cultura locale; il coinvolgimento di segmenti ricorrenti e specifici della comunità locale; l'integrazione di logiche e interessi politici ed economici forti. In questa prospettiva, DOLOM.IT ha promosso l'introduzione di una nuova metodologia, mostrandosi piuttosto come asse progettuale aggiuntivo e non sostitutivo delle azioni già presenti.

L'attività didattica rimane, infatti, uno degli indirizzi principali d'azione dell'ecomuseo con un'offerta ampia e articolata<sup>18</sup>, ma in particolare è interessante segnalare come vi siano contesti progettuali che si avvicinano in maniera significativa alle modalità d'azione proposte dal museo-piattaforma, promuovendo l'attivazione di “comunità patrimoniali” che intervengono concretamente nella costruzione dei contenuti. Questo avviene quando le attività didattiche sono organizzate con il coinvolgimento diretto dei soci dell'ecomuseo, che intervengono sia nella ideazione che gestione della pratica laboratoriale per loro competenze tematiche – archeologia, ambiente, storia locale, saper fare – e organizzative – gestione di siti museali, scavi, guide del parco. Esito interessante di queste progettualità didattiche è l'aver spesso portato prima all'individuazione e poi alla socializzazione di nuovi elementi patrimoniali, progressivamente assunti dall'ecomuseo come parte della propria narrazione.

Il partenariato si è inserito quindi all'interno di questo indirizzo progettuale, proponendo l'adozione di strumenti digitali come medium educativo per costruire, all'interno di DOLOM.IT, un primo percorso patrimoniale dedicato al contesto territoriale delle Dolomiti Friulane in collaborazione con alcuni istituti scolastici pordenonesi<sup>19</sup>. Con queste finalità, gli operatori e i referenti progettuali hanno quindi identificato le tematiche su cui lavorare, considerando nel dettaglio il contesto culturale e operativo proposto dall'ecomuseo. La fase di progettazione è stata preceduta da un'importante azione formativa che ha permesso di colmare una

---

17. Ai 17 soci fondatori del 2004 (9 amministrazioni comunali e 8 associazioni culturali) nel tempo si sono aggiunte molte realtà del territorio fino a contare, nell'anno 2017, 22 comuni e 33 tra associazioni culturali, pro loco, istituti comprensivi ed enti locali.

18. A titolo puramente indicativo si segnala come nell'anno 2016 sono stati effettuati 90 percorsi didattici rivolti a bambini, ragazzi e adulti per un totale di 3937 partecipanti. Fonte: archivio Associazione Culturale Lis Aganis – Ecomuseo delle Dolomiti Friulane.

19. La nuova sezione friulana, dedicata alla trasformazione del paesaggio, è stata pubblicata al termine del progetto all'interno della sezione di DOLOM.IT dedicata ai prodotti digitali realizzati in collaborazione con gli istituti scolastici, ed è accessibile al seguente link: <http://ilmiomuseo.museodolom.it/exhibits/show/la-sezione-friulana>

Figura 2 – La nuova sezione friulana di DOLOM.IT all'interno della sezione 'Il mio museo', che raccoglie i prodotti digitali realizzati dalle scuole del territorio a partire dal 2016.



Fonte: <http://ilmiomuseo.museodolom.it/exhibits/show/la-sezione-friulana>

manca conoscenza sul tema del digitale espressa dagli operatori di Lis Aganis. È importante ricordare che il gap conoscitivo riguardava non solo l'utilizzo dello strumento digitale, ma la sua concezione quale metodologia didattica e pratica culturale<sup>20</sup>. Una volta conclusa la parte di formazione e co-progettazione, il progetto ha visto l'implementazione, tra ottobre 2018 e novembre 2019, di quattro percorsi didattici con altrettanti istituti scolastici pordenonesi. Il forte legame con il territorio e il pregresso lavoro che l'ecomuseo ha fatto con le scuole locali ha permesso un facile reperimento dei gruppi classe da coinvolgere: in questo senso DOLOM.IT ha potuto intervenire come asse innovativo, esprimendo fin da subito il proprio capitale trasformativo. Ciascun percorso aveva come obiettivo la produzione di un prodotto digitale<sup>21</sup> che ha permesso di incorporare il tema approfondito attraverso la reinterpretazione degli studenti. In questo senso non si è trattato solo di definire o descrivere un bene (come la memoria del paesaggio tradizionale, il censimento

20. Questo aspetto ha di fatto costituito una significativa evoluzione rispetto al primo progetto sviluppato da DOLOM.IT, che aveva demandato alla sperimentazione e pratica sul campo l'alfabetizzazione digitale degli operatori didattici sia dal punto di vista delle metodologie sia per quanto riguarda l'apprendimento di nuove competenze digitali.

21. Tre sono stati i prodotti realizzati dalle quattro classi pordenonesi partecipanti al progetto: 'Chi ha paura del lupo', un e-book dedicato alla figura del lupo; 'Non vedo l'ora', un tour multimediale ispirato alle meridiane di Maniago; 'Paesaggio a prima Insta', una mostra virtuale che propone una reinterpretazione in chiave multimediale del paesaggio dei magredi a partire dalle opere del pittore Giovanni Centazzo.

di manufatti storici, gli aspetti ambientali o sociali del territorio) quanto di restituire un'interpretazione, una lettura collettiva che l'introduzione del medium digitale permette di costruire e veicolare. La narrazione personale e soggettiva del tema, la selezione delle specificità, la scelta di evidenziare alcuni elementi ed escluderne altri, elaborando un racconto coerente e collettivo, diventa una nuova costruzione patrimoniale, diffusa, implementabile, continuamente negoziabile e restituita attraverso il 'museo-piattaforma'.

#### **4. Gli indicatori di innovazione sociale per i modelli museali partecipativi**

Come possono i nuovi modelli museali partecipativi, attraverso l'uso del digitale, essere promotori di innovazione sociale e contribuire a migliorare la qualità della vita culturale delle collettività?

Questa era la domanda da cui ha preso avvio la riflessione proposta in questo contributo. Attraverso l'analisi dei modelli museali di tipo partecipativo, e nello specifico attraverso il caso di studio preso in considerazione, è stata proposta una lettura dell'innovazione in campo museale. È possibile classificare queste dinamiche come innovazione sociale? Come evidenziato nell'introduzione del presente contributo, l'innovazione sociale si caratterizza per alcuni specifici elementi: si tratta, infatti, della risposta a bisogni sociali emergenti attraverso idee nuove, che vedano la partecipazione attiva dei cittadini e che portino ad un miglioramento complessivo della qualità della vita della comunità di riferimento. In questa sezione verrà fornita una lettura che metta in luce le ricadute del museo-piattaforma DOLOM.IT a livello di contesto sociale, inserendo il caso studio all'interno di un filone di riflessioni che hanno cercato di delimitare e misurare l'*impatto sociale* del museo (Matarasso, 1997; Holden, 2004). Diversi sono i contributi che hanno proposto degli indicatori per misurare l'impatto e il valore aggiunto portato dalle istituzioni museali sul territorio. Holden (2004) ad esempio mette in luce il valore *intrinseco*, *estrinseco* e *istituzionale* del museo. Considerando l'impatto sociale in senso ampio, una ricognizione della letteratura realizzata nel 2013 nell'ambito del progetto LEM ha cercato di fornire una definizione ampia del concetto di impatto sociale, che consiste nel ruolo che questo può avere nello sviluppo personale e ambientale/sociale del contesto in cui è inserito (Bollo, 2013). Nel 2011, la *Nederlands Museum Association* ha prodotto una pubblicazione che declina il valore museale attraverso i seguenti aspetti (DSP-GROEP, 2011):

- *Collection Value*: è l'elemento originario e centrale dell'attività museale; il valore viene attribuito in base alle attività di collezione, conservazione, gestione ed esposizione del patrimonio;

- *Connecting Value*: è correlato alla capacità del museo di agire come “connettore e mediatore tra diversi gruppi all’interno della società”, agendo in collaborazione con diversi stakeholder;
- *Education Value*: si tratta della possibilità del museo di presentarsi come un contesto di apprendimento formale e informale per diverse tipologie di utenti;
- *Experience Value*: si riferisce alla capacità del museo di fornire opportunità di conoscenza e divertimento, in cui le persone possano essere stimolate da diversi punti di vista intellettuali e fisici;
- *Social/Economic Value*: è connesso al ritorno economico della presenza di un museo in un determinato territorio, che dipende ad esempio dal numero di turisti attratti dal museo, dal lavoro generato.

La classificazione sopra proposta costituisce la griglia di analisi attraverso cui il museo DOLOM.IT e la sua iterazione con l’Ecomuseo Lis Aganis sono state lette. Tra la numerosa letteratura presente che mira a definire il valore museale da molteplici punti di vista, quella elaborata dalla *Nederlands Museum Association* è sembrata una proposta articolata e particolarmente aderente alla chiave di lettura proposta nel presente contributo, riuscendo a convogliare in un’unica griglia sia elementi legati alla valorizzazione prettamente patrimoniale e culturale sia elementi legati all’impatto sociale. Le tabelle riportate nei paragrafi successivi, infatti, definiscono operativamente le cinque tipologie di valore sopra descritte ancorandole al caso di studio proposto. Si tratta di una serie di *item* che, nella prima parte delle tabelle presentate, riportano una serie di *outcome* positivi dei nuovi modelli museali e nello specifico di DOLOM.IT (opportunità). Nella seconda parte della stessa, invece, si evidenziano i limiti che il caso di studio ha incontrato o in cui potenzialmente può incorrere (rischi). Si precisa che l’individuazione delle opportunità e dei rischi di seguito elencata deriva da un’osservazione di tipo etnografico<sup>22</sup> svolta dalle autrici nelle fasi di implementazione del progetto Funder<sup>35</sup>.

#### 4.1. Collection Value

Dal punto di vista del Collection Value, l’introduzione del concetto di ‘patrimonio digitale’<sup>23</sup> ha innescato alcuni processi che possono essere letti, a lungo termine, come *outcome* positivi del museo-piattaforma: da un incremento nella

22. Si precisa che sebbene questo in realtà non abbia comportato un’applicazione puntuale della metodologia etnografica, si è ritenuto di poter considerare come pertinente alla tipologia d’analisi i dati raccolti grazie: alla completa immersione nel progetto da parte delle autrici che ne hanno seguito sia la fase di progettazione che realizzazione; agli scambi avuti con i diversi operatori dell’ecomuseo lungo tutto il percorso; alla conoscenza approfondita dei contesti dovuta a motivi di ricerca.

23. Un contributo determinante per la definizione del concetto di patrimonio digitale è stato dato dalla Digital Heritage School nel Manifesto Ventotene Digitale (Digital Cultural Heritage School, Ventotene Digitale, 2017).

consapevolezza del valore del patrimonio attraverso la partecipazione non solo ai processi di valorizzazione di quello esistente ma anche di ridefinizione di nuovi patrimoni, all'estensione delle possibilità di accesso date dagli strumenti digitali, insieme a nuove modalità di conservazione dello stesso (in particolare per le tipologie immateriali). In questo ambito, il rischio maggiore è quello di un'eccessiva parcellizzazione delle narrazioni/interpretazioni patrimoniali, che si riflette nella mancanza di una cornice unitaria all'interno della quale inserirle.

Questa problematica richiama la perdita dell'autorità curatoriale del museo contemporaneo e l'emergere di modelli di Open Authority<sup>24</sup> (Phillips, 2013) che includono una pluralità di voci diverse nei processi di interpretazione e narrazione culturale. La sfida dell'Open Authority può essere affrontata attraverso lo sviluppo un centro di coordinamento forte, che possa guidare la produzione e selezione dei contenuti da parte di diversi autori all'interno di un sistema interpretativo coerente, che corrisponde a un sistema di navigazione web efficace e di immediata comprensione. Questo rischio è evidente nella relazione dinamica tra i processi partecipativi attivati da DOLOM.IT e lo sviluppo del sito web ([www.museodolom.it](http://www.museodolom.it)), che ha attraversato diversi stadi evolutivi per guidare gli utenti della rete nell'esplorazione dei suoi spazi, che vengono continuamente incrementati nelle diverse progettualità sviluppate dal museo.

#### 4.2. *Connecting Value*

Dal punto di vista del *Connecting Value*, la natura sistemica del museo-piattaforma lo porta intrinsecamente ad agire come connettore sociale: non solo estendendo il processo curatoriale a target considerati spesso difficili da raggiungere – in primis gli adolescenti e i giovani – ma anche favorendo la nascita di diverse comunità patrimoniali che si riconoscono non attorno a un territorio geograficamente definito ma nella partecipazione a un processo comune. In questo senso, il museo-piattaforma agisce da innovatore sociale sviluppando nuove connessioni possibili tra società e museo, ridefinendo i confini sia della definizione stessa di patrimonio sia dei processi curatoriali, che vengono aperti a nuovi attori: dagli enti territoriali, ai soggetti nazionali/internazionali, alle comunità virtuali. È proprio questa dimensione ampia di coinvolgimento e partecipazione di soggetti diversi sia per provenienza geografica che per ambito operativo a rendere lunghi i processi di negoziazione, aumentando il rischio, già rilevato nel paragrafo precedente, di una mancanza di coordinamento. A questo contribuisce

---

24. Non si tratta di una completa sostituzione dei modelli interpretativi precedenti, ma di un'integrazione, come sottolinea Phillips: “*This model, which I call “Open Authority”, brings together the museum’s established expertise with the contributions of broad audiences through collaborative virtual platforms*” (p.220).

*Tabella 1 – Opportunità e rischi del Museo DOLOM.IT per il Collection Value*

<i>Opportunità</i>	<i>Rischi</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento della consapevolezza del patrimonio e sua valorizzazione</li> <li>- Partecipazione delle comunità (reali e/o virtuali) alla definizione e costruzione del patrimonio</li> <li>- Accesso diffuso al patrimonio attraverso la rete</li> <li>- Creazione di nuovi patrimoni digitali</li> <li>- Narrazione e reinterpretazione del patrimonio attraverso l'uso di strumenti digitali, che permettono anche una diversa conservazione temporale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispersione del valore patrimoniale nel contesto della rete</li> <li>- Mancanza di un processo decisionale esplicito che definisca il valore e la qualità dei patrimoni digitali</li> <li>- Eccessiva parcellizzazione delle narrazioni patrimoniali che non vengono inserite all'interno di una cornice unitaria</li> <li>- Rischio di perdita dell'autorialità curatoriale riferita all'oggetto di patrimonio</li> </ul>

*Tabella 2 – Opportunità e rischi del Museo DOLOM.IT per il Connecting Value*

<i>Opportunità</i>	<i>Rischi</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promozione di nuovi gruppi (target - es. giovani) di comunità partecipanti</li> <li>- Promozione di nuove forme (comunità virtuali) di attori patrimoniali</li> <li>- Interesse da parte di istituzioni culturali al modello proposto</li> <li>- Sviluppo di collaborazioni e apertura di nuovi spazi di mediazione tra diversi attori territoriali in campo culturale, con particolare riferimento agli aspetti digitali</li> <li>- Connessione con reti nazionali e internazionali volte alla valorizzazione del patrimonio, in forma digitale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Partecipazione potenzialmente molto ampia con lunghi tempi di negoziazione</li> <li>- Scarsa istituzionalizzazione del modello, ancora in una fase sperimentale</li> </ul>

anche la scarsa istituzionalizzazione del modello del museo-piattaforma che è ancora in una fase sperimentale.

#### *4.3. Educational Value*

Per quanto riguarda l'*Educational Value*, il museo-piattaforma introduce nuove metodologie di didattica innovativa che danno una risposta al cambiamento delle modalità di apprendimento introdotte dalla rivoluzione digitale. In questo contesto, i benefici della curatela digitale sui processi di apprendimento

*Tabella 3 – Opportunità e rischi del Museo DOLOM.IT per l'Educational Value*

<i>Opportunità</i>	<i>Rischi</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introduzione di metodologie didattiche innovative che rispondono alle nuove esigenze di apprendimento dei nativi digitali o di specifici target</li> <li>- Processi di apprendimento interattivo attraverso la curatela digitale</li> <li>- Incremento di un uso consapevole e approccio critico agli strumenti digitali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mera rivisitazione di percorsi didattici tradizionali senza introdurre una riflessione sui cambiamenti metodologici</li> <li>-Dicotomia tra 'strumento' e 'contenuto'</li> <li>- Scarsa interiorizzazione dei contenuti patrimoniali a fronte di un interesse allo strumento digitale</li> </ul>

sono stati già rilevati in ambito pedagogico, rilevando l'importanza di metodologie che mettono gli studenti al centro della creazione collaborativa di contenuti (Mihailidis, Cohen, 2013).

Gli operatori didattici che hanno curato percorsi all'interno di DOLOM.IT hanno rilevato come l'introduzione del medium digitale come strumento di reinterpretazione rafforzi il processo di apprendimento e l'appropriazione del patrimonio culturale da parte dei ragazzi, che possono creare narrazioni patrimoniali che nascono dalla loro sensibilità e dai loro interessi. L'applicazione della curatela digitale nel settore museale, inoltre, contribuisce anche all'educazione ad un uso consapevole degli strumenti digitali, sviluppano competenze di pensiero critico applicato al proprio territorio.

Il rischio più rilevante in questo ambito è proprio quello di introdurre una rigida dicotomia tra 'strumento' e 'contenuto' che porta a percepire il linguaggio digitale solo come medium sostitutivo della narrazione patrimoniale. Questo uso dicotomico è emerso prevalentemente nelle prime esperienze laboratoriali di museo DOLOM.IT, nelle quali gli operatori museali non hanno anticipato la progettazione di percorsi didattici con una riflessione preliminare sul cambiamento delle metodologie didattiche in seguito all'introduzione degli strumenti digitali. Nel caso di Lis Aganis, questo rischio è stato evitato facendo precedere il lavoro di progettazione dei percorsi didattici da una serie di incontri di formazione che hanno evidenziato la duplice dimensione del digitale come strumento per la realizzazione di narrazioni patrimoniali e come spazio per ripensare i meccanismi di significazione patrimoniale.

#### *4.4. Experience Value*

Per quanto riguarda l'*Experience Value*, due sono le principali innovazioni introdotte dal museo-piattaforma: da un lato l'incremento della natura interattiva dell'esperienza patrimoniale, grazie al ribaltamento del ruolo del pubblico

Tabella 4 – Opportunità e rischi del Museo DOLOM.IT per l’Experience Value

Opportunità	Rischi
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coinvolgimento in prima persona del pubblico nella co-creazione di contenuto</li> <li>- Possibilità di fruire del patrimonio in modo esperienziale anche “fuori dal museo”</li> <li>- Utilizzo di strumenti ludici e pratiche informali: il digitale favorisce la democratizzazione del patrimoni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esclusione di specifici target (digital divide)</li> <li>- Prodotti percepiti come poco attrattivi dal punto di vista della fruizione, in cui non si coglie la dimensione processuale della loro creazione e dove la componente interattiva sovrasta il contenuto</li> </ul>

da fruitori passivi ad attori della creazione dei contenuti, dall’altro l’estensione dell’esperienza stessa al di fuori dei confini fisici del museo, sia nella dimensione fisica del paesaggio che in quella virtuale della rete. In entrambi i casi, gli strumenti digitali favoriscono un clima di coinvolgimento, inclusione, divertimento e libertà creativa: la tradizionale modalità di fruizione passiva viene sostituita da un approccio creativo che rende le persone partecipi di un processo di creazione e reinvenzione del patrimonio. In questo ambito, il rischio ricade prevalentemente su chi non partecipa alla creazione dei contenuti ma con essi interagisce in una modalità di fruizione tradizionale. Il rischio, da parte dell’utente, è quello di non cogliere la dimensione pedagogica e processuale che sostanzia il prodotto culturale e percepire le esperienze proposte come poco attrattive. Questo è particolarmente evidente con i prodotti realizzati nell’ambito di percorsi didattici, che spesso non riescono a curare la dimensione puramente comunicativa ed estetica della narrazione rimanendo piuttosto legate ad esigenze di tipo contenutistico. Un ulteriore rischio riguarda la potenziale esclusione dalla fruizione culturale di alcuni target di pubblico che non hanno familiarità con gli strumenti digitali: per questo tipo di utenti, i nuovi format che prevedono l’utilizzo del medium digitale – applicazioni interattive, cacce al tesoro digitali, tour virtuali – possono risultare troppo distanti dalle modalità tradizionali, facendo emergere un divario digitale – *digital divide* – in termini di esperienza culturale.

#### 4.5. Social and Economic Value

Per quanto riguarda il *Social and Economic Value*, tanti sono gli *outcomes* positivi dei processi partecipativi attivati dal museo-piattaforma. In primo luogo esso favorisce lo sviluppo di una cittadinanza critica, grazie alla capacità del digitale di fornire strumenti che permettono l’elaborazione di una lettura complessa e non monolitica e sostanziale della tematica patrimoniale (Kirshenblatt-Gimblett, 1995). L’aumento di consapevolezza della presenza di un valore patrimoniale

*Tabella 5 – Opportunità e rischi del Museo DOLOM.IT per Social and Economic Value*

<i>Opportunità</i>	<i>Rischi</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sviluppo di nuove competenze digitali tra gli operatori museali e culturali del territorio</li> <li>- Effetto moltiplicatore in termini di conoscenza del patrimonio, con possibili ricadute anche in termini turistici</li> <li>- Sviluppo di cittadinanza critica: il digitale come strumento che permette una lettura complessa del contemporaneo</li> <li>- Possibilità di prefigurare ed implementare modelli di sviluppo sostenibile per il territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il museo virtuale non identifica un territorio e pertanto rischia di non essere riconosciuto dalle comunità territoriali di riferimento</li> <li>- Mancanza di infrastrutture necessarie per il web</li> <li>- Difficoltà nell'identificare il valore economico del bene patrimoniale</li> <li>- Presenza di un gap di competenze digitali tra gli operatori museali</li> </ul>

diffuso (rilevato anche nel *Collection Value*) può avere un effetto moltiplicatore con ricadute anche in termini turistici e di sviluppo sostenibile del territorio. Questo particolare ambito va letto anche alla luce di un possibile confronto più ampio tra il museo-piattaforma e il modello ecomuseale: se da un lato DOLOM.IT ha la capacità di estendere il concetto di comunità locale, aprendo a nuove interazioni, per questa stessa caratteristica rischia di non essere riconosciuto dal territorio a cui si riferisce, mancando anche di un riconoscimento istituzionale forte. Nel caso di DOLOM.IT, questo rischio viene attualmente mitigato dalla presenza di un sistema di risorse e competenze che alimenta non solo i processi partecipativi, ma anche il coordinamento del numero sempre crescente di attori coinvolti. L'ecomuseo, invece, costruisce la propria natura museale a partire dalle specificità e caratteristiche di un dato territorio con il quale fortemente interagisce e lavora. Una relazione che, come nel caso de Lis Aganis, spesso può portare alla crescita dell'istituzione non solo in termini di rappresentanza patrimoniale, ma anche come attore economico e politico del territorio.

## **5. Conclusioni**

A conclusione dell'analisi proposta, si evidenzia come questo lavoro offra una chiave di lettura per misurare il contributo dei modelli partecipativi all'innovazione sociale, riflettendo sull'interazione tra la formula post-digitale del museo-piattaforma e il modello ecomuseale nato negli anni '70. Nel corso della trattazione, si è individuato come questi due modelli indipendenti di museo partecipativo, pur essendo nati a 50 anni di distanza, presentino elementi di affinità, che permettono di sviluppare azioni integrate per la riattivazione del rapporto tra la comunità patrimoniale e il territorio che abbracciano. Tuttavia, dall'analisi emerge chiaramente

come la rivoluzione digitale abbia introdotto nuove dimensioni e modalità operative, che rappresentano da un lato rischi – tra questi, un’eccessiva dispersione delle narrazioni patrimoniali, la mancanza di una cornice interpretativa ben definita che guidi i visitatori virtuali nella navigazione dei contenuti, la difficoltà a comprendere il valore del processo partecipativo nella fase di fruizione dei contenuti culturali co-prodotti – da un lato opportunità – tra queste, lo sviluppo di nuove connessioni tra musei e fasce sociali tradizionalmente meno coinvolte nella partecipazione culturale, l’apertura a processi di democratizzazione del patrimonio, che viene riletto e attualizzato alla luce della sua nuova dimensione digitale, e la formazione di nuove comunità patrimoniali non necessariamente limitate all’interno di confini territoriali. Come futuro sviluppo di ricerca, emerge la possibilità di sviluppare una ricerca quanti-qualitativa della portata innovativa del caso studio presentato, individuando sistemi di misurazione per ciascun indicatore che possano fornire dati empirici a supporto dell’analisi preliminare. In questa prospettiva, la ricerca potrà beneficiare di ulteriori contributi finalizzati all’identificazione di indicatori l’innovazione sociale in ambito museale, che tengano conto della loro evoluzione in senso partecipativo e delle principali innovazioni di contenuto e di processo introdotte dalla rivoluzione digitale. Il contributo del presente lavoro, infatti, appare rilevante non solo per il caso di studio affrontato, ma perché l’aggiornamento in senso digitale dei modelli museali partecipativi può aprire nuovi spazi di riflessione sia sull’evoluzione del museo contemporaneo – che si sta avviando verso la sua fase post-digitale – che sul contributo che questa nuova dimensione può dare all’innovazione sociale.

## Bibliografia

- Bianchi M. (2018), Rigenerazione urbana e innovazione sociale: Il caso di Gillet Square, progetto di cultura urbana guidato dalla comunità. Trento: *Euricse Working Papers* n. 105/18. Doi: [10.2139/ssrn.3297508](https://doi.org/10.2139/ssrn.3297508).
- Byrne (2008), Heritage Conservation as Social Action. In: Fairclough G., Harrison R., Schonfield J., Jameson J.H. (eds.), *The Heritage Reader*. London: Routledge. 149-173.
- Boylan P. (1992), Ecomuseums and the New Museology: Some Definitions. *Museums Journal*, 92, 4: 29-30.
- Bollo A. (2013), *Report 3 Measuring Museum Impacts*. Bologna: Istituto per i Beni Artistici Culturali e Naturali-Regione Emilia Romagna.
- Borzaga C., Bodini R. (2012), What to Make of Social Innovation? Towards a Framework for Policy Development. Trento: *Euricse Working Paper* n. 036/12. Doi: [10.2139/ssrn.2064640](https://doi.org/10.2139/ssrn.2064640).
- Busacca M. (2013), Oltre la retorica della Social Innovation. *Impresa Sociale*, 2/2013.
- Carmosino C. (2013), La Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del patrimonio culturale per la società. *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 1.
- Carrara E. (2014), Verso un museo inclusivo: presupposti e prospettive in risposta al cambiamento sociale. *Il Capitale Culturale*, IX:169-188.

- Caulier-Grice J., Davies A., Patrick P., Norman W. (2012), *Defining Social Innovation*. London: *The Young Foundation Working Paper* – <https://youngfoundation.org>.
- Cerquetti M. (2016), More is better! Current issues and challenges for museum audience development: a literature review. *ENCATC Journal of Cultural Management and Policy*, 6, 1: 30-43.
- Consiglio d'Europa (2005), *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul Valore del patrimonio culturale per la società* – [www.coe.int](http://www.coe.int).
- Consiglio d'Europa (2014), *Council conclusions of 21 May 2014 on cultural heritage as a strategic resource for a sustainable Europe, 2014/C 183/08*. Brussels: European Commission.
- Consiglio S., Ritano A. (2015), *Sud innovation. Patrimonio culturale, innovazione sociale e nuova cittadinanza*. Milano: FrancoAngeli.
- Davies S.M. (2010), The co-production of temporary museum exhibitions. *Museum Management and Curatorship*, 25, 3: 305-321. Doi: [10.1080/09647775.2010.498988](https://doi.org/10.1080/09647775.2010.498988).
- Davis P. (2011), *Ecomuseums. A sense of place*. London: Continuum International Publishing Group.
- De Varine H. (2005), *Le radici del futuro. Il patrimonio culturale al servizio dello sviluppo locale*. Bologna: Clueb.
- De Varine H. (2017), *L'ecomusée singulier et pluriel*. Paris: L'Harmattan.
- Desvallées A. (eds.) (1992), *Vagues. Une anthologie de la nouvelle muséologie, Vol. 1*. Savigny-le-temple: éditions W, M.N.E.S.
- Desvallées A. (eds.) (1994), *Vagues. Une anthologie de la nouvelle muséologie, Vol. 2*. Savigny-le-temple: Éditions W. M.N.E.S.
- Digital Cultural Heritage School, Ventotene Digitale (2017), *L'occasione digitale per la cultura in Europa*. Manifesto redatto a febbraio 2017.
- DSP-GROEP (2011), *More Than Wort It. The Social Significance of Museums*. Amsterdam: Netherlands Museum Association.
- Fois V. (2015), *The Prosumer: The Key Player of the Museum of the Future. Electronic Visualisation and the Arts (EVA 2015)*. London, 9 July. Doi: [10.14236/ewic/eva2015.32](https://doi.org/10.14236/ewic/eva2015.32).
- Giaccardi E. (ed.) (2012), *Heritage and Social Media. Understanding Heritage in a Participatory Culture*. Oxon: Routledge. Doi: [10.4324/9780203112984](https://doi.org/10.4324/9780203112984).
- Hoooper-Greenhill E. (2000), *Museums and the Interpretation of Visual Culture*. London: Routledge.
- Holden J. (2004), *Capturing Cultural Value. How culture has become a tool of government policy*. London: DEMOS.
- Jenkins H., Purushotma R., Weigel M., Clinton K., Robinson A.J. (2009), *Confronting the challenges of participatory culture: Media education for the 21st Century. A report for the MacArthur Foundation*. Boston: MIT Press. Doi: [10.7551/mitpress/8435.001.0001](https://doi.org/10.7551/mitpress/8435.001.0001).
- Kirshenblatt-Gimblett B. (1995), Theorizing Heritage. *Ethnomusicology*, 39, 3: 367-380. Doi: [10.2307/924627](https://doi.org/10.2307/924627).
- Maggi M. (2009), Ecomuseums in Italy. Concepts and practices. *Museologia E Patrimonio*, II, 1.
- Maggi M., Avogadro C., Faletti V., Zatti F. (2000), *Gli ecomusei. Cosa sono, cosa potrebbero diventare*. Torino: Ires Piemonte.
- Matarasso, F. (1997), *Use or Ornament? The Social Impact of Participation in the Arts*. Stroud: Comedia.

- Mihailidis P., Cohen J.N. (2013), Exploring curation as a core competency in digital and media literacy education. *Journal of Interactive Media in Education*, 02. Doi: [10.5334/2013-02](https://doi.org/10.5334/2013-02).
- Mulgan G., Tucker S., Ali R., Sanders B. (2007), *Social Innovation. What is, Why it Matters and How can be Accelerated*. London: *The Young Foundation Working Paper* – <https://youngfoundation.org>.
- Parry R. (2007), *Recoding the Museum. Digital Heritage and the technologies of change*. London: Routledge.
- Parry R. (ed.) (2010), *Museums in a digital age*. London: Routledge.
- Parry R. (2013), The end of the Beginning. Normativity in the Postdigital Museum. *Museum Worlds – Advances in Research*, 1, 1: 24-39. Doi: [10.3167/armw.2013.010103](https://doi.org/10.3167/armw.2013.010103).
- Pascolini M. (2018), *Memorie, comunità e patrimonio nell'Ecomuseo Lis Aganis (Friuli Venezia Giulia)*. Tesi di dottorato di ricerca in Scienze Umane, xxx ciclo Curriculum Antropologico – Linguistico – Università degli Studi di Perugia.
- Phillips L.B. (2013) The Temple and the Bazaar: Wikipedia as a Platform for Open Authority in Museums. *Curator – The Museum Journal*, 56, 2: 219-235. Doi: [10.1111/cura.12021](https://doi.org/10.1111/cura.12021).
- Proctor N. (2010), Digital: Museum as Platform, Curator as Champion, in the Age of Social Media. *Curator – The Museum Journal*, 53, 1: 35-43. Doi: [10.1111/j.2151-6952.2009.00006.x](https://doi.org/10.1111/j.2151-6952.2009.00006.x).
- Puhl M., Mencarelli R. (2015), *Web 2.0: Is the Museum Visitor Relationship Being Redefined?* *International Journal of Arts Management*, 18, 1-SI: 43-51.
- Reina G. (eds.) (2014), *Gli ecomusei una risorsa per il futuro*. Venezia: Marsilio.
- Rivière G.H. (1992), L'Écomusée, un modèle évolutif. In: Desvallées A. (ed.), *Vagues. Une anthologie de la nouvelle muséologie – Vol. 1*. Savigny-le-temple: Éditions W. M.N.E.S. 440-445.
- Rivière G.H. (1989), *Muséologie selon Georges Henri Rivière*. Paris: Dunod.
- Simon N. (2010), *The Participatory Museum 2.0*. Santa Cruz, California. Read on-line at [www.participatorymuseum.org](http://www.participatorymuseum.org).
- Szabo V., Zardini Lacedelli S., Pompanin G. (2017), From landscape to cities: a participatory approach to the creation of digital cultural heritage. *International Information & Library Review*, 49, 2: 115-123. Doi: [10.1080/10572317.2017.1314141](https://doi.org/10.1080/10572317.2017.1314141).
- Van Dijck J. (2012), Facebook as a Tool for Producing Sociality and Connectivity. *Television & New Media*, 13, 2: 160-176
- Vergo P. (ed.) (1991), *The New Museology*. London: Reaktion Books.
- Zardini Lacedelli S. (2018), The platform-museum. Conceptual revolutions and practical implications. *Museological Review – University of Leicester*, 22: 30-42.

## **Social Innovation and Participation in Cultural Production.**

### **Dolom.it: a case study in the museum field**

#### **Abstract**

In recent years the emergence of participatory museum models that place public at the center of cultural creation, often combined with the use of digital tools, has stimulated the introduction of elements of social innovation in the cultural sector. But how can

participatory museum models be promoters, through digital technology, of social innovation processes and improve the quality of cultural life of the communities? The chapter addresses this question, starting from the experience of the case study of DOLOM.IT, a virtual museum composed entirely of digital materials co-created with the Dolomites communities, embracing the emerging participatory model of the “Platform-Museum”. Launched on the web in 2016 in the Belluno Province, thanks to an educational project that involved cultural institutions and schools, in 2018 DOLOM.IT extended its participatory process from the Veneto Region to Friuli Venezia Giulia, thanks to the partnership between the ISOIPSE association and Lis Aganis – Ecomuseum of the Friulian Dolomites. By adopting the indicators of social innovation proposed by the Nederland Museum Association, a preliminary analysis was implemented, aimed to identify the elements of innovations introduced by this ‘platform-museum’ in its interaction with the ecomuseum paradigm, including both opportunities and risks. The analysis shows that participatory museum models, combined with the use of digital tools, can have wide-ranging positive effects on the entire social fabric: by developing new possible connections between museums and society, by fostering the reinterpretation and democratization of heritage and by expanding the processes of cultural co-creation beyond the local communities.

# L'agricoltura sociale in Alto Adige: un esempio di innovazione sociale nelle aree montane italiane

*Cristina Dalla Torre\*, Verena Gramm\*, Elisa Ravazzoli\**

## **Sommario**

*Il territorio dell'Alto Adige è per il 90% montano. Oltre al turismo, l'agricoltura rappresenta circa il 4% del PIL provinciale, e la forma tipica di impresa agricola è il maso a conduzione familiare. Il 60% delle aziende agricole svolge attività agricole come fonte di reddito secondario; questo dimostra la bassa redditività dell'agricoltura della Provincia. Inoltre, essendo il territorio altoatesino montuoso e caratterizzato da valli scarsamente popolate, la pubblica amministrazione e il settore privato hanno difficoltà ad erogare servizi sociali nelle strutture classiche (es. asili nido, case di riposo per anziani, ecc.). In questo contesto, diventa rilevante parlare di innovazione sociale, poiché questo concetto riesce ad inquadrare soluzioni che consentono di affrontare i bisogni collettivi e migliorare il benessere della comunità, riconfigurando pratiche sociali come le reti, gli atteggiamenti, i processi di governance. Il concetto è spesso utilizzato in relazione con lo sviluppo delle aree rurali montane, in quanto l'innovazione sociale può promuovere la rivitalizzazione del tessuto sociale e affrontare le tendenze allo spopolamento e all'indebolimento dell'economia montana.*

*Nel primo decennio del 2000, su iniziativa della rete delle donne contadine altoatesine e di altri attori, è stato avviato un modello istituzionalizzato di agricoltura sociale. Il presente contributo si pone l'obiettivo del contributo è di analizzare tale modello di agricoltura sociale in Alto Adige come esempio di innovazione sociale, attraverso lo studio di caso dell'iniziativa della cooperativa sociale "Imparare, crescere, vivere con le donne contadine". Dai risultati dello studio è emerso che le attività legate all'agricoltura sociale hanno permesso la generazione di reddito aggiuntivo, diversificando le attività agricole, soprattutto per le donne contadine. Questo sviluppo è anche una risposta innovativa alla necessità della comunità di servizi sociali più flessibili, personalizzati e delocalizzati, vicini alla natura e ad uno stile di vita rurale. Rimangono tuttavia aperte le questioni degli impatti negativi dell'agricoltura sociale in termini di sovraccarico lavorativo delle donne e della capacità dell'iniziativa di far fronte alle future sfide socio-economiche poste dai trend demografici, economici e culturali in atto.*

---

\* Eurac Research, Bolzano, Italia, e-mail: [elisa.ravazzoli@eurac.edu](mailto:elisa.ravazzoli@eurac.edu), [cristina.dallatorre@eurac.edu](mailto:cristina.dallatorre@eurac.edu), [verena.gramm@eurac.edu](mailto:verena.gramm@eurac.edu) (corresponding author).

## 1. Introduzione

Negli ultimi anni il concetto di innovazione sociale ha avuto una vasta diffusione, tanto nei dibattiti scientifici che nella pratica, come strumento per promuovere una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile (Commissione Europea, 2010). È diventato un concetto rilevante per la sua capacità di inquadrare processi e iniziative che affrontano importanti sfide sociali (es. cambiamenti demografici o strutturali dell'economia). I processi e le iniziative di innovazione sociale rispondono infatti a bisogni che le istituzioni pubbliche e il mercato non sono in grado di garantire in maniera efficiente ed efficace. Attraverso la riconfigurazione di pratiche sociali (es. la creazione di network tra diversi attori), essi permettono di far emergere nuove soluzioni capaci di re-inventare il ruolo delle aree rurali e la loro capacità di innovarsi.

Gli ambiti in cui il concetto di innovazione sociale trova applicazione sono molteplici; tra questi l'agricoltura sociale ne è un esempio. L'agricoltura sociale ha assunto 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). Le attività di agricoltura sociale, integrano nel contesto agricolo i servizi di riabilitazione, di educazione e cura, (Di Iacovo, O' Connor, 2009). L'agricoltura sociale quindi rappresenta un'opportunità per gli agricoltori di diversificare il reddito agricolo, ripensando l'agricoltura in maniera multifunzionale (Mettepeninngen *et al.*, 2010). Inoltre, l'impresa agricola si apre a nuovi mercati e offre servizi integrati che vanno al di là della produzione alimentare, fornendo inoltre una risposta innovativa alla necessità della comunità di disporre servizi sociali più flessibili, personalizzati, delocalizzati, vicini alla natura e ad uno stile di vita rurale. Infine, per definizione l'agricoltura sociale pone l'attenzione allo sviluppo personale, in particolar modo all'*empowerment* di gruppi svantaggiati. Ne traggono beneficio sia gli utenti che fruiscono dei servizi, sia chi offre i servizi. Un esempio sono le donne contadine, che ne traggono un'opportunità di professionalizzazione e di indipendenza economica in un settore, quello agricolo, nel quale il loro ruolo è ancora poco riconosciuto e poco visibile (Annes, Wright, 2015).

In Italia, interessanti esperienze di agricoltura sociale si sono sviluppate a partire dai primi anni '70. Tuttavia, è solo nei primi anni 2000 che il modello di agricoltura sociale si è diffuso nelle aree rurali e remote del nostro Paese. Nella Provincia di Bolzano la storia dell'agricoltura sociale è relativamente giovane ed è in parte legata all'iniziativa di alcune donne contadine che nel 2006 hanno fondato la cooperativa sociale "*Mit Bäuerinnen lernen – wachsen – leben*" (trad. "*Imparare – crescere – vivere con le donne contadine*"). La cooperativa

ha iniziato la sua attività nel 2007 promuovendo l'offerta di servizi pedagogici diurni (asilo nido) ai bambini dai 0 ai 3 anni da parte delle donne contadine sul proprio *maso*, ovvero la tipica azienda agricola altoatesina. L'asilo nido sul maso è un servizio flessibile, basato sui principi della pedagogia naturale, grazie all'integrazione nella struttura familiare, la trasmissione dei valori rurali e culturali, l'educazione ambientale (Ravazzoli, Giuliani, 2017). Questo servizio costituisce un'offerta integrativa ai servizi pubblici esistenti e risponde alle esigenze delle aree rurali, soprattutto nelle aree periferiche, laddove è difficile garantire questi servizi. Attualmente la cooperativa conta 139 socie, 32 delle quali dal 2014 hanno iniziato a offrire servizi diurni di assistenza per gli anziani sul maso (Südtiroler Bäuerinnenorganization, 2017).

Il presente contributo ha la finalità di analizzare il modello di agricoltura sociale in Alto Adige come esempio di innovazione sociale per le aree montane, in termini di riconfigurazione di pratiche sociali e di impatti sullo sviluppo delle aree rurali. Viene analizzato il caso della cooperativa “*Mit Bäuerinnen lernen – wachsen – leben*”<sup>1</sup> e nello specifico il progetto di asilo nido sul maso. Utilizzando l'approccio teorico e metodologico sviluppato all'interno del progetto Europeo Horizon 2020 SIMRA<sup>2</sup>, il contributo analizza le seguenti dimensioni dell'innovazione sociale: i) i bisogni collettivi e le sfide sociali che hanno portato allo sviluppo dell'iniziativa, i fattori che ne hanno favorito o ostacolato lo sviluppo, il processo di riconfigurazione delle pratiche sociali, gli attori coinvolti e gli effetti ed impatti sociali ed economici generati dall'iniziativa con particolare riferimento all'*empowerment* femminile. L'analisi di queste dimensioni consente di rispondere alle seguenti domande di ricerca: i) Quali sono i fattori che spiegano l'emergere e lo sviluppo dell'innovazione sociale? ii) Come si caratterizza il processo di riconfigurazione delle pratiche sociali e quali sono gli attori coinvolti? iii) Quali sono gli effetti ed impatti sociali, ambientali ed economici (es. inclusione sociale e occupazione rurale, educazione naturale e rurale) che la creazione di questo sistema di assistenza all'infanzia quotidiana ha generato nei territori rurali di montagna dell'Alto Adige? iv) In quale misura la creazione dell'iniziativa di innovazione sociale ha permesso promosso *l'empowerment* delle donne contadine in termini

1. In Alto Adige ci sono diversi attori che forniscono servizi secondo il modello dell'agricoltura sociale, come ad esempio “Schule am Bauernhof” (trad. “scuola sul maso”), terapia con gli animali, inserimento socio-lavorativo di persone con disabilità. La cooperativa delle donne contadine “*Mit Bäuerinnen – lernen – wachsen – leben*” è stato il soggetto che ha maggiormente spinto per l'introduzione dell'agricoltura sociale in Alto Adige, ed è per questo che è stata scelta come caso studio in questo articolo.

2. Social Innovation in Marginalised Rural Areas (SIMRA) è un progetto finanziato dal programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Unione Europea. SIMRA si propone di promuovere la comprensione e lo sviluppo dell'innovazione sociale e della governance innovativa in agricoltura, silvicoltura e sviluppo rurale nelle zone rurali marginali in Europa e nella regione mediterranea. [www.simra-h2020.eu/](http://www.simra-h2020.eu/).

di miglioramento delle loro condizioni di vita e di lavoro nelle zone rurali? Benché rilevante da considerare, l'analisi del quadro delle politiche e degli impatti che l'iniziativa ha avuto sui processi di governance è stata affrontata in maniera minoritaria, per dare invece ampio spazio all'analisi dell'iniziativa dal punto di vista dei processi interni e degli impatti che essa ha avuto sul territorio.

Lo studio utilizza una metodologia di tipo sia qualitativo (*focus group*, interviste semi-strutturate) che quantitativo (questionari). L'analisi dei dati è stata condotta con l'applicazione degli indicatori sintetici sviluppati nel progetto SIMRA (Secco *et al.*, 2018). L'utilizzo di un approccio misto per l'analisi del caso di studio ha consentito di unire informazioni testuali e numeriche attraverso un processo di triangolazione dei dati.

Dall'analisi dei dati è emerso che l'agricoltura sociale e le attività promosse dall'iniziativa hanno cambiato il modo di offrire assistenza all'infanzia e alla famiglia delocalizzata nelle aree rurali montane, diventando inoltre una strategia importante di diversificazione economica per l'agricoltura di montagna. L'iniziativa, promuovendo la formazione e la professionalizzazione delle donne contadine, favorisce la loro indipendenza economica, e il miglioramento della loro qualità di vita e di lavoro. I risultati possono essere ritenuti validi se coesistenti con politiche pubbliche di supporto di questi servizi integrativi, e di conciliazione vita-lavoro per evitare il sovraccarico lavorativo per le donne che intraprendono questa attività in aggiunta alle proprie mansioni nell'azienda agricola e nella famiglia.

Il contributo è organizzato nel seguente modo: il secondo paragrafo descrive il concetto di innovazione sociale e il *framework* teorico di riferimento; il terzo paragrafo descrive la metodologia utilizzata per la raccolta e l'analisi dei dati; il paragrafo quarto presenta il contesto dell'analisi; il quinto paragrafo presenta i risultati ottenuti. Il contributo termina con le discussioni di alcuni punti critici e alcune riflessioni conclusive sull'analisi del caso studio come esempio di innovazione sociale.

## **2. Il concetto e le dimensioni dell'innovazione sociale nelle aree rurali montane**

Il termine innovazione sociale è stato ampiamente utilizzato nella teoria e nella pratica in molti settori, grazie alla sua capacità di fornire un quadro concettuale a soluzioni innovative in grado di promuovere benefici per la società (Moulaert, 2013; BEPA, 2013). In letteratura il concetto di innovazione sociale nasce dal dibattito e dalla critica alla teoria tradizionale schumpeteriana dell'innovazione (Bock, 2012). Quando si utilizza il termine/concetto di innovazione sociale si riconosce l'importanza del fattore sociale nell'influenzare lo sviluppo, la sua diffusione e l'uso delle innovazioni (Edquist, 2001; Lundvall, 1992 in Bock, 2012).

Nell'analizzare l'emergere dell'iniziativa di innovazione sociale gli autori di questo contributo utilizzano il quadro teorico sviluppato da Cajaiba-Santana (2014) e basato sui concetti di "struttura" e "agente". Secondo questo quadro teorico, l'innovazione sociale emerge dall'azione di individui (agenti) che rispondono a un bisogno percepito e operano sotto l'influenza dei fattori facilitanti e limitanti che caratterizzano il contesto sociale, economico, ambientale e istituzionale. L'innovazione sociale è un processo di riconfigurazione delle pratiche sociali (reti, attitudini e processi di governance) *sociali in risposta a sfide della società, che promuove il benessere sociale e include il coinvolgimento di attori della società civile*" (Polman *et al.*, 2017, p.12). L'innovazione sociale emerge dalla relazione dialettica tra l'agente (la capacità dell'attore di modificare strutture sociali) e la struttura (risorse e fattori che facilitano o limitano il comportamento dell'attore). Mano a mano che evolve, l'iniziativa attira a sé un numero maggiore di attori della società civile, che la "normalizzano" e la continuano ad innovare, permettendo la sua espansione. Nella fase di implementazione l'iniziativa di innovazione sociale produce effetti e impatti sul benessere della comunità.

Il concetto di innovazione sociale viene frequentemente utilizzato nell'ambito dello sviluppo delle aree rurali montane (Perlik, 2018); in esso, l'innovazione sociale può promuovere una forte rivitalizzazione e innovazione del tessuto sociale e far fronte alle tendenze di spopolamento e di indebolimento della struttura sociale. Inoltre il concetto viene applicato per inquadrare soluzioni innovative che coinvolgono la collettività in risposta a trend economici e di sviluppo dell'agricoltura che impattano negativamente sui territori rurali di montagna (Bock, 2012; Gretter *et al.*, 2019, in uscita). La necessità di rispondere ai bisogni sociali nelle aree rurali montane fornisce una forte spinta all'innovazione dell'agricoltura (Lowe *et al.*, 2010), in quanto settore caratterizzante di questi territori. Secondo Marsden (2012), Horlings e Marsden (2011), l'innovazione in agricoltura richiede la promozione di un nuovo paradigma rurale basato su un sistema agroalimentare ed economico tendente all'ecologia e su uno sviluppo multifunzionale ed integrato. In questo paradigma l'agricoltore non tende più alla massimizzazione della produzione unicamente attraverso la minimizzazione dei costi, bensì sviluppando nuovi prodotti e servizi, come la produzione di gastronomia locale e di alta qualità, la preservazione del capitale naturale e la cura del paesaggio, la promozione del turismo rurale e dell'agricoltura sociale (Roep, Wiskerke, 2004). Nell'operare questa riconfigurazione di paradigma, l'agricoltura soddisfa bisogni sociali emergenti, e opera innovazione sociale. L'innovazione sociale è dunque il processo di cambiamento sociale di attitudini, comportamenti, percezioni, reti sociali e processi di governance (Neumeier, 2016; Howaldt *et al.*, 2015) associati all'azione collettiva, che porta risultati in

termini di miglioramento del benessere sociale (Baker, Mehmood, 2015). Inoltre, l'innovazione sociale può rispondere a problemi sociali come discriminazione di alcuni gruppi sociali e povertà (Gibson-Graham, Roelvink, 2009), producendo un cambiamento nelle relazioni sociali, nei comportamenti umani, nelle norme e valori. Da qui emerge il bisogno di mobilitare e educare la società (Covery *et al.*, 2010). L'innovazione sociale viene dunque messa in relazione con concetti quali *empowerment* e inclusione, capitale sociale e coesione sociale (Bock, 2012).

In questo contributo viene analizzata l'iniziativa di innovazione sociale utilizzando le dimensioni dell'innovazione sociale concettualizzate da Secco *et al.* (2017). Di queste, quattro sono state considerate per l'analisi in questo articolo. Esse si riferiscono ai bisogni collettivi, al contesto dell'iniziativa, alla riconfigurazione e agli effetti e impatti.

1. La dimensione dei *bisogni collettivi* descrive le esigenze collettive che caratterizzano le aree rurali montane (marginalizzazione, spopolamento) a cui la comunità con gli assetti istituzionali attuali non è in grado di rispondere. I bisogni collettivi riguardano esigenze primarie (bisogni fisiologici e di sicurezza) e di livello più alto (bisogno di appartenenza, di conoscenza, di identità e autorealizzazione) (Maslow, 1943).
2. La dimensione del *contesto* descrive il set di risorse materiali e immateriali (naturali, finanziarie, sociali, culturali) che favoriscono o limitano l'innovazione sociale.
3. La dimensione della *riconfigurazione* si riferisce ai cambiamenti nelle pratiche sociali e istituzionali come ad esempio nuovi valori culturali e credenze, nuove reti in cui si strutturano le relazioni tra i membri della comunità, nuovi processi di governance (politiche, leggi).
4. Gli *effetti e gli impatti* sono i cambiamenti nel medio-lungo periodo provocati dall'iniziativa sulle variabili socio-economiche, ambientali e di governance della comunità beneficiaria dell'iniziativa.

### 3. La metodologia di raccolta e analisi dei dati

La metodologia applicata per analizzare l'agricoltura sociale in Alto Adige come esempio di innovazione sociale per le aree montane italiane è di tipo quantitativo e qualitativo. L'agricoltura sociale in questo territorio è stata studiata attraverso il caso della cooperativa sociale delle contadine altoatesine "*Mit Bäuerinnen lernen-wachsen-leben*". I dati quantitativi sono stati raccolti attraverso un set di questionari. I diversi strumenti (*Tool 3, 4, 5, 6*) sono stati definiti per essere applicati alle tipologie di attori coinvolti nell'ideazione, sviluppo e implementazione dell'iniziativa di innovazione sociale (ovvero *innovator, follower, network, project manager*) e a coloro che beneficiano dell'iniziativa (ovvero *direct beneficiary*)

(Secco *et al.* 2017). I dati qualitativi sono stati raccolti attraverso un *focus group* (Tool 2) delle interviste semi-strutturate (Tool 7, 8, 9) all'innovatore e ad esperti esterni considerati particolarmente rilevanti per il tipo di informazione che potevano fornire. La raccolta dati è durata da novembre 2017 a settembre 2018. In totale sono stati condotti un *focus group*, ventuno interviste strutturate tramite la somministrazione dei questionari e quattro interviste semi-strutturate (Tabella 1).

Il *focus group* è stato condotto con un gruppo di esperti e operatori del settore dell'agricoltura sociale in Alto Adige. L'intervista collettiva ha fatto emergere il ruolo della cooperativa sociale “*Mit Bäuerinnen lernen-wachsen-leben*” nell'aver dato avvio all'agricoltura sociale in Alto Adige. In questa occasione sono stati identificati gli attori chiave del processo di innovazione sociale, secondo la concettualizzazione fornita da Secco *et al.* (2017). È stata individuata l'innovatrice (*innovator*), colei che per prima ha pensato all'idea di offrire servizi pedagogici sul maso. Di famiglia contadina, l'innovatrice grazie al suo carattere determinato è diventata la rappresentante delle donne contadine altoatesine. La persona che per prima ha creduto nell'idea dell'innovatrice ha il ruolo di *follower*. Anch'essa di famiglia contadina, conosceva personalmente l'innovatrice e ha deciso di sperimentare l'attività di asilo nido sul maso come opportunità di creazione di reddito aggiuntivo per la famiglia. Innovator e follower costituiscono il nucleo (*clique*) dell'iniziativa. Sono stati identificati inoltre i membri della rete (*network*) che hanno permesso la realizzazione dell'idea. Nel *network* troviamo coloro che hanno coperto un ruolo attivo, fornendo consulenza su condizioni contrattuali e formazione per coloro che decidono di intraprendere l'attività di asilo nido sul maso. Essi sono definiti *transformer*. Coloro che hanno collaborato nel promuovere l'idea nella collettività facendo perno sul proprio ruolo di influenza sono definiti

*Tabella 1 – Descrizione del campione e degli strumenti di raccolta dati per lo studio di caso*

<i>Metodologia</i>	<i>Tipo di attore</i>	<i>Popolazione</i>	<i>Campione</i>	<i>Strumento di raccolta dati (tool)</i>
Focus Group	Esperti, clique, network	-	4	Tool 2
Interviste semi-strutturate	Innovator	-	2	Tool 7, 9
	Esperti e policy makers	-	3	Tool 8, 9
Interviste strutturate	Clique (innovator e follower)	2	2	Tool 3
	Network (transformer e mainstreamer)	4	4	Tool 4
	Project partner	108	8	Tool 5
	Direct beneficiary	>500	7	Tool 6

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati raccolti nel caso studio.

*mainstreamer*. È stata inoltre identificata la persona che ha gestito l'implementazione del progetto (*project partner*) ovvero la direttrice della cooperativa sociale, e i beneficiari diretti (*direct beneficiary*) del progetto, ovvero le famiglie che usufruiscono dei servizi pedagogici sul maso. Dopo un campionamento degli attori coinvolti, sono stati somministrati i questionari attraverso interviste personali. Inoltre sono state condotte delle *interviste semi-strutturate* all'innovatrice e agli esperti e *policy maker* che hanno supportato lo sviluppo dell'iniziativa. Sono state intervistate sette donne contadine che offrono i servizi pedagogici presso il proprio maso attraverso il questionario per *project partner* e un'intervista semi-strutturata volta a raccogliere informazioni sul miglioramento delle proprie condizioni di vita e di lavoro grazie a questa attività imprenditoriale.

I dati quantitativi sono stati analizzati per calcolare gli indicatori sviluppati all'interno del progetto SIMRA per la valutazione del processo, dei risultati e degli impatti delle iniziative di innovazione sociale (Secco et. al., 2018). Per analizzare le quattro dimensioni considerate nel contributo sono stati selezionati alcuni tra gli indicatori disponibili. Sono stati applicati alcuni tra gli indicatori di *Relevance*, ovvero che operano una valutazione della rilevanza dei bisogni considerati dall'iniziativa in analisi rispetto ai bisogni della collettività e rispetto alle sfide sociali attuali (parte 5.1). Per l'analisi della riconfigurazione delle pratiche sociali è stato applicato l'indicatore di *Social Innovation SIR1*, che considera la percezione degli intervistati rispetto all'iniziativa. Per l'analisi delle attitudini sono stati applicati gli indicatori di *Social Innovation Dimensions* che si riferiscono alla loro riconfigurazione (Eb1, 2). Mentre per quanto riguarda l'analisi del network è stato applicato l'indicatore Ea12, che analizza il grado di apertura della rete. Questi indicatori si basano su una media ponderata dei valori forniti dagli intervistati rispetto alle variabili di analisi.

I dati quantitativi raccolti sulle relazioni di collaborazione che sono intercorse tra i membri della rete prima durante e dopo l'iniziativa hanno permesso l'analisi della rete sociale relativa all'iniziativa (Borgatti, Everett, 1997), consentendoci di studiare l'evoluzione della rete nelle varie fasi del processo di innovazione sociale. I dati quantitativi sono stati validati operando una triangolazione con i dati qualitativi raccolti durante il *focus group* e nelle interviste semi-strutturate e con una revisione della letteratura e di banche dati disponibili. Le informazioni qualitative, ricavate dalle interviste semi-strutturate, sono state trascritte e analizzate qualitativamente utilizzando secondo categorie derivate dalle dimensioni dell'innovazione sociale (Secco et al., 2017).

#### **4. Area di studio: il settore agricolo e dei servizi sociali in Alto Adige**

Il territorio dell'Alto Adige è per oltre il 90% montuoso. In questi territori montani, oltre al turismo, l'agricoltura rappresenta il 4,5% del valore aggiunto

complessivo della Provincia (Provincia Autonoma di Bolzano Alto Adige, 2018). Dato rilevante se confrontato con la media nazionale, dove l'agricoltura rappresenta il 2,1% del valore aggiunto nazionale (ISTAT, 2018). In Alto Adige la tipica forma aziendale agricola è il maso a conduzione familiare. Il 60% dei masi sono dislocati ad altitudini elevate e/o in valli rurali remote rispetto ai centri urbani principali della Provincia e conducono attività agricole come fonte di reddito secondario (ASTAT, 2014). Ciò dimostra la bassa redditività dell'agricoltura di montagna rispetto alle grandi aziende agricole localizzate nelle aree pianeggianti.

Nel settore agricolo altoatesino il 13,5% delle aziende agricole totali (20.247) sono gestite da donne. Paragonando con altri contesti, in generale in Italia le donne gestiscono il 30,7% delle aziende agricole (ASTAT, 2016) e a livello europeo il 27,9% (EUROSTAT, 2017). Queste cifre riflettono la tradizionale successione patrilineare dell'azienda (Schmitt, 2009) in Alto Adige. Nonostante le donne contadine a capo dell'azienda siano sottorappresentate, esse ricoprono un ruolo importante per il settore. Secondo il censimento dell'agricoltura del 2010, in Alto Adige le donne costituivano il 41% della manodopera familiare in agricoltura. Per questo contribuiscono in gran parte al funzionamento della produzione agricola in termini di prodotti, beni agricoli e altri servizi.

L'Alto Adige, come altri territori montani, si confronta con la difficoltà di fornire strutture di educazione pedagogica per l'infanzia dai 0 ai 3 anni nelle aree remote della Provincia (Euromontana, 2014) anche dopo degli investimenti nelle strutture di sostegno alle famiglie rivolte a bambini di età inferiore ai tre anni negli anni recenti (Viganò, 2014). Questa difficoltà è causata dalla mancanza di un numero sufficiente di utenti per garantire la fornitura efficiente di questi servizi in strutture pubbliche delocalizzate nei territori montani più remoti rispetto ai maggiori centri abitati (Buran *et al.*, 1998). In più, le spese pubbliche per i servizi socio-educativi per la prima infanzia diminuiscono in tutta l'Italia. Secondo i dati ISTAT (2019), nel 2016 nella Provincia di Bolzano quasi 2/3 dei servizi sono stati forniti da operatori privati, di cui il 35% ha implementato il servizio in contesto domiciliare (*Tagesmutter*).

## **5. I risultati dell'analisi**

### *5.1. La dimensione dei bisogni collettivi*

Nei primi anni del 2000, sebbene la situazione socio-economica generale del territorio altoatesino fosse percepita come positiva, al momento della creazione dell'iniziativa gran parte delle donne contadine avevano poche possibilità di istruzione, di reddito personale e poche prospettive generali per l'occupazione.

Allo stesso tempo, mancavano servizi di assistenza all'infanzia delocalizzati e di alta qualità; quindi, rientrare a lavoro dopo la maternità per le madri che vivono in zone rurali era difficile. Coi che per prima ebbe la spinta di trovare una soluzione fu la rappresentante delle donne contadine altoatesine. L'innovatrice maturò l'idea di creare un'opportunità per le donne contadine di costruirsi un proprio ruolo, avere responsabilità e un reddito nell'azienda agricola. Doveva essere un'opzione per la quale la contadina non avrebbe dovuto investire molto capitale, che non possedeva, basata dunque sull'applicazione delle sue conoscenze e capacità.

Sulla base delle risposte fornite dagli attori intervistati coinvolti nella fase iniziale dell'iniziativa (*network*), i bisogni espressi tendono ad essere corrisposti (indicatore Relevance 2). Ciò significa che tutti i bisogni espressi dai membri del *network* corrispondono a quelli identificati dall'innovatrice e dalla sua *follower*. Inoltre, gli attori coinvolti condividono la stessa *vision* sui bisogni da colmare attraverso l'iniziativa (indicatore Relevance 3). In sintesi, i bisogni collettivi a cui l'iniziativa vuole rispondere sono:

- Creazione di opportunità professionali qualificate per le donne contadine, reddito, autonomia, soddisfazione e sviluppo personale e del proprio ruolo educativo e di cura della persona, riconoscimento di questo ruolo da parte della comunità.
- Creazione di opportunità di diversificazione del reddito agricolo per le aziende a conduzione familiare.
- Promozione di un'offerta integrativa e delocalizzata di servizi pedagogici nelle aree rurali.
- Creazione di un'offerta di servizi pedagogici di qualità sul maso, attraverso i principi della pedagogia naturale.
- Fornire servizi flessibili per le famiglie con madri lavoratrici, per favorire il loro rientro al lavoro.

Secondo le informazioni fornite dalla *project partner*, l'iniziativa, dal suo avvio nel 2007 alla fine della raccolta dei dati nel 2018, si è sviluppata in un'organizzazione per la fornitura delocalizzata di servizi pedagogici per l'infanzia attraverso le 106 donne contadine associate, localizzate nelle valli montane dell'Alto Adige (*Tool* 5). Secondo le risposte degli attori coinvolti (*clique, network, project partner*), l'iniziativa è stata moderatamente in grado di colmare i bisogni collettivi identificati. Il risultato dell'indicatore che valuta il livello di soddisfazione dei bisogni collettivi colmato dall'iniziativa riporta a un valore medio di 6,3 su una scala da 0 a 10 (indicatore Relevance 7). Guardando ai valori parziali, si può notare che il livello di soddisfazione espresso è più alto tra i membri del nucleo rispetto a quello espresso da *network* e *project partner*. Mentre, vi è alta corrispondenza (82%) tra i bisogni identificati da tutti gli attori

dell'iniziativa inclusi i beneficiari (indicatore Relevance 8). Ciò significa che i bisogni identificati dagli attori coinvolti nella realizzazione dell'iniziativa corrispondono con le necessità della comunità locale.

## *5.2. La dimensione del contesto: fattori favorevoli e limitanti*

I fattori che hanno influenzato lo sviluppo dell'iniziativa rilevati dallo studio sono stati categorizzati in base al campo di appartenenza: sociale, economico, ambientale e istituzionale.

I fattori sociali sono riconducibili principalmente a due trend diffusi a livello globale: il cambiamento del ruolo della donna nella società rurale; il processo di contro-urbanizzazione (Dematteis, Lanza, 2014). Il primo trend fa riferimento al fatto che la donna non è più disposta ad essere economicamente dipendente dal marito ma al contrario determinata ad avere un proprio reddito, formazione, relazioni sociali, un ruolo proprio nella fattoria, non solo come madri e custodi della casa e dell'orto (Annes, Wright, 2015; Bäschlin *et al.*, 2013). Il secondo trend si riferisce al fatto che le società occidentali e le famiglie esprimono l'interesse verso lo stile di vita rurale e manifestano il desiderio di rimanere nelle zone rurali per crescere i propri figli. Questa tendenza si spiega con l'immagine della vita rurale come uno stile di vita meno frettoloso, in un ambiente tranquillo, spazioso e verde rispetto alla vita urbana (Bijker, 2013). A livello locale, i fattori che hanno agito rispetto all'area di studio in analisi è il ruolo dell'innovatrice, essendo all'epoca la portavoce delle donne contadine a livello provinciale. L'innovatrice è stata per l'intera durata dell'iniziativa il motore principale per l'evoluzione dell'innovazione sociale. Essendo in seguito stata eletta membro del parlamento provinciale, l'innovatrice è stata in grado di fare pressione sui processi politici a livello provinciale e nazionale, specificamente rispetto alla legislazione provinciale in materia di agricoltura sociale (2018) e in materia di condizioni contrattuali (2017).

I fattori economici che hanno favorito l'iniziativa sono stati la necessità per le piccole aziende agricole situate in zone remote e inaccessibili dell'Alto Adige di avere una fonte di reddito supplementare (Hoffmann, Streifeneder, 2013; Streifeneder, 2016). Nonostante la difficoltà iniziale, l'offerta di servizi sociali come l'assistenza all'infanzia sul maso è diventata un'opzione credibile e una strategia aziendale per le aziende agricole dell'Alto Adige. L'evoluzione dell'offerta di questo servizio è legata alla tendenza generale di sviluppo del settore agricolo a livello europeo, che valorizza le dimensioni di pluriattività e multifunzionalità dell'agricoltura (Brouwer, 2004). L'esigenza di diversificazione del reddito delle aziende agricole in aree remote coincide con un fattore istituzionale, ovvero la necessità del settore pubblico di assicurare la fornitura di servizi sociali in questi territori. L'offerta di servizi di assistenza all'infanzia da parte di una struttura

tradizionale come un asilo nido non sarebbe stata economicamente efficiente, e quindi impossibile da fornire dal mercato privato, e troppo costosa per essere fornita dalla pubblica amministrazione.

Il fattore determinante per la politica di sostegno è stata la possibilità di ricevere finanziamenti attraverso il Fondo Sociale Europeo, che ha riconosciuto la rilevanza della proposta nell'affrontare molte sfide sociali. Una volta istituita, l'iniziativa ha ricevuto sostegno politico dal settore sociale, che ha riconosciuto il servizio di asilo nido sul maso come un'offerta integrativa e ha dunque approvato finanziamenti in supporto alle famiglie per i costi del servizio. Anche il settore agricolo ha fornito appoggio, sostenendo finanziariamente gli investimenti delle aziende agricole per le attività di diversificazione del reddito. I successivi processi di integrazione di tale servizio nelle politiche provinciali hanno coinciso anche con la necessità di adeguare la legislazione nazionale sull'agricoltura sociale a livello provinciale, nonché la necessità di modernizzare le condizioni contrattuali per gli assistenti sociali a livello nazionale

In sintesi, dall'analisi emerge che i principali fattori favorevoli che hanno permesso lo svilupparsi dell'iniziativa siano maggiori dei fattori limitanti (Tabella 2). Le politiche di sostegno e i finanziamenti sono percepiti come essenziali per il successo dell'iniziativa. Mentre i fattori limitanti appartengono principalmente al settore economico.

### *5.3. La riconfigurazione di attitudini, reti sociali e processi di governance*

Il livello di coinvolgimento degli attori nell'iniziativa è stato molto alto prima e durante il processo di riconfigurazione, ovvero durante la realizzazione dell'idea (indicatore Eb1). Il lavoro di promozione svolto dalla cooperativa sociale era mirato a rafforzare il ruolo sociale delle donne contadine, attraverso la valorizzazione della professione di babysitter sul maso. Gli attori coinvolti sono riusciti a motivare le donne contadine a diventare babysitter sul proprio maso per aumentare la propria autonomia. La reazione della comunità rispetto alla creazione del nuovo servizio ha incoraggiato altre donne contadine a offrire questo servizio. Alcune decisioni interne si sono rivelate fondamentali per il successo dell'iniziativa: la cooperativa sociale ha mantenuto la propria autonomia rispetto all'unione dei contadini. Ciò ha significato intraprendere maggiori rischi, ma ha permesso di acquisire autonomia decisionale. Inoltre il coinvolgimento in processi decisionali politici, volti all'aumento degli standard e tutele contrattuali, si è rivelato fondamentale per aumentare la qualità del lavoro femminile. Nonostante dall'analisi emerga che la maggior parte degli attori del network tende a seguire le norme sociali della comunità (75%; indicatore Eb2), dalle risposte fornite si rileva la determinazione di cambiare le attitudini tradizionali, specialmente i tradizionali ruoli di genere esistenti nelle comunità rurali, basati su una concezione patriarcale

*Tabella 2 – Fattori favorevoli e limitanti dell’iniziativa*

<i>Campo</i>	<i>Fattori favorevoli</i>	<i>Fattori limitanti</i>
Economico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Progetto Fondo Sociale Europeo volto alla formazione di donne contadine per la fornitura di servizi di assistenza all’infanzia.</li> <li>- Sviluppo di un’offerta alternativa di servizi e non competitiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitata disponibilità di fornitrici di servizi di assistenza all’infanzia (mancanza di offerta)</li> <li>- Competizione tra le attività da svolgere sul maso e le attività pedagogiche</li> <li>- Rischio finanziario per le donne contadine</li> </ul>
Sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ruolo determinante dell’innovatrice</li> <li>- Presenza di una forte rete di donne contadine nel territorio dell’Alto Adige</li> <li>- Volontà di autodeterminazione della donna nelle aree rurali</li> <li>- Per le donne contadine: volontà di promuovere il valore dell’assistenza all’infanzia</li> <li>- Volontà di aumentare l’accettazione sociale delle madri lavoratrici (aumento della domanda)</li> <li>- Opportunità di formazione continua per le contadine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniziale mancanza di fiducia nell’iniziativa da parte delle donne contadine</li> <li>- Iniziale mancanza di fiducia nell’iniziativa da parte delle famiglie delle donne contadine (mariti, parenti)</li> <li>- Iniziale mancanza di fiducia nell’offerta</li> </ul>
Ambientale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opportunità di sensibilizzazione verso la natura e lo stile di vita rurale</li> </ul>	Nessuna identificata
Istituzionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilità di finanziamento dell’iniziativa attraverso il Fondo Sociale Europeo</li> <li>- Sostegno politico del settore sociale</li> <li>- Sostegno politico del settore agricolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dipendenza della domanda di servizi di assistenza all’infanzia nell’azienda agricola dipende dalla politica e dal sostegno finanziario del settore pubblico</li> <li>- Scarso sostegno iniziale da parte dell’unione degli agricoltori</li> <li>- Contesto molto istituzionalizzato limita il potenziale di innovazione</li> </ul>

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati raccolti nel caso studio.

della società (Annes, Wright, 2015). Dopo la prima fase di scetticismo da parte delle donne contadine, la decisione di offrire servizi pedagogici è diventata una strategia di auto affermazione della donna, anche in caso di opposizione da parte della famiglia. Oggi è diventata una decisione che viene presa assieme da tutta la famiglia, 10 anni dopo l’avvio del progetto i servizi pedagogici offerti sul maso sono diventati una strategia di diversificazione del reddito agricolo. Ciò dimostra l’acquisizione di maggiori poteri decisionali della donna nella negoziazione del proprio ruolo sul maso. Il ruolo della donna sul maso ha subito una riconfigurazione: ora la donna gode un ambito proprio di attività, di indipendenza economica e di potere decisionale sulle strategie di impresa. Il processo inoltre ha modificato il modo di percepire il maso da parte della comunità: questo si è evoluto da luogo

di mera produzione agricola, a luogo di scambio sociale e di educazione. Secondo le percezioni degli intervistati, l'iniziativa ha avuto la capacità di determinare una riconfigurazione delle pratiche sociali (8.5/10, indicatore SIR1).

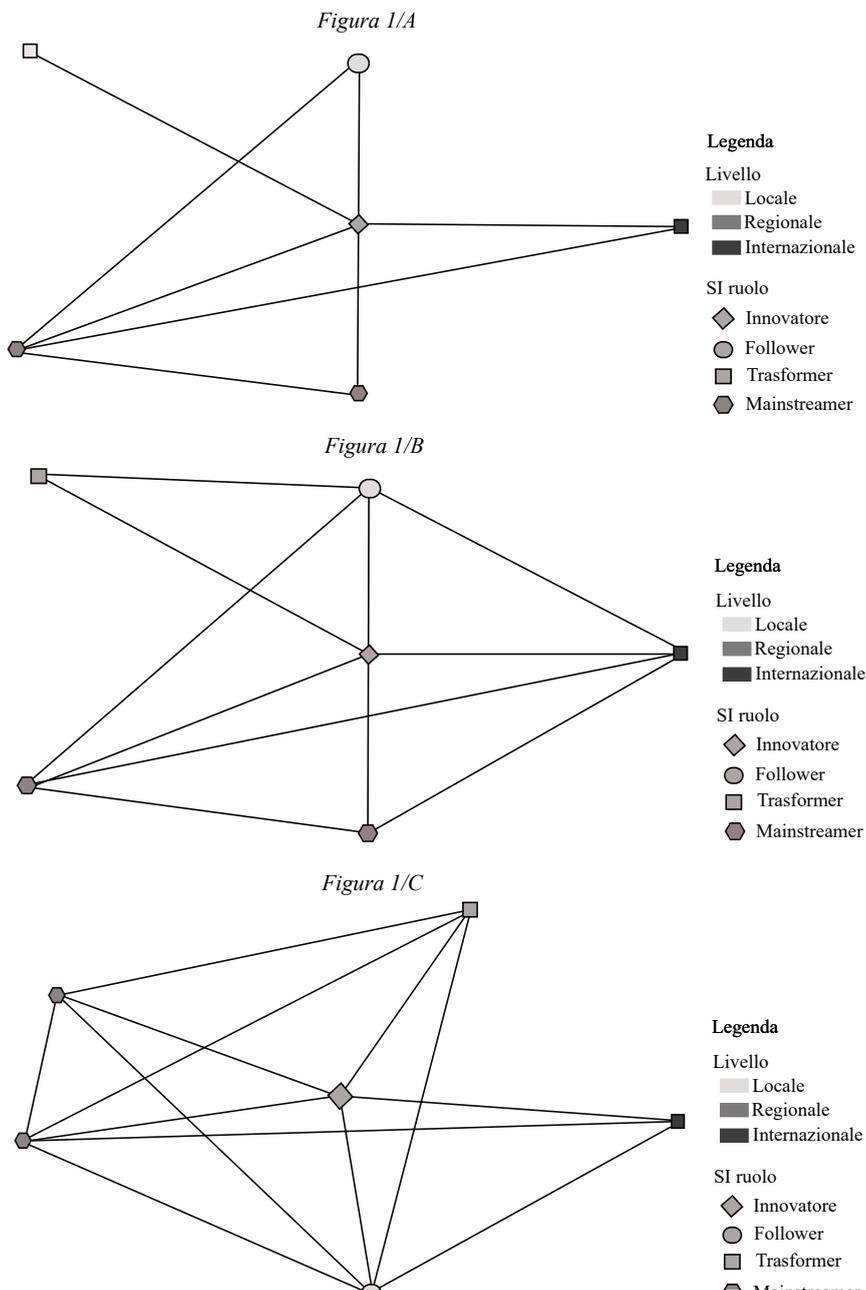
L'analisi delle reti sociali mostra l'evoluzione della configurazione della rete dell'iniziativa. La Figura 1/A mostra che prima della creazione dell'iniziativa, solo l'innovatore collaborava con i singoli membri della rete e fungeva da ponte tra essi, mentre questi ultimi si conoscevano principalmente a livello bilaterale. Un membro della rete era conosciuto solo dall'innovatore.

Durante il processo di riconfigurazione (fondazione della cooperativa sociale), la Figura 1/B mostra un aumento della connessione tra i membri della rete. Il numero di attori rimane invariato. La fondazione della cooperativa sociale aumenta la collaborazione tra gli attori coinvolti: l'unione degli agricoltori, l'organizzazione delle donne contadine e un istituto agrario per la formazione professionale della Provincia.

Durante l'attuazione dell'iniziativa, la Figura 1/C mostra l'attuazione del servizio di assistenza all'infanzia nell'azienda agricola. La rete diventa più densa rispetto all'evoluzione precedente: come illustrato dal fatto che tutti i membri della rete collaborano tra loro, oltre al ruolo dell'innovatore, che rimane ancora il centro della rete.

La rete è stata creata durante le fasi iniziali del processo di costituzione dell'iniziativa ed era limitata alle conoscenze dell'innovatrice; è nata in parte dalla rete già esistente dell'organizzazione delle donne contadine, per poi coinvolgere altri attori, come l'unione degli agricoltori e istituto agrario per la formazione professionale della Provincia. La fiducia interna alla rete è piuttosto elevata, in base al risultato dell'indicatore Ea12, che mostra un valore di 8,5 su una scala da 1 a 10. In base alle risposte ricevute nei questionari, il successo dell'iniziativa può essere attribuito in larga misura ai membri della rete. Per quanto riguarda la riconfigurazione di processi di governance, a livello nazionale si riscontra il successo rilevante dello sforzo di alcune donne politiche, compresa l'innovatrice, volto a migliorare le condizioni lavorative degli impiegati del terzo settore. Nel 2017 l'innovatrice è stata in grado di fare pressione politica affinché il contratto collettivo del terzo settore venga modificato, migliorando le condizioni di previdenza sociale e pensionistica. A livello provinciale, dopo l'approvazione della legge nazionale sull'agricoltura sociale "Legge 18 agosto 2015, n. 141, disposizioni in materia di agricoltura sociale", un gruppo di attori ambiziosi del settore agricolo e sociale e della ricerca, compresa parte del network dell'iniziativa, si è preso l'incarico di adattare le disposizioni a livello provinciale. Il testo di legge è stato approvato a giugno 2018.

Figura 1 – Struttura della rete degli prima, durante e dopo l’iniziativa



Fonte: nostre elaborazioni su dati raccolti nel caso studio.

#### *5.4. Gli effetti e gli impatti sulla società, economia, offerta di servizi sociali nelle aree rurali, empowerment femminile*

Dalle interviste qualitative all'innovatrice e a un'esperta, è emerso che il miglioramento delle condizioni socio-economiche delle donne contadine è considerato un risultato chiave del progetto. Esso si esprime in termini di creazione di opportunità di reddito, aumento delle relazioni sociali, miglioramento del loro status sociale all'interno dei ruoli familiari e anche nella comunità. Tuttavia, rimane un punto aperto la valutazione rispetto al carico di lavoro assunto dalla donna, che offre il proprio servizio in aggiunta alle mansioni che già svolgeva sul maso, senza ridurre il carico di queste ultime. In base alle risposte ricevute nelle interviste, le donne contadine che offrono servizi di asilo nido sul maso creano un onere aggiuntivo per se stesse, in cambio dell'indipendenza economica e dell'autonomia decisionale.

Per quanto riguarda gli impatti dell'iniziativa sulle variabili socio-economiche, essa ha determinato un aumento nella fornitura di servizi sociali nelle zone rurali. Si consideri che un asilo nido sul maso può offrire il servizio fino a un massimo di 6 bambini. Essendo attive attualmente 106 fornitrici di servizi, ciò significa che sono stati creati circa 600 posti in asilo nido. Gli intervistati hanno inoltre segnalato un miglioramento dei processi di governance grazie al coinvolgimento degli attori della cooperativa sociale nella stesura della legge sull'agricoltura sociale e all'organizzazione strutturata dell'erogazione del servizio di assistenza all'infanzia. Gli effetti sul reddito locale si riferiscono all'indipendenza economica acquisita dalle donne che diventano fornitrici di servizi pedagogici sul maso. Questo ha permesso alle contadine di rimanere nelle zone rurali, non dovendo cercare lavoro all'esterno, creando un proprio ruolo nell'azienda agricola. L'iniziativa ha inoltre favorito la diversificazione del reddito delle aziende agricole in Alto Adige, dove l'agricoltura è di piccole dimensioni.

Gli effetti sulla coesione sociale e sul benessere sono legati alla condizione delle donne contadine, ma anche al ruolo delle aziende agricole nel contribuire all'educazione dei bambini. L'iniziativa ha avuto effetti sul funzionamento della pubblica amministrazione in termini di creazione di un'offerta complementare per la fornitura di servizi di assistenza all'infanzia in zone rurali remote dell'Alto Adige, in sostituzione delle strutture pubbliche, come si vede in Tabella 3.

## **6. Discussione**

Dall'analisi dei risultati sono emersi alcuni aspetti che meritano una riflessione approfondita prima di esprimere un giudizio sul caso di studio analizzato e di come esso rappresenti un esempio di innovazione sociale per le aree montane

italiane. Le persone intervistate hanno infatti riportato valori tra loro diverse sul livello complessivo di innovazione dell'iniziativa. In generale, gli attori interni (*clique, network, project partner, beneficiaries*), hanno mostrato una percezione molto alta dell'innovatività dell'iniziativa. Diversamente, le risposte di *policy makers* e degli esperti intervistati sono più cauti nel riconoscere l'iniziativa un esempio di innovazione sociale.

Come qualsiasi altra attività produttiva e servizio offerto, anche l'agricoltura sociale richiede un modello sociale ed economico sostenibile per poter durare

*Tabella 3 – Impatti positivi e negativi dell'iniziativa*

<i>Campo</i>	<i>Impatti positivi</i>	<i>Impatti negativi</i>
Economico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reddito supplementare per le aziende agricole</li> <li>- Aumenta il ritorno alla vita professionale per i genitori, specialmente per le madri.</li> <li>- Opportunità di lavoro per le donne contadine, creazione di nuovi posti di lavoro nelle zone rurali</li> </ul>	Elevato costo del servizio
Sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le donne contadine ricoprono un ruolo sociale riconosciuto dalla comunità</li> <li>- Cambiamento di prospettiva verso le madri lavoratrici</li> <li>- Un ambiente piacevole dove i bambini crescono, dove imparano a conoscere la tolleranza e la diversità</li> <li>- Effetti positivi sulla vivibilità della comunità locale</li> <li>- L'agricoltura crea valore aggiunto per la società</li> <li>- Maggiore flessibilità per la famiglia del bambino in termini di tempo e pianificazione</li> </ul>	Creazione di oneri lavorativi aggiuntivi per le donne contadine
Ambientale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collegamento dei bambini con la natura</li> <li>- Tempi di percorrenza ridotti a causa della breve distanza dall'azienda agricola</li> <li>- Il contatto dei bambini con gli animali e la vita in fattoria</li> <li>- Dieta di alta qualità</li> </ul>	Nessuno
Istituzionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compensazione al servizio di assistenza all'infanzia in altre istituzioni</li> <li>- Riduzione dell'impatto sulle responsabilità della pubblica amministrazione</li> </ul>	Difficoltà nel garantire standard di qualità uniformi del servizio.

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati raccolti nel caso studio.

nel lungo periodo. Questo significa che la compensazione sia economica, sia in termini di realizzazione personale e professionale delle operatrici per i servizi offerti sul maso deve essere maggiore del costo-opportunità del lavoro non svolto in agricoltura e per la cura della casa. Qui un punto critico da considerare è che le attività che l'agricoltrice svolge in relazione alla fornitura del servizio riducono il suo tempo disponibile per svolgere le attività agricole e di cura della casa che prima svolgeva sul maso, per le quali non riceveva però né compensazione economica né riconoscimento sociale formale. I risultati dello studio dimostrano che al contrario dell'ipotesi sulla riduzione del tempo per le mansioni precedenti a scapito delle attività legate alla fornitura del servizio, le donne cercano di svolgere tutti i compiti in parallelo. Ciò significa che la donna che decide di fornire servizi pedagogici sul maso, si crea un'attività che comporta un carico di lavoro aggiuntivo, a scapito del tempo libero, dedicato a sé stessa e alle relazioni familiari e sociali. La conciliazione tra la vita lavorativa e quella familiare (Viganò, 2014) per le donne contadine che si occupano di assistenza all'infanzia dovrebbe essere migliorata, anche se va discussa l'applicabilità nell'ambito agricolo di questa raccomandazione. La vita produttiva e la vita privata in questo settore sono infatti difficilmente scindibili, in quanto la dimensione del "tempo libero" in agricoltura non si può ricollegare strettamente a svago e ricreazione come si può intendere per gli altri ambiti lavorativi (AFI, 2018). Sulla sensibilizzazione delle donne contadine riguardo a questi punti la Cooperativa sociale ricopre un ruolo importante, attraverso la formazione continua e la consulenza del lavoro. Tuttavia la formazione non è sufficiente, poiché la capacità di bilanciamento tra attività agricole e socio-assistenziali richiede condizioni di governance favorevoli. Si deve inoltre considerare l'aspetto del gender, ovvero quali relazioni intercorrono tra genere e condizioni lavorative nell'agricoltura sociale. In generale si nota che la quota di donne nelle professioni sociali è più alta che quella di uomini e che proprio queste professioni soffrono di condizioni lavorative meno tutelanti (Provincia Autonoma di Bolzano Alto Adige, 2015).

Trattandosi di servizi pedagogici integrativi all'offerta da parte del settore pubblico, per di più forniti in maniera delocalizzata raggiungendo una copertura di valli remote montane, e promuovendo una pedagogia volta alla qualità della vita, molta responsabilità rispetto al garantire la sostenibilità del servizio è in carico alla pubblica amministrazione. Sicuramente, incentivi finanziari pubblici sia volti alla riduzione dei costi per le famiglie sia diretti agli enti che promuovono questi servizi, concorrono a facilitare l'espansione dell'agricoltura sociale. In questo caso il supporto politico al servizio integrativo permetterà di fare fronte alle sfide emergenti dell'Alto Adige, per esempio lo spopolamento delle aree remote perché non più servite adeguatamente. Come dimostrato dal caso studio, molta offerta esiste già sul fronte dei servizi pedagogici, mentre diversamente

uno sforzo deve essere ancora fatto per ampliare l'offerta con servizi che facciano fronte alle sfide emergenti dell'Alto Adige. L'invecchiamento della popolazione per esempio richiede un aumento enorme degli servizi di assistenza agli anziani, sempre di più forniti a casa, soprattutto nelle aree rurali (Streifeneder, Gramm, 2018). Infine, in confronto con l'Alto Adige, in altre regioni Italiane l'agricoltura sociale è una pratica ormai affermata per soddisfare i bisogni di un'ampia varietà di gruppi vulnerabili (Dell'Olio *et al.*, 2017). L'offerta di questo tipo di servizi a particolari target richiede maggiori investimenti per adattare la struttura ai bisogni di persone anziane e/o con disabilità di vario tipo. Inoltre la formazione richiesta per lavorare con queste persone è di tipo diverso, in quanto il servizio richiede competenze maggiormente specializzate.

## 7. Conclusioni

Il contributo ha analizzato l'iniziativa promossa della cooperativa sociale "*Mit Bäuerinnen lernen – wachsen – leben*" come esempio di innovazione sociale, ossia la creazione di una rete organizzata di donne contadine che forniscono servizi di assistenza all'infanzia nella tradizionale fattoria altoatesina (maso). Nell'articolo ci siamo riferite alla definizione di innovazione sociale come "*la riconfigurazione di pratiche sociali in risposta a sfide della società, che promuove il benessere sociale e include il coinvolgimento di attori della società civile*" (Polman *et al.*, 2017, p. 12). Le dimensioni considerate nello studio rispecchiano la definizione utilizzata, ovvero il set di *bisogni collettivi* a cui l'iniziativa risponde, il *contesto* e i suoi fattori facilitanti e limitanti l'iniziativa, la *riconfigurazione* delle attitudini e delle pratiche sociali, gli effetti e gli *impatti* sociali, economici e di governance che l'iniziativa ha generato all'interno del territorio dell'Alto Adige, il coinvolgimento della società civile.

I bisogni collettivi sono riconducibili a due grandi aspetti: da un lato, lo sviluppo di un nuovo servizio per utenti specifici e delocalizzato nelle aree più remote del territorio. Dall'altro l'individuazione di una risposta concreta al bisogno collettivo di offrire alle donne contadine migliori opportunità occupazionali e di crescita professionale. Il progetto nasce infatti dalla necessità di rendere le donne contadine autonome dal punto di vista economico ma anche di migliorare il loro ruolo nella nell'azienda agricola, in famiglia e nella comunità locale.

Il processo di riconfigurazione delle pratiche sociali si riferisce all'atteggiamento delle donne contadine nei confronti della propria autorealizzazione professionale e indipendenza economica e all'atteggiamento dei loro famigliari nei confronti della loro nuova vita lavorativa. L'esito del processo di riconfigurazione è costituito dalla capacità di determinare i cambiamenti nel contesto locale, aumentando la collaborazione tra gli attori. Tuttavia, i risultati mostrano

che l'autorealizzazione personale della donna contadina avviene a scapito dell'assunzione di carico lavorativo in aggiunta alle mansioni che prima svolgeva. Offrendo asilo nido sul maso, la donna ottiene indipendenza economica e autonomia di azione rinunciando però al proprio tempo libero. Nel contesto altoatesino, caratterizzato da una forte tradizione agricola, che si rispecchia nel forte potere politico di questo settore, l'iniziativa ha avuto successo in quanto ha gradualmente messo in discussione atteggiamenti e pratiche sociali e le ha riadattate alle esigenze della società. Il processo di sviluppo dell'iniziativa nel territorio è stato di natura endogena: si è evoluta utilizzando le risorse locali e muovendo risorse specifiche del territorio; ha avuto successo perché è stata promossa da un'organizzazione conosciuta e da attori che sono stimati dall'opinione pubblica che sono fortemente integrati nel contesto politico, economico e sociale locale. Il settore agricolo è dunque entrato in relazione con il settore educativo, trasformando la percezione della comunità rispetto al maso, da un luogo di mera produzione agricola a un luogo di scambio sociale e di educazione.

Per quanto riguarda gli effetti sul benessere sociale, l'iniziativa consente di fornire servizi sociali nelle zone rurali, dove le risorse non sono sufficienti per finanziare una struttura pubblica. Inoltre, l'iniziativa fornisce servizi di assistenza all'infanzia con aspetti qualitativi che un classico servizio di assistenza all'infanzia non potrebbe offrire: una piccola struttura familiare, il contatto con la natura, le piante e gli animali. L'iniziativa ha avuto impatti significativi sul benessere sociale, sullo sviluppo locale e in termini di emancipazione professionale, economica e sociale della donna da diversi punti di vista. Dal punto di vista delle donne contadine che offrono il servizio, che ora possiedono un reddito e migliori condizioni di lavoro con un ruolo adeguato; dal punto di vista delle famiglie che vogliono vivere e crescere i propri figli nelle zone rurali, ma le cui madri che vogliono continuare a lavorare ora hanno la possibilità di farlo. Dal punto di vista economico, l'iniziativa ha avuto l'effetto di diventare una strategia credibile per la diversificazione del reddito delle piccole aziende agricole situate in zone rurali remote dell'Alto Adige. Dal punto di vista dell'impatto istituzionale e politico, l'iniziativa è stata in grado di creare una preziosa opportunità complementare per la fornitura di servizi di assistenza all'infanzia in aree in cui né il settore pubblico né il mercato erano in grado di essere un fornitore efficiente. Inoltre l'iniziativa è stata in grado di contribuire attivamente processi politici che hanno portato alla modifica nel 2017 delle condizioni contrattuali dei lavoratori del terzo settore a livello nazionale. L'approvazione nel 2018 della legislazione provinciale in materia di agricoltura sociale è legata anch'essa strettamente agli attori dell'iniziativa. Questa ha permesso di rendere l'agricoltura sociale una realtà legalmente consolidata.

In futuro l'iniziativa dovrà confrontarsi con i bisogni emergenti, sia da parte dei potenziali utenti che da parte di coloro che offrono i servizi legati all'agricoltura

sociale. Per quanto riguarda i primi, l'iniziativa dovrà prendere in considerazione l'aumento di offerta di servizi di assistenza agli anziani, per affrontare la tendenza di invecchiamento della popolazione e la garanzia dell'offerta di servizi di qualità. Per quanto riguarda il lato dell'offerta, l'iniziativa dovrà continuare ad affrontare in maniera decisa l'aspetto di bilanciamento tra vita privata e vita lavorativa per le donne contadine che intraprendono le attività di servizi di assistenza sul maso. Questo aspetto di sensibilizzazione e di azione politica è necessario per garantire la sostenibilità dell'offerta.

## Ringraziamenti

Le autrici ringraziano i partecipanti al *focus group* e gli intervistati che hanno collaborato allo studio. Siamo particolarmente grate alle Sig.re Maria Hochgruber Kuenzer, Karin Schölzhorn e Maria Egger (cooperativa sociale “*Mit Bäuerinnen lernen – wachsen – leben*”) per la loro disponibilità nel fornire informazioni e contatti per le interviste e ai colleghi Christian Hoffmann e Clare Giuliani (Eurac Research), per la loro introduzione al caso studio, e per il loro supporto durante la ricerca. Le autrici ringraziano il supporto ricevuto da Laura Secco e Riccardo Da Re dell'Università di Padova e da Valentino Marini Govigli dell'European Forest Institute per l'applicazione della metodologia di analisi e nella raccolta dei dati.

## Bibliografia

- AFI (2018), *European Working Conditions Survey Alto Adige, La durata della settimana lavorativa*. INAIL: Bolzano.
- Annes A., Wright W. (2015), Creating a Room of One's Own': French Farmwomen, Agritourism and the Pursuit of Empowerment. *Women's Studies International Forum*, 53, Nov-Dec: 1-11. Doi: [10.1016/j.wsif.2015.08.002](https://doi.org/10.1016/j.wsif.2015.08.002).
- ASTAT (2014), Un'analisi economica del settore agricolo in provincia di Bolzano. *Astatinfo*, n. 55, 08/2014.
- ASTAT (2016), Frauen in der Landwirtschaft. *Astatinfo*, n. 68, 10/2016.
- Baker S., Mehmood A. (2015), Social Innovation and the governance of sustainable places. Local Environment. *The International Journal of Justice and Sustainability*, 20, 3: 321-334. Doi: [10.1080/13549839.2013.842964](https://doi.org/10.1080/13549839.2013.842964).
- Bäschlin E., Contzen S., Helfenberger R. (2013), *Frauen in der Landwirtschaft. Debatten aus Wissenschaft und Praxis*. Bern/Wettingen: eFeF Publishing.
- BEPA (2013), *Guide to Social Innovation*. Brussels: European Commission.
- Bijker R.A. (2013), *Migration to Less Popular Rural Areas. The Characteristics, Motivations and Search Process of Migrants*. University of Groningen, Dissertation.
- Bock B. (2012), Social Innovation and Sustainability; How to Disentangle the Buzzword and Its Application in the Field of Agriculture and Rural Development. *Studies in Agricultural Economics*, 114: 57-63. Doi: [10.7896/j.1209](https://doi.org/10.7896/j.1209).

- Bock B. (2016), Rural Marginalization and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection. *Sociologia Ruralis*, 56, 4: 552-573. Doi: 10.1111/soru.12119.
- Borgatti S.P., Everett M.G. (1997), Network Analysis of 2-mode Data. *Social Networks* 19, 3: 243-269. Doi: 10.1016/S0378-8733(96)00301-2.
- Brouwer F. (2004), *Sustaining Agriculture and the rural Environment, Governance, Policy and Multifunctionality*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Buran P., Aimone S., Ferlaino F., Migliore M.C. (1998), Le misure della marginalità. I fattori del disagio territoriale delle aree montane piemontesi. Torino: *Ires Piemonte Working paper* n. 121.
- Cajaiba-Santana G. (2014), Social Innovation: Moving the Field Forward. A Conceptual Framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 82, C: 42-51. Doi: 10.1016/j.techfore.2013.05.008.
- Commissione Europea (2010), *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (COM/2010/2020 def). Bruxelles: Commissione Europea.
- Convery I., Soane I., Dutson T., Shaw H. (2010), Mainstreaming LEADER Delivery of the RDR in Cumbria: an Interpretative Phenomenological Analysis. *Sociologia Ruralis*, 50, 4: 370-391. Doi: 10.1111/j.1467-9523.2010.00519.x.
- Dell'Olio M., Hassink J., Vaandrager L. (2017), The Development of Social Farming in Italy: A Qualitative Inquiry across Four Regions. *Journal of Rural Studies*, 56, Nov.: 65-75. Doi: 10.1016/j.jrurstud.2017.09.006.
- Dematteis G., Lanza C. (2014), *Le città del mondo. Una geografia urbana*. Milano: UTET.
- 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. Doi: 10.1080/1389224X.2014.887761.
- Di Iacovo F., O'Connor D. (2009), Supporting Policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas. SoFar project: Supporting EU Agricultural Policies. Florence: ARSIA, Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore Agricolo-forestale.
- Edquist C. (2001), The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An Account of the State of the Art. *Lead Paper Presented at the DRUID Conference*, Aalborg, June.
- Euromontana (2014), *Strategies to Increase the Attractiveness of Mountain Areas: How to Approach Depopulation in an Integrated Manner?* PADIMA Project Final Report – [www.padima.org](http://www.padima.org).
- EUROSTAT (2017), *Farmers in the EU – Statistics* – <https://ec.europa.eu>.
- Gibson-Graham J.K., Roelvink G. (2009), Social Innovation for Community Economics. In: Moulaert F., MacCallum D., Hillier J., Vicari S. (eds.), *Social Innovation and Territorial Development*. Aldershot: Ashgate. 25-38.
- Gretter A., Dalla Torre C., Maino F., Omizzolo A. (2019), New Farming as an Example of Social Innovation Responding to Challenges of Inner Mountain Areas of Italian Alps. *Journal of Alpine Research*, forthcoming.
- Hoffmann C., Streifeneder T. (2013), Social Agriculture – A Diversification-potential in South Tyrol and Trentino. *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, Band 23: 91-100.
- Horlings I., Marsden T.K. (2011), Towards the real green revolution? Exploring the conceptual dimensions of a new ecological modernisation of agriculture that could “feed the world”. *Global Environmental Change*, 21: 441-452. Doi: 10.1016/j.gloenvcha.2011.01.004.

- Howaldt J., Kopp R., Schwarz M. (2015), Social Innovations as Drivers of Social Change – Exploring trade’s Contribution to Social Innovation Theory Building. In: Nicholls A., Simon J., Gabriel A. (eds.), *New Frontiers in Social Innovation Research*. London: Palgrave. Doi: [10.1057/9781137506801\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137506801_2).
- ISTAT (2018), *L’andamento dell’economia Agricola* – [www.istat.it](http://www.istat.it).
- ISTAT (2019), *Servizi socio-educativi per la prima infanzia*. Dati estratti il 26.03.19.
- Lowe P., Feindt P.H., Vihinen H. (2010), Introduction: Greening the countryside? Changing frameworks of EU agricultural policy. *Public Administration*, 88, 2: 287-295. Doi: [10.1111/j.1467-9299.2010.01835.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01835.x).
- Manos B., Bournaris T., Chatzinikolaou P. (2011) Impact Assessment of CAP Policies on Social Sustainability in Rural Areas: An Application in Northern Greece. *Operational Research International Journal*, 11, 1: 77-92. Doi: [10.1007/s12351-010-0078-y](https://doi.org/10.1007/s12351-010-0078-y).
- Marsden T.K. (2012), Towards a Real Sustainable Agri-food Security and Food Policy: Beyond the Ecological Fallacies? *The Political Quarterly*, 83, 1: 139-145. Doi: [10.1111/j.1467-923X.2012.02242.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2012.02242.x).
- Maslow A.H. (1943), A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50, 4: 370-396. Doi: [10.1037/h0054346](https://doi.org/10.1037/h0054346).
- Mettepenningen E., Dessein J., Mieke C., Van Huylbroeck G. (2010), Green Care in the Framework of Multifunctional Agriculture. In: Dessein J., Bock B. (eds.), *The Economics of Green Care in Agriculture*. Leicestershire: Loughborough University. 46-53.
- Moulaert F. (2013), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Neumeier S. (2012), Why do Social Innovations in Rural Development Matter and Should They Be Considered More Seriously in Rural Development Research? – Proposal for a Stronger Focus on Social Innovations in Rural Development Research. *Sociologia Ruralis*, 52, 1: 48-69. Doi: [10.1111/j.1467-9523.2011.00553.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2011.00553.x)
- Perlik M. (2018), Innovations sociales en montagne: Au-delà de l’ingénierie sociale, une véritable force transformatrice? In: Fourny M. (ed.), *Montagnes en mouvement, Dynamiques territoriales et innovation sociale*. Fontaine, FR: Pug et Uga Éditions.
- 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 Marginalised Rural Areas*. SIMRA – [www.simra-h2020.eu](http://www.simra-h2020.eu).
- Provincia Autonoma di Bolzano Alto Adige (2018), *Relazione agraria & forestale 2017*. Bolzano: Edizione in proprio.
- Provincia Autonoma di Bolzano Alto Adige (2015), *Sozialbericht 2015. Abteilung Sozialwesen*. Bozen: Freie Universität Bozen.
- Ravazzoli E., Giuliani C. (2017), *Social Farming in Italy: An Added Value for Peripheral Rural Areas*. SIMRA: Blog – Ultimo accesso aprile 2019.
- Ray C. (2006) Neo-endogenous Rural Development in the EU. In: Cloke P., Marsden T., Mooney P. (ed.), *Handbook of rural studies*. London: Sage Publications. 278-291.
- Roep D., Wiskerke J.S.C. (2004), Reflecting on Novelty Production and Niche Management in Agriculture. In: Wiskerke J.S.C., van der Ploeg J.D. (eds.), *Seeds of Transition*. Assen: van Gorcum. 341-356.
- Schmitt M. (2009), Pluriattività im Generationenvergleich unter der Genderperspektive. *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, 18, 2: 119-133.
- Secco L., Pisani E., Burlando C., Da Re R., Pettenella D., Nijnik M., Miller D., Slee B., Gezik V., Kluvánková T. (2017), *Guidelines to Identify and Analyse Existing Methods*

*to Assess Social Innovation and Impacts*. Report D4.1, Social Innovation in Marginalised Rural Areas. SIMRA.

Secco L., Da Re R., Pisani E., Vicentini K. (2018), *Manual on Innovative Methods to assess SI and its impacts*. Deliverable 4.3, Social Innovation in Marginalised Rural Areas. SIMRA.

Streifeneder T. (2016), Agriculture First: Assessing European Policies and Scientific Typologies to Define Authentic Agritourism and Differentiate it from Countryside Tourism. *Tourism Management Perspectives*, 20: 251-264. Doi: 10.1016/j.tmp.2016.10.003.

Streifeneder T., Gramm V. (2018), *Raccomandazioni per la gestione dello sviluppo demografico*. Bolzano: Provincia Autonoma di Bolzano, Dipartimento Salute, Sport, Politiche sociali e Lavoro.

Südtiroler Bäuerinnenorganization (2017), *Soziale Landwirtschaft in Südtirol*. [www.baeuerinnen.it](http://www.baeuerinnen.it) – Ultimo accesso aprile 2019.

Viganò G. (2014), *Conciliare famiglia e lavoro in un'area rurale alpina*. Milano: FrancoAngeli.

## **Social agriculture in South Tyrol: an example of social innovation in Italian mountain areas**

### **Abstract**

90% of the territory of South Tyrol is mountainous. In addition to tourism, agriculture accounts for about 4% of the provincial GDP, and the typical form of agricultural enterprise is the family farm. 60% of farms carry out agricultural activities as a source of secondary income; this demonstrates the low profitability of agriculture in the province. Moreover, the South Tyrolean territory is characterized by sparsely populated valleys. Therefore, the public administration and the private sector have difficulty in providing social services in the classical structures (e.g. nurseries, retirement homes for the elderly, etc.). In this context, it becomes important to talk about social innovation, because this concept allows to frame solutions to address collective needs and improve the welfare of the community, by reconfiguring social practices such as networks, attitudes, governance processes. The concept is often used in relation to the development of rural mountain areas, as social innovation can promote the revitalization of the social fabric and address trends of depopulation and weakening of the mountain economy. In the first decade of 2000, on the initiative of the South Tyrolean women farmers' network and other actors, an institutionalised model of social agriculture was launched. The aim of this contribution is to analyse this model in South Tyrol as an example of social innovation, through the case study of the social cooperative initiative "Learning, growing, living with women farmers". The results of the study showed that activities related to social agriculture have allowed the generation of additional income, diversifying agricultural activities, especially for women farmers. This development is also an innovative response to the community's need for more flexible, personalised and relocated social services, close to nature and a rural lifestyle. However, the negative impacts of social agriculture in terms of women's work overload and the capacity of the initiative to cope with future socio-economic challenges posed by demographic, economic and cultural trends remain open.

# Progetti di utilità pubblica e disagio locale: prove di confronto creativo per scenari in continua evoluzione

*Fabio Riva\**

## Sommario

*Da studi recenti a livello mondiale emerge che solo un progetto su sei è realizzato come presentato e quasi la metà delle proposte non viene realizzata. I fenomeni alla base di questi dati sono in continua evoluzione. La visione stessa del futuro è in evoluzione e con essa il concetto di “pubblica utilità”. È un sistema complesso in cui tutti hanno ragione, anche chi dice che non possono aver ragione tutti. Esiste la possibilità di un confronto fra chi propone opere ritenute indispensabili e il territorio che dovrebbe accoglierle? Ci sono quasi sempre soluzioni nascoste fuori dalla linea del se-tu-vinci-io-perdo (Zero Sum Games) che permettono di dare svolte positive ai confronti. Per cercarle noi abbiamo puntato sull’evoluzione dei tecnici.*

*Vi raccontiamo l’esperienza in atto per portare con successo gli staff tecnici nell’arena del confronto con il territorio, attraverso adeguati percorsi di formazione e affiancamento, perché diventino anche loro risorse di relazione in grado di aggiungere contributi originali a quelli già sul campo di facilitatori e comunicatori. In negoziati sempre più difficili all’interno di scenari sociali, politici e di valori in rapido mutamento, occorrono altri attori (se non nuovi, rinnovati) per migliorare il dibattito e la visione plurale.*

## 1. Introduzione

Studi recenti ci dicono quanto stia cambiando a livello mondiale il rapporto fra le popolazioni e le opere di pubblica utilità e come l’attivismo dei movimenti può portare a cambiamenti sociali e politici. Emerge che solo un progetto su sei è realizzato come presentato, uno su quattro subisce importanti cambiamenti e quasi la metà non è realizzata (Schreurs, Ohlhorst, 2017).

Esiste la possibilità di un confronto fra chi propone opere ritenute indispensabili e il territorio che dovrebbe accoglierle?

---

\* Comunicatore tecnico scientifico indipendente, Milano, Italia, e-mail: [fabio.riva@blizz.it](mailto:fabio.riva@blizz.it).

La storia che vi vogliamo raccontare comincia con l'idea che si può avere un lieto fine solo lavorando bene con tutti gli attori che hanno ruoli e punti di vista diversi: persone e organizzazioni sul territorio, progettisti e amministrazioni, ma anche facilitatori, comunicatori e media. Un sistema complesso in cui tutti hanno ragione, anche chi dice che non possono aver ragione tutti (Sclavi, 2002).

Sono mondi inizialmente distanti. Le persone del territorio desiderano essere coinvolte e informate: per il mancato o tardivo coinvolgimento ci si schiera e inizia la guerra di trincea. Nell'altro campo i progettisti sono a disagio nel presentare proposte con troppe questioni aperte e doverne discutere con i cittadini. I comunicatori poi sono considerati attori senza potere con il solo compito di indorare una pillola amara.

Un punto fermo di questa storia è che ci sono delle soluzioni nascoste fuori dalla linea del se-tu-vinci-io-perdo. Per trovarle, creando il clima giusto, noi abbiamo puntato sull'evoluzione dei tecnici: diventeranno attori protagonisti.

## 2. La situazione

Il NIMBY (Not In My BackYard, non nel mio giardino) è il noto fenomeno per cui i cittadini comprendono la necessità di un'opera, un'infrastruttura o un intervento sul territorio, ma non accettano che questa venga realizzata nel "proprio giardino", cioè nel proprio comune o nell'area dove sono radicati. Ma quanto accade oggi è spesso troppo complesso per inscrivere nel limitativo NIMBY. Il sentimento corrente è il NO a tutto, sempre e dovunque, che nel gioco degli acronimi diventa il temibile BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything).

Studi recenti ci dicono quanto stia cambiando a livello mondiale il rapporto fra le popolazioni e le opere di pubblica utilità e come l'attivismo dei movimenti può ostacolarle ma anche portare cambiamenti al modo di approcciare i progetti e in alcuni casi anche a miglioramenti tecnici.

Da un'indagine del 2015, condotta su 60 grandi opere di pubblica utilità nel mondo (Italia compresa) da Helena Poulos (2017), ricercatrice dell'Università di Yale e pubblicata aggiornata nel 2017, emerge che il 14% dei progetti è realizzato come presentato, il 25% subisce importanti cambiamenti, anche migliorativi, e nel 43% dei casi il progetto viene abbandonato. In un 18% dei casi le trattative erano in corso e se consideriamo solo i negoziati conclusi, i progetti abbandonati salgono al 52,4% e quelli sostanzialmente modificati il 30,5%.

In Italia l'Osservatorio Nimby Forum, basato sul monitoraggio dei media, per il 2016 (rapporto 2017) ha censito 359 opposizioni contro opere di utilità pubblica in cantiere, con un aumento del 5% di contenziosi rispetto al 2015. I dati del 2017 invece registrano 317 opposizioni (più di metà da parte della Politica

ed Enti Pubblici) in calo del 11,7%. Ma non è necessariamente una buona notizia perché è lo specchio della riduzione di investimenti e non del miglioramento dei rapporti fra imprese e territorio.

Il comparto energetico (57,4%) e i rifiuti (35,9%) sono in testa. Ma il 73,3% dei no agli impianti energetici riguarda le fonti rinnovabili di energia, cioè sono contestati proprio quegli impianti invocati come alternativa a quelli che utilizzano fonti fossili o non rinnovabili.

Gli impianti più avversati sono le centrali elettriche a biomasse che usano come combustibile legna o vegetali (35 impianti), le centrali eoliche (7) e le centrali geotermiche (7).

Tra le fonti di energia convenzionale, i più contestati sono le ricerche di giacimenti di metano o petrolio.

Un dato interessante: la scena comunicativa è occupata per l'86% da chi fa opposizione ed è un numero in continuo aumento. Questo ci dice quanto i soggetti pubblici e privati promotori debbano ancora lavorare sul piano dell'informazione, del coinvolgimento e della partecipazione (Blanchetti *et al.*, 2018).

Occorre dire che le fonti citate, pur fornendo elementi utili al ragionamento, appartengono a categorie non neutre e sia la classificazione sia la valutazione degli scenari ne risentono. Peraltro, è oggettivamente difficile stabilire a quali condizioni un'opera diventa "contestata" (risonanza mediatica? denuncia alla magistratura? proteste in piazza?).

### 3. La normativa cosa dice?

In Francia dal 1994 hanno il *Dèbat Public* (legge Barnier, aggiornata nel 2002) che ha il compito di discutere pubblicamente tutti i progetti preliminari di grandi infrastrutture che posseggono determinati requisiti. Il dibattito dura quattro mesi e concerne non solo le caratteristiche del progetto, ma anche l'opportunità di realizzare l'opera.

In Toscana la Regione ha fatto da apripista italiana con la Legge Regionale 46 del 2013 (Florida, 2007).

E nel resto d'Italia?

Finalmente, dopo lunga attesa e gestazione, la legge sul dibattito pubblico esiste anche da noi. Il 10 maggio di quest'anno è stato pubblicato il DPCM 76/2018: "Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico", altro tassello dell'attuazione del Codice Appalti del 2016. Entrato in vigore il 24/8 stabilisce le situazioni in cui il dibattito pubblico sarà applicato. La soglia stabilita di 300M€ sembra molto alta, cioè il dibattito pubblico è obbligatorio solo per impianti e infrastrutture veramente grandi. Vedremo all'atto pratico cosa porterà (GU, 2018).

## 4. I motivi della protesta

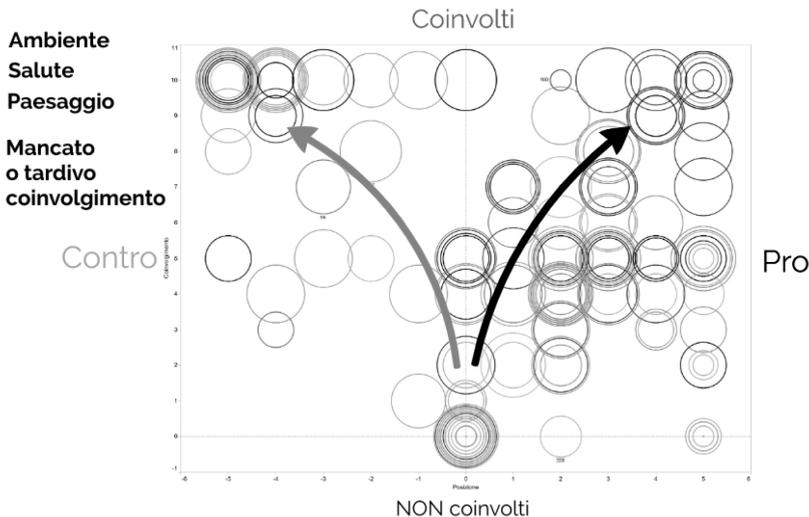
Il motivo con cui ci si oppone è in genere una miscela di temi ambientali (30,1% delle contestazioni 2016 e 25,8% 2017), di toni paesaggistici (“quest’opera devasterà il nostro territorio”) oppure di paure per la salute; il più delle volte questi motivi sono conditi con dosi importanti di fake news volontarie e sbagli inconsapevoli. (NimbyForum 2017 e 2018) e sempre più spesso gli attivisti, entrando nel merito della pianificazione, dicono senza esitazioni: “Quest’opera non serve”.

Ci sono anche altri motivi non territoriali, ma relazionali o emozionali.

La differenza tra essere coinvolti o no, essere informati o disinformati, di solito non ha una particolare connotazione emotiva, ma non è così nel caso di progetti e opere che riguardano il proprio territorio. Essere dis informato, sentirsi dis informato, equivale a sentirsi messo da parte, non ascoltato (Watzlawick *et al.*, 1971). Il cittadino prova un frustrante senso di esclusione, non comprensione dei suoi problemi, intrusione nel suo spazio vitale, impedimento nell’esprimere la propria opinione, rabbia e negatività. Il mancato o tardivo coinvolgimento, lo stato di disinformazione, (oggettivo o percepito poco importa) sono alcuni dei principali fattori alla base delle proteste, spesso razionalizzate con motivazioni più oggettive (Figura 1).

Il fatto è che sempre di più i cittadini chiedono esplicitamente di essere maggiormente coinvolti nel processo decisionale. In assenza di un coinvolgimento

*Figura 1 – Esempio di stakeholder mapping con evidenziati percorsi preferenziali*



sincero e tempestivo scatta la richiesta dell'opzione zero (il temibile BANANA) confezionata con tutte le motivazioni ambientali, paesaggistiche e salutistiche che la rendono percorribile.

Naturalmente il coinvolgimento tempestivo e il patto sincero non sono garanzia di successo, ma nella nostra esperienza sono un considerevole passo in avanti, un punto da cui il dialogo è possibile (Sclavi, Susskind, 2011).

## 5. Il ruolo dei tecnici nei processi inclusivi

Esiste dunque la possibilità di un confronto efficace fra chi vorrebbe realizzare delle opere, presentate come indispensabili, e il territorio che dovrebbe accoglierle?

Le due storie che portiamo ad esempio confermano che si può avere un lieto fine solo lavorando bene con tutti gli attori. Essi hanno ruoli e punti di vista diversi: progettisti, persone e organizzazioni sul territorio, amministrazioni, ma anche facilitatori, comunicatori e media. Un sistema complesso in cui tutti hanno ragione, anche chi dice che non possono aver ragione tutti.

Di processi inclusivi se ne parla da molto tempo e ci sono anche ottimi esempi e molta letteratura. Il problema è farli funzionare. E non è affatto facile. (Bobbio, 2004) *Si possono mettere attorno a un tavolo troppi attori, creando confusione, incomprensioni e difficoltà di coordinamento. Ma si può anche cadere nell'errore opposto, ossia quello di coinvolgerne troppo pochi, col risultato che gli esclusi si risentiranno e boicotteranno i risultati della concertazione. Un processo inclusivo può attenuare i conflitti, ma può anche esasperarli, può moltiplicare i veti o dare adito a ricatti. Può produrre decisioni sagge che riescono a comporre i diversi punti di vista dei partecipanti in una visione condivisa dell'interesse generale, ma può anche generare pessimi compromessi, pasticciati e confusi, che reggeranno lo spazio di un mattino.*

Gli attori appartengono a mondi inizialmente distanti. Da una parte ci sono le persone del territorio che desiderano essere coinvolte e informate; per il mancato o tardivo coinvolgimento ci si schiera e inizia la guerra di trincea. Nell'altro campo tecnici e progettisti sono a disagio nel presentare proposte con troppe questioni aperte e doverne discutere con i cittadini. I comunicatori poi sono considerati attori senza potere con il solo compito di indorare una pillola amara a riprova che la legittimazione (o la delegittimazione) degli interlocutori è un tema cruciale.

Che fare allora?

Alla ricerca di opportunità da esplorare e delle soluzioni nascoste fuori dalla stretta linea del "se-tu-vinci-io-perdo" (li chiamano giochi a somma zero), noi abbiamo puntato sull'evoluzione dei tecnici: i cittadini richiedono interlocutori capaci e affidabili con cui dialogare che li facciano sentire in "presa diretta" con il progetto.

L'esperienza ci ha insegnato che non basta dire al capo progetto: "Vai e convinci i cittadini!" per fare il miracolo. Ciò che abbiamo visto e sperimentato in

questi anni è che occorre un serio percorso che guidi tecnici e progettisti su come relazionarsi con pubblici “laici”, non tecnici.

Lavorare con i tecnici e portarli, almeno un po’, dalla parte della comunicazione e delle relazioni con i “laici” non è facile. Ci sono ostacoli di legittimazione, di riconoscimento e consapevolezza del ruolo, di impegno in aree non “proprie” e di tenuta nei confronti più duri. Nell’ampia letteratura sui processi inclusivi, infatti, questo aspetto è raramente affrontato e la mia passata esperienza come tecnico mi ha certamente avvantaggiato nei rapporti con gli staff di progetto.

Tecnici e progettisti, che spesso stanno dietro le quinte, devono poter dialogare con il territorio, senza intermediari. Diventano così parte del processo di comunicazione, interlocutori credibili ed efficaci che portano un contributo nuovo.

Però, perché la cosa funzioni davvero essi devono riuscire a vedere con occhi nuovi il proprio progetto, appropriarsi di nuovi Soft Skills cioè capacità relazionali di comunicazione, di ascolto, di controllo delle emozioni. In alcuni casi avranno bisogno anche di nuovi Hard Skills, cioè competenze tecniche in campi confinanti con il proprio. Un percorso non banale, ma il premio è molto interessante.

Potranno così, infatti, presentare senza timore (e nei tempi giusti) proposte capaci di un’evoluzione usando parole comprensibili per racconti attraenti che parlano di situazioni complesse. Sicuri di conservare ruolo e autorevolezza. Potranno ascoltare le voci del territorio (anche le proteste) raccogliendo elementi utili per il progetto. Saranno in grado di scegliere autonomamente e con l’aiuto di *guide* dietro le quinte, i contenuti, gli strumenti adeguati, sedi, tempi, come vestirsi e come allestire i luoghi di incontro.

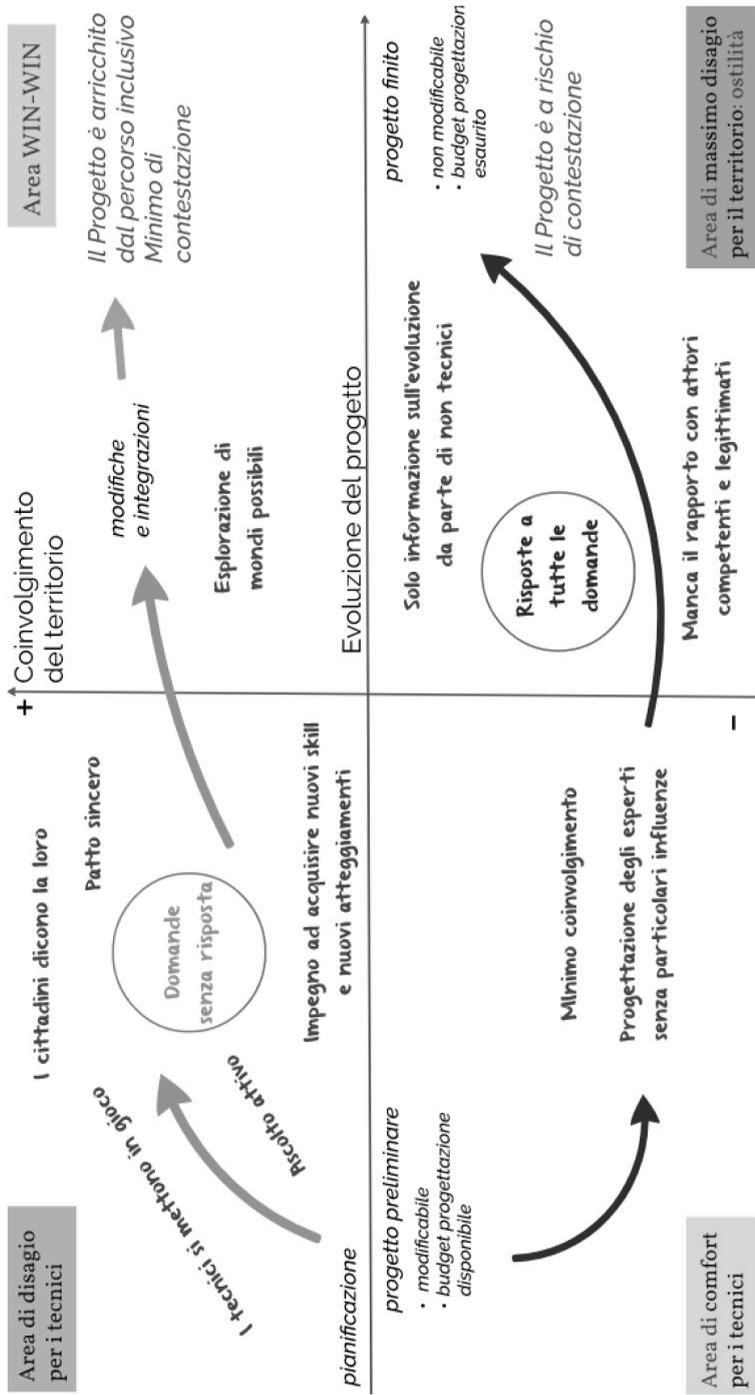
Ancora, importantissimo, grazie a questi tecnici “comunicatori” le informazioni che circolano diventano più coerenti. Vuol dire che la rappresentazione del progetto, che arriva attraverso il racconto dei diversi attori, rimane intellegibile e costante indipendentemente dalla fonte. Questo ripulisce la comunicazione da molte diverse “verità” e favorisce il confronto su elementi più oggettivi.

Molte cose? Un obiettivo ambizioso? Certamente, ma con il giusto percorso tutto questo è possibile. Occorre che le organizzazioni prendano atto della necessità di una formazione e un addestramento specifici, lavorando anche all’interno della struttura delle organizzazioni stesse. Un modo diverso di vedere le cose (Figura 2).

## 6. Quali sono le “materie” da studiare?

Certamente importante è *saper selezionare*, cioè di estrarre da una quantità di informazioni quelle (poche) veramente importanti per chi ci ascolta. Questo vuol dire però sacrificare (ahi!) dettagli e aspetti che un progettista in cuor suo pensa importanti. Ma bisogna essere spietati, troppe informazioni ostacolano il dialogo.

Figura 2 – Percorsi di coinvolgimento dei tecnici



Fonte: Riva (2014)

Poi serve la *capacità di raccontare*, talvolta in pochi minuti, e di rendere attraente ciò che si dice, anche attraverso un vocabolario comprensibile e “condiviso”.

Importantissimo è *saper ascoltare*: nel momento storico che viviamo si parla sempre di più e si ascolta meno, fermo restando che tutti desideriamo essere ascoltati. Questa tendenza al non-ascolto potrebbe però essere un terreno favorevole per chi invece è disposto a farlo. Sorprendendo molti se non tutti. Ascoltare è talmente importante che è stato creato l’Ascolto Attivo per riuscire a sentire anche le voci più deboli (Sclavi, 2002; Sclavi, Susskind, 2011).

*Il fattore tempo* è un elemento critico con cui i tecnici “comunicatori” devono venire a patti. Infatti, per stabilire un rapporto funzionante con la comunità locale occorre condividere il percorso di un progetto fin dalle primissime fasi preliminari. D’altro canto, i tecnici, a disagio con le incertezze, vorrebbero esporsi solo quando la progettazione è conclusa, con punti fermi, elementi certi e risposte da dare. Ma a questo punto le relazioni con il territorio potrebbero già essere compromesse.

È possibile rompere questo meccanismo negativo e trasformare un quadro solo abbozzato in una risorsa per le relazioni?

Serve quello che io chiamo *la sicurezza dell’incompletezza*. Se il progetto è incompleto e modificabile, per il tecnico presentarlo a non addetti ai lavori è un disagio (anche forte), mentre per il territorio è una buona notizia, è la dimostrazione che qualcosa può cambiare e non tutto è stato scritto.

Immaginatevi un progettista dire a un gruppo di cittadini: “Questi punti li possiamo decidere insieme”. Un grande passo dal punto di vista relazionale, ma cosa significa? Il progetto viene deciso dai cittadini? Su che basi? Con che competenze? E con che risultati?

Ai tecnici serve la sicurezza nell’incompletezza, cioè mantenere il proprio ruolo di progettisti nonostante il progetto sia in fase preliminare e il pubblico “laico”. Anzi, grazie all’incompletezza potrà guadagnare terreno con i cittadini. La nostra esperienza dice che si possono trasformare situazioni apparentemente fragili in opportunità, con risultati positivi per tutti.

Perché il *ruolo*, non solo dei tecnici, ma di tutti diversi attori è un elemento così essenziale? Qualcuno potrebbe dire: “Tutti parlano, tutti pensano di far tutto e si crea il caos!”. Bene, il fatto di riconoscere a tutti gli attori un ruolo legittimo e di peso confrontabile, crea un doppio risultato: relazionale e di contenuto.

- risultato relazionale: il solo fatto di riconoscere ruolo a parti che all’inizio si sentono deboli ed escluse dalle decisioni, e quindi pronti alla lotta, migliora il clima e abbassa il livello del conflitto.
- risultato di contenuto: l’ascolto e l’accoglimento di competenze diverse libera nuove idee, permettendo a contributi originali di confluire *con ruolo appropriato* all’interno dello stesso forziere comune creando un patrimonio più ricco, variamente colorato.

Quindi, per fare un esempio, se i progettisti sono depositari del saper fare un progetto (che in buona parte viene steso a tavolino, lontano dal luogo di applicazione), i cittadini sono depositari della conoscenza del loro territorio (con interessanti variazioni sul tema come nella Buona Pratica 1). Ricordiamoci che, affinché tutto funzioni, il riconoscimento del ruolo deve essere sincero: la delegittimazione dell'interlocutore (in qualunque momento avvenga) è uno dei maggiori nemici del dialogo ed è purtroppo un'arma sempre più usata nello scontro politico.

Riconoscere e mantenere distinti i ruoli, rispettarli, è uno degli strumenti migliori per far parlare tutti senza creare il caos, migliorare il clima e allargare il campo delle soluzioni possibili uscendo dal Gioco a Somma Zero. Molte esperienze nel campo dei processi inclusivi testimoniano che l'arricchimento e il miglioramento di un progetto possono arrivare da fonti sorprendenti e inaspettate. Basta essere disponibili a essere sorpresi.

Ora arriviamo all'affermazione più scomoda che risuona sempre con maggiore frequenza: "Questo progetto non serve!".

Qui occorre allargare lo sguardo al contesto pianificatorio-strategico e una formula quasi magica ci viene in aiuto (attenzione, è *quasi* magica, occorre lavorarci).

Contesto solido ==> allontana l'opzione zero

Progetto flessibile ==> avvicina il dialogo

Ecco allora che il nostro tecnico-comunicatore deve fare propri gli elementi di contesto (pianificazione, strategie territoriali e di sviluppo ecc.) che qualificano il progetto e lo inseriscono in una logica più ampia e meno attaccabile. Queste informazioni quasi sempre provengono dall'esterno, da aree diverse dalla progettazione o anche da altri organismi, come troverete nelle due esperienze riportate.

## 7. Esempi di buone pratiche

Quanto detto fino a qui è il risultato di esperienze incrociate dai mondi dei progetti tecnico-scientifici, della facilitazione, della comunicazione e altri ancora.

I due esempi che seguono, diversi fra loro come scenario e anche come approccio, sono allo stesso tempo luoghi di applicazione di esperienze consolidate, campo di sperimentazione di ragionamenti in corso e fonte di ispirazione per i prossimi lavori.

In entrambi i casi i momenti di incontro con il territorio sono elementi chiave nel percorso del progetto, gli eventi sono realizzati utilizzando il format più opportuno e hanno obiettivi a più livelli.

Se il risultato principale è *creare un clima positivo e abbassare il livello del conflitto*, il mix di obiettivi tattici per ottenere il risultato può essere costituito da diversi elementi:

- La presenza fisica, diretta di chi è responsabile del progetto (no portavoce);
- Rendere percepibile la sincera volontà e disponibilità ad un confronto aperto (il patto sincero citato da Bobbio, 2004);
- Mettere sullo stesso piano di importanza l'informazione, resa di facile accesso (ed è importante che venga percepita la volontà sincera di farsi capire) e l'ascolto, con la sincera volontà di ascoltare i cittadini.
- Riconoscere i ruoli delle parti (come visto più sopra).

Sulla manifesta volontà di farsi capire occorrerebbe aprire un capitolo a parte perché nella nostra esperienza si è rivelato un valore molto apprezzato che ha sempre portato un contributo al miglioramento del clima. In questo valore rientrano tutti gli elementi che poi si ritrovano sul tavolo: l'atteggiamento dei tecnici e il loro lavoro di selezione e semplificazione del materiale, la scelta del vocabolario, la preparazione del materiale illustrativo e naturalmente la capacità di leggere i risultati sul campo e di tradurli in un ciclo di miglioramento continuo.

### *7.1. Esempio 1 – La vasca di laminazione sul Bozzente – AIPO, Regione Lombardia*

Regione Lombardia, con la collaborazione di AIPO (Agenzia Interregionale per il fiume Po) intende realizzare una vasca di laminazione per il contenimento delle piene del torrente Bozzente per proteggere principalmente l'abitato di Rho.

Il disagio è locale, il beneficio è “altrove”.

È la prima volta che la comunicazione e le azioni verso gli stakeholder vengono considerate un elemento prioritario in questo tipo di opere in Lombardia: un vero “progetto pilota” che consentirà di applicare le modalità ottimali di comunicazione e di rapporto con il territorio ai futuri interventi.

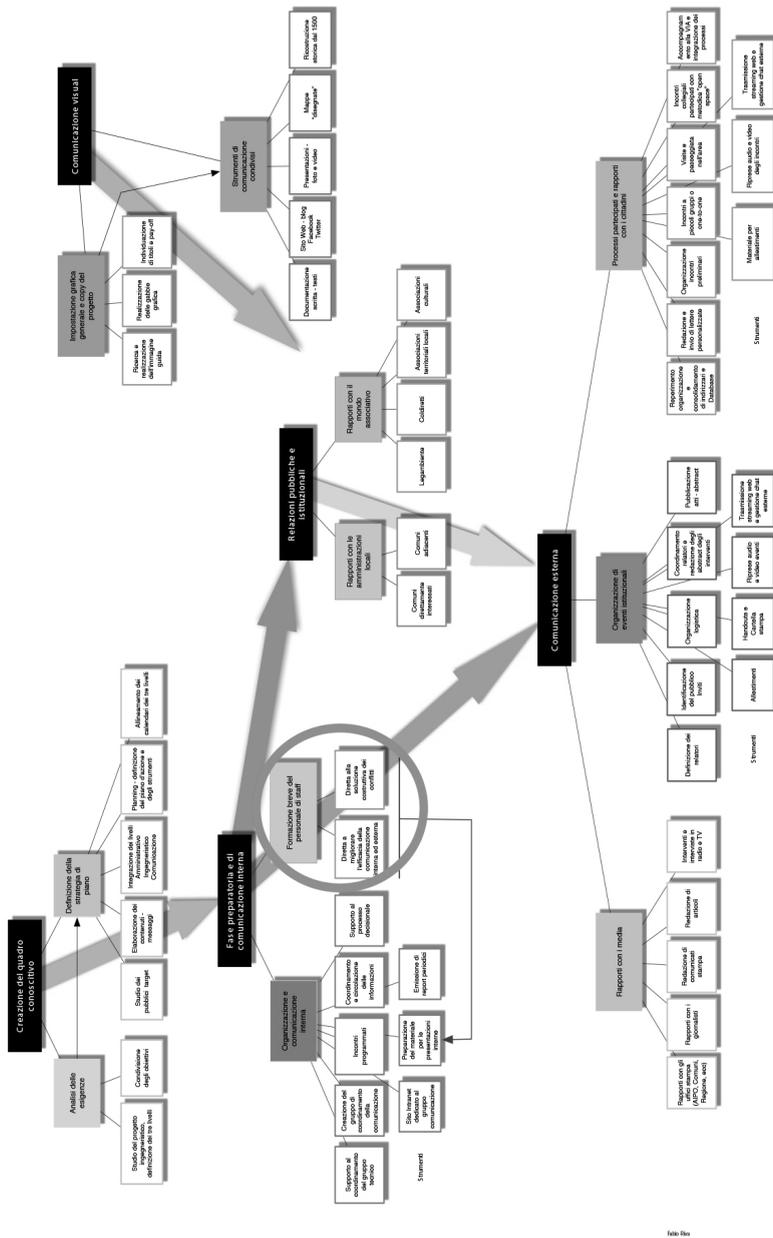
Presupposti fondamentali sono stati sia la totale apertura a tutti gli interlocutori, sia il grande anticipo con cui si è avviato il dialogo su di un progetto ancora in fase preliminare e quindi con molti elementi ancora da definire.

Oltre agli elementi tipici dei processi inclusivi – facilitazione, confronto creativo ecc. (Owen, 1997) – e quelli della comunicazione più tradizionale – ufficio stampa, comunicazione visiva, materiale stampato, web e social – l'aspetto originale di questo progetto è stato il percorso di preparazione dello staff tecnico alla comunicazione di progetto. E solo quando questo percorso è stato avviato sono iniziate la comunicazione propriamente detta e le relazioni con gli stakeholder (Figura 3).

*Quali sono stati i punti chiave del lavoro con lo staff?*

Il percorso con i tecnici è stato organizzato prevalentemente in modalità *coaching*. Sono stati affiancati in ogni passaggio (incontri, presentazioni ecc.) nella preparazione

Figura 3 – Piano generale di comunicazione del progetto “Bozzente”



Regione Lombardia - ANPO - Quadro complessivo del Piano di comunicazione e rapporti con i cittadini della realizzazione di un'Amb di Comunità delle Pieve sul torrente Bozzente 2006-2011

Fonte: Riva (2014)

della documentazione, e nell'”allenamento” all'incontro, puntando sulla selezione dei temi, il linguaggio, il tono di espressione, la sintesi e la scelta dei tempi.

Per l'indispensabile allargamento del contesto sono stati inclusi gli studi pianificatori a scala di bacino allargata condotti dall'Autorità di Bacino del Po, che hanno portato al progetto specifico. Quindi si tratta di contenuti al di fuori del ristretto ambito di progettazione che i tecnici, diventati tecnici comunicatori, hanno fatto propri.

Sempre rispettando il ruolo dei cittadini come depositari della conoscenza del loro territorio, un altro elemento che si è rivelato determinante è stata la conoscenza della storia del territorio da parte nostra. La memoria degli eventi raramente va all'indietro più di due generazioni: la gente ci dice: “Qui non è mai successo nulla di grave!” oppure “Non dovete toccare il corso naturale del torrente!”. Una ricerca all'Archivio di Stato ha permesso di fare una ricostruzione collettiva della storia del fiume e delle sue piene a partire dal 1500 e scoprire che il corso del torrente era stato modificato due volte a seguito di piene devastanti (!). La condivisione di questa storia coinvolgente ci ha avvicinato maggiormente ai residenti. (Lecchi, 1762 – Figura 4)

Fra gli strumenti non convenzionali che hanno ottenuto un riscontro positivo è l'adattamento di mappe tecniche in chiave divulgativa. Il migliore risultato sul clima del dibattito è stato ottenuto quando abbiamo sostituito le dettagliate immagini *rendering*, che suggeriscono un progetto “blindato”, con disegni a matita (colorati) ricalcati dai disegni tecnici, che ispirano un'idea ancora modificabile (Figura 5).

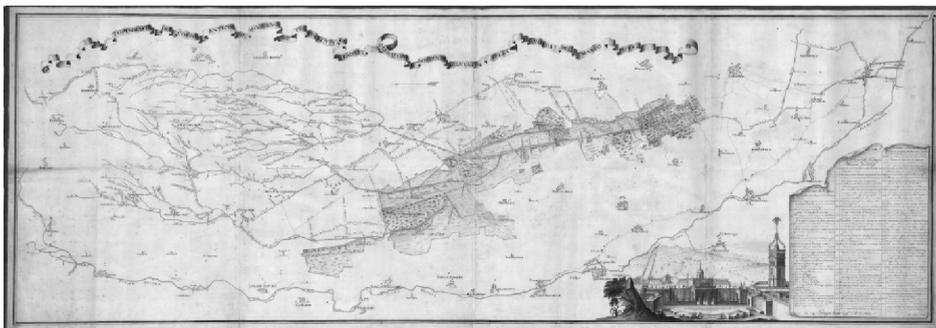
Grazie anche alla collaborazione attiva di associazioni ambientaliste e dell'agricoltura si è arrivati alla fine ad una configurazione condivisa, non prevista inizialmente, che porta vantaggi a tutte le parti.

## 7.2. Esempio 2 – Collegamenti elettrici transfrontalieri – TERNA SpA

Terna è il TSO, Transmission System Operator italiano, proprietario principale della Rete di Trasmissione Nazionale italiana dell'elettricità in alta e altissima tensione, svolge una missione di servizio pubblico per la trasmissione e il dispacciamento (l'adeguamento continuo dell'offerta alla domanda) dell'energia elettrica attraverso il Paese. Terna è nata nel 1999 a seguito della liberalizzazione del mercato che ha imposto a ENEL di scorporare parte delle attività. In quegli anni le opere di pubblica utilità si realizzavano

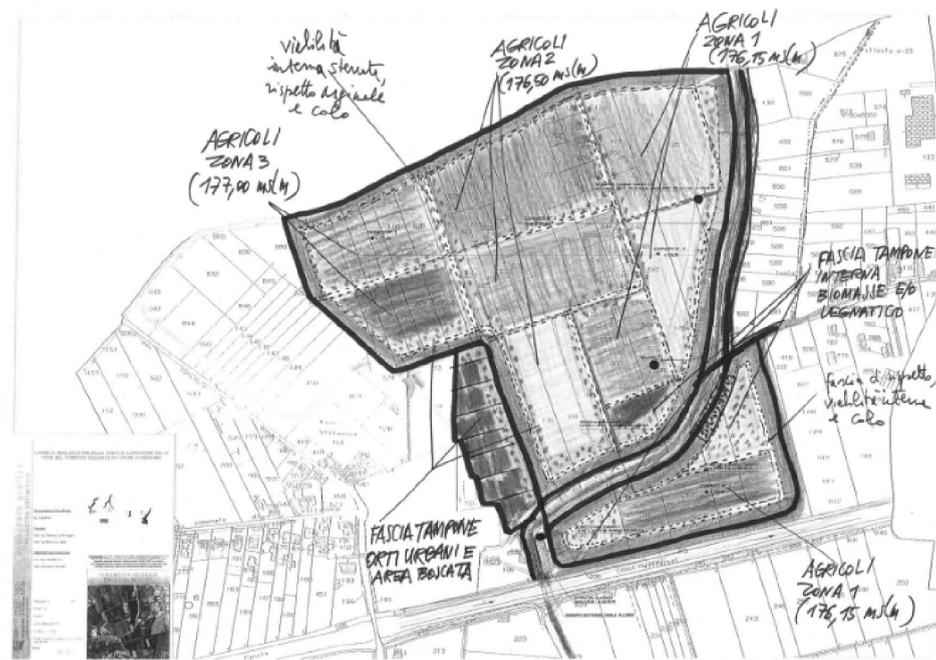
Parliamo di due collegamenti transfrontalieri: Italia-Francia e Italia-Svizzera. Nel contesto di transizione energetica nel quale l'Europa è impegnata, la capacità di scambio tra stati è un elemento chiave per integrare le energie rinnovabili e permettere l'accesso a fonti di produzione elettrica più performanti e sicure.

Figura 4 – Mappa storica dell'area del Bozzente



Fonte: Archivio di Stato italiano

Figura 5 – Uno dei disegni a matita colorata del progetto di vasca sul Bozzente



Fonte: Disegno realizzato a mano dall'ing LaVeglia M., AIPO, Responsabile Unico di Progetto

Nello specifico si tratta di opere con elementi innovativi sia per il rapporto costi-benefici, sia per il rispetto dell'ambiente, il paesaggio e la salute umana (il collegamento Italia-Francia è completamente invisibile). Ma rimangono comunque infrastrutture di considerevole impatto. Diciamolo chiaramente, nessuno di noi vorrebbe avere degli elettrodotti o delle stazioni elettriche in vista, ma neanche rinunciare all'energia, specie se è possibile averla a buon mercato.

Anche il questo caso il disagio è locale e il beneficio è distribuito.

Questi progetti non rientrano nella pianificazione ordinaria, quindi è mancata la concertazione con il territorio nella prima fase preliminare, cioè, a differenza dall'esempio precedente, i progetti erano già in fase di autorizzazione quando sono iniziati gli incontri con i cittadini e questo ha creato maggiori ostacoli nelle relazioni con il territorio (Figura 6).

Terna di norma non ha un rapporto diretto con i cittadini, ma è presente sul territorio con le proprie opere: nel Piano di Sviluppo 2018 ci sono circa 200 progetti nelle varie fasi di avanzamento, di cui il 20% è di grandi dimensioni. Ha quindi necessità presentare una corretta immagine dell'azienda, del proprio ruolo e di promuovere i progetti specifici creando un clima positivo e favorevole al dialogo. Terna per parlare con i cittadini ha puntato sugli incontri diretti "Terna Incontra", giornate aperte al pubblico con specialisti dei vari settori in grado di rispondere alle domande, dare spiegazioni ed ascoltare (Figura 7).

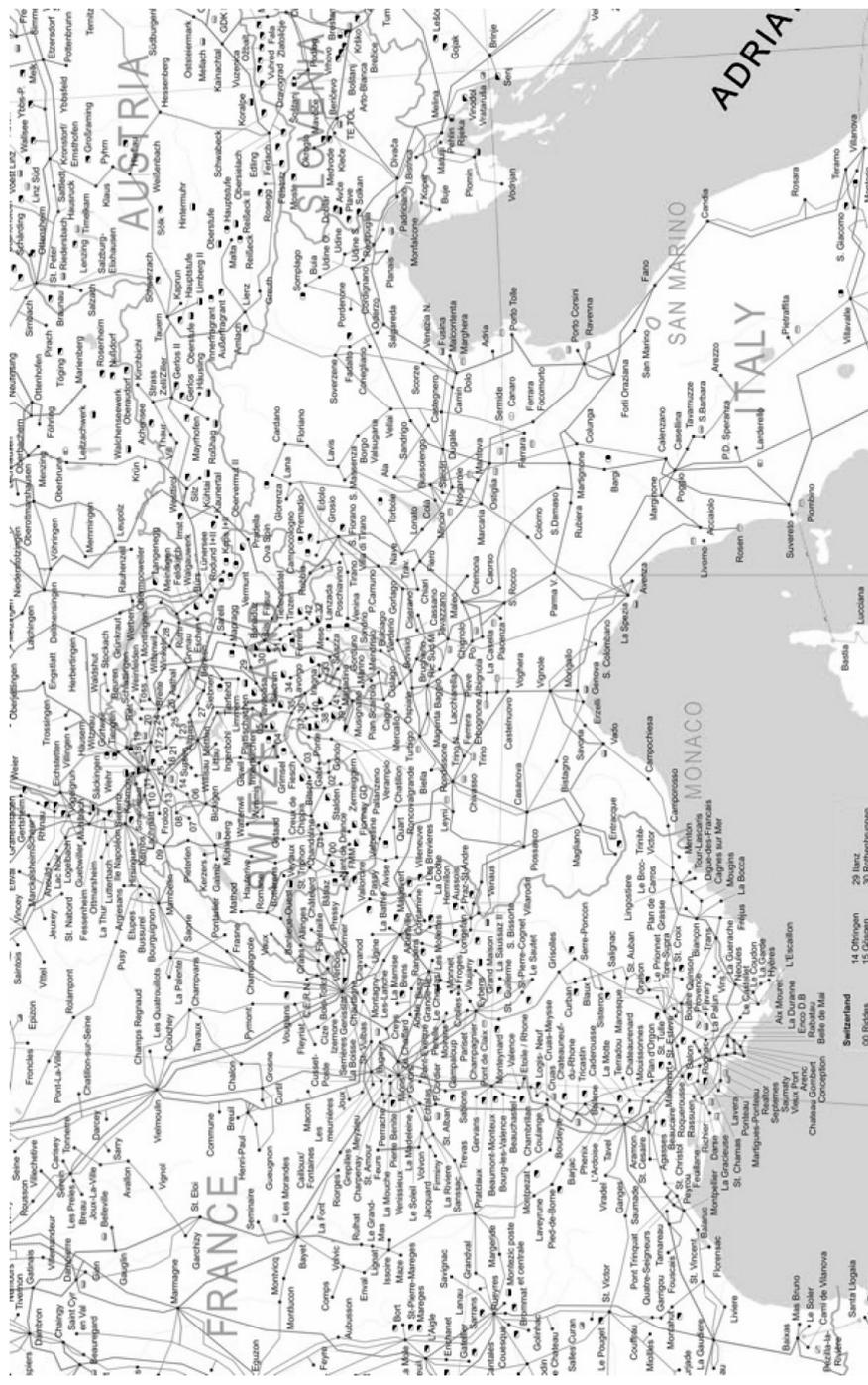
La presenza attiva ottenuta attraverso questi incontri si è rivelata un elemento strategico e quindi Terna ha deciso di intensificare le occasioni per sviluppare i rapporti diretti con il territorio attraverso eventi di dialogo diretto con i cittadini, sia nella forma "giornata aperta", sia in altre forme adatte ai diversi scenari e fasi di vita di un'opera.

Per i due progetti citati il percorso con i tecnici è iniziato con un affiancamento sul campo grazie al quale la formula degli eventi è andata via via migliorando sia per l'inserimento di elementi nuovi, sia modificando le modalità di incontro. Poi si è deciso di organizzare dei *laboratori formativi* al Campus Terna con lo scopo di arricchire le professionalità dei partecipanti con dei *soft skills*: elementi di comunicazione, sintesi, vocabolario, ascolto, inserendo anche gli aspetti non verbali come abbigliamento, organizzazione e allestimento degli spazi ecc. Si è parlato anche della composizione dei team di evento.

Attualmente è in fase di realizzazione una Guida Esperta interattiva per costruire una knowledge base utilizzabile in tutto l'arco delle esigenze: formazione, allenamento, supporto sul campo ecc. La Guida servirà anche per condividere le esperienze sul campo rinforzando ulteriormente la base conoscitiva.

Per l'indispensabile allargamento del contesto di cui l'opera fa parte sono stati inclusi gli studi pianificatori condotti dalla stessa Terna e altri a livello europeo. Il progetto è così narrato come elemento eccellente del quadro infrastrutturale

Figura 6 – Mappa delle connessioni europee in alta e altissima tensione



Fonte: [www.Entso-e.eu](http://www.Entso-e.eu)

Figura 7 – Un momento di incontro con cittadini organizzato da Terna



Fonte: foto di F. Riva

europeo, ovvero di quella strategia energetica mirata a ottimizzare le risorse, abbassare i costi e a favorire la transizione verso le fonti rinnovabili.

Anche in questo tipo di progetti si rivelato vincente l'adattamento di mappe tecniche in chiave divulgativa. Le mappe, in partenza molto complesse e per addetti ai lavori, sono state opportunamente semplificate per venire utilizzate sui tavoli di discussione con i cittadini. A differenza del caso precedente nel quale c'erano maggiori margini di modifica, in questo progetto abbiamo optato per il mantenimento dell'aspetto tecnico delle mappe lavorando maggiormente sulla selezione degli argomenti e sulla suddivisione dei contenuti in più documenti dalla lettura più semplice. Avere documenti e mappe da condividere al tavolo piuttosto che solo pannelli o roll-up è una scelta di fondo: questi ultimi infatti, nella dinamica degli incontri, sono punti di informazione in cui le persone sono spesso da sole di fronte a informazioni complesse che hanno difficoltà a decifrare. Di qui la decisione dell'*informazione accompagnata*. Roll-up e pannelli sono diventati "segnaletica verticale" – es. titolo dell'incontro, di cosa si parla ecc. – o fonte di informazione istituzionale – cosa fa Terna. Mentre l'informazione di dettaglio e l'ascolto sono affidati al dialogo a piccoli gruppi con i tecnici che utilizzano il supporto del materiale preparato ad-hoc.

## 8. Conclusioni

- Deve essere possibile presentare progetti ancora in una fase preliminare con elementi ancora da definire, anche insieme agli stakeholder.
- Il processo di dialogo con il territorio deve essere inclusivo con una partecipazione più ampia possibile e questo processo va gestito in modo competente.
- I tecnici dello staff devono diventare “attori” del processo, interlocutori efficaci e credibili verso il pubblico esterno e possono farlo attraverso un percorso guidato di arricchimento professionale.
- Riconoscere e mantenere distinti i ruoli (progettisti, cittadini, amministrazioni ecc.) e rispettarli, è uno degli strumenti migliori per far parlare tutti senza creare il caos, migliorare il clima e allargare il campo delle soluzioni possibili uscendo dal Gioco a Somma Zero.

• Non esistono bacchette magiche, o almeno noi non ne siamo in possesso. Dobbiamo saper adattare (e creare) modalità di lavoro e strumenti per le diverse situazioni di progetto e di scenario territoriale-sociale e farle evolvere nel tempo.

I due esempi nella nostra storia, sulla difesa idraulica e sulla trasmissione dell'energia, ci dicono che la direzione è giusta, ma che la strada è ancora lunga. Il confronto creativo con il territorio, la progettazione partecipata e altre forme di dialogo attivo stanno iniziando fortunatamente a diventare sempre più comuni.

Il coinvolgimento “accompagnato” degli staff tecnici, approccio in grado di dare la marcia in più a volte determinante, per il momento è ancora limitato. Questo strumento di competenza trasversale contiene grandi potenzialità ancora da sviluppare, ci auguriamo che diventi quanto prima un elemento standard del sistema di approccio al territorio e quindi di realizzazione delle opere.

## Bibliografia

- Blanchetti E., Seminario S., Vigè N. (a cura di) (2018), *L'Era del Dissenso – Osservatorio Nimby Forum, 13a edizione 2017/2018* – [www.nimbyforum.it](http://www.nimbyforum.it).
- Bobbio L. (2004), *A più voci – Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli: ESI-Edizioni Scientifiche Italiane.
- Florida A. (2007), *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*. Paper presentato al *XXI congresso nazionale della Società italiana di Scienza Politica – SISP*. Catania, 20-22 settembre.
- GU – Gazzetta Ufficiale (2018), *DPCM n. 76 del 10 maggio 2018: le opere sottoposte a dibattito pubblico* – Art. 1: Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico. GU, n. 145 del 25 giugno 2018.
- Lecchi G.A. (1762), *Storia dell'antico corso de' tre torrenti di Tradate, del Gradaluso e del Bozzente dall'anno 1500 al 1762*. In: Raccolta di Autori italiani (1823), *Del moto delle acque*. Bologna: Jacopo Marsigli Editore. 352-466.

- Owen H. (1997), *Open Space Technology. User's Guide*. San Francisco: Barrett-Koehler Publishers.
- Poulos H.M. (2017), How do grassroots environmental protests incite innovation? In: Hager C., Haddad M.A. (eds.), *Nimby is Beautiful – Cases of local activism and environmental innovation around the world*. New York-Oxford: Berghahn Publishing. Chapter 1.
- Riva F. (2014) La laminazione del torrente Bozzente a Nerviano. Progetto Pilota di comunicazione. Presentazione al 1° Green Forum – Dalle esondazioni alla sicurezza del territorio. Solaro, MI.
- Schreurs M., Ohlhorst D. (2017), NIMBY and YIMBY: Movements for and against renewable energy in Germany and the USA. In: Hager C., Haddad M.A. (eds.), *Nimby is Beautiful – Cases of local activism and environmental innovation around the world*. New York-Oxford: Berghahn Publishing. Chapter 3.
- Scavi M. (2002), *Arte di ascoltare e mondi possibili*. Milano: Le Vespe.
- Scavi M., Susskind L.E. (2011), *Confronto creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati*. ET AL Edizioni.
- Watzlawick P., Beavin J.H., Jackson D.D. (1971), *Pragmatica della comunicazione umana*. Roma: Astrolabio-Ubaldini Editore.

### **Public utilities and local hardship – Test of creative confrontation in a continually evolving scenario**

#### **Abstract**

Worldwide recent studies testimonies that only one out of six of the public works proposed is completed as it is defined in the original project, whereas almost half of them is definitively blocked. At the base of these facts there are scenarios evolving continuously. They are complex systems where everybody's right, even who says that everybody cannot be right. Is there a chance of a successful debate between who proposes *public works* with evident distributed benefits and the territory where the projects should be implemented? We say that very often there are some *Win Win* solutions out of the line of the usual *Zero Sum Games*. Looking for these smart solutions we are heading toward the evolution of the technical staffs.

Hereafter we tell about our experience on taking successfully the technicians into the arena of the debate with citizens and other territory's stakeholders. But not before a proper training pathway! They have to enrich their proficiency with new soft skills in communication and relations ability: selection and prioritization of the topics, storytelling, ability and availability in listening and increasing their resilience too. In this way they became new resources in the public debate merging new and original contribution with the already existing ones already available from facilitators, communicators etc. In debates more and more complicated in fast-changing scenarios (social, political, ethical values...) new (or rediscovered) actors are indispensable in order to improve the plural vision and a new deal with the territory.

# Accessibility to services of general interest in peripheral mountain areas: Which solutions to improve it?

Peter Laner\*, Valentina Cattivelli\*, Christian Hoffmann\*

## Abstract

*In the Alpine Space, peripheral located regions have to deal increasingly with spatial inequalities accompanied with lacking provisions of service of general interests (SGI). Thus, this paper targets to find out possible integrated solutions to prevent the loss of these services in the upcoming years. Two factors condition the provision of SGI in these regions: the limited profit opportunities for private providers and the changing demographic structure. These factors in turn influence the future SGI demand and require a general overhaul of the delivery arrangements for the next decades.*

*Based on the spatial allocation of single settlements within municipalities, this article provides the first time an accessibility analysis of SGI in nine different Alpine Space test areas. Furthermore, it reflects the perception from the considered peripheral mountain regions in the Alpine Space, which was captured in workshops and qualitative interviews. This detailed survey reveals the current situation of service provision. Subsequently, the work includes a demographic forecast that reveals the changing demographic structure. As such, results shed light on disparities of accessibility to basic services at the local level. For the future, these results confirm the assumption of an ageing society but refutes the one of the general population-decline. In combination with the qualitative investigation, it was possible to reveal some influencing factors for the service provision.*

## 1. Introduction

Services of general interest (SGI) are “services that public authorities of the Member States classify as being of general interest and, therefore, subject to specific public service obligations (PSO)”. This term includes economic activities as well as non-economic activities. Services of general economic interest (SGEIs) are “economic activities which deliver outcomes in the overall public good that would not be supplied [...] by the market without public intervention”.

---

\* Eurac Research, Bolzano, Italy, e-mail: [Peter.Laner@eurac.edu](mailto:Peter.Laner@eurac.edu), [Valentina.Cattivelli@eurac.edu](mailto:Valentina.Cattivelli@eurac.edu), [Christian.Hoffmann@eurac.edu](mailto:Christian.Hoffmann@eurac.edu) (corresponding author).

Non-economic services “are not subject to specific EU-legislation, nor are they covered by the internal market and competition rules”. This category includes services such as policing and the judiciary. Another important category of SGI are social services of general interest, which can be economic or non-economic in nature. These include broad on the one hand security schemes linked to health, ageing, occupational accidents, unemployment, retirement and disability, as well as services “provided directly to the person, like social assistance services, employment and training services, social housing or long-term care” (Gløersen *et al.*, 2016).

These services generally include services such as electricity and water supply, postal services, and public transport, where providers are subjected to certain public service obligations in terms of quality, accessibility or universality. In more simplistic terms, SGI refer to basic public services and essential services (Vand de Walle, 2008); in other instances, these services are just labelled as “public services” to emphasize the importance of public institutions in their provision. In broader terms, SGI are defined differently by Spicker (2011) who lists four “key features” that commonly characterize their provision: (i) their orientation to the public in a social sense; (ii) their delivery being directed with respect to public benefit principles; (iii) having redistributive effects and (iv) being operated as a trust.

The extent of SGI definition depends on the assumed notion of public interest. One of the first scholars, Lippman, (1955) defines public interest as “*what (people) would choose if they saw clearly, thought rationally, and acted disinterestedly and benevolently*”. Later Roxbee Cox (1973) views public interest as nothing more than majority interest. Gunn (1968) strengthens this conviction using the Bentham’s hedonistic utilitarian calculus to explore the extent of this interest. Many scholars have also emphasized the role of the public operator in recognizing, protecting and promoting the public interest. Among the most authoritative scholars, Stiglitz (2000) states that a primary role of governments is to provide a legal framework and specifically to serve the public interest through production and regulation, as well as redistribution.

The proliferation of SGI definitions reflects the importance that these services have in the economic and social system. Specifically, SGI are important for the citizen welfare and quality of life (Rauhut, Da Costa, Humer, 2013). Directly affecting human health, work and living conditions, SGI influences the personal assessment of an individual’s life situation, the perception of one’s own quality of life as well as the community to which an individual belongs.

Furthermore, their provision contributes to the general functioning of societies and to the achievement of the quality and development levels relating to the European Union objectives and visions (specifically, the European model

of society) (Bjørnsen *et al.*, 2013). In this sense, it plays a crucial role in the promotion of social and territorial cohesion in the European Union (TFEU 2012, Art.14, Art.106 & Protocol n°26). In fact, SGI provision serves to reduce social disparities among European citizens and offer to all “equal rights to access and to enjoy” (Clifton *et al.*, 2003, 130). Their accessibility should be allowed to all citizens, regardless their geographical location (EC, 2011). Locational discriminations based on geographical position are not tolerable. In order to reduce the impact of territorial disparities, the EU had always tried to foster projects and initiatives supporting the SGI offering to local communities. For example, the European Commission recently launched the European Pillar of Social Rights package in April 2017, which includes the principles and rights on access to and quality of public services in relation to equal opportunities and social protection and inclusion. In parallel, its intervention has been consistent with the existing EU measures towards the creation and development of the free internal market (Magel, 2016; Miosga, 2016; ARL, 2016).

While urban areas are better equipped with SGI, certain peripheral mountain areas commonly suffer due to their specific geographical location from a limited provision of these services. Their specific situation concerning SGI accessibility and supply is due to a combination of several factors (Espon Bridges Consortium, 2018):

- Structural changes and the therewith related lack of critical mass (declining population) leads to unfavourable cost-benefit ratios or low economy of scale for service investments;
- limited range of market operators and connections’;
- difficult access to nearby urban areas and domestic or international markets due to the need to overcome typical topographic, technical and logistic obstacles.

These conditions make it difficult to provide and maintain services of general interest in these regions, especially for private actors (Gløersen *et al.*, 2016). Demographic indicators of the 5th Report on the State of the Alps (Alpine Convention, 2015) demonstrate the population density of the Alpine Space. In 2013, 32% of the municipalities within the Alpine Convention had a population of more than 2,000 inhabitants, 40% had between 500 and 2,000 inhabitants and 28% had a population less than 500 inhabitants. The Italian Alpine area has a smaller population density than the rest of Italy. The population in the Alps is concentrated in the valleys along main roads, highways and railways. Low population densities are found in peripheral areas. The population in the Alpine area of Austria, Germany, Italy and Slovenia is slightly older than their total national population. Peripheral or remote regions are showing a population decline (*ibid*).

The provision of services of general interest in all the investigated countries are based on the legislative framework at their highest administrative levels, i.e.

national or federal laws. The implementation and the duties on the provision of SGI are mainly the lower administrative levels, i.e. regional, intermunicipal or municipal (Kolarič *et al.*, 2016).

The provision of SGI mainly follows a sectoral approach, which considers different sectors or administrative levels separately. This leads to failure to meet specific needs, suboptimal spending of public money and missed opportunities for potential synergies (Pellegrino, 2018).

Studies at the regional level have demonstrated the situation of service supply in the European Union. It revealed, that transport is the most challenging service to be provided in mountainous areas, while other services can be satisfactory, e.g. health care in Austria (Rauhut, Da Costa, Humer, 2013). In conclusion it is stated, that most indicators only express the SGI standard of availability, while sensitive territorial, demographic and social data are needed to describe the standards of accessibility, affordability, quality and variety (Rauhut *et al.*, 2013). Comparative studies on a local level and specifically in the Alpine Space are still missing.

The following investigation is based on the assumption of a low demand for services of general interest in peripheral Alpine regions due to the low population density, which generates poor availability, accessibility and quality of the services. Secondly, it assumes that depopulation and obsolescence is a common phenomenon on the municipal level, which has an influence on the potential customer base of the future demand for SGI. Finally, it assumes that integrated solutions are used to maintain services in peripheral regions.

The study investigates the current state of availability, accessibility and quality of services of general interest in nine peripheral mountain test areas on a detailed sub – municipal level. Hence, questions on the spatial influence and the demographic changes are placed, to find out the consequences for the future demand from the consumer perspective. Here, the study copes with the hypothesis that integrated approaches would be an effective way to counteract the limitations in distributing basic SGI.

As such, the article is articulated in five chapters. After the presentation of the adopted methodological approach, we present the assessed cases of service provision in peripheral mountain areas in chapter 2. In the next paragraph, we explore the availability, accessibility and quality of SGI provision as well as investigating other more technical and quantitative features concerning the physical organization of service provision. The fourth section discusses the results of the work in order to verify the existence of possible future niche offers of horizontal forms of cooperation in service provision. The last paragraph concludes.

This article is based on investigations from the Interreg- Alpine Space project INTESI, funded by the European Union. More results are included in the

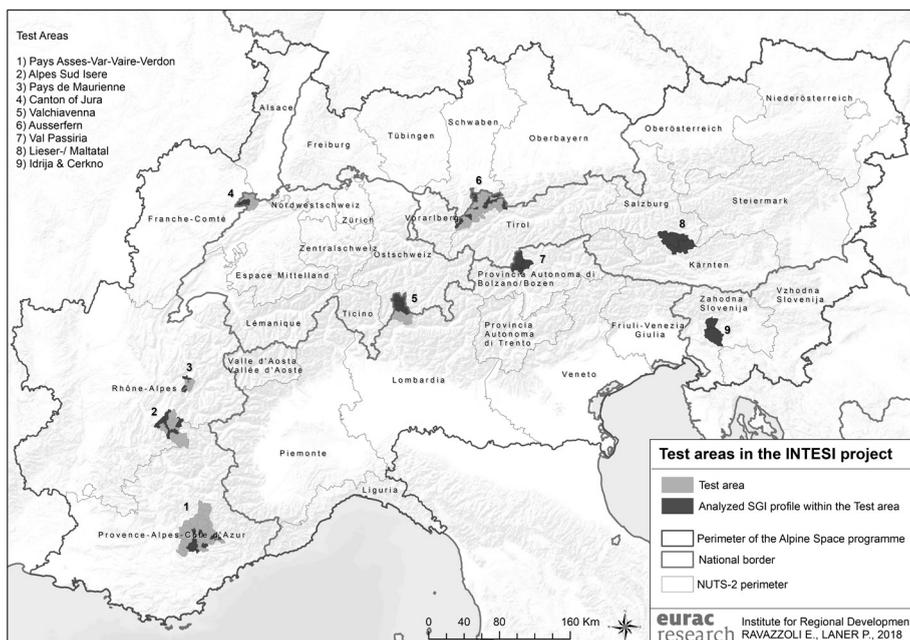
synthesis report for the regional assessment (Giuliani *et al.*, 2017). The following paragraphs will illustrate the most relevant findings.

## 2. Methods and test areas

The investigation of the situation of SGI in mountain areas followed a case study approach to compare peripheral regions within the Alps. Nine regions distributed across the Alpine Space were selected as test areas, based on common socio-economic and geographical criteria: Pays Asses-Verdon-Vaïre-Var (A3V) (1), Alpes Sud Isere (2) and Pays de Maurienne (3) in France, Canton of Jura (4) in Switzerland, Valchiavenna (5) and Val Passiria (6) in Italy, the Tyrolean district of the Auserfern region (7) and the Carinthian Lieser-/ Maltatal (8) in Austria, as well as the municipalities Idrija & Cerklno (9) in Slovenia.

Within the test areas between five and ten municipalities were analysed. All the test areas are far from urban centres. Each of them has a total population of less than 17,000 inhabitants. They belong to different countries and are scattered across the Alpine arc. The test areas were selected according to their remote location based on national studies and strategies. Due to the distances from basic SGI,

Figure 1 – Defined test areas in the INTESI – Project



Source: Elaboration of the Eurac Research – Institute for Regional Development

the national Italian strategy “Aree Interne” has classified the test areas Valchiavenna and Val Passiria as inner peripheries. The classification of these areas in the national strategy “Aree interne” defines peripheral areas, based on distances from selected services. Valchiavenna is therein categorized as “peripheral area” but contains also “ultra-peripheral” municipalities, while Val Passiria consists of “intermediate” and “peripheral” municipalities. Based on comparable national studies from other countries, the Ausserfern region and Lieser-/Maltatal in Austria are classified as rural areas. Canton Jura in Switzerland, Pays de Maurienne, Pays Asses-Verdon-Vaïre-Var and Alpes Sud Isère are 10-30 minutes away from regional centres. The Slovenian test area consist of two neighbouring municipalities: Idrija and Cerknò. These two local centres are at least half an hour from the nearest regional centre. The test areas have also common economic conditions. Every test area has at least one municipality where tourism plays a major role, whereby none of them has an equal distribution of tourist arrivals among all municipalities. This circumstance is important, because a high number of tourists affects a higher demand for services, which positively impacts the distribution of service offers (Egger *et al.*, 2011).

Firstly, the work analyses the demographic changes in the test areas. For this purpose, the past and latest population data from 1995 to 2015 at municipal level were collected and split up into age cohorts of 0-14, 15-64 and over 65 years. For the test areas in France just data from 2006 to 2013 were available. The Canton of Jura could only provide data of five-year periods (2010-2015). To forecast the demographic changes in the test areas, municipalities within each test area were grouped in to three types according to their population size. Municipalities with up to 500 inhabitants were classified as “peripheral sparsely populated areas”, those with 501-2,000 inhabitants as “peripheral rural areas” and those with over 2,000 inhabitants as “peripheral centres”. Subsequently, a population forecast until 2030 for the average population and by age cohorts was calculated for each type using autoregressive integrated moving average (ARIMA) models. A common time series approach for modelling data is to use stochastic modelling. ARIMA models are a generalization of an autoregressive moving average (ARMA) model. They are based on three parts such as an autoregressive part, a contribution from a moving average, and a part involving the first derivative of the time series. In autoregressive (AR) models, the evolving variable of interest is regressed on its own lagged (i.e., prior) values. Moving average (MA) models specify that the regression error is actually a linear combination of error terms whose values occurred contemporaneously and at various times in the past. The I-”integrated” specifies that the data values have been replaced with the difference between their values and the previous values. This kind of models provides a systematic approach to identify the known patterns of time series data and then

select the appropriate formulas to generate the kind of patterns identified in order to predict future points (forecasting) (Box *et al.*, 1994).

For the accessibility analysis, the work selects a small number of essential local services from the education sector, the health sector and the provision of basic goods, which are decisive for citizens to lead a self-determined life and for the prevention of depopulation (BMVI, 2015). The following five services were chosen: elementary schools, kindergartens, general doctors, pharmacies and supermarkets. These services were selected to replicate similar previous studies regarding accessibility to SGI in German regions (BMVI, 2015; Burgdorf *et al.*, 2015).

Every service provider of the five selected local services within the analysed municipalities was geo-located and mapped, to investigate in detail the distribution of the selected SGI within the single municipalities. For the accessibility analysis instead, every distance and travel time by public and private transport to the closest service from each settlement of the test area was measured. A “settlement” is here considered a built-up area with at least 25 inhabitants. These accessibility data were collected through an online tool, which uses Google Distance Matrix Service. If data for public transport was not available, online route planners of regional transport companies were used as an alternative. With these applications, it was possible to generate a dataset, which represents a shortest-path-matrix from each settlement (sub-municipal level) of a single municipality to the nearest service.

Additionally, to evaluate the accessibility of the selected services, it was necessary to set benchmarks for the travel times by public and private transport. These were taken from previous studies in Germany, which defined benchmarks for essential services in peripheral regions in Germany. For supermarkets and pharmacies, the lowest benchmark was set at 5 minutes by private transport and 10 min. by public transport. For kindergarten and primary schools, the benchmark of 15 min. by private transport and 30 min. by public transport was defined. The highest benchmarks were chosen for general doctors: 20 min. for private and 30 min. for public transport (Burgdorf *et al.*, 2015; BMVI, 2015).

To gather further information on the overall situation of availability and quality of services, qualitative interviews and workshops were conducted together with selected stakeholders, i.e. mayors, representatives from institutions and service providers from the regions. Through workshops and interviews, it was possible to reveal weaknesses and problems in the service provision, as well as strengths in the maintenance of services through integrated solutions for the sectors of telecommunication, administration, transport, health and social services, education and basic goods. The face to face interviews in all countries followed the same interview-guide. With the exception of Valchiavenna, where the information

was collected by telephone. In Slovenia, even three separate workshops were conducted, to capture all different types of actors in the field of service provision, i.e. service providers, users and representatives of local communities.

### **3. Situation of the provision of services in peripheral mountain areas**

#### *3.1. Demographic situation and forecast*

The population forecast shows an increasing trend of the total population for the test areas Val Passiria and Pays de Maurienne. A stable population can be observed in the French test area A3V and the canton Jura. Idrija and Cerklje na Gorenjskem will have a slight decrease, while Valchiavenna and Lieser-/ Martatal will experience a strong decrease in total inhabitants. The cases of Ausserfern and Alpes Sud Isère show disparate developments within their test areas. The rural areas of Alpes Sud Isère will grow about +11% until 2030, while at the same time, the peripheral centre of the test areas Le Bourg-d'Oisans will shrink by -4,9 %. In the test area of Ausserfern the centre of Reutte will grow about +8% until 2030, while the rural municipalities in the surroundings will maintain a stable population number while the sparsely populated ones will decrease by -3%. This can be explained by the migration of young people, who are moving from peripheral areas to regional and provincial centres because of job opportunities, which was also revealed in the qualitative interviews.

Sparsely populated areas are not only experiencing demographic decline in Ausserfern, but also in Valchiavenna (-32%). Nevertheless, a common population trend cannot be found for these sparsely populated areas. In other test areas, these small municipalities are growing or the population remains stable. Also in municipalities which are categorised as rural areas, no general trend can be observed. The rural areas in Lieser- Martatal will experience a strong decrease until 2030, while others will have a small decrease, a stable or even a growing population. The third category of peripheral centres will all experience a small decrease (approximately -1% to -5%) by 2030 with two exceptions in the Ausserfern region and Val Passiria (+4% to +8%).

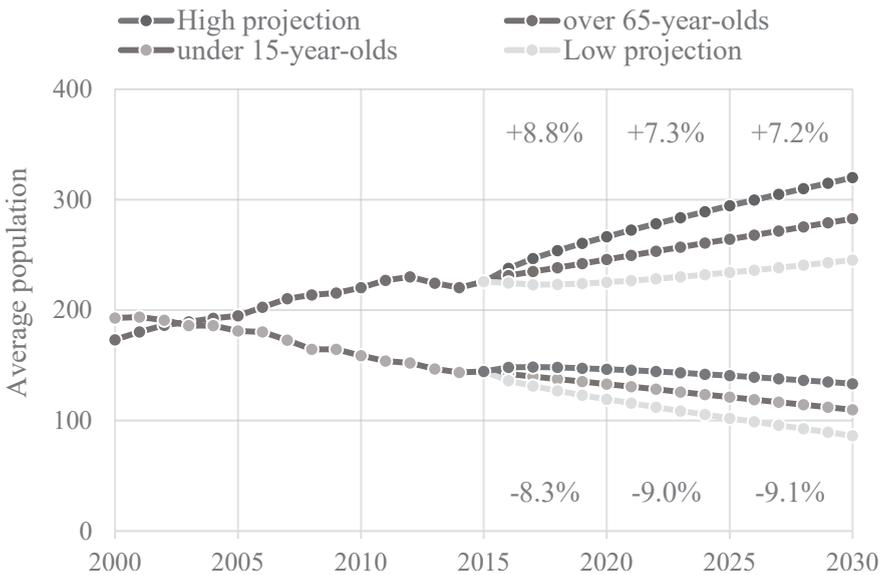
An ageing population can be observed in all test areas. The number of inhabitants above 65 years will grow in all municipalities of the test areas. All peripheral centres will experience an increase between 14% and 43% of inhabitants over 65 and a decrease between -9% and -38% of young people under 15 years. Only a few parts of some test areas are exceptions with an opposite trend. Rural and sparsely populated areas in Pays de Maurienne will have a significant increase of inhabitants aged 0-14, this cohort will also grow in sparsely populated areas of Val Passiria. The Aging Index, which represents the proportion of people above

65 years to people younger than 15 years, indicates the prevalence of old people, if the value is above the benchmark of 100. In the investigated test areas, all values are above 100, except in Val Passiria, which has values slightly below this benchmark. The forecast for 2030 shows, that the ratio of old and young people will be even more unbalanced than today.

The example of rural areas in Valchiavenna in Figure 2 demonstrates the common trend of the growing elderly population and the contemporary shrinking numbers of young people. The elderly population will grow between 7% and 9% every five years, while there is a decrease of young people of about -8% to -9% every five years.

The phenomenon of an ageing society is in line with the European trend of an ageing population. In the last 15 years, the median age of population in the 28 member states of the European Union increased by approximately 4 years. Currently, the population of Europe has a median age of 42 years. Italy, which is one of the investigated countries in this study, had the highest median population age in the whole European Union of almost 46 years in 2017 (Eurostat, 2019). Based

Figure 2 – Population forecast of inhabitants aged 0-14 and over 65-year-olds in rural areas of Valchiavenna



Source: Own elaboration of Eurac Research based on population data of municipalities in Valchiavenna, collected in the INTESI – project, 2017

on the presented results, it can be assumed that in future the focus will have to be on services for the elderly, rather than on youth services.

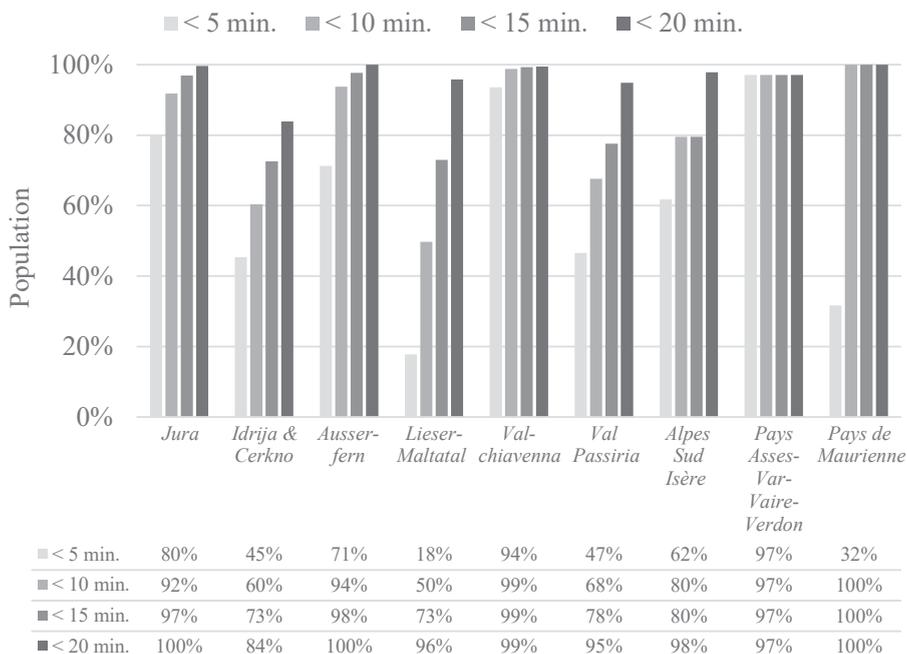
### *3.2. Accessibility of selected SGI*

Comparing the accessibility between services, educational services are the most accessible in the investigated test areas and require lower travel times than other services. With the exceptions of Val Passiria and Idrija and Cerkno, kindergartens and primary schools are accessible within a benchmark of 15 min. by private car for over 95% of the population in the test areas and for the entire population of the canton Jura, the Ausserfern region, Pays A3V and Pays de Maurienne. Idrija and Cerkno can guarantee an accessibility within 15 min. for only 85% of the population, Val Passiria for kindergartens only 90%. Supermarkets are only accessible within the benchmark of 5 minutes by more than 90% of the population in the Canton Jura and in Pays A3V. Other test areas have a lower accessibility to supermarkets. In Idrija and Cerkno, only 55% of the inhabitants can reach this service within 5 min. by car. It is difficult to guarantee access within the benchmark of 5min. by car for pharmacies, but Valchiavenna, the canton Jura and Pays A3V can reach this value for more than 80% of their population. Idrija and Cerkno is the only test area in which it is not possible to reach the closest general doctor within 20 min for 83% of the population. All other test areas can achieve this benchmark for 95% of the population.

A comparison of the the travel times among the test areas reveals the differences of territorial structures and local disparities. The accessibility analysis showed big variations in the percentage of inhabitants who can reach a certain service in the test areas Idrija & Cerkno and Lieser-/ Maltatal, which is an indicator of the inequality of accessibility to SGI. The reason for these variations is a high number of scattered settlements among the regions. As Figure 3 clearly shows, in Lieser-/ Maltatal 18% of the population have access within 5 min. to the closest pharmacy, 50% within 10 min., 73% within 15 min. and 96% within 20 minutes. In addition, Val Passiria and Alpes Sud Isère show big deviations for pharmacies, but also for supermarkets (64%-100%) and general doctors (73%-99%).

By mapping the settlements and services, three types of territorial structures among the test areas were visualised. The eastern test areas Idrija & Cerkno and Lieser- /Maltatal present scattered settlements, while the services are centralised. The test area Lieser- /Maltatal counts 80 settlements in five municipalities where 9.380 inhabitants lived in 2015. Services are mostly available in the two regional centres. Contrary to this, the test areas in France present the opposite situation. Municipalities have densely populated centres with a good distribution of services. For example, in the Alpes Sud Isère test area, there are more than 6,800 inhabitants. Each of the five municipalities have a major settlement, provided

Figure 3 – Accessibility of pharmacies by car

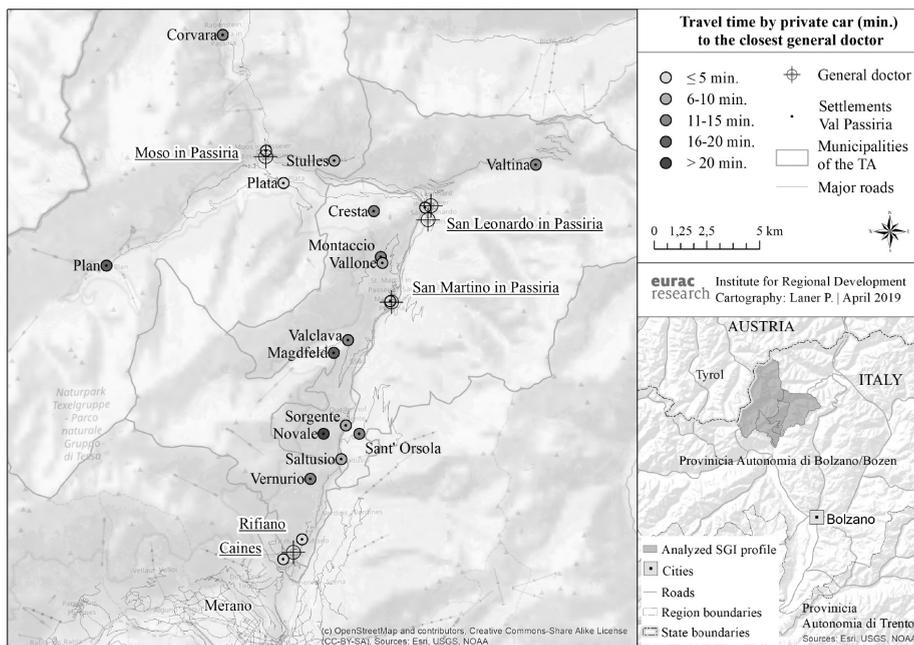


Source: Own elaboration of Eurac Research based on data collected in the INTESI – project, 2017

with a general doctor. The rest of the test areas in the middle of the Alpine arc show a third type of territorial structure with strong centres and some scattered settlements. In Val Passiria for example, there are 10.600 inhabitants living in five municipalities, which have in total approximately 30 settlements and 4 strong centres with important services. For example, general doctors are less available than educational services or supermarkets, but as the following Figure 4 shows, accessibility for most of the population is guaranteed in Val Passiria, while only a few settlements have no access within the benchmark of 20 minutes.

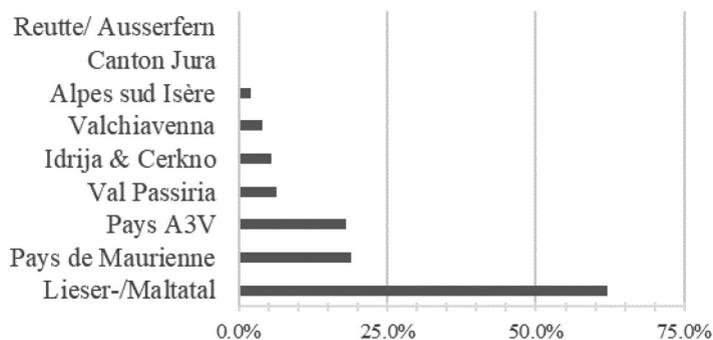
Considering different transport modes, the analysis revealed big differences in the travel times by public and by private transport. Average travel times by public transport from the settlements to the closest services are approximately two times longer than average travel times by private car. The test areas also show big variations in the accessibility of the closest bus stops within 15 minutes walking time (Figure 5). Lieser-/ Maltatal has the biggest problems to establish a comprehensive public transport network due to the mountainous topography and the high number of scattered settlements.

Figure 4 – Travel times by private car to the closest general doctor in Val Passiria



Source: Own elaboration of Eurac Research based on data collected in the INTESI – project, 2017

Figure 5 – Percentage of inhabitants without bus stops within 15 minutes walking time



Source: Own elaboration of Eurac Research based on data collected in the INTESI – project, 2017

### *3.3. Weaknesses in the provision of services*

The qualitative investigation made it possible to reveal similarities between the test areas in the availability and quality of the selected services.

The provision of basic services is suffering from the decline of small retailers and the insufficient availability of postal and bank services. Multifunctional supermarkets in Idrija & Cerklno and Pays A3V are only available in the main centres of the municipalities, while in Pays de Maurienne small shops are closing in the centre and supermarkets in the periphery are opening. Workers who do grocery shopping during their commute contribute to the decline of small retailers in Ausserfern and Val Passiria.

The evaluation of the provision of elementary schools and kindergartens is in general satisfactory, but the test areas Lieser-/Maltatal, Pays A3V and Valchiavenna are affected by the declining number of children, which leads to the risk of losing nurseries or secondary schools. Not every municipality is still able to provide childcare centres or primary schools.

Social and health care services are suffering from several weaknesses. In many test areas, there is a lack of caregivers, medical specialists and young doctors, customers criticising short opening hours. Maternity wards in Italian test areas are at risk of closure. Scattered settlements in Lieser-/Maltatal are a problem for emergency services and doctors because the long distances making it difficult to reach them quickly. In some regions, the need for assisted apartments is being compensated by mobile care services.

The population depends heavily on private transport, because connections and frequencies of public transport in generally poor and the availability is limited in the evening and weekends. There remains a need for better timetable scheduling. The cases of Val Passiria and Pays A3V show that the strong presence of tourism in the region does not mean that public transport infrastructure is also organised adequately for the local population and can cause problems such as overcrowding on transport.

Due to the mountainous landscape, Lieser-/Maltatal, Valchiavenna and the test areas in France suffer from poor mobile phone and radio reception. To improve telecommunication, broadband infrastructure is currently being expanded in some peripheral areas, but difficult geological settings are making it difficult to connect individual homes to the central network (last mile problem). Public funds would be needed to resolve this problem and to establish a complete network.

In general, due to lacking financial resources, it is difficult to maintain administrative staff in peripheral areas and smaller municipalities cannot provide adequate opening hours or services are merged. Regional administrations, which

maintain the services, have problems with high administrative costs. In addition, the inter-municipal collaboration in the administration sector has potential to be extended in some test areas, which could increase efficiency. Lacking cross-border collaboration generates problems especially for the labour market and schools, because often studies cannot be recognised in neighbouring countries.

#### **4. Is SGI provision based on horizontal integration a possible solution to preserve service accessibility?**

The qualitative analysis revealed not only weaknesses, but also strengths in the maintenance of services. It turned out that the investigated peripheral test areas have already developed solutions to counteract the aforementioned weaknesses in service provision. The investigated test areas are already applying horizontal integration strategies by inter-municipal or cross-sectoral approaches, which combine basic services from different sectors and integrate them in one place, or one organisation provides the service to improve their accessibility and quality.

In contrast to sectoral approaches, integrated approaches imply “co-ordinating strategy—making to avoid conflicting policies and to generate win-win situations” (Lloyd, Peel, 2005). This also means generating mutual benefits by linking actors and sharing knowledge to enter partnerships with common goals (*ibid.*). In the context of provision of SGI, integration models can be understood as solutions that enable integration among actors, administrative levels, finances, policies or other elements, i.e. services, sectors or measures integrated strategies, which derive from governance theories and can be divided in two dimensions. On the one hand, vertical integration implies cooperation among different territorial or administrative levels. On the other hand, horizontal integration entails the cooperation of sectors (cross-sectoral approach), stakeholders or various administrative units at the same levels (e.g. inter-municipal cooperation) (Kolarič *et al.*, 2016).

It is a more common phenomenon that in smaller and remote municipalities, post offices have been integrated in grocery stores (e.g. in the canton Jura), or that post offices extend their services and provide other basic services (e.g. in Idrija & Cerkno or Pays A3V). However, the energy and environment cooperative “Energie-Umwelt-Moos” (E.U.M.) in Val Passiria has professionally applied a cross-sectoral approach. E.U.M. offers not only cost-effective, renewable energy, but also supports local grocery stores to maintain the municipal life in settlements. In addition to that, it provides broadband internet and operates a heating plant, as well as a petrol station. This brings together three different sectors, i.e. basic goods, telecommunication and energy supply. The cooperative also integrates also different stakeholders, such as public and private ones.

For education services, inter-municipal collaborations have already been introduced in Val Passiria, the Ausserfern region and the canton Jura for low education levels, such as elementary schools and kindergartens. For example, the municipalities of Vorderhornbach and Hinterhornbach in the Ausserfern region have an inter-municipal afternoon-care for children which includes lunch. This service is perfectly coordinated with school transport. Additionally, adult education is organised through associations. Valchiavenna managed to link several educational institutions, which should become a gathering force for the wider community. Alpes Sud Isère wants to use ICT services for the education sector to overcome long distances by facilitating and promoting more online training in the future.

The integrated approach is also present in social care and health care services. The Ausserfern region established even a trans-national network of medical and social services, as well as a strong cross border cooperation between the Reha-center of Enzensberg (AT) and the hospitals of Reutte (AT) and Füssen (DE). For example, pharmacies are integrated in the surgeries of general doctors. Idrija and Cerknò have established a well-functioning mobile care service, a good cooperation between service units and health services at an inter-municipal level. Retirement homes are organised inter-municipally. Service providers in Pays A3V are using the school transport system for medicine delivery.

Some test areas developed alternative or integrated transport methods. In Val Passiria and the French test areas car-sharing model are already applied, while Idrija & Cerknò and the Ausserfern region focused on ride sharing. In the Ausserfern region, hitchhiking has been reintroduced. People, who are there sitting on an orange coloured bench signals their need for a lift. In the canton Jura, school transport is in most cases provided by postal busses.

To improve telecommunication, the optical fibre network is currently being installed in these areas. Some regions have already managed to install this service, while others are still in the planning phase. With this communication infrastructure, the opportunity to increase the efficiency of other service sectors and to develop new ways of service provision grows. Therefore, new strategies and development plans are needed to implement new applications. In Valchiavenna for example, the Mountain Virtual Hospital project tries to establish tele-medicine, home-based tele-radiology, points of care and de-localised diagnostic treatment-rooms with new technologies.

The improvement of administrative services by inter-municipal cooperation is a strength in Idrija & Cerknò, while the French approach is the merging of offices from different sectors. Public service houses offer multiple services in one place. The concept is that numerous services can share a front office for citizens in a single place.

## 5. Conclusions

This contribution has delivered an empirical investigation on the situation of the distribution, accessibility and the quality of services of general interest on a local level in the Alpine Space. Additionally, it considered the future demand by analysing demographic changes, which will have an impact on the potential customer base. Differently from other studies, this work focused on a detailed sub municipal level as the local conditions are mainly driving the accessibility problem: The demographic forecast investigated groups of municipalities according to their population numbers, the qualitative investigation involved stakeholders from every municipality and the accessibility analysis, which considered each settlement within a municipality. Even though the investigation has a more descriptive analysis, it is possible to deduce some factors which have a valuable influence on the provision of basic services by comparing the nine investigated test areas.

It is evident that the different countries, due to their administrative organization, have established different settlement structures. Accordingly, their spatial allocation has a strong influence on the accessibility of basic services in mountainous topography. The smaller the number of scattered settlements, the smaller the disparities in travel times. Although the countries have different settlement-histories, it is a common challenge to prevent urban sprawl and to consider the provision of services in spatial planning issues.

Strengths in the service provision can be found in the maintenance of basic services through the cross-sectoral provision of services or inter-municipal cooperation, which represents horizontal integration approaches. Regions can benefit from the described integrated strategies, which improve efficiency and guarantee the availability of the services in peripheral regions.

Digitalisation and the expansion as well as the implementation of optical fibre offer new perspectives and a wide range of opportunities to compensate the service divide in marginalized, mountain regions. Telecommunication, IT applications and E-solutions help to compensate long distances and to improve the cross-sectoral service provision.

The assumption of shrinking population numbers in the peripheral test areas until 2030 cannot be confirmed for all test areas. Valchiavenna and Lieser-/ Maltatal are the only test areas in which the population will decrease sharply. That will negatively affect the demand for SGI and make it more difficult to maintain services. In contrast, the general trend of an ageing society can be confirmed for the test areas in these Alpine test areas. According to this changing demographic situation, regions must adapt their service provisions. More likely, the focus should be in future on services for the elder generation, while education services for young people risk being less in demand. As the growing elderly population is

expected to be increasingly single in the future and are maybe at a certain age not able anymore, to continue to use private vehicles, or the latest IT applications, this requires a completely new orientation of service provision.

The investigation showed that the used benchmarks for different services on a local level are useful to analyse and to compare the accessibility of different regions and services. However, it is questionable to compare benchmarks from regions with a different topography. Therefore, specific minimum criteria for benchmarks to deliver SGI, according to the local needs, should be established for mountain areas. Nevertheless, it has to be remarked that a certain range of service need not necessarily be distributed and accessible equally across the Alps. Following the benchmarks, the solutions for the service provision have to be individually adapted according to the specific framework conditions and requirements in the application regions. Future investigations should also focus on correlations between the accessibility of SGI at a local level and the socioeconomic situations within the administrative unit the concerned local area is allocated.

## Acknowledgements

The authors would like to offer their special thanks to Agnieszka Stawinoga for her fruitful collaboration in the elaboration of the demographic forecast and for her support conducting statistical models.

## References

- Alpine Convention (2015), *demographic Changes. Report on the state of the Alps*. Innsbruck: Permanent secretariat of the Alpine Convention – [www.alpconv.org](http://www.alpconv.org).
- ARL (2016), *Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken: Perspektiven und Handlungsfelder*. Hannover: Verlag der ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung. *Positionspapier aus der ARL*, 108.
- Bjørnsen M.H., Foss O., Johansen S., Langset B., (2013), *Services of General Interest (SGI): Is it possible to define this concept in scientific terms?* *Romanian Journal of Regional Science*, 7, SI: 9-36.
- Box G.E.P., Jenkins G.M., Reinsel G.C. (1994), *Time series analysis: Forecasting and control, 3rd ed.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Breuer M.I., Milbert A. (2013), *Services of general interests indicators. Methodological aspects and findings*. In: *Europa XXI*, 23: 29-46. Doi: 10.7163/Eu21.2013.23.2
- BMVI (2015), *Kennzahlen in der Daseinsvorsorge 01 ed.* Berlin: BMVI-Online-Publikation.
- Burgdorf M., Krischausky G., Müller-Kleißler R. (2015), *Indikatoren zur Nahversorgung*. BBSR-Analysen Kompakt, 10/2015.
- Clifton J., Comin F., Díaz-Fuentes D. (2003), *Privatisation in the European Union: Public Enterprise and Integration*. Dodrecht: Kluwer. Doi: 10.1007/978-1-4757-3733-2.

- Egger T., Niederer P., Falempin L., Becker C., Stephan C. (2011), *Strategies to improve accessibility to SGI in rural mountain areas. Final synthesis of the Interreg IVB ACCESS project*. Bern – [www.alpine-space.org](http://www.alpine-space.org).
- Espon Bridges Consortium (2018), *Balanced Regional Development in areas with Geographic Specificities. Interim Report*. Luxembourg: ESPON EGTC.
- EC – European Commission, (2011), *A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2011) 900 final. Brussels: European Commission..
- Eurostat (2019), *Population structure and ageing. Increase in the share of the population aged 65 years or over between 2007 and 2017*. Luxembourg: Eurostat – <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php>.
- Giuliani C., Hoffmann C., Laner P. (2017), *Assessment regional report. Synthesis Report*. Bolzano: Eurac Research. [www.alpine-space.eu](http://www.alpine-space.eu).
- Gløersen E., Borec A., Price F.M., Dax T., Giordano B. (2016), *Research for REGI Committee. Cohesion in the mountain regions of the EU*. Brussels: European Parliament. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies.
- Gunn J.A.W. (1968), Jeremy Bentham and the Public interest. *Canadian Journal of political Science*, 1, 4: 398-413. Doi: 10.1017/S0008423900037781.
- Kolarič Š., Marot N., Černič Mali B., Kostanjšek B. (2016), *Report on comparison analysis*. Ljubljana: University of Ljubljana – [www.alpine-space.eu](http://www.alpine-space.eu).
- Lippman W. (1955), *The Public Philosophy*. London: Hamish Hamilton.
- Lloyd G., Peel D. (2005), Tracing a spatial turn in planning practice in Scotland. *Planning Practice and Research*, 20, 3: 313-325. Doi: 10.1080/02697450600568654.
- Magel H. (2016), Räumliche Gerechtigkeit – ein Thema für Landentwickler und sonstige Geodäten. *Zeitschrift für Vermessungswesen*, 141, 6: 377-383.
- Miosga M. (2016), *Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen. Die Suche nach neuen Wegen zur Umsetzung des Verfassungsauftrags in Bayern. Vorbereitender Bericht zur Jahrestagung 2016 "Daseinsvorsorge und Zusammenhalt"*. Berlin: DASL. 91-95.
- Pellegrino C. (2018), *Evaluation report on the basis of WPT1 and WPT2 results*. Milan: Regione Lombardia. [www.alpine-space.eu](http://www.alpine-space.eu).
- Rauhut D., Da Costa E.M., Humer A. (2013), *SeGI. Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development. Scientific Report*. Luxembourg: ESPON EGTC.
- Rauhut D., Smith C., Humer A., Ludlow D., Borges L. (2013), *SeGI. Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development. Scientific Report. Executive Summary*. Luxembourg: ESPON EGTC.
- Roxbee Cox J.W. (1973), The Appeal to the Public Interest. *British Journal of Political Science*, 3, 2: 229-241. Doi: 10.1017/S0007123400007808.
- Spicker P. (2011), *Europe Risks Undermining Public Services* – [www.publicservice-europe.com](http://www.publicservice-europe.com).
- Stiglitz J.E. (2000), Capital market liberalization, economic growth, and instability. *World development*, 28, 6: 1075-1086. Doi: 10.1016/S0305-750X(00)00006-1.
- TFEU (2012), *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union*, 26.10.2012 – C 326/47.

Van de Walle S. (2008), What services are public? What aspects of performance are to be ranked? The case of “services of general interest”. *International Public Management Journal*, 11, 3: 256-274. Doi: [10.1080/10967490802301260](https://doi.org/10.1080/10967490802301260).

## **L’accessibilità dei servizi di base nelle aree periferiche montane. Quali soluzioni per migliorarla?**

### **Sommario**

Le regioni periferiche dello Spazio Alpino devono affrontare sempre più le conseguenze di disuguaglianze spaziali dovute spesso alla mancanza di servizi di interesse generale (Services of general interest, SGI). Il presente lavoro dunque mira ad identificare alcune possibili soluzioni integrate per prevenire la perdita di questi servizi nei prossimi anni. I fattori che attualmente condizionano la loro erogazione sono sostanzialmente due: le limitate opportunità di profitto per gli operatori privati e i cambiamenti nella struttura demografica. Questi fattori a loro volta influenzano la futura domanda di SGI e richiedono una generale ristrutturazione delle modalità di erogazione nei prossimi anni.

In base all’allocazione spaziale di singoli insediamenti nei comuni, questo articolo offre per la prima volta un’analisi della accessibilità di SGI in nove aree di studio nello Spazio Alpino. Inoltre, riflette la percezione delle regioni considerate, rilevata tramite workshop e interviste qualitative. Questa indagine dettagliata evidenzia la presente situazione circa l’erogazione dei servizi. In aggiunta, il lavoro contiene una previsione sull’andamento demografico per i prossimi anni che rivela importanti cambiamenti nella struttura demografica. I risultati di questa indagine evidenziano disparità nella accessibilità agli SGI a livello locale. Per il futuro, confermano la generale assunzione circa l’invecchiamento della popolazione che attualmente sta già caratterizzando un po’ tutto l’arco alpino, ma rifiuta l’ipotesi di un generale declino demografico. In aggiunta, i risultati evidenziano alcuni fattori che più di altri influenzano la erogazione dei servizi.



# Per una visione integrata del trasporto transfrontaliero nelle regioni alpine

Alberto Dianin\*, Federico Cavallaro\*

## Sommario

*La mobilità transfrontaliera è un tema in forte crescita a livello europeo. Da un lato, i pendolari che giornalmente attraversano i confini nazionali sono triplicati negli ultimi 20 anni; dall'altro il flusso di turisti che attraversano i confini nazionali è significativamente cresciuto, soprattutto nelle regioni alpine. A dispetto di questa crescita della domanda, l'offerta di trasporto pubblico presenta ancora diverse barriere che determinano spostamenti effettuati prevalentemente con mezzi privati, con conseguenti esternalità negative. Questo articolo analizza le barriere tecniche e politiche che interessano l'offerta di trasporto pubblico a livello transfrontaliero (connettività, info-mobilità e tariffazione, multi-modalità). Vengono considerate quattro differenti scale (europea, alpina, euro-regionale e regionale), evidenziando come esistono significativi limiti nello sviluppo di strategie comuni per risolvere il problema a livello sistemico e non puntuale. Lo sviluppo di un approccio strategico capace di tenere insieme tanto i collegamenti transnazionali principali, quanto la rete di connessioni transfrontaliere minori, è possibile attraverso uno strumento integrato quale l'AG4 di Eusalp. Esso può contribuire alla creazione di una rete integrata a livello di macroarea alpina in grado di cambiare i paradigmi di mobilità transfrontaliera.*

## 1. Introduzione

Il 37,5% dei cittadini europei vive in una regione statistica NUTS2 confinante con un altro Stato (European Commission, 2015); quando essi effettuano uno spostamento tra due regioni attigue passando attraverso i confini nazionali, si parla di mobilità transfrontaliera. Negli ultimi 20 anni si è assistito ad una forte crescita di tale fenomeno (Eurostat, 2016): tra il 2000 e il 2015, il numero di pendolari che attraversano un confine è più che triplicato passando da 490.000 unità a circa 1,7 milioni (Eurostat, 2016). Anche per il turismo, gli spostamenti transnazionali hanno registrato un rilevante aumento (+15% tra il 2012 e il 2017),

\* EURAC Research, Bolzano, Italia, e-mail: [alberto.dianin@eurac.edu](mailto:alberto.dianin@eurac.edu); [federico.cavallaro@eurac.edu](mailto:federico.cavallaro@eurac.edu), (corresponding author).

rappresentando oggi il 26,3% dei flussi (Eurostat, 2017). Questa forte crescita è stata agevolata dalla progressiva apertura delle relazioni internazionali, ottenuta grazie ad es. all'istituzione dello Spazio Schengen e all'abolizione dei controlli di frontiera (Rietveld, 2012).

Le principali aree di trasporto transfrontaliero europee differiscono molto le une dalle altre, generando così sfide differenti (Committee of the Regions, 2016): aree metropolitane come quelle di Ginevra o attorno al confine tra Olanda e Germania sono caratterizzate da insediamenti di rilevanti dimensioni nei pressi del confine, o da aree metropolitane a cavallo delle frontiere stesse (MOT, 2018). In Europa centrale, nell'area alpina e attorno al Lussemburgo sono invece predominanti aree periferiche e scarsamente popolate (MOT, 2014; Liser, 2015). Un'altra possibile condizione riguarda le relazioni lungo specifiche direttrici, come per esempio Copenaghen-Malmö e Helsinki-Tallinn. Soprattutto nelle aree scarsamente urbanizzate, gli spostamenti in generale, e di pendolarismo transfrontaliero in particolare, vengono effettuati quasi esclusivamente tramite mezzo privato (con valori anche superiori al 90% attraverso le frontiere, Connect2CE, 2018a, 2018b, 2018c), generando effetti negativi in termini di esternalità. Anche i flussi turistici in queste regioni (ad es. nelle Alpi) dipendono fortemente dall'auto, con valori prossimi al 90% (Astat, 2017a). Questa condizione è tanto influenzata dalle tipiche problematiche riguardanti le aree rurali a domanda debole, quanto dalle barriere tecniche, finanziarie e politiche generate dall'attraversamento delle frontiere. Il risultato di questa condizione è una scarsa competitività dell'offerta di trasporto pubblico in numerosi contesti, condizione da affrontare per diminuire l'attuale dipendenza dall'auto (Medeiros, 2018).

La letteratura ha discusso il tema dei confini e del trasporto transfrontaliero sia da un punto di vista teorico, sia attraverso valutazioni specifiche di accessibilità, livello di servizio e flussi. Le principali teorie sviluppate negli anni '90 interpretavano i confini nazionali come barriere, in quanto la presenza di un confine determinava un calo improvviso nella funzione che lega relazioni spaziali con la distanza (Nijkamp *et al.*, 1990; Ratti, Reichman, 1993). Questo punto di vista è stato progressivamente rivisto, al cambiare delle condizioni geo-politiche europee, arrivando ad associare la condizione più recente delle frontiere alle definizioni di confine come "elemento di filtro" e confine come "elemento di contatto" (Ratti, 2001). Nel primo caso, i confini filtrano e trasformano le relazioni (ad esempio nel mercato del lavoro). Il secondo caso, invece, introduce una visione ideale di un'Europa senza confini interni, dove le frontiere sono elementi totalmente permeabili. Tuttavia, anche se gran parte della letteratura concorda nel rivedere le teorie generali sui confini in un'ottica di maggiore permeabilità, larga parte degli studi che analizzano l'offerta di trasporto evidenziano il permanere di un forte impatto dei confini (ad es. De Boer, 2001; Gerber,

2012; Rietveld, 2012). Le infrastrutture ferroviarie, ad esempio, sono fortemente influenzate dalla presenza dei confini, se si considera che circa il 70% di queste erano già presenti nel 1920, epoca in cui le logiche nazionali erano dominanti rispetto a quelle transnazionali. In parallelo alle infrastrutture, anche i servizi offerti subiscono l'effetto barriera delle frontiere. In Lussemburgo ad esempio, è stato osservato che le aree oltre il confine nazionale risultano avere una possibilità di utilizzo del trasporto pubblico (TP) fortemente inferiore rispetto ad aree attigue ma immediatamente interne al confine (Schiebel *et al.*, 2015). Queste carenze di infrastrutture e servizi impattano sull'accessibilità tramite TP delle aree di confine, come mostrato da Castanho *et al.* (2017): calcolando il livello di accessibilità per diverse aree europee (ad es. Vienna-Bratislava o Saint Louis-Basilea), emerge che alcune regioni attigue ma appartenenti a diversi Stati presentano notevoli disparità in termini di accessibilità, connesse con gli ostacoli generati dalle frontiere (Castanho *et al.*, 2017). L'insieme di queste disparità comporta che le relazioni di trasporto siano attualmente percepite come uno dei maggiori limiti all'integrazione transnazionale, insieme alle barriere linguistiche e amministrative (Medeiros, 2018).

La difficoltà del trasporto pubblico transfrontaliero a superare gli effetti barriera è legata a fattori sia tecnici (connettività, info-mobilità e tariffazione, multi-modalità), sia politici: la complessa sinergia politica tra la scala transnazionale e regionale ne influenza lo sviluppo. Questa particolare condizione rende questo tema tanto di interesse degli organi internazionali, chiamati a stanziare fondi e proporre strategie a macro-scala (MKW, Empirica Kft, 2009; Committee of the Regions, 2016; The Greens/EFA, 2017), quanto degli enti e fornitori di servizi nazionali (per es. operatori ferroviari e ministeri) e degli enti regionali e locali.

Considerando questo insieme di problematiche tecniche e politiche, questo articolo intende approfondire gli aspetti tecnici sopra elencati, per poi osservare l'apporto dato allo sviluppo del TP transfrontaliero da parte di istituzioni afferenti a diverse scale. L'obiettivo è comprendere quali lacune interessano l'offerta di trasporto pubblico transfrontaliero e conseguentemente quali direzioni di sviluppo si possono intraprendere per ottenerne un miglioramento. Per rispondere a questo intento, vengono analizzate strategie e politiche sviluppate a livello europeo, alpino, di area di cooperazione transfrontaliera (Euregio Tirolo Alto-Adige Trentino), e infine regionali (Alto Adige). L'analisi considera sia il pendolarismo da lavoro sia il turismo, in quanto entrambi i settori giocano, con le dovute differenze, un ruolo importante nell'area alpina. L'articolo è strutturato come segue: la seconda sezione presenta i 3 macro ambiti tecnici sopra citati, illustrando dei casi esemplificativi alpini per ciascun tema. La terza sezione questi ambiti facendo riferimento alle quattro scale precedentemente elencate, evidenziando

punti di forza e lacune nello sviluppo di strategie per il TP transfrontaliero. Sulla base di quanto emerso, la quarta sezione suggerisce delle potenzialità per un migliore sviluppo di strategie condivise. Infine, le conclusioni sintetizzano quanto descritto in precedenza e forniscono un quadro di riferimento per lo sviluppo della tematica del TP transfrontaliero.

## **2. Le sfide del trasporto pubblico transfrontaliero**

Le analisi condotte all'interno del progetto europeo Connect2CE (Interreg Central Europe, 2018) hanno evidenziato da un punto di vista teorico tre gruppi di problematiche che interessano il trasporto pubblico transfrontaliero: connettività, info-mobilità/tariffazione, multi-modalità. Se non affrontati in modo efficace, essi possono causare discontinuità di servizio, le quali alimentano gli effetti barriera delle frontiere. Le quattro sottosezioni successive presentano questi temi, mostrando per ciascuno problematiche generali e casi studio a livello alpino dove tali problematiche si manifestano e dove sono state sviluppate buone pratiche per affrontarle.

### *2.1. Connettività*

Le problematiche transfrontaliere legate alla connettività sono la carenza (o nei casi più gravi, l'assenza) di infrastrutture e servizi di TP che attraversano la frontiera, o la presenza di barriere tecniche legate all'interoperabilità, quali ad esempio differenti sistemi di alimentazione e differenti scartamenti. In altri casi le problematiche non riguardano gli aspetti infrastrutturali, ma cionondimeno hanno conseguenze rilevanti sui tempi di percorrenza e sulla competitività dei servizi (per esempio la mancanza di armonizzazione tra gli orari lungo i diversi versanti del confine). Vari studi hanno mostrato come diverse di queste problematiche generino un calo di prestazione a livello transfrontaliero (Rietveld, 1993, 2012). La scarsa densità delle infrastrutture causa ad esempio una discontinuità misurabile in termini di deviazione rispetto al percorso ideale; ovvero la differenza tra i km che separano due nodi considerando il tragitto da compiere con mezzi di trasporto pubblico, piuttosto che percorrendo l'infrastruttura stradale. La Valle d'Aosta è esemplificativa in tal senso, considerato che la sua densità ferroviaria è pari a 25 km/1.000 km<sup>2</sup>, a fronte di una media nazionale di 55 km/1.000 km<sup>2</sup> (Eurostat – Statistics explained, 2016). In alcuni casi la connettività transfrontaliera è inficiata dall'interruzione delle infrastrutture ferroviarie per brevi tratti lungo il confine. Sippel *et al.*, 2018 ha mostrato ad esempio che a livello europeo circa il 40% delle linee ferroviarie transfrontaliere esistenti non sono attualmente operative. Nello spazio alpino, questa problematica interessa soprattutto l'area orientale (lungo il confine tra Austria e Slovenia), così come

l'area prealpina del Lago Lemano (Sippel *et al.*, 2018). Risolvere questo tipo di interruzioni è complesso da un punto di vista finanziario e politico: i costi di realizzazione sono solitamente elevati e sbilanciati tra i due versanti del confine, così come l'interesse (i flussi di pendolarismo sono spesso diretti in una sola direzione; Gottholmseder, Theurl, 2007). In aggiunta, le valutazioni benefici-costi che analizzano queste opere solitamente non considerano i benefici generati per utenti stranieri, fornendo così risultati che scoraggiano lo sviluppo di queste opere sulla base dei parziali benefici considerati (Rietveld, 2012). Per quanto riguarda la frequenza del servizio, Rietveld, 2012 ha evidenziato come in diverse aree europee questa sia inferiore per valori compresi tra il 30% e il 70% rispetto a simili servizi non transfrontalieri. Questa tendenza trova conferma nelle relazioni tra Slovenia e Austria, in quanto tra il 2009 e il 2016 le connessioni ferroviarie tra i due paesi sono diminuite del 57%, con un picco negativo nelle relazioni tra Maribor/Lubiana-Graz (-75%, Connect2CE, 2018a).

A livello alpino, la relazione tra il Veneto e il Tirolo dell'Est rappresenta un punto critico. Infatti, la linea Calalzo-Cortina che garantiva il collegamento tra la Pianura Padana, l'area delle Dolomiti venete e il Tirolo dell'Est attraverso l'Alto Adige è stata dismessa nel 1964, come avvenne per numerose altre linee montane (per es. in Val Gardena, Val di Fassa e lungo la Ischlerbahn nell'area di Salisburgo), considerate poco competitive in seguito alla diffusione di massa dell'automobile. Oggi, cambiati i modelli teorici di riferimento, si sta valutando il recupero della linea, con investimenti non inferiori a 800 mln di euro (STA, 2018a). Studi simili interessano anche la tratta ferroviaria attualmente assente tra Pré-Saint-Didier e Courmayeur in Valle d'Aosta (3,5 km), la quale integrazione permetterebbe l'integrazione ferro-gomma con il servizio d'autobus transfrontaliero che collega Courmayeur e Chamonix Mont-Blanc attraverso il Traforo del Monte Bianco (AC-SA-PNV, 2017). La stessa area transfrontaliera presenta un'eccellenza nel contesto alpino: la linea ferroviaria Mont Blanc Express. Questa connessione collega i due poli turistici di Martigny (CH) e Chamonix Mont-Blanc (FR) attraverso un percorso di 38 km e un tempo di percorrenza di 90 minuti. Questo servizio ha una validità principalmente turistica, offrendo un tragitto panoramico che attraversa 21 tunnel e 28 ponti (Mont-Blanc Express, 2018) e garantito dalla prima mattina fino a sera con intervalli regolari tra le 8.00 e le 19.00. Inoltre, il servizio è integrato e armonizzato con le connessioni ferroviarie fornite sia sul lato francese che svizzero.

## *2.2. Info-mobilità e tariffazione*

Con integrazione informativa e tariffaria si intendono rispettivamente: 1) l'integrazione e lo scambio di informazioni relative all'offerta di TP attraverso i confini nazionali, i quali vengono messi a disposizione degli utenti su piattaforme

comuni che restituiscono una visione multimodale e transnazionale dei servizi disponibili; 2) il coordinamento e l'armonizzazione dei sistemi tariffari presenti sui due lati del confine per l'elaborazione di tariffe transfrontaliere competitive, e l'emissione di titoli di viaggio unificati e più appetibili per gli utenti. Entrambe le forme di integrazione possono essere ottenute grazie a sforzi comuni tra gli operatori del trasporto pubblico. Per quanto riguarda l'info-mobilità, tipiche problematiche riguardano la frammentazione delle informazioni tra diverse piattaforme riferite a singoli operatori, la mancanza di informazioni relative ai servizi offerti da operatori stranieri, l'eterogeneità degli standard tecnici che impediscono la condivisione dei dati (Connect2CE, 2018d). L'insieme di questi vincoli può inficiare la consapevolezza stessa degli utenti in merito alle opzioni di trasporto disponibili, soprattutto se si considerano utenti che conoscono limitatamente il territorio, quali i turisti (Pronello, Camusso, 2017). A tal proposito, Louise-Adèle *et al.* (2008) hanno sottolineato il ruolo strategico rivestito dai sistemi informativi per spostare parte della domanda turistica dall'auto al TP. Inoltre, lo sviluppo di sistemi integrati dovrebbe coprire esigenze door-to-door (dal luogo di partenza alla destinazione) fornendo tutte le informazioni necessarie, compresi aspetti integrativi (ad esempio la gestione del trasferimento bagagli e dei biglietti integrati) che spesso costituiscono un elemento importante per la scelta di un mezzo da parte degli utenti.

Le questioni legate alla tariffazione hanno una natura prevalentemente politica. I sistemi tariffari possono essere basati su diversi modelli (per es. chilometrico od orario), possono coinvolgere aree differenti (per es. comunale, provinciale, regionale), possono riunire differenti mezzi di trasporto (per es. un sistema integrato regionale) e possono implicare l'adozione o meno di sussidi/incentivi da parte di una Regione. L'insieme di questi fattori genera un problema di armonizzazione, che per l'utente si traduce spesso in tariffe transfrontaliere poco convenienti, nella necessità di acquistare più biglietti per coprire la tratta, e nelle conseguenti difficoltà per l'acquisto degli stessi su piattaforme separate (Connect2CE, 2018e). In alcuni casi, l'integrazione tariffaria viene sviluppata lungo singole connessioni interessate da rilevanti flussi di pendolarismo (ad esempio tra Bolzano e Innsbruck). In altri casi, tale integrazione può essere sfruttata per accrescere l'appetibilità e facilitare l'uso del TP da parte di utenti non abituali, come i turisti. Per esempio, la valle di Chamonix offre ai propri visitatori un pass "Carte d'hôte" (Vallee de Chamonix Mont-Blanc, 2017) che permette di accedere gratuitamente a tutti i servizi di TP locale. Questa viene fornita dalle strutture ricettive a tutti i visitatori che pernottano almeno una notte, altrimenti è acquistabile negli uffici turistici della valle al costo di 10 euro settimanali. I dubbi legati alla logica di questa iniziativa possono rimanere: ci si deve infatti chiedere se sia giusto fornire gratuitamente un servizio che ha un costo per la

collettività. Tuttavia, la presenza del servizio, una volta accettata, rappresenta comunque un valore aggiunto per i turisti.

Nel contesto alpino, la relazione tra Lombardia e il Cantone dei Grigioni presenta diversi limiti di integrazione informativa/tariffaria, nonostante i Grigioni ospitino diverse località turistiche di rilievo (circa 1.8 mln di visitatori annui; Engadin St. Moritz, 2016). Tra queste due regioni, Trenord fornisce collegamenti sia con il confine (Milano-Tirano), sia in territorio svizzero (Tirano-St. Moritz) similmente a quanto garantito dal Bernina Express e dal servizio regionale elvetico. I servizi in questione sono armonizzati (SBB, 2019), però né Trenord né Trenitalia offrono informazioni in merito sulle rispettive piattaforme. Inoltre, non è proposta alcuna integrazione tariffaria tra queste due tratte. Le stesse carenze si possono osservare lungo la connessione multimodale (treno-bus) Milano-Chiavenna-St. Moritz (servita da Trenord e AutoPostale), dove non sono fornite né biglietti né informazioni integrate relative all'intera tratta. Virtuoso è invece il caso del "Lago Maggiore Express" (Lago Maggiore Express, 2019), un servizio di trasporto multimodale e transfrontaliero orientato ai turisti e attivo stagionalmente tra ottobre e aprile. Questo servizio include in un unico sistema tariffario e informativo tre modi di trasporto e diversi operatori attraverso il confine italo-svizzero (la ferrovia Vigenizza-Centovalli, la crociera sul Lago Maggiore e la ferrovia Arona-Domodossola). Attraverso questo servizio, si può fruire di un tour circolare che può essere gestito anche in più giorni e selezionando differenti punti di partenza (Info vigezzinacentovalli, 2019).

### 2.3. Multi-modalità

La multi-modalità è un aspetto generalmente rilevante per i contesti periferici e rurali. Un'efficace articolazione multimodale permette al TP di essere sufficientemente flessibile coerentemente alle esigenze di questo tipo di aree (Pucher, Kurth, 1995; Dubois, Caubel, 2014). A livello transnazionale, il coordinamento multimodale rappresenta una risorsa per: 1) fornire servizi transfrontalieri alternativi là dove questi non sono garantiti dalla rete ferroviaria; 2) raggiungere e servire con soluzioni a chiamata (DRT) località disperse in prossimità dei confini; 3) offrire soluzioni di primo/ultimo miglio e, più in generale, garantire una copertura door-to-door del sistema di TP. In merito al primo punto, nelle Alpi sono state sviluppate varie connessioni transfrontaliere alternative alla ferrovia, per attraversare le aree orograficamente più sfavorevoli. Questo avviene ad esempio nell'area protetta del parco austriaco di Karwendel, o attraverso il Passo del Forno (2.149 m) che congiunge la Val Venosta (IT) e il Cantone dei Grigioni (CH) (Lun *et al.*, 2017; Deutsche Bahn AG, 2018). In merito al secondo punto, diverse regioni alpine di confine sono affette sia da rilevanti distanze da infrastrutture e servizi di TP che da importanti flussi turistici. Un esempio è la

Val Aurina in Alto Adige, che nell'inverno 2016/2017 ha fatto registrare più di 450.000 presenze a fronte di 6,000 abitanti (Astat, 2017a). Per essere raggiunta dalle principali aree prealpine (ad es. Verona, Brescia, Vicenza, Treviso), è necessario utilizzare una linea di autobus locale e due o più linee ferroviarie. Inoltre, il carattere rurale della valle determina una domanda di trasporto irregolare, la quale rende difficile il rafforzamento del TP (Alpine Convention, 2018). In merito al terzo punto, anche lo sviluppo di soluzioni multimodali door-to-door è un aspetto rilevante per uno sviluppo alpino sostenibile e per promuovere un maggiore uso del TP da parte di residenti e turisti. In particolare, i servizi di primo/ultimo miglio possono essere sviluppati per fornire un adeguato accesso non solo alla località di destinazione, ma anche allo specifico resort. Tuttavia, al momento queste iniziative rimangono a discrezione delle singole attività ricettive, piuttosto che essere strutturate a livello di area (Dubois, Caubel, 2014).

Per quanto riguarda la multi-modalità, il servizio di autobus extraurbani "Regiobus" gestito dalla compagnia pubblica VVT mostra alcune delle lacune sopra descritte. Il servizio connette le valli minori del Tirolo (diverse delle quali sono situate nelle vicinanze del confine con l'Alto Adige) con i rispettivi nodi del sistema di trasporto ferroviario regionale (S-Bahn Tirol). Queste connessioni sono principalmente rivolte ai residenti, in quanto il servizio prevede numerose fermate per raggiungere ogni centro abitato (VVT, 2019). Tuttavia, queste valli sono anche caratterizzate da una forte intensità turistica (Alpine Convention, 2018). In questo contesto, i tempi di percorrenza piuttosto lunghi generati dalle numerose fermate, così come l'assenza di servizi complementari (ad es. la gestione dei bagagli, che per aree dalla forte connotazione sciistica rappresentano un elemento fondamentale) rendono il servizio "Regiobus" poco appetibile per questo settore della domanda. Nel Tirolo dell'Est un servizio affine ma strutturato con maggiore flessibilità (chiamato "Defmobil") rappresenta invece un caso virtuoso. Si tratta di un servizio di taxi condiviso a domanda basato però su tabelle orarie e percorsi fissi. Il servizio tenta di rispondere tanto alle esigenze dei residenti quanto dei turisti, offrendo un prodotto più specificatamente rivolto alle esigenze variabili della domanda (Kranebitter *et al.*, 2017).

### **3. Politiche per lo sviluppo del TP transfrontaliero**

I tre temi sopra descritti e più in generale le problematiche del trasporto transfrontaliero sono state affrontate in diversi modi, a seconda delle diverse scale di intervento. Questa sezione analizza le macro-strategie e le politiche specifiche che sono state sviluppate a quattro diversi livelli: europeo, alpino, euro-regionale (GECT Tirolo Alto-Adige Trentino), regionale (con un focus sul caso studio dell'Alto Adige). L'obiettivo di questa investigazione è comprendere come sia

politiche top-down che bottom-up abbiamo fino ad oggi partecipato a sviluppare l'offerta di TP transfrontaliero, e dove vi siano eventuali lacune che hanno contribuito agli ancora significativi effetti barriera che permangono in questo ambito.

### 3.1. Macro-strategie europee

Le strategie europee transnazionali sono principalmente volte allo sviluppo di corridoi ad alta velocità/capacità, considerati fondamentali per connettere le principali aree metropolitane (European Commission, 2017a). Emblematico in tal senso è lo sviluppo della rete TEN-T, per la quale la Commissione Europea (CE) ha previsto un investimento totale di circa 750 mld € tra il 2016 e il 2030 (European Commission, 2017b). Tuttavia, parte della letteratura e vari enti criticano l'eccessiva attenzione riservata dalla CE a questo tipo di connessioni, sottolineando che maggiori benefici sarebbero ottenibili affrontando le criticità delle connessioni transfrontaliere, avendo queste un impatto più diretto sulle regioni di confine (The Greens/EFA, 2017). Ad esempio, Vickerman (2015), ha osservato come *“the creation of the high-speed rail TEN-T has not met the primary objectives of reducing regional disparities in accessibility or reducing the effect of national borders on regional integration”*. In accordo con questa posizione, i Greens/EFA hanno analizzato circa 250 connessioni transfrontaliere, identificando 15 principali linee/tratte mancanti dove sarebbe auspicabile un miglioramento del servizio. Questo studio ha inoltre evidenziato il ruolo secondario di queste connessioni nelle politiche europee, così come la mancanza di una strategia condivisa di larga scala e per il lungo periodo (van Exel *et al.*, 2002; The Greens/EFA, 2012). Sulla base del crescente interesse attorno a questa problematica, nel 2017 la CE ha deciso di stanziare i primi fondi destinati all'integrazione di linee transfrontaliere, per una cifra totale di 140 mln (The Greens/EFA, 2017). Inoltre, a marzo 2018 la CE ha pubblicato un report intitolato *“Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders”*, dove vengono mappate tutte le connessioni locali e regionali mancanti attraverso confini interni all'UE, sottolineando quelle più rilevanti per eventuali interventi (Sippel *et al.*, 2018).

Per quanto riguarda i processi di integrazione informativa e tariffaria attraverso i confini, l'UE ricopre un ruolo strategico. Ad esempio, tra gli obiettivi indicati dal *White Paper on transport* (European Commission, 2011), è stato incluso un chiaro riferimento allo sviluppo di direttive condivise per la gestione dei dati e dei metodi di pagamento: *“by 2020, establish the framework for a European multimodal transport information, management and payment system”* (European Commission, 2011). Al fine di perseguire tale obiettivo, è stata sviluppata la *Intelligent Transport Systems (ITS) Directive* (Directive 2010/40/EU), per la prima volta adottata nel 2010 (Smith, 2016). Questa direttiva mira allo

sviluppo di criteri di compatibilità, interoperabilità e continuità delle soluzioni ITS adottate nei diversi paesi dell'Unione, al fine di abbattere le barriere informative nazionali, ma allo stesso tempo lasciare ogni Stato membro libero di sviluppare i sistemi ritenuti più appetibili (European Commission, 2016). La direttiva evidenzia una serie di politiche ritenute prioritarie quali: 1) lo sviluppo dell'accessibilità delle informazioni e dei dati; 2) la facilitazione dei processi di scambio degli stessi attraverso i confini nazionali; 3) l'aggiornamento tempestivo delle informazioni. In merito al secondo punto, è incentivato l'uso del sistema SIRI (Service Interface for Real Time Information), in quanto capace di facilitare lo scambio delle informazioni in tempo reale inerenti i servizi di TP. Sulla base di questa direttiva, sono stati sviluppati diversi progetti e varie regioni stanno adeguando i propri sistemi sulla base degli standard richiesti (VBB, 2014).

La direttiva per l'integrazione degli ITS è utile anche per l'incentivazione e lo sviluppo della multi-modalità, la quale può trarre vari benefici dai processi di digitalizzazione citati. A tal proposito, nel 2018 è stata aperta una discussione strategica a livello europeo sul ruolo della multi-modalità attraverso l'iniziativa "2018 Year of Multimodality" (Eursels, 2018). I temi di maggiore interesse sono stati il ruolo della digitalizzazione, gli incentivi allo sviluppo multimodale, il supporto alle infrastrutture multimodali, la protezione dei diritti degli utenti e la promozione della mobilità lenta.

### *3.2. Il trasporto pubblico transfrontaliero nelle Alpi*

I corridoi ferroviari transalpini e i sistemi di trasporto regionale sono le due principali componenti del TP sviluppate a livello alpino. I primi garantiscono forme di comunicazione veloce, connettendo i principali centri urbani prealpini; i secondi raggiungono le località minori, connettendole con i principali corridoi. Negli ultimi 20 anni, entrambi i sistemi sono stati oggetto di diversi investimenti, allo scopo di sviluppare servizi più competitivi per i residenti e incentivare l'uso del TP da parte dei turisti. Lo stesso non può dirsi per le connessioni transfrontaliere e interregionali, che fino ad ora hanno rivestito un ruolo di secondo piano. Sulla base delle analisi condotte, è stata evidenziata l'esistenza lungo tutto l'arco alpino di 16 principali aree transfrontaliere dove il TP presenta delle barriere per una o più delle tematiche precedentemente descritte (connettività, infomobilità e tariffazione, multi-modalità). Diverse di queste aree sono interessate da rilevanti flussi turistici e sono poco accessibili tramite PT (Alpine Convention, 2018). Di conseguenza, la distribuzione modale è fortemente sbilanciata a favore dell'automobile, con le conseguenti e ben note esternalità negative. La Convenzione delle Alpi (AC) attualmente non dispone di strumenti strategici per affrontare specificamente la connettività transfrontaliera. Tuttavia, l'importanza del tema era stata evidenziata già nel 2007, in occasione della pubblicazione del

*“Report on the State of the Alps Transport and Mobility”* (Alpine Convention, 2007). Qui le connettività transfrontaliera minore è descritta come una delle sfide da tenere in conto per il periodo futuro, in quanto *“present cross-border railway links are not well coordinated between national railway companies”* (Alpine Convention, 2007). In particolare, la scarsa disponibilità di servizi transnazionali diretti a livello locale è considerata un aspetto critico per l’accessibilità alpina, essendo un aspetto attualmente sviluppato soltanto per le principali connessioni di lunga percorrenza (Louise-Adèle *et al.*, 2008). Inoltre, il report sottolinea che tra diverse regioni alpine confinanti vi sono notevoli differenze e discontinuità in termini di servizi di TP.

Anche lo sviluppo di sistemi tariffari e informativi transfrontalieri è preso in considerazione dalla AC per promuovere una crescita più sostenibile della mobilità alpina (Louise-Adèle *et al.*, 2008). La tematica è stata oggetto del progetto Alpine Space “AlpInfoNet” (AlpInfoNet, 2019), che ha creato un sistema informativo integrato, con informazioni dettagliate turismo-trasporti (compreso l’ultimo miglio) per selezionate località turistiche dell’arco alpino. Soprattutto per quanto concerne il turismo, operatori di trasporto, autorità turistiche e strutture ricettive sono chiamati a collaborare per offrire pacchetti integrati che includano il TP nell’offerta rivolta all’utenza. Allo stesso modo, le informazioni di trasporto pubblico offerte dalle autorità competenti non dovrebbero essere limitate alla scala nazionale o regionale, ma dovrebbero offrire un dettaglio anche locale e transnazionale (in modo tale da permettere la pianificazione del viaggio fino allo specifico luogo di destinazione e risultare appetibili anche per turisti stranieri). Allo stesso tempo, i resort stessi dovrebbero promuovere il trasporto pubblico locale come valida opzione per visitare le regioni di destinazione, così come offrire servizi di mobilità integrati con l’offerta alberghiera, come proposto ad esempio dalle Alpine Pearls (Alpine Pearls, 2019). Accanto a queste iniziative legate alla scala locale, regionale e nazionale, anche la standardizzazione dei dati richiesta a livello europeo è citata tra i passi fondamentali da compiere.

Allo scopo di sviluppare soluzioni sostenibili per i territori remoti dello spazio alpino, la AC ha approfondito il ruolo delle integrazioni multimodali e dei sistemi di trasporto alternativi (Dubois, Caubel, 2014). Le aree remote indagate dall’AC sono accomunate da una serie di sfide, quali la bassa densità abitativa caratterizzata da grandi distanze tra piccoli insediamenti; l’età media avanzata della popolazione locale causata dalla progressiva migrazione della popolazione giovane per motivi di studio e lavoro; la bassa attrattività e frequenza del TP al di fuori delle stagioni turistiche. Per superare questi ostacoli, sia servizi a chiamata che ibridi (che combinano linee fisse con opzioni a chiamata) sono considerati la principale risorsa; Necessario in tal senso è il buon coordinamento di questi servizi minori con quelli operati lungo le infrastrutture principali. I servizi ibridi in

particolare sono presi in considerazione per affrontare in modo flessibile la variabilità della domanda tra alta e bassa stagione in numerose aree rurali attrattive.

### *3.3. Le iniziative transfrontaliere introdotte dal GECT Tirolo Alto-Adige Trentino*

Se le precedenti due scale ricoprono un ruolo principalmente strategico, indicando vie di sviluppo condivise e introducendo direttive, la scala euro-regionale partecipa invece attivamente alla costruzione di politiche per il trasporto transfrontaliero. In questo contributo ci si concentra sul GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale) Tirolo Alto-Adige Trentino, istituito ufficialmente nel 2011, ma basato su una cooperazione storica tra le due province italiane e il land austriaco (Zillmer *et al.*, 2018). Negli ultimi 10 anni sono stati apportati numerosi miglioramenti al TP di queste tre regioni, grazie anche alla presenza di questa forma di cooperazione che ha messo in rete tanto organi politici quanto diversi operatori di servizi (ad es. ÖBB, DB, SAD, Trenitalia). Sulla base di questa cooperazione, attualmente 7 connessioni dirette (introdotte nel 2013) e 13 connessioni armonizzate con cambio al Brennero sono garantite ogni giorno tra Bolzano e Innsbruck in entrambe le direzioni. Inoltre, da dicembre 2018 alcune delle connessioni dirette Innsbruck-Bolzano sono state estese fino a Trento, garantendo così un collegamento mattutino e uno serale per ciascuna direzione (Euregio Tirolo Alto-Adige Trentino, 2019). Di queste 20 connessioni totali, soltanto 5 sono fornite da un servizio a lunga percorrenza (Bologna-Monaco o Venezia-Monaco), mentre tutte le altre operano a livello interregionale. Per ottenere questo risultato, il GECT ha promosso l'abbattimento dei limiti di interoperabilità tra Italia e Austria (il sistema di elettrificazione in Austria e Germania è di 15 kV 16.7 Hz AC, mentre in Italia di 3kV DC), in modo tale da far circolare gli operatori ferroviari di entrambi i paesi su tutta la linea. Gli investimenti per la connettività transfrontaliera non riguardano solamente la linea del Brennero, ma anche la linea minore della Val Pusteria, che connette i centri di Fortezza e Lienz. In questo caso 13 connessioni dirette e 1 con cambio sono offerte giornalmente (Connect2CE, 2018f).

In parallelo allo sviluppo della connettività, l'Euregio promuove anche l'integrazione tariffaria oltre che informativa, in modo tale da istituire una zona transfrontaliera di trasporto integrato. Questo tema mostra delle problematiche date dalle rilevanti differenze tariffarie tra le 3 regioni coinvolte, le quali però sono diminuite dopo l'adeguamento tariffario avvenuto in Tirolo nell'estate 2017 (Landesregierung, 2018). Ciò nonostante le tariffe austriache sono ancora significativamente maggiori di quelle italiane, generando una bassa competitività del TP per alcune connessioni (ad es. tra Alto Adige e Tirolo dell'Est nel tratto San Candido-Lienz). Anche se permangono queste difficoltà, il GECT ha

sviluppato alcune soluzioni tariffarie capaci di integrare le tre regioni, quali ad esempio l'Euregio Family Pass. Questa carta dei servizi disponibile per famiglie residenti in una delle tre regioni e con almeno un figlio minorenne a carico permette di accedere a vari servizi tra cui il TP. In questo prodotto confluiscono le tre carte vantaggi disponibili nelle regioni, fornendo così accesso sia a tutti i servizi disponibili a livello transfrontaliero che ai rispettivi pass di trasporto regionale. In aggiunta, è in fase di valutazione anche un pass transfrontaliero per studenti universitari, anche se i differenti livelli tariffari richiedono un accordo articolato tra le parti coinvolte (Connect2CE, 2018f).

Sulla base di questa integrazione ferroviaria transfrontaliera, sono poi state sviluppate diverse armonizzazioni multimodali a livello regionale, per ottimizzare il coordinamento tra i servizi di trasporto locale e questo network di riferimento. Tuttavia, questo è un tema che non coinvolge direttamente il GECT, ma riguarda la scala regionale.

### *3.4. Le politiche transfrontaliere e interregionali: il caso dell'Alto Adige*

L'Alto Adige rappresenta un caso virtuoso per quanto riguarda l'uso del trasporto pubblico a livello transfrontaliero. Infatti, circa il 25% dei pendolari frontalieri utilizza i mezzi pubblici, contro una media inferiore al 10% in numerose altre regioni europee (Connect2CE, 2018f). Tale percentuale è simile a quella riguardante i viaggi intra-regionali (Astat, 2017c). Questo dato evidenzia come l'integrazione attraverso i confini sia stata positivamente sviluppata a tal punto da restituire un uso del TP transfrontaliero pressoché uguale a quello domestico. Questo risultato è frutto sia dei vari interventi realizzati a livello euro-regionale sopra descritti, sia delle scelte prese dalla provincia, che della cooperazione istituita con il Cantone dei Grigioni (650 pendolari giornalieri, Astat, 2017b). La collaborazione con i Grigioni permette un servizio transfrontaliero tra Malles (capolinea della ferrovia della Val Venosta) e i due centri svizzeri di Martina e Zernez. Per entrambe queste destinazioni sono garantite 14 connessioni giornaliere per direzione, armonizzate con le tabelle orarie ferroviarie. Per quanto concerne invece le relazioni interregionali, vengono forniti giornalmente 43 collegamenti con Trento, di cui 32 sono connessioni regionali mentre le restanti 11 di lunga percorrenza. Verso altre destinazioni in Veneto e Trentino sono invece disponibili connessioni tramite autobus, incluse numerose rinomate destinazioni turistiche (Connect2CE, 2018f). Infine, attraverso ulteriori sviluppi interni alla provincia, sono attesi alcuni benefici a livello transfrontaliero, come ad esempio l'introduzione di una connessione diretta Malles-Merano-Bolzano-Bressanone-Lienz. Questa sarà possibile grazie all'elettrificazione della linea della Val Venosta e alla realizzazione della variante della Val di Riga, interventi

che mirano all'abbattimento degli ostacoli di interoperabilità che attualmente sussistono tra le diverse linee ferroviarie altoatesine (STA, 2018b).

Anche per i temi di tariffazione e info-mobilità, la provincia ha sviluppato diverse integrazioni transfrontaliere e interregionali. Per quanto concerne il modello tariffario, il sistema chilometrico altoatesino include anche le principali destinazioni straniere di Innsbruck, Lienz e Martina, oltre che alcune destinazioni interregionali quali Trento e vari nodi turistici nella zona dolomitica. In questo modo, gli utenti in possesso del titolo di viaggio della provincia (Alto Adige pass) possono utilizzare questo strumento anche per raggiungere tali destinazioni, senza bisogno di biglietti supplementari (STA, 2019). Esclusa da questa integrazione è solo la connessione Malles-Zernez, per la quale è necessario l'acquisto di un biglietto separato di AutoPostale. Allo stesso tempo, è importante sottolineare che i sistemi tariffari integrati in questo titolo di viaggio non sono armonizzati, e pertanto il costo delle tratte in territorio austriaco sono calcolate secondo il piano previsto dagli operatori austriaci (Connect2CE, 2018f). Una simile copertura geografica riguarda anche il sistema informativo. La piattaforma Südtirol Mobil include tutti i modi di trasporto disponibili nella provincia, così come tutte le principali connessioni transfrontaliere e interregionali descritte, tutte le connessioni ferroviarie del Tirolo e tutte le linee d'autobus dei Grigioni. Un'ulteriore estensione di questa copertura è in fase di valutazione con l'inclusione dell'intera offerta di trasporto austriaca, e delle province di Udine, Pordenone e Belluno (Connect2CE, 2018f). Uno dei maggiori ostacoli a questa operazione riguarda la tipologia e qualità dei dati forniti dalle regioni citate, che richiedono un importante lavoro di armonizzazione.

Per quanto riguarda la multi-modalità, tra il 2008 e oggi la provincia ha introdotto un nuovo sistema orario cadenzato e integrato che include sia il trasporto su gomma che su ferro (ispirato al modello svizzero "Bahn 2000", Connect2CE, 2018f). Attraverso questo accorgimento l'integrazione multimodale è stata rafforzata per l'intera provincia, sfruttando un sistema facilmente comprensibile per l'utente (cadenzamenti di 30 minuti ai minuti 00 e 30 o 15 e 45 di ogni ora nelle principali stazioni). Questo tipo di struttura non coinvolge solamente i sistemi di trasporto tradizionali, ma anche le principali funivie, come quella del Renon, che costituisce un vero e proprio sistema di trasporto pubblico a livello intercomunale. Altri interventi di integrazione multimodale riguardano la copertura del primo e ultimo miglio attraverso soluzioni di mobilità lenta. La città di Bolzano è esemplificativa in tal senso, data la fitta infrastruttura di percorsi ciclabili che attraversa le diverse parti della città e permette al 26% della popolazione di raggiungere quotidianamente il posto di lavoro o studio (Astat, 2017c). L'introduzione di un sistema di *Ciclopolitana*, prevista per l'anno in corso e i cui lavori sono iniziati nella primavera 2018, rappresenta una testimonianza ulteriore di tale approccio.

### *3.5. Punti di forza e debolezze delle quattro scale indagate*

Considerando quanto descritto nelle quattro sottosezioni precedenti, si possono riscontrare diversi livelli di attenzione e sviluppo del trasporto transfrontaliero. La Tabella 1 restituisce sinteticamente quanto emerso, distinguendo punti di forza e debolezza appartenenti alle quattro scale indagate per quanto riguarda i tre temi transfrontalieri considerati.

Dal punto di vista strategico, sia a livello europeo che alpino, il trasporto pubblico transfrontaliero ha fino ad ora rivestito un ruolo marginale. I primi finanziamenti della CE (140 mln stanziati nel 2017 per sanare mancanze infrastrutturali transfrontaliere) rappresentano una novità in tal senso, anche se manca ancora una visione condivisa su questo tipo di mobilità, a differenza di quanto sviluppato invece per i principali corridoi della rete TEN-T. A livello alpino è generalmente riscontrabile una maggiore attenzione; tuttavia anche in questo caso non è presente una strategia comune, ma piuttosto alcune linee di indirizzo perlopiù generiche. Decisamente diverso è invece il ruolo rivestito dalla scala euro-regionale e regionale nei casi studio indagati. Entrambe le scale mostrano un impegno attivo sul tema e la partecipazione allo sviluppo di diverse politiche che hanno portato a virtuosi livelli di integrazione per tutti i tre temi indagati. Tenendo in considerazione questi aspetti, sarebbe auspicabile un maggiore sviluppo di politiche top-down, che possano dare un inquadramento strategico al tema, nonché di linee guida orientate al lungo periodo. Allo stesso tempo, le esperienze dell'Euroregione Tirolo Alto-Adige Trentino rappresentano un riferimento per lo sviluppo di altre cooperazioni transfrontaliere tanto in contesti urbani quanto rurali, allo scopo di mettere a sistema le buone pratiche sviluppate localmente e promuovere lo sviluppo di ulteriori politiche.

## **4. Verso una visione integrata del trasporto transfrontaliero nello spazio alpino**

A livello di macroarea, EUSALP può rappresentare lo strumento operativo adatto a favorire lo sviluppo di una visione integrata rispetto alle tematiche descritte in precedenza. EUSALP nasce infatti per fornire una strategia comune in grado di risolvere le diverse problematiche che si riscontrano nella macroregione alpina. Con tale delimitazione geografica, non si intende esclusivamente lo spazio alpino, bensì anche il territorio prealpino e le grandi aree metropolitane che lo circondano, con ciò confermando l'importanza delle relazioni tra realtà sociali ed economiche molto diverse tra loro, ma che sono in grado di influenzare direttamente l'area alpina.

*Tabella 1 – Punti di forza e debolezza delle quattro scale indagate nei tre temi del TP transfrontaliero*

<i>Scala di riferimento</i>	<i>Tema affrontato</i>	<i>Principali punti di forza</i>	<i>Principali debolezze</i>
Europea	Connettività	Stanziamiento dei primi fondi e svogimento dei primi studi sul tema	Assenza di strategie condivise per intervenire sulle connessioni mancanti
	Info-mobilità e tariffazione	Presenza di direttive per la progressiva standardizzazione dei dati	X
	Multi-modalità	Sviluppo delle tematiche trattate nel “Year of Multi modality”	Attenzione principalmente rivolta al trasporto merci, con un ruolo marginale del trasporto passeggeri
Alpina	Connettività	Attenzione al tema attraverso alcune linee di indirizzo generali	Assenza di strategie condivise per intervenire sul tema
	Info-mobilità e tariffazione	Attenzione al tema per orientare il turismo verso il trasporto pubblico	X
	Multi-modalità	Attenzione al tema soprattutto in riferimento alle aree remote	Attenzione principalmente rivolta ai sistemi alternativi piuttosto che alle sinergie multimodali
Euroregionale (GECT Tirolo Alto-Adige Trentino)	Connettività	Sviluppo di numerose connessioni transfrontaliere e risoluzione delle barriere di interoperabilità	X
	Info-mobilità e tariffazione	Sviluppo di alcuni prodotti tariffari alla scala euroregionale	Difficoltà nell’armonizzazione dei sistemi tariffari tra differenti paesi
	Multi-modalità	Promozione della multimodalità locale in sinergia con lo sviluppo la rete di trasporto principale	X
Regionale (Alto Adige)	Connettività	Sviluppo di ulteriori connessioni con la Svizzera e miglioramenti regionali con impatto transfrontaliero	X
	Info-mobilità e tariffazione	Sviluppo di prodotti tariffari e informativi con una copertura transforntaliera	Mancata integrazione di alcune connessioni nel sistema tariffario e difficoltà di armonizzazione.
	Multi-modalità	Sviluppo di una tabella oraria cadenzata basata sulla rete di trasporto principale	X

*Nota:* “X” indica l’assenza di principali punti di forza o debolezza.

Nello specifico, il Gruppo di Azione 4 (EUSALP, 2016) si occupa dei temi legati alla mobilità e ai trasporti. All'interno del programma di lavoro che è stato condiviso tra i partecipanti (e che comprendono i rappresentanti delle Regioni incluse nel perimetro EUSALP, degli Stati membri e di rilevanti portatori di interesse) figura espressamente come uno dei punti chiave il tema del miglioramento del trasporto pubblico, con un particolare focus sui collegamenti ferroviari. Questa attività dovrebbe portare ad una metodologia condivisa per valutare in ogni caso specifico se la chiusura del gap esistente è giustificata o meno, considerando non solo gli aspetti finanziari, ma anche quelli socio-economici e spaziali. La metodologia dovrà essere applicata sia per la valutazione degli esempi forniti dai membri del Gruppo di Azione, sia per la proposta di nuove connessioni attualmente interrotte o non esistenti, con ciò puntando a risolvere molte delle criticità transfrontaliere precedentemente presentate.

Con questo approccio, si cerca di costruire un quadro comune partendo dalle esigenze espresse dai singoli partecipanti, adottando un approccio complementare rispetto a quello bottom-up fornito dalle reti TEN-T. La vera sfida è di natura duplice, interna ed esterna rispetto al gruppo di lavoro: dal lato interno, si tratta principalmente di trovare l'accordo strategico sul quadro d'insieme da restituire, lasciando poi ai singoli membri l'identificazione e la proposta dei casi specifici da analizzare; dall'altro lato, si tratta di riuscire a conciliare tale visione con quella promossa dalla rete TEN-T, mettendo così a sistema collegamenti di natura transnazionale e di media-lunga distanza (pensati prevalentemente per attraversare, piuttosto che servire, le Alpi) con altri di natura (trans)regionale e transfrontaliera. È del tutto evidente che solo questa integrazione può garantire un reale funzionamento del trasporto pubblico all'interno dell'area alpina, rendendolo un'alternativa possibile al mezzo privato, che, come ricordato nell'articolo, oggi costituisce la grande maggioranza degli spostamenti.

In Ravazzoli *et al.* (2017) è stato dimostrato come in Alto Adige, rispetto alle destinazioni transregionali più importanti (Innsbruck, Verona), l'introduzione delle nuove linee AV e l'integrazione con il trasporto pubblico possano far diventare quest'ultimo più competitivo in termini di tempi di percorrenza rispetto alla vettura privata. Tale analisi dovrebbe essere estesa anche in altri contesti e considerando diverse origini e destinazioni, per verificare tale assunto da un punto di vista sistemico. Se tali risultati saranno confermati anche a scala più ampia, i presupposti per un cambiamento di paradigma possono diventare più concreti. EUSALP, in questo contesto, rappresenta indubbiamente un elemento in grado di rafforzare l'integrazione a livello trans-regionale.

## 5. Conclusioni

Da quanto descritto nei paragrafi precedenti dovrebbe risultare sufficientemente chiaro come il trasporto pubblico transfrontaliero sia un tema con importanti margini di sviluppo, sia per quanto riguarda l'introduzione di approcci strategici a macro-scala, sia per quanto concerne le politiche attuabili attraverso cooperazioni transfrontaliere. Apportare miglioramenti in entrambi questi ambiti può accrescere la competitività del TP e promuoverne l'uso da parte di pendolari e turisti (diminuendo così le esternalità attualmente prodotte). Il cambiamento di mentalità a cui si sta assistendo e che tende a ridimensionare il ruolo del mezzo privato come vettore degli spostamenti, suggerisce che tale approccio possa diventare, nei prossimi anni, il presupposto per reali cambiamenti nel modo di concepire la mobilità, compresa quella transfrontaliera.

Allo stesso tempo, le problematiche presentate in questo contributo come tipiche delle aree di frontiera possono interessare anche altri contesti, dove simili discontinuità di servizio, sebbene non legate alla presenza di un confine nazionale, determinano un calo improvviso nella funzione che lega le prestazioni del TP e la distanza percorsa (Nijkamp *et al.*, 1990; Ratti, Reichman, 1993). Tali problematiche si verificano ad esempio tra i centri metropolitani e le relative aree periferiche, attraverso i confini regionali, o in aree scarsamente popolate. Tenendo in considerazione questa condizione, l'analisi qui proposta potrebbe trovare ragione di applicazione in numerosi altri contesti che, tanto quanto le aree transfrontaliere, sono interessate dalla presenza di barriere nell'operatività del trasporto pubblico.

Sulla base di queste osservazioni, in futuro possono essere sviluppate diverse linee di ricerca. Da una parte sono cruciali studi che approfondiscano l'introduzione di macro-strategie per il TP transfrontaliero per stimolarne un miglioramento. Dall'altra parte, studi focalizzati sulla comprensione dei vari tipi di barriere che interessano l'operatività del trasporto pubblico (indipendentemente che queste siano geopolitiche o di altra natura) possono introdurre nuovi punti di vista sul tema. In entrambi i casi, tali contributi possono promuovere e rafforzare soluzioni più sostenibili e alternative al mezzo privato, anche per un settore in crescita quale quello della mobilità transfrontaliera.

## Riconoscimenti

Le attività di ricerca che hanno condotto ai risultati qui presentati sono state finanziate nell'ambito del programma Interreg Central Europe, Progetto numero CE886, CONNECT2CE Improved rail connections and smart mobility in Central Europe.

## Bibliografia

- AC-SA-PNV, Area Civica Stella Alpina Pour Notre Vallée (2017), Prolungamento della ferrovia da Pré-Saint-Didier a Courmayeur – Le scelte saranno definite con il Programma Strategico – <http://www.stella-alpina.org/>.
- Alpine Convention (2007), *Alpine Signals – Special edition 1. Transport and Mobility in the Alps*. Innsbruck – Bozen: Permanent Secretariat of the Alpine Convention.
- Alpine Convention (2018), *The Alps in 25 maps*. Bozen: Permanent Secretariat of the Alpine Convention.
- Alpine Pearls (2019), *Alpine Pearls – Homepage* – [www.alpine-pearls.com](http://www.alpine-pearls.com).
- AlpInfoNet (2019), *Nachhaltig reisen in den Alpen* – [www.alpine-space.org](http://www.alpine-space.org).
- Astat (2017a), *Turismo in alcune regioni alpine – 2017*. Bozen: Autonomous Province of Bolzano – Provincial Institute of Statistics ASTAT.
- Astat (2017b), *Astat info – Andamento turistico. Stagione invernale 2017/2018*. Bozen: Autonomous Province of Bolzano – Provincial Institute of Statistics ASTAT.
- Astat (2017c), *Mobilität und Verkehr in Südtirol / Mobilità e traffico in provincia di Bolzano 2015*. Bozen: Autonomous Province of Bolzano – Provincial Institute of Statistics ASTAT.
- Castanho R.A., Vulevic A., Cabezas Fernández J., Fernández-Pozo L., Naranjo Gómez J.M., Loures L.C. (2017), Accessibility and connectivity – Movement between cities, as a critical factor to achieve success on cross-border cooperation (CBC) projects. A European analysis. *Sustainable Cities and Society*, 32: 181-190. Doi: 10.1016/j.scs.2017.03.026.
- Committee of the Regions (2016), *The potential of closing the missing links of small scale infrastructure in Europe's border regions for growth and employment: recommendations for the way ahead*. Brussels: CoR.
- Connect2CE (2018a), *Deliverable D.T1.2.5 – Territorial need assessment for Slovenia*. Slovenia: Contribution from: PP7 –Institute of traffic and Transport Ljubljana, PP10 – Slovenian railways – Passenger transport – [www.interreg-central.eu](http://www.interreg-central.eu).
- Connect2CE (2018b), *Deliverable D.T1.2.6 – Territorial need assessment of Continental Croatia*. Hungary: Contribution from: PP5 – HZ Passenger Transport Ltd – [www.interreg-central.eu](http://www.interreg-central.eu).
- Connect2CE (2018c), *Deliverable D.T1.2.7 – Territorial need assessment of Western Hungary*. Hungary: Contribution from: PP6 – KTI Institute for Transport Sciences Non Profit Ltd – [www.interreg-central.eu](http://www.interreg-central.eu).
- Connect2CE (2018d), *Deliverable D.T1.2.15 – Transnational study on info-mobility*. South Tyrol: Contribution from: PP2 – European Academy of Bolzano/Bozen – [www.interreg-central.eu](http://www.interreg-central.eu).
- Connect2CE (2018e), *Deliverable D.T1.2.14 – Transnational study on tariffs and ticketing*. South Tyrol: Contribution from: PP7 –Institute of traffic and Transport Ljubljana, PP10 – Slovenian railways – Passenger transport – [www.interreg-central.eu](http://www.interreg-central.eu).
- Connect2CE (2018f), *Deliverable D.T1.2.2 – Territorial need assessment for South Tyrol*. South Tyrol: Contribution from: PP2 – European Academy of Bolzano/Bozen – [www.interreg-central.eu](http://www.interreg-central.eu).
- De Boer E. (2001), *Openness: A Value in Itself? The Case of the Dutch-German Ems-Dollart Region. In Gaining Advantage from Open Borders: An Active Space Approach to Regional Development*. London: Routledge.

- Deutsche Bahn AG, Unternehmensbereich Personenverkehr, Marketing (2018), *Bergsteigerbus* – [www.rvo-bus.de](http://www.rvo-bus.de).
- Dubois D., Caubel D. (2014), *Sustainable mobility solutions in remote alpine territories*. Bozen: Alpine Convention, Working Group Transport.
- Engadin St. Moritz (2016), *Engadin St. Moritz. Facts and Figures* – [www.engadin.stmoritz.ch](http://www.engadin.stmoritz.ch).
- Euregio Tirolo Alto-Adige Trentino (2019), *Nuovi orari treni e bus, arriva il diretto Trento–Innsbruck* – [www.europaregion.info](http://www.europaregion.info).
- European Commission (2011), *White Paper 2011, Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2015), *Flash Eurobarometer 422. Cross-border cooperation in the EU – Directorate-General for Regional and Urban Policy and Directorate-General for Communication*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2016), *Study on ITS Directive, Priority Action A: The Provision of EU-wide Multimodal Travel Information ServicesD5 – Final Report – Directorate-General Mobility and Transport, Under Framework Contract MOVE/C3/SER/2014-471*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2017a), *Progress report on implementation of the TEN-T network in 2014-2015 – Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2017b), *Delivering TEN-T. Facts & figures September 2017 – Directorate General for Mobility and Transport, Directorate B – Investment, Innovative & Sustainable Transport, Unit B1 – Transport Networks*. Brussels: European Commission.
- Eurostat – Statistics explained (2016), *Inland transport infrastructure at regional level – Statistics Explained* – <https://ec.europa.eu>.
- Eurostat – Statistics explained (2017), *Tourism Statistics – Statistics Explained* – <https://ec.europa.eu>.
- Eurostat (2016), *Statistics on commuting patterns at regional level – Statistics Explained*. – <https://ec.europa.eu>.
- Eursels R. (2018), *2018 – Year of Multimodality* – <https://ec.europa.eu/transport>.
- EUSALP – EU Strategy for the Alpine region (2016), *Action Group 4* – [www.alpine-region.eu](http://www.alpine-region.eu).
- Gerber P. (2012), *Advancement in Conceptualizing Cross-Border Daily Mobility: the Benelux Context in the European Union*. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 12, 2: 178-197.
- Gottholmseder G., Theurl E. (2007), *Determinants of cross-border commuting: Do cross-border commuters within the household matter?* *Journal of Borderlands Studies*, 92, 2: 97-112. Doi: 10.1080/08865655.2007.9695679.
- Info vigezzinacentovalli (2019), *Centovalli Vigezzina – Home page*. <https://vigezzinacentovalli.com>.
- Interreg Central Europe (2018), *Connect2ce* – [www.interreg-central.eu](http://www.interreg-central.eu).
- Kranebitter T., Steiner G., Suntinger N. (2017), *Analysis of the technical state-of-the-art of regional public transport systems and particularly flexible systems in the region of East Tyrol – Austria* – [www.interregeurope.eu/lastmile](http://www.interregeurope.eu/lastmile).
- Lago Maggiore Express (201), *Home page* – [www.lagomaggioreexpress.it](http://www.lagomaggioreexpress.it)

- Landesregierung A. der T. (2018), *Ein Jahr VVT-Tarifreform* – [www.tirol.gv.at](http://www.tirol.gv.at)
- Liser – Luxembourg Institute of socio-economic research (2015), *Opportunities of cross-border cooperation between small and medium cities in Europe* – Luxembourg: LISIER.
- Louise-Adèle J., Thaler R., Holzer V., Molitor R., Clees L., Collon H., Leimer R., Schönfelder S., Ruiz G. (2008), *Public transport accessibility of Alpine tourist resorts from major European origin regions and cities*. Vienna: Alpine Convention, Subgroup Sustainable Mobility.
- Lun G., Perkmann U., Vikoler S. (2017), *La Ferrovia della Val Venosta – Un motore per lo sviluppo regionale. Il punto di vista degli stakeholder. IRE Rapporto 4.17*. Bolzano: STA, IRE Istituto di ricerca economica, Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano.
- Medeiros E. (2018), Cross-border transports and cross-border mobility in EU border regions. *Case Studies on Transport Policy*: 7, 1: 1-12. Doi: [10.1016/j.cstp.2018.11.001](https://doi.org/10.1016/j.cstp.2018.11.001).
- MKW Wirtschaftsforschung GmbH, Empirica Kft (2009), *Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries*. Mimeo.
- Mont-Blanc Express (2018), *La voie royale pour le Mont-Blanc*. [www.mont-blanc-express.com](http://www.mont-blanc-express.com).
- MOT – Transfrontalier Operational Mission (2014), *Espaces-transfrontaliers* – [www.espaces-transfrontaliers.org](http://www.espaces-transfrontaliers.org).
- MOT – Transfrontalier Operational Mission (2018), *Espaces-transfrontaliers – Projects* – [www.espaces-transfrontaliers.org](http://www.espaces-transfrontaliers.org).
- Nijkamp P., Rietveld P., Salomon I. (1990), Barriers in spatial interactions and communications. *The Annals of Regional Science*, 24, 4: 237-252. Doi: [10.1007/BF01580472](https://doi.org/10.1007/BF01580472).
- Pronello C., Camusso C. (2017), Users' needs and business models for a sustainable mobility information network in the Alpine Space. *Transportation Research Procedia*, 25: 3590-3605. Doi: [10.1016/j.trpro.2017.05.323](https://doi.org/10.1016/j.trpro.2017.05.323).
- Pucher J., Kurth S. (1995), Verkehrsverbund: the success of regional public transport in Germany, Austria and Switzerland. *Transport Policy*, 2, 4: 279-291. Doi: [10.1016/0967-070X\(95\)00022-1](https://doi.org/10.1016/0967-070X(95)00022-1).
- Ratti R. (2001), *Gaining Advantage from Open Borders: An Active Space Approach to Regional Development*. London: Routledge.
- Ratti R., Reichman S. (1993), *Theory and practice of transborder cooperation*. Basel: Helbing & Lichtenhan.
- Ravazzoli E., Streifeneder T., Cavallaro F. (2017), The Effects of the Planned High-Speed Rail System on Travel Times and Spatial Development in the European Alps. *Mountain Research and Development*, 37, 1: 131-140. Doi: [10.1659/MRD-JOURNAL-D-15-00051.1](https://doi.org/10.1659/MRD-JOURNAL-D-15-00051.1).
- Rietveld P. (1993), Transport and Communication Barriers in Europe. In: Cappellin R., Batey P. (eds.), *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. London: Pion. 47-50.
- Rietveld P. (2012), Barrier Effects of Borders: Implications for Border – Crossing Infrastructures. Delft University of Technology. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 12, 2: 150-166.
- SBB (2019), *Alles für Ihre Mobilität | SBB*. <https://www.sbb.ch>.
- Schiebel J., Omrani H., Gerber P. (2015), Border effects on the travel mode choice of resident and cross-border workers in Luxembourg. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 1, 4: 570-596.

- Sippel L., Nolte J., Maarfield S., Wolff D., Roux L. (2018), Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders. Final report. Luxembourg: European Commission – Directorate-General for Regional and Urban Policy.
- Smith J. (2016), Action Plan and Directive – <https://ec.europa.eu>.
- STA (2018a), Nuovo progetto ferroviario: un treno Cortina – Val Pusteria – Bolzano: STA – Strutture Trasporto Alto Adige SpA.
- STA (2018b), Elettrificazione Ferrovia Val Venosta: si procede passo dopo passo – Bolzano: STA – Strutture Trasporto Alto Adige SpA.
- STA (2019), AltoAdige Pass, un Pass per tutti | Südtirol Mobil | Mobilità Alto Adige – Bolzano: STA – Strutture Trasporto Alto Adige SpA.
- The Greens/EFA (2012), Die Lücke Muss Weg! 15 Projekte für das Zusammenwachsen Europas auf der Schiene – [www.greens-efa.eu](http://www.greens-efa.eu).
- The Greens/EFA (2017), Missing Links – [www.greens-efa.eu](http://www.greens-efa.eu).
- Vallee de Chamonix Mont-Blanc (2017), Guest Card, advantages – [www.chamonix.net](http://www.chamonix.net).
- van Exel J., Rienstra S., Gommers M., Pearman A., Tsamboulas D. (2002), EU involvement in TEN development: network effects and European value added. *Transport Policy*, 9, 4: 299-311. Doi: 10.1016/S0967-070X(02)00016-1.
- VBB – Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (2014), EU-Spirit – European travel information network – <https://eu-spirit.eu>.
- Vickerman R. (2015), High-speed rail and regional development: the case of intermediate stations. *Journal of Transport Geography*, 42: 157-165. Doi: 10.1016/j.jtrangeo.2014.06.008.
- VVT (2019), Verkehrsverbund Tirol – Mehr sehen vom Land – [www.vvt.at](http://www.vvt.at).
- Zillmer S., Hans S., Hsiung C.H., Le Moglie P., Carius de Barros K. (2018), EGTC monitoring report 2017. Brussels: Committee of the Regions, Spatial Foresight, and T33.

## **Towards an integrated vision of cross-border transport in the alpine regions**

### **Abstract**

Cross-border mobility is a growing phenomenon at the European level. On the one hand, commuters that cross borders have tripled in the last 20 years; on the other hand, flows of tourists passing through frontiers for leisure purposes have significantly increased, especially in the Alpine regions. Despite the strong growth of this demand, cross-border public transport supply still presents several barriers, which result in a mainly private oriented modal choice, with consequent negative effects in terms of externalities. This contribution analyses the technical and political barriers affecting cross-border public transport supply (i.e. connectivity, info-mobility and tariffs, multimodality), and considers four scales of intervention crucial to address this theme (namely, the European, Alpine, Euro-regional and regional ones). With this analysis, the limits in building a common strategy (rather than just single policies) to address the challenge of cross-border transport are highlighted. To tackle these limits at the Alpine level, the promotion of an integrated approach that holds together both main transnational corridors and minor cross-border connections is considered feasible through relevant international bodies, such as the EUSALP Action Group 4. Indeed, this strategical initiative can contribute to set up an integrated network for the Alpine space, in order to change the current paradigm of cross-border mobility.

# Maieutic for dialogue: connecting an argumentative approach to mediation and educational transactional analysis

*Federico Reggio\**, *Marina Sartor Hoffer*<sup>o</sup>

## Abstract<sup>1</sup>

*The acquisition of relational and communicative skills is one of the main goals of an educational system that aims at promoting non-violent, inclusive and participative societies. Dialogue is the key factor for such purpose, acting both as a means and as a goal that education ought to achieve. According to this perspective, Education to Dialogue matches ethical-behavioural aspects (dialogue as expression of interconnectedness) and logical-argumentative competences (dialogue as instrument of communication). Such elements trace connected dimensions: (1) the ability of managing a constructive communication, which implies both correct reasoning and effective expression; (2) the ability of creating and managing a situation of communicative reciprocity, which is an instrument for preventing and transforming conflicts (3) the acquisition of existential skills as a value of acceptance and respect of the others.*

*Relational Skills play a vital role in a territory like South-Tyrol, characterized by the interaction of different cultures and languages and by the necessity of matching the protection of identities with the aim of an inclusive and participatory society (Horizon 2020). The goal of this paper is to outline some conceptual and methodological signposts for the Education to Dialogue by drawing perspectives, concepts and methodologies from both Conflict Mediation and Educational Transactional Analysis. This interdisciplinary work is directed to those who are professionally involved at all levels of education, with the purpose of offering a first conceptual framework for developing programmes and proposals aimed at introducing and empowering communicative attitudes and skills.*

---

\* Lawyer, Mediator, PhD in Philosophy of Law, method and Legal Tradition, Bozen, Italy, e-mail: federicoreggio@yahoo.it.

<sup>o</sup> Free University of Bozen, Department of Computer Science, Bozen, Italy, e-mail: marina.sartor@unibz.it.

1. Authors of the 1st, 2nd, 5th and 8th paragraphs are Reggio and Sartor-Hoffer; Reggio is the author of the 3rd and 6th paragraphs and Sartor-Hoffer is the author of the 4th and 7th paragraphs.

## 1. A vignette: harmonic relationships as a wealth and true resource for a territory

In his insightful work on the *art and soul* of building peace, *The moral Imagination*, the famous scholar and peacebuilder John Paul Lederach suggests that – in order to correctly relate to a certain context – it is fundamental to understand (and connect to) what he calls “*the soul of the place*” (Lederach, 2005, p. 106). With that word the Author provokes his readers to a different understanding of commonly adopted concepts, such as *definition of conflict roles*, *historical analysis of the conflict*, or *assessment of the needs and interests of the target setting*, which are usually fundamental in the first step of a peace process, such as the ‘mapping’ of the situation on which interventions ought to be designed and evaluated. This activity includes understanding the origin of the situation, its outputs and trying to evaluate possible scenarios and developments.

Had such analysis been performed without adequate attention also to the interconnections between those elements and their territory, as well as the human, relational dimension that ‘lives’ and ‘interacts’ in that context (properly: the ‘soul’ of the place), this would negatively affect the whole understanding of the situation, as well as the possibility of fully interacting with it. Without attention to the human, relational interconnections (and their interconnections with the other elements that form a certain context), each analysis and intervention would sort out to be abstract, lacking correct ‘fine-tuning’, and, therefore, ineffective if not even backfiring.

This peculiar attention to the ‘web’ of interactions – seen both diachronically and synchronically – is a key element of the approach named *Conflict Transformation*, whose core-idea lays in proposing a relational approach to the issue of understanding and transforming conflict: this relies on the premise that conflict itself is placed within a complex pattern of relationships (Lederach, 2003; Canino-Hjort, 2017). Understanding relational dynamics and working with them is therefore the key for promoting constructive and lasting albeit not static balances, whose effectiveness relies on the fact that they are supported and “experienced” by the people who are acting and inter-acting in a certain context.

Lederach’s invitation can be applied, in our view, also to the broader context of social interventions, as building lasting and constructive change – one of conflict transformation’s cornerstones – is a goal that each society can assume, maybe only with the purpose of preventing potential conflict and transforming the ‘energies’ of those controversies that each society experiences into forces which can promote positive change.

Harmonic relationships are not only a goal that regards those societies which are sadly challenged by hard and open conflicts: harmonic relationships between

people, and between people and their context, even in historical and geographical terms, are a true resource and wealth for a territory.

The word *harmony* connects to the greek notion of *harmonia*, strictly bound to the classical idea of *kosmos*: these concepts do not evocate a geometrical and static order, where differences are unwelcome, but rather a dynamic and ‘holistic’ view of order, in which differences and commonalities find a way to virtuously and ‘euphonically’ coexist and interact (Moro, 2014). Elements which are part of a *kosmos* are not mutually indifferent, but all contribute to forming it; moreover, the order they belong to cannot be thought as the mere ‘sum’ of each part, as their interaction and their connections are themselves fundamental elements, albeit not being properly ‘parts’.

It is no surprise that such image refers to a musical metaphor, as ‘harmony’ requires, rather than the absence of tensions and dissonances, the ability of finding a way to ‘ride’ the ‘waves’ of those tensions and find a way for them to finally (and sometimes surprisingly) resolve (Cooley, 2006). This also helps to outline how a constructive change might happen: changes challenge and put at stake previously consolidated balances, but changes occur, and therefore challenge our ability of dealing with them in a constructive way.

To remain in the musical metaphor, we are constantly challenged by the issue of ‘modulating’ between contrasts, as, e.g., between *identity* and *diversity*, between *tradition* and *innovation*, between *local* and *global*: and the way we do it cannot be standardized (as though we were not a part of such order, and dominated it from above, which is both conceptually and practically impossible): *harmony* opens also to the unexpected, and in the meantime requires not to lose connection from where we come from, as a trace of the past is always incorporated in the present and in the future. Somehow, in a dynamic situation, the question about “where we are” implies also the question about where we come from and where we are going (Lederach, 2005, p. 106).

Much of what we outlined so far has much to do with dialogue and mediation, as both dialogue and mediation express connection, attention to commonalities and differences, research for harmony, capability to deal with tensions and contrasts in a non-destructive way.

Through a metaphorical vignette, we tried to stretch a first suggestion of a dynamic and contextual idea of *territory*, in which several different elements continuously interact and contribute to portraying ‘the soul of the place’, that is, in some sense, some sort of ‘hidden treasure’ for each (territorial, social, cultural...) area. Accessing that material and immaterial worth, developing its potential, preventing the risk of its deployment is a vital goal for each community, and in a broader sense, social environment: moreover, according to our view, this also requires a *quest for harmony*, in which dialogue and mediation

are key-factors, both for preventing conflicts or other negative interactions and for fostering positive ones, which can help developing a territory's potentials in a way in which its different components are valorized and protected in the meantime. This is why, in a mid-long-term perspective, also an "education to dialogue" turns to be one of the best investments for a territory and for the communities which live in it.

## **2. Potentials of a transformative approach – Contextualizing a proposal**

Potential and actual conflict is inevitable in human relationships, and this is remarkably visible at various levels of our complex, western societies, in which the lack of open conflicts (wars, civil wars) within each territory is paired by an underlying restlessness at an interpersonal and micro-social level, which affects both the sense of security and the sense of belonging that people have (Beck, 1992). It seems that western societies are 'pacified', on one hand, but quite restless on the other, so that interpersonal, communitarian and social bonds – including those based on mutuality, reciprocity or solidarity – tend to be weakened. This is quite visible in the issue of citizenship (which cannot be here fully stretched), in which many different and inter-related tensions are at stake, such as, for instance: the promotion of participatory and inclusive societies and the protection of cultural, linguistical and historical identities; the globalized dimension of economy and social interactions and the fact that people still live and act within territories, cultures and communities (Bulmer *et al.*, 1996; Castells, 1997; Etzioni, 1993; Karp D., 2000).

The absence of open conflicts is surely a resource and a quite positive element for a society, but this does not mean that such society is truly at peace and able to constructively rely on its resources.

We could somehow say that the lens of '*conflict transformation*' is, therefore, quite useful also for those contexts which do not experience an open conflict, as it helps understanding relational and contextual dynamics in their potentials and limits and work on them in a harmonic and interconnected way.

One of the limitations of other approaches to conflict resolution is, in our view, their tendency of developing a static and synchronic portrait of the situation, while *conflict transformation* invites to deeply consider it within its (social, geographical, historical, natural, communitarian) context: this means that analyzing relational dynamics requires a specific attention to the history, geography, economy and "social morphology" of a territory, and this has to be filtered through the lens of the relationships involved, at all their levels (personal, interpersonal, communitarian, inter-communitarian, societal, structural).

Such an approach, open to complexity but also to constructive change, is useful also in the designing of contextual interventions, meant to foster and empower the actual resources of a given territory, among which relationships play quite a vital role (see, with specific reference to the issue of indirect competition, Faccioli, 2015). In this sense, the lens of *conflict transformation* can result quite useful also for the prevention of conflicts, as well as for the development of positive changes.

Acquiring methodologies and tools for *conflict transformation* can be quite useful in designing the development of a territory in its various dimensions, including the communitarian and social level, the economical level, and the design of structures and infrastructures (Faccioli, 2015). This also helps preventing controversy, whose negative outputs can be quite visible both at a political and at a legal level. According to this perspective, *education to dialogue* and *mediation* are here understood in a broader sense, whose field of application is larger than the one of “solving conflict”, as it includes both the field of education and, in a wide sense, the “political” dimension of the harmonic life and development of a certain context.

Southern Tyrol is quite a specific and interesting territory, which requires careful and deep analysis in order to fully draw from its potentials and avoid (potential) conflictual dynamics that underlie its past and present. It is, first of all, a region ‘of borderlines’, and, in its history, shows the ambivalence of the concept of “frontier” (*Grenze*): frontiers are a *figure of limit*, as on one hand they ‘contain’ (*Schranke*) and protect (*Schutz*), but on the other, by de-limitating, they both ‘state differences’ and habilitate connections (Illetterati, 1996). Thanks to delimitations, identity and differences can be understood, and this is also the base for promoting relationships, as relationships rely on both identity and difference. Frontiers are, therefore, not only constraints, but also connection-points, and in this polyvalence the attitude that people develop towards such notion can truly make the difference.

Often regions placed at a borderline experience wider and more pervasive connections between languages, peoples and cultures, and while often this can be source for conflict, this can also be seen as an enrichment: paradoxically, the meeting of diversities can be part itself of a certain identity, if it is welcomed and understood as one of its constitutive characters. This requires, nevertheless, the attitude to seeing this phenomenon as part of a territory, and as an opportunity for its people. The interactions of identities and diversity can actually become a means for shaping a peculiar identity at a higher and wider level, without meaning the loss of specificity for those elements that contributed to it.

There are connections and challenges also within the territory, which require a correct attitude to reading ‘through the lines’ of contextual relationships, and to

understanding their dimension, role and dynamics: in the economy of Southern Tyrol, e.g., both tourism and agriculture/breeding play a vital role. While they might sometimes conflict, they are also strongly interconnected, as the agricultural ‘vocation’ of Southern Tyrol contributes to shaping the landscape and the lifestyle that tourists so much appreciate, and, on the other hand, it is also thanks to tourism that the region has developed an overall richness that affects also the quality of its agriculture. Finding a correct balance requires a previous correct analysis and understanding of such dynamics, as well as the adoption of means of communication that enable a correct and virtuous confrontation between stakeholders (see, again, dialogue and mediation).

This regards also other sectors that typically characterize challenges for this territory, as, for example, (I) the balance between innovation and preservation (at the level of production, of architecture, of traditions), as well the (II) balance between openness to global perspectives and respect for local and communitarian habits, which also include the issue of multi-linguism. It is not to forget that, as it happens in the whole European territory, Southern Tyrol is also challenged by the phenomenon of immigration.

If the considerations drawn above result to be convincing, then the subsequent issue at stake is how to enable a territory and its community to prevent, manage and transform conflict, and, thereby, to promote its harmonic development: the key to such purpose is, according to our view, the ability to establish, maintain and foster relationships of dialogue and virtuous confrontation among people, communities, and ‘actors’ that in any case or situations might turn to be at stake. Despite appearing a simple question, even apparently naïve, the challenge is all but simple, and requires instead organization, perspectives, social and political engagement in a broad sense, and, last but not least, professional resources dedicated to designing, performing and managing what we could now call an ‘Education to Dialogue’.

The goal of this paper is to briefly outline a first sketch about perspectives and methodologies that could be included in a sort of ‘toolkit’ for an Education to Dialogue: according to our view, some of them can be first of all drawn from instruments conceived both in the context of education and communication (in this case, from Eric Berne’s *Educational Transactional Analysis*, from now on, also ETA) and in the context of Conflict Transformation (methodologies for conflict analysis, mediation, dialogical approaches for the promotion of civic participation).

The first instrument that we will focus on is one of the tools that are mostly relevant in the field of Conflict Transformation, such as Conflict Mediation, intended not just as a process of conflict resolution, but rather as *whole-encompassing perspective on conflict* and its transformation *through a dialogical*

*process aiming at an agreed-upon solution, outlined thanks to the active participation and the consensus of those who are at stake in a specific issue.*

### **3. Conflict Mediation as a “maieutic for dialogue”**

Mediation is one of the most remarkable tools that usually are placed within the framework of *Alternative Dispute Resolutions* (ADR), a number of different instruments meant to offer forms of conflict resolution that are placed outside the traditional legal process, but still within the legal system (Mayer, 2000; McKinney *et al.*, 1992; Moore, 1996). While the legal trial cannot be fully replaced by other tools, the contemporary legal debate has revealed a widespread discomfort towards the traditional approach to interpersonal conflict that legal systems tend to offer. Such growing awareness has witnessed an increased proposal of legal tools and methodologies meant to offer more participative and person-centered approaches to conflict resolution: within such a flow, Conflict Mediation offers an alternative to the trial designed in a way that parties are directly involved to actively participate in a dialogue and to negotiate, with the help of a mediator, a decision that results suitable to their interests and needs.

Mediation, therefore, aims at an autonomous, voluntary cooperation directed to researching a sustainable agreement between the parties themselves, whose consensus is a key-factor in the whole process, which is based on a non-adjudicative but rather cooperative logic, and with the ideal goal of outlining a win/win solution.

Although consensus and negotiation are important factors, different approaches to mediation tend to put the accent on different elements, spanning from the role of emotions to the role of empowerment and recognition, to the importance of the narratives that parties construct and de-construct with the help of a mediator. Nevertheless, all these approaches seem to acknowledge that mediation is grounded in enabling a communicative situation between the parties and among all participants, including the mediator and, eventually, the lawyers: it occurs through a dialogue, enabled by the personal participation of the parties, and by some ground rules of interaction that are necessary to help such confrontation develop in a respectful, constructive and reasonable way (Reggio, 2017).

Some scholars have, therefore, put a strong accent on the fact that at the core of mediation there is a notion (and a practice) of reasoned dialogue, that is better understood if read through the categories of argumentation (Greco Morasso, 2011).

This way, consensus is not a mere meeting of wills, but rather an encounter of reasons and the outcome of a search for common grounds and outputs. In light of the Socratic notion of ‘maieutic’, the mediator, in his impartial role, acts like a ‘*maia*’, a nurse who helps dialogue be born and developed correctly (Cooley,

1994; Cooley, 2006; Reggio, 2017). According to such perspective, mediation is not shrunk within the idea of a facilitated negotiation, but is rather constructed around a dialogue that requires an attitude and a practice of active listening, a respectful explanation of each other's viewpoints on the problem, as well as a common exploration of differences and commonalities, with the aim of verifying the possibility of an agreed-upon solution, tailor-made around the specificities that the case has revealed during – and in light of – the dialogical confrontation of the parties.

This character of Conflict Mediation helps showing how the methodologies that such process requires can be effectively applied also outside the sole sector of dispute resolution, and instead offer tools for enabling – at different levels – forms of confrontation, common analysis and research for consensus-based, fine-tuned solutions.

Mediation can be, therefore, understood as a practiced process meant to “educate” parties (differently involved into an issue which is open to agreed-upon, commonly designed solutions) to face the challenge of a dialogue based on mutual respect and recognition, and animated by an openness to expressing reasons, emotions, needs and viewpoints.

Developing spaces for enabling the adoption of such methodologies turns to be a key objective for any society that intends to foster inclusive and non-violent relationships, and to avoid the destructive potentials of conflict, either by preventing its rooting or by transforming its momentum into a positive shift towards a constructive change. This will be shown also afterwards, with reference to some of the main skills and methodology that endorse the mediative approach.

#### **4. Educational Transactional Analysis as an approach for analyzing and shaping communicative dynamics**

If Conflict Mediation is one cornerstone of our proposal for Dialogue Education, the second cornerstone of this path is based on Eric Berne's Transactional Analysis, in its educational branch, whose contribution is vital in offering both conceptual and practical tools for the analysis of communicative attitudes, practices and skills, as well as for the training of the latter.

Eric Berne's proposal offers a very insightful and still up-to-date approach, whose precious contribution can be already outlined by pointing out one of its conceptual premises: according to such approach, in fact, every helping relationship (whether psychotherapeutic, counselling, conflict management, or properly educational) must be grounded on the effective, respectful and inclusive interpersonal interaction: from this overall premise ETA focuses on a number of patterns of situational and behavioral analysis, and from that base develops also

some communicative tools that can be thereby applied with simple language and relatively quick effect. Over time Berne's proposal developed successfully in different sectors: from the original psychotherapy, ETA contributed to the birth of peculiar approaches like, for instance, counselling; subsequently practices and studies grounded on the communicational and behavioral patterns were successfully extended to the educational sector and, furthermore, to conflict management. The experts who, over the years, have deepened the various theoretical constructs, expanding and sophisticated the initial construction, have mostly remained faithful to Berne's intention, leaving to the contemporary debate a theoretical construct that, albeit sophisticated in its structure, continues to be easily accessible, and, therefore, quite flexible.

Our last considerations refer, mostly, to the educational environment of Transactional Analysis, mainly represented by Giles Barrow & Trudi Newton (Barrow, Newton, 2016) and Susannah Temple (Temple, 2007), who developed educational conceptual and practical framework for the specific sector, convinced that a healthy communication between educators and pupils is pre-requisite for any successful learning process and that the advantages of managing social and communicative skills are evident also in improving team work and relations with families and management. The educational framework can be applied both to any project to improve communication and to deal with conflict-situation, because its rules are now clear and there is no danger of overlapping with other areas of Berne's thought.

Educational Transactional Analysis looks at interpersonal relationships analyzing the relational perspective, through a simple and intuitive scheme and language, absolutely stress-free in its management and proposing problem-solving schemes that are easy to implement; it is also based on the conviction that changing unproductive communication behavior is possible and that improving communication patterns also helps problem-solving. Its principles are widely used in teacher education in Northern Europe and in the German-speaking area, with results that are highly appreciated by teachers.

Unlike psychoanalysis, Berne's ETA does not consider the individual as isolated from others and ineluctably conditioned by her childhood experiences, but, while aware that childhood experiences play a decisive role in adult behavior, it looks at the individual as a relational being, and outlines its behavior differently in each single relationship.

The goal of every individual in a potential conflictual field is to foster the development of an autonomous Ego-system, and this task can be carried out more effectively if he is aware of his own Ego-States-system: It is therefore appropriate that each individual involved in the process train to recognize the three active Ego-States (in themselves and in the others) and to distinguish

constructive behaviors from destructive ones, learning to energize positively all their Ego-states. In fact, for a healthy and well-balanced personality, we need the balance of all three Ego-States. In Berne's thought, the harmonious and balanced development of the three Ego-States is a *sine qua non* condition for establishing healthy and effective relationships.

## **5. Connecting Educational Transactional Analysis and a dialogical approach to Conflict Mediation. An overview**

Dialogue is more than simple communication. Dialogue embodies a healthy exchange between people which recognize each other as 'dialogants', enabling a relationship based on reciprocity and equal value of the participants (and equal value does not necessarily mean equal power). Nevertheless, communication has a central role in dialogue, as it implies both correct reasoning and effective expression. Lacking or incorrect communication might cause or escalate conflict, while, on the ability of managing effective interpersonal relationships through communication is a key-factor for preventing conflict and, in case of its occurrence, for preventing its escalation and promoting relational paths for transforming its destructive potential into a constructive interpersonal confrontation.

We can now outline in a more detailed way the reason why Conflict Mediation and Educational Transactional Analysis can be effectively connected and combined when facing the challenge of educating to dialogue. Following also the above-stretched consideration on the complex and relational notion of dialogue, it is possible to outline a few elements that allow a valid connection between *Educational Transactional Analysis* and *Conflict Mediation*, visible in some common underlying premises:

1. Both approaches are grounded in recognizing an intrinsic value of each person, and in promoting dialogue as the 'place' where such intrinsic value is made visible and protected within a frame of mutuality and respect among participants;
2. Both approaches pay attention to the framework of relationships that underlie communication, and consider, in the meanwhile, communication as a 'central space' for enabling and experiencing relationships;
3. Both approaches are quite context-sensitive and look at relationships within the complex web of interactions in which they are involved;
4. Both approaches are sensitive to commonalities and differences, and promote the acknowledgement that equal dignity or equal value does not mean absence of diversity, but is instead often made visible by the mutual recognition of diversity;

5. Both approaches ‘work’ on dialogue and consider it as both a means and a goal for their intervention: they also rely on personal autonomy as a key factor for enabling relationships, including their communicative outputs;
6. Both approaches pay attention to the dynamics of conflict and their communicative sources and outcomes;
7. Both approaches aim at promoting constructive confrontation between stakeholders, hopefully trying to promote, in case of controversy, solutions which are based on their autonomous consensus, rather than on the imposition by a third party.

When it’s about analyzing the situation of a territory, or designing interventions on it, relational dynamics are fundamental, and therefore, the ability of working ‘with’ and ‘on’ such dynamics is vital. While often mediation is confined to solving peculiar interpersonal conflicts, and while ETA is confined to psychological therapy, both these methodologies offer very precious instruments for approaching the issue of conflict and dialogue in a positive and transformative way, thereby transcending the role that traditionally is given to such disciplines and methodologies.

This paper considers, in facts, that methodologies specifically designed for mediation, or for ETA, can be effectively adapted to processes and instruments meant to enable, foster and promote correct and virtuous relationships in other fields, impacting in a positive way the development of a territory.

We can try to think of a scenario, to connect the theoretical part of this paper with its possible practical applications.

When a Public Administration is challenged by designing the development of its territory, many issues are stake, and shape a plurality of interests, needs, rights, expectations, fears and hopes, which need to relate to laws, economic factors and other elements. For instance, if the question deals with authorizing and designing the enlargement of a cableway, whose empowerment and widening will likely benefit the touristic appeal of that place, the economic interests connected with tourism need to relate to other issues, such as the protection of the environment, the impact on the life of the affected communities, and the acquisition of land which necessary for constructing the above mentioned infrastructure. Such a situation is potentially open to conflicts and might cause political and legal controversy. This is where a good context analysis and a good community mediation could offer to both politicians, engineers and technical-designers parameters for orienting their project and for presenting it to the affected communities, in a time in which the project itself can be ‘fine-tuned’ to the needs and interests of the territory. In other terms, dialogical participation becomes both *a mean for preventing conflict and an instrument for acquiring information, ideas and consensus*, which can support definition of the project itself. Consensus and

involvement, enhance the level of civic participation and of trust between administration and citizens, thereby invoking, on the other hand, an active attitude from citizens, which are invited to take part to a process and are responsible to the way they decide to approach it.

Such hypothesis can be actually performed when the territory can rely on professional mediators able to interact with local communities, entrepreneurs, representatives of categories, and to deal (possibly in a multi-lingual way) with all these stakeholders in a way that enables their dialogical confrontation.

Within this process, tools for analyzing the situation, and for habilitating a correct communication are central, and transform the participatory process itself into some sort of education to dialogue that is directed to all the involved stakeholders, which are invited to responsibly assume the role of participants in a dialogical process of confrontation.

This is where the transformative outcome is made visible, as such a process is not only meant to solve circumstanced problems (albeit this is one of its appreciable goals), but also to promote trust, mutuality and reciprocity among people, and therefore work on relationships in a way that they become resources for an active citizenship. The overall goal is promoting virtuous cycles, in which dialogue, confrontation and consensus are not only instruments for solving problems, but rather perspectives whose adoption is meant for preventing future problems and for liberating positive energies, acting also as a positive reinforcement for assuming dialogue as a key factor.

If this perspective is not only fantasy but draws possible scenarios – which of course require also a political impulse, that we are not further elaborating in this writing – education to dialogue turns to be a vital challenge for each territory and community, and this is not only confined to the level of education (school), but regards all the sectors of civic life, and this will, in a broader sense, also impact education. The fundamental step, in order to enable such an approach, is to understand that dialogue and mediation are not confined to specific sectors of human experience, but rather embody a specific lens, or, in sense, a style, which can inform all types of interaction. In a time in which everyone is interconnected to the world, but also more and more lonely and isolated – and this is one of the paradoxes of the postmodern societies – rediscovering the value of relationships.

## **6. Methodological tools – learning from Conflict Mediation**

A well-trained mediator – also outside the narrow range of mediation as an instrument for conflict resolution – is expected to help creating an environment of reciprocal listening and respectful interaction different stakeholders are invited

to jointly engage in a confrontation that aims at stretching the issue at stake with the purpose of searching for a common solution.

One first, key element for this, is his ability of offering an *active listening*, in which careful listening, note-taking and *paraphrasing* – as well a trained art of asking questions – are directed to help the mediator and the parties to: (1) access the problem, (2) understand its different components and their character, (3) work on shaping a common language and, possibly, at least a (4) basic common understanding (which does not mean, of course, neither having common feelings and opinions, nor necessarily reaching an agreement) (Kraybill *et al.*, 2000).

In exercising such competencies and skills, a mediator is called to understand how each conflict is a multi-layered, context-sensitive structure. This implies, for instance, learning: (1) to understand and detect the difference between a formalized position and its underlying interests and needs; (2) to perform an underlying activity of ‘mapping’, which can help placing the issue at stake in its context and in the web of relationships that nurture it; (3) to deal with the structural vagueness of language and to help creating common meanings and narratives; (4) to recognize and help parties understand the difference between different types of ‘opposition’ (not all opposed theses are incompatible) and to focus on both differences and commonalities (Reggio, 2017).

The mediator seeks to help develop a multi-faceted sensitivity to webs of relationships, to personal and interpersonal dynamics, as well as to overcoming predetermined schemes and narratives of meaning, in order to foster and keep an open-mindedness and a curiosity which help looking at unexplored directions, in which better balances can be found.

It is not infrequent that, as a mediation proceeds, its objects varies, as the way the issue is perceived and dealt with evolves according to the understanding of the parties and to how the mediator helps them develop strategies for effectively solving the problem: it occurs, therefore, that the overall understanding and qualification of the object changes, and so it does the perspective of the parties. This requires, from the mediator, the ability of promoting a *reframing*, thanks to which the conflict remains in all its richness and complexity but is envisioned in a different, often more constructive and future-oriented way. The art of reframing is very important also beyond the field of solving conflict, as it opens to the possibility of understanding situations in a flexible and open way, which is often a key to constructive change.

Argumentation offers both a common ground and a necessary toolkit for a mediator, as the above-mentioned methodologies require communicative capabilities that synthesize both logical skills (which also help maintaining impartiality), empathy and sensitivity, and the ability of working with language and narratives. This is vital at all stages of a mediation process, from its beginning to

its conclusion, in which the ability of fostering common and sound agreements results a key-factor for the success of the process. This is vital in CM, as its outcome, for being truly constructive and capable of promoting durable effects, cannot be ephemeral but ought to undergo a verification of its soundness and sustainability.

Some of the elements that belong to the methodology of mediation are quite useful in educating each person to facing dialogue correctly, and to deal with conflict in a non-destructive way: therefore, in the path of education, some of these ‘ingredients’ could result quite useful in shaping participative citizens, provided with ground-notions and skills on how to deal with communication as a means for preventing and constructively solving conflict.

This does not mean, of course, that such a complex activity can be performed without the help of well-trained professionals. According to our view, instead, one of the main interests of an advanced society is to acquire competencies and professional human resourced trained to offer mediation methodologies at various levels, including, as we said, participatory process which do not strictly belong to the field of conflict resolution, and that instead are more likely close to promoting active citizenship and participatory processes of political and social decision.

## **7. Methodological tools: learning from Educational Transactional Analysis**

We can identify as basic-tools three sections of Berne’s Theory as starting points for every practice in the educational context:

- a. *The Diagnosis/Description of the Ego-States*. It consists in graphically representing the model of Berne’s Structural Diagram; Drawing the image of three overlapping circles called Ego-States, Berne mapped the three Instances of the Personality (Adult, Parent, Child) activated in each communication. The diagram of the three overlapping circles that represents the Ego-States is well known, and usually represents transactions that take place between two subjects; this does not mean that multiparty transactions, i.e. involving several stakeholders, cannot be described. The specific sector of Transactional Analysis that deals with the presentation of diagrams for the conflict-management in the world of the work, has skillful schemes available for the description of transactions between multiple stakeholders. The same patterns can be used also in the educational environment, when in a relationship various people are involved, e.g., between teacher, pupil, and parents.
- b. *Transactions*. The Transaction is the slightly unit of relationship between individuals, which translates into repetitive and easily recognizable behaviors.

- c. *Existential Positions*. The Ego-State involved in a transition is in turn based on “life positions”: they are basic ideas on self and other useful to motivate choices and behaviors. They are based on the obvious essential values.
- d. *The Contractual Approach*. One of the most famous methodologies derived from Berne’s doctrine is the “Contractual Approach” Transactional Analysis is, by definition, already characterized by the contractual approach, being a “psychological and social theory characterized by a bilateral contract of growth and change” (Berne, 1964). The “Contract” (understood as “an explicit bilateral commitment to a well-defined course of action” – Berne, 1964) is the main instrument that Transactional Analysis offers in order to promote change, and it is a strategy that can be adopted in Education to Dialogue as well. It is a precise commitment of the person towards the realization of its objectives and, at the same time, it borders the boundaries of the people involved. It is a fundamental option, because it is in this moment that individuals identify what they want to change and how. For our purpose are possible only “2nd Level Contracts”, focused on the problem-solving and on the energizing the Adult Ego-State.

To these must be added the *Active Listening*, which currently finds its references in the Theory of Schulz von Thun whose Diagram is still quite useful and easily applicable (Schulz von Thun, 1981).

The Educational Transactional Analysis’ Dialogic Process, that can be extended to the area of Education to Dialogue, although philosophically connected to the therapeutic and counselling use that has characterized the transactional analysis to date, requires a special structuring for the specific context. A problematic situation of which we want to highlight the communicative components and strengthen them in order to achieve inclusive and non-conflicting existential life-plans should be staggered in such a structured progressive path:

- e. *Definition of the problem*. The problem must be recognized and circumscribed. This allows to acquire the factual data from which the logic of the intervention can start. From the description of the problem the context analysis is very important, and must include cognitive, motivational, emotional and social aspects. Vital role in this step is the active listening, which is the basic-skill of any helping relationship, but also of the mediation as well.
- f. *Description of the Ego-States*. It consists in drawing the classical diagram and identify the Transactions. From the description of the transactions soon emerges the existential position that underlies them, and on this issue it is necessary to focus to promote existential positions of Ok-Ness through reinforcements, which in the language of Transactional Analysis are called Permissions. Description is a term more appropriate to the educational field and also to mediation, because the term diagnosis, commonly used in the

practice of AT, refers to the therapeutic field, which is outside our field of action.

- g. *Feedback*. This is a phase of critical reflection, that requires to be connected to the theoretical model. The feedback-phase provides for a check moment, in which the problem is rephrased to check if the problem has been centred and has correctly formulated; the phenomenological feedback<sup>2</sup> is the most useful technique for this purpose.
- h. *Targeting*. People in crisis experience an imbalance of their habitual behaviour patterns; they need time to realize new choices and behavioural patterns. In this phase of the process it is very useful to look for the first practical solutions to the problem or to prepare those that Woolmas and Brown call “work-arrangements”: a general agreement on the fact that highlights the actual changing potential of the stakeholders in order to identify what is concrete and achievable
- i. *Contracting*. The Contract is an agreement that has as its objective a behavioral change and its maintenance over time. People involved deal with the solution of a temporary imbalance or random events, and aim to solve the problem. The contract needs reasonable time to reach the goal, because new life-plans require “settling-times” before being embodied. Moreover, a too short timing could lead to failure.

These instruments can be seen both as parts of a methodology aimed at creating a space for dialogue, as well as for managing it, but also as stages that easily match processes for conflict analysis and mediation, whose potential – this must be underlined – does not lay only in enabling consensual resolutions of conflicts, but also in fostering spaces for dialogue and confrontation also in designing strategies and interventions in specific areas or sectors of a territory, thereby showing a preventive potential (as this might help preventing future controversies), but also a transformative potential (as involvement, active participation and ‘tailored’ designing, if correctly managed, can be the best way for a harmonic ‘composition’ of those energies and resources that are at stake in a certain situation).

## 8. The power of the limit

South Tyrol is a region ‘of boundaries’, and boundaries are *figures of limit*, but at the same time, figures of a limit that, through dialogue, can be transformed from ‘barriers’ into ‘cross-paths’, from limitations into dynamic and transformative resources.

---

2. It is an *epoché* or *suspension of judgement* on a person in order to abstain from negative Injunctions.

Thanks to delimitations, identity and differences can be understood, and this is also the base for promoting relationships, as relationships rely on identity and difference: frontiers, in a logic of dialogue, are in fact also connection-points. It is precisely because boundaries, considered as connections rather than walls, that differences can be understood and diversity can be a resource for an efficient dialogical attitude.

The phenomenon of tourism, for instance, is itself an image of shared living spaces, whose management requires collaborative spaces in a lasting dialogical planning.

Educational Transactional Analysis shares with Conflict Mediation not only some basic concepts, but a perspective, a vision that helps reading through the lines of relationships, taking the challenge of complexity: the trans-skill work of both the disciplines converges to promote an effective Education to Dialogue, that can be seen also as an Educational Paradigm to deal with the largest relational needs of our times, spaces and communities. The territory, a space we tend to perform, is a competitive and creative heritage and can be envisioned as an aggregating project, capable of communicating and self-communicating, offering a real field of experimentation to change also to other similar realities.

Integrating methods of different disciplines can contribute to face it adequately, since such a challenge is all but one that can be faced through improvisation. In this sense, if dialogue appears to be a relatively easy concept, also in daily experience, educating to dialogue as a means and a goal for an inclusive, participatory and harmonic society is all but an easy task, and therefore requires adequate research, design and investment.

## References

- Barrow G., Newton T. (2016), *Educational TA, an International Guide to Theory and Practice*. London-New York: Routledge.
- Beck U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*. Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.
- Berne E. (1964) *Games people play: the psychology of human relationship*. New York: Grove Press.
- Bulmer M., Rees A. (eds) (1996), *Citizenship Today*. London: UCL Press.
- Cannito Hjort M. (2017), *La trasformazione dei conflitti. Un percorso formativo*. Roma: Claudiana Editrice.
- Castells M. (1997), *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell's Publisher.
- Cooley J.W. (1994), Classical Approach to Mediation – Part II: The Socratic Method and Conflict Reframing in Mediation. *University of Dayton Law Review*, 19: 2, 589-632.
- Cooley J.W. (2006), *The Mediator's Handbook. Advanced Practice Guide for Civil Litigation*. Boulder, CO: National Institute for Trial Advocacy Press.
- Etzioni A. (1993), *The Spirit of Community*. New York: Crown Publishing.

- Faccioli M. (ed.) (2015), *Quali filiere per un progetto metropolitano? Slow tourism, spazi comuni, città*. Milano: FrancoAngeli.
- Greco Morasso S. (2011), *Argumentation in Dispute Mediation*. Amsterdam: John Benjamin Publishing. Doi: 10.1075/aic.3.
- Illetterati L. (1996), *Figure del Limite*. Trento: Ass. Trentina di Scienze Umane.
- Karp D. (2000), Sociological Communitarianism and the just Community. *Contemporary Justice Review*, 3, 153-173.
- Kraybill R., Evans R., Frazer-Evans A. (2000), *Peace Skills. Manual for Community Mediators*. Hoboken, NJ: Wiley & Sons.
- Lederach J. P. (2003), *The Little book of Conflict Transformation*. Intercourse, PA: Good Books.
- Lederach J. P. (2005), *The moral Imagination. The Art and Soul of building Peace*. Oxford: Oxford University Press. Doi: 10.1093/0195174542.001.0001.
- Mayer B. (2000), *The Dynamics of Conflict Resolution*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- McKinney B.C., Fuller R.M., Kinsey W.D. (eds.) (1992), *Mediator communication competencies*. Minneapolis, MN: Bourgress Publishing.
- Moore C. (1996), *The Mediation Process*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Moro P. (2014), *Alle Origini del Nòmos nella Grecia Classica. Una prospettiva della legge per il presente*. Milano: FrancoAngeli.
- Reggio F. (2017), *Concordare la norma. Gli strumenti consensuali della controversia in ambito civile. Una proposta filosofico-metodologica*. Padova: Cleup.
- Schulz von Thun F. (1981), *Miteinander reden I. Störungen und Klärungen. Allgemeine Psychologie der Kommunikation*. Reinbeck bei Hamburg
- Temple S. (2007), Das Functional-Fluency-Modell in der Pädagogik. *Zeitschrift für Transaktionsanalyse*, 1: 76-88.

## **La ‘maieutica del dialogo’ quale risorsa educativa trasversale fra Mediazione e Analisi Transazionale**

### **Sommario**

Le competenze relazionali giocano un ruolo vitale in un territorio come l’Alto Adige, caratterizzato dall’interazione fra differenti lingue e culture. Scopo di questo lavoro è fornire indicazioni metodologiche e teoriche per l’educazione al dialogo nella convergenza della prospettiva delle metodologie per la mediazione di conflitti e dell’Analisi Transazionale. L’interdisciplinarietà consente di trarre vantaggio dall’apporto di entrambe le discipline e di sviluppare un programma per l’educazione al dialogo non solo fondato sui rapporti interpersonali, ma anche sulle loro interazioni più complesse, fino a lambire il tema della cittadinanza attiva e del ricorso a modelli partecipativi visti tanto nella loro potenzialità progettuale, quanto nella loro capacità di prevenire e risolvere conflitti.

# From cultural heritage to development: the role of creativity

*Silvia Cerisola\**

## **Abstract**

*The work aims at investigating the relationship between cultural heritage and local economic development by putting forward the original idea that one possible mediator between the two can be identified as creativity. This idea is econometrically tested, showing how cultural heritage – through its inspirational role on different creative talents – triggers an indirect positive effect on local economic development. These results lead to relevant new policy recommendations in the field of cultural heritage.*

## **1. Introduction: a new perspective on the cultural heritage-development link<sup>1</sup>**

The role that could be played in socio-economic development by cultural heritage on the one hand (E.g. European Council ESPD, 1999; Faro Convention, 2005; European Commission, 2007) and by creativity on the other (E.g. Andersson *et al.*, 1993; Florida, 2002; Lazzeretti, 2007; UNCTAD, 2008; 2010) has been recently widely recognized at both academic and institutional levels.

The spatial dimension, in particular, has gained great relevance within these topics, through the emphasis on the importance of history and cultural heritage in shaping local systems and in affecting their economic outcomes (E.g. Pratt, 2008; Sacco, Segre, 2009; JPI, 2014; Symbola, Unioncamere, 2017). Moreover, history, culture, physical setting and overall operating conditions also shape the creative capacity of a place (Csikszentmihalyi, 1988).

In fact, two parallel theoretical traditions have developed, one about the link between cultural heritage and economic performance and the other about

---

\* Politecnico di Milano, ABC – Department of Architecture, Built environment and Construction engineering, Milan, Italy, e-mail: [silvia.cerisola@polimi.it](mailto:silvia.cerisola@polimi.it)

1. The whole work was published in 2019 as “Cultural Heritage, Creativity and Economic Development”, London: Edward Elgar.

creativity and economic performance. Up to now, they have remained mainly separate and overall inconclusive.

As for the relationship between creativity and regional development, indeed, the mixed empirical evidence is due to the objective difficulties in defining and measuring creativity. For what concerns cultural heritage and regional development, instead, the link is often just assumed. When a transmission channel is considered, this is typically (and exclusively) cultural tourism (e.g. Carr, 1994; Snowball, 2013), according to a linear and mechanical “*tourism → demand → income multiplier effect → production → development*” model.

This work suggests that an effort should be made to link the two streams and that a role can be given to indirect effects, i.e. impacts mediated by other elements. The value added of the present work is indeed specifically in joining the two theoretical traditions, highlighting for the first time the fact that cultural heritage and creativity do in fact interact at the territorial level and can concur to push economic development, mutually reinforcing their interpretative power.

Cultural heritage could indeed *inspire* local creativity, which could – in turn – have a positive impact on economic development through the generation of new and original ideas.

In this sense, the main research question this work tries to answer is: *Does creativity mediate the effect of cultural heritage on economic development?*

In order to address the issue, the general thinking starts by taking into account the (potential) direct relation between cultural heritage and economic development, which is usually assumed in the existing literature. The idea is that the mere presence of cultural heritage is unlikely to be effective, but that there could be some more indirect channels through which cultural heritage could affect local development. According to this perspective, the work subsequently explores the relation between cultural heritage and creativity, according to the thought that cultural heritage – through its *inspirational role* – can contribute to the shaping of the peculiar creativity of a local area. Finally, the – expectedly positive – relation between creativity and economic development is investigated.

The overall reasoning is thus based on the potential *mediating* role of creativity between cultural heritage and economic development: cultural heritage could affect regional development through its inspirational role in shaping local creativity and, through this mechanism, influence economic performance.

Such perspective is empirically tested using employment growth as the main dependent variable and Italian provinces as the units of analysis. Italy is in fact a country with a rich endowment of cultural capital whose exploitation strongly differs from one area to another. Thus, it is an interesting case study where this innovative framework can be applied.

## 2. Methodology and results on the new perspective on the cultural heritage-development link

To address, both conceptually and empirically, the research question – *does creativity mediate the effect of cultural heritage on economic development?* –, the work develops:

1. an investigation of the potential direct link between cultural heritage and economic development;
2. an analysis of the effect of cultural heritage on (different types of) local creativity;
3. an investigation of the role of creativity in regional development; and
4. an overall comprehensive model meant to shed light on the cultural heritage → creativity → development nexus<sup>2</sup>.

According to this logical scheme, the work starts by analyzing the potential direct effect of cultural heritage on economic development. Within the present work, cultural heritage is a *tangible* and *common* element. In particular, its tangibility can be interpreted in terms of physical representation of the history of a given place and people, since immovable units of heritage also carry intangible meanings (Carta, 1999). Moreover, cultural heritage is considered here as a *public good*, thus characterized by non-excludability and by a low level of rivalry. In this sense, the variable representing cultural heritage refers to the presence of immovable tangible cultural heritage in the area, thus to the residents' degree of exposure to tangible cultural heritage.

The expectation on the cultural heritage – economic development direct link is that the mere presence of cultural heritage is not likely to lead to economic development. This impression is econometrically tested and confirmed through a traditional model of regional growth. The potential role of tourism is also taken into account and the results show that the co-presence of the two elements is indeed an effective driver of regional growth.

Since this first step of the analysis shows that there is no generalized direct impact of cultural heritage *per se* on economic development, the work moves on with the reasoning, exploring some more sophisticated channels through which cultural heritage could indirectly affect regional performance. It could play, for instance, an *inspirational* role on local creativity.

To investigate this idea, the work provides a conceptual framework that allows to identify and measure different types of creative talents (artistic, scientific, and economic) and all their possible interactions, according to the belief that it is the “mental cross-fertilization” (Andersson *et al.*, 1993; Camagni, 2011) between

---

2. For the details on the measures used, on their rationale, on the controls included in the econometric specifications, and on the empirical results the reader can refer to Cerisola (2019a).

different creative talents that generates innovative and breakthrough ideas and – through this mechanism – pushes economic development. We thus define creativity as *ideation based on talents of different types, i.e. stemming from different domains*.

As for the measurement of the different creative talents, the literature puts forward two main approaches: the sectoral one (e.g. UK-DCMS, 2001; WIPO, 2003; Santagata, 2009; UNCTAD, 2010) and the occupational one (Florida, 2002)<sup>3</sup>. Trying to limit the drawbacks of both approaches and mainly drawing on the occupational perspective, artistic and scientific creativity are measured as the share of working age population performing artistic/scientific tasks. Economic creativity is instead measured as the number of trademark applications over working age population according to the thought that the indicator chosen had to capture business ideas.

Thanks to these measures, the potential *inspirational role* played by cultural heritage on the different creative talents is econometrically explored, together with other possible determinants of different types of creativity (e.g. education, wealth, socio-cultural diversity, presence of creative industries)<sup>4</sup>. Such analysis is particularly original because it introduces the innovative idea that different types of creativity can have different local determinants.

This second step of the study shows how cultural heritage is a significant determinant of artistic and scientific creativity. It can in fact stimulate our thoughts, our feelings and our capability of critical thinking (Della Torre, 2010). Therefore, in order to move on with the reasoning, it is then necessary to analyze the relationship between different (synergetic) creative talents and economic development.

The impact of creativity on regional economic development is thus investigated. In this case, the main innovative idea is that the synergetic action of different types of creativity, rather than single creative talents, triggers economic development. In fact, single talents risk to produce ideas with limited usefulness. Their association can be instead the way to approach the complexity of the world (a first version of this analysis was presented in Cerisola, 2018a).

This third step of the analysis corroborates the expectations, which leads us to the next and final step of the reasoning, i.e. confirming if in fact creativity can play a *mediating* role between cultural heritage and economic development.

Understanding how an abstract feature such as *inspiration* (Step 2) can affect a real improvement in economic development is indeed not completely straightforward. Thus, the last step of the overall reasoning – from cultural heritage to socio-economic development *through* creativity – cannot be simply assumed

---

3. For a thorough explanation of the conceptual framework on creativity and of the different approaches to its measurement, see Cerisola (2018a).

4. On the determinants of different types of creative specialization, see Cerisola (2018b).

from the previous analyses, but deserves further conceptual and empirical effort. The work presents an econometric analysis that highlights both the direct and the indirect impact of cultural heritage on economic development, taking into account the role of creativity as a *mediator* between cultural heritage and economic development (a first version of this analysis was presented in Cerisola, 2019b). In this sense, the innovative goal of the model is in showing the impact of cultural heritage on the different creative talents and the subsequent effect of such creative talents on regional economic development. In other words, the model displays how cultural heritage reinforces the impact of creativity on local economic development.

The initial expectations and previous results are confirmed: cultural heritage does not seem to play any generalized direct role on economic development, but it has an indirect effect on regional performance through its significant inspirational impact on artistic and scientific creative talents.

### 3. Conclusions and policy implications

The work allows drawing some general conclusions that can provide interesting policy implications at the regional level.

Admittedly, creativity and – even more so – cultural heritage cannot be provided from scratch by local governments. Still, culture is definitely a field for government intervention, especially because of the public nature of a great part of its products. Unfortunately, the economic potential of culture is seen as exclusively and merely ancillary to tourism. In terms of policies, connecting culture with active citizenship and social cohesion appears instead of paramount importance under a culture-led local development perspective.

As for cultural heritage, in particular, the present work calls for a public cultural policy that pushes on its *conservation* and *valorization*. If cultural heritage – through its inspirational role on creativity – does indeed play an indirect role on local economic development, taking care of it is meaningful not only as a moral duty, but also because this favors local wellbeing. Thus, a strong community involvement also seems to be desirable, especially in order to “activate” a mechanism that is, otherwise, completely passive. The impact of cultural heritage could be therefore enhanced if there were active policies boosting the engagement of local actors and fostering cultural participation (e.g. *cultural districts* – see, among others, Barbetta *et al.*, 2013) or *e-heritage* (see, among others, EC, 2002; 2017; Riganti, Nijkamp, 2006).

As for creativity, public policy can play a critical role in nurturing creative assets and infrastructure: what can be done is to try to create the proper framework conditions, so increasing the chances that local creativity will germinate

and grow. This can be seen as a synergetic process favored by interaction and cooperation (Andersson, 2011), tolerance and freedom (Florida, 2002) and affection to places (Cusinato, 2016).

This work contributes to our knowledge of the relationship between cultural heritage and economic development through the study of an innovative transmission channel, i.e. creativity. Many more lines of reasoning now open up within this topic.

## References

- Andersson Å.E., Batten D.F., Kobayashi K., Yoshikawa K. (1993), Logistical dynamics, creativity and infrastructure. In: Andersson Å.E., Batten D.F., Kobayashi K., Yoshikawa K. (eds.) *The Cosmo-creative society: Logistical networks in a dynamic economy*. Berlin: Springer-Verlag – Doi: [10.1007/978-3-642-78460-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-642-78460-6_1).
- Andersson Å.E. (2011), Creative people need creative cities. In: Andersson D.E., Andersson A.E., Mellander C. (eds.), *Handbook of Creative Cities*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. 1-16 – Doi: [10.4337/9780857936394](https://doi.org/10.4337/9780857936394).
- Barbetta G.P., Cammelli M., Della Torre S. (2013), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*. Bologna: il Mulino.
- Camagni R. (2011), Creativity, culture and urban milieux. In: Fusco Girard L., Baycan T., Nijkamp P. (eds.), *Sustainable city and creativity*. Farnham, UK: Ashgate Publishing.
- Carr E.A.J. (1994), *Tourism and heritage. The pressures and challenges of the 1990s*. In: Ashworth G.J., Larkham P.J. (eds.), *Building a new Heritage. Tourism, Culture and Identity in the New Europe*. London: Routledge.
- Carta M. (1999), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*. Milano: Franco Angeli.
- Cerisola S. (2018a), Creativity and Local Economic Development: the Role of Synergy among Different Talents. *Papers in Regional Science*, 97, 2: 199-216 – Doi: [10.1111/pirs.12254](https://doi.org/10.1111/pirs.12254).
- Cerisola S. (2018b), Multiple Creative Talents and Their Determinants at the Local Level. *Journal of Cultural Economics*, 42, 2: 243-269 – Doi: [10.1007/s10824-017-9299-8](https://doi.org/10.1007/s10824-017-9299-8).
- Cerisola S. (2019a), *Cultural Heritage, Creativity and Economic Development*. London: Edward Elgar.
- Cerisola S. (2019b), A new perspective on the cultural heritage – Development nexus: the role of creativity. *Journal of Cultural Economics*, 43, 1: 21-56 – Doi: [10.1007/s10824-018-9328-2](https://doi.org/10.1007/s10824-018-9328-2).
- Csikszentmihalyi M. (1988), Society, culture, and person: a systems view of creativity. In: Sternberg R.J. (ed.), *The nature of creativity*. Cambridge, MA: Cambridge University Press. 325-339.
- Cusinato A. (2016), A Hermeneutic Approach to the Knowledge Economy. In: Cusinato A., Philippopoulos-Mihalopoulos A. (eds.), *Knowledge-creating Milieus in Europe: Firms, Cities, Territories*. Berlin: Springer. 97-136 – Doi: [10.1007/978-3-642-45173-7\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-642-45173-7_6).
- Della Torre S. (2010), Economics of Planned Conservation. In: Mälkki M., Schmidt-Thomé K. (eds.), *Integrating Aims – Built Heritage in Social and Economic Development*. Aalto University School of Science and Technology – <http://www.hs-intl.com>.

- European Commission (2002), *The DigiCULT Report. Technological Landscapes for Tomorrow's Cultural Economy: Unlocking the Value of Cultural Heritage* – <https://www.digicult.info>.
- European Commission (2007), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European agenda for culture in a globalizing world* – <http://eur-lex.europa.eu>.
- European Commission (2017), *Promoting Access to Culture Via Digital Means: Policies and Strategies for Audience Development* – <https://publications.europa.eu>.
- European Council of Ministers (1999), *European Spatial Development Perspective (ESDP). Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* – <http://ec.europa.eu>.
- Faro Convention – Council of Europe (2005), *Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society* – <http://www.coe.int>.
- Florida R. (2002), *The Rise of the Creative Class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- JPI Cultural Heritage and Global Change (2014), *Strategic Research Agenda* – <http://www.jpi-culturalheritage.eu>.
- Lazzeretti L. (2007), *Culture, creativity and local economic development: evidence from creative industries in Florence*. In: Cooke P., Schwartz D. (eds.), *Creative Regions. Technology, Culture and Knowledge Entrepreneurship*. London: Routledge.
- Pratt A.C. (2008), *Creative cities: the cultural industries and the creative class*. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 90, 2: 107-117 – Doi: 10.1111/j.1468-0467.2008.00281.x.
- Riganti P., Nijkamp P. (2006), *The value of urban cultural heritage: an intelligent environment approach*. *Studies in Regional Science*, 36, 2: 451-469 – Doi: 10.2457/srs.36.451.
- Sacco P.L., Segre G. (2009), *Creativity, Cultural Investment and Local Development: A New Theoretical Framework for Endogenous Growth*. In: Senn L., Fratesi U. (eds.), *Growth in Interconnected Territories: Innovation Dynamics, Local Factors and Agents*. Berlin: Springer Verlag.
- Santagata W. (2009), *Libro bianco sulla creativita. Per un modello italiano di sviluppo* – White paper on creativity. For an Italian development model. Milano: Universita Bocconi Edizioni.
- Snowball J.D. (2013), *The economic, social and cultural impact of cultural heritage: methods and examples*. In: Rizzo I. Mignola A. (eds.), *Handbook on the Economics of Cultural Heritage*. London: Edward Elgar.
- Symbola, Unioncamere (2017), *Io sono cultura – L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi* – [www.symbola.net](http://www.symbola.net).
- UK-DCMS (2001), *Creative industries mapping document* – <https://www.gov.uk>.
- UNCTAD (2008), *Creative Economy Report* – <http://unctad.org>.
- UNCTAD (2010), *Creative Economy Report* – <http://unctad.org>.
- WIPO (2003), *Guide on Surveying the Economic Contribution of the Copyright-based Industries*. World Intellectual Property Organization – [www.wipo.int](http://www.wipo.int).

## **Dal patrimonio culturale allo sviluppo: il ruolo della creatività**

### **Sommario**

*Il lavoro ha l'obiettivo di studiare la relazione tra patrimonio culturale e sviluppo economico locale proponendo l'idea originale che un possibile mediatore tra i due possa essere identificato nella creatività. Tale idea è sottoposta a verifica econometrica e viene mostrato come il patrimonio culturale, attraverso il suo ruolo ispiratore su diversi talenti creativi, inneschi un effetto positivo indiretto sullo sviluppo economico locale. Questi risultati portano a nuove rilevanti raccomandazioni di policy nell'ambito della conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale.*

# The debated nature of territorial interests in urban areas: insights from a monographic study

*Matteo Del Fabbro\**

## **Abstract**

*In metropolitan regions, there are different senses of belonging, different strategic practices, and different economic and institutional structures: how do they relate to one another? Is it possible to demonstrate a relatively stable connection between local actors' strategies, on the one hand, and politico-territorial structural contexts, on the other? These are the main research questions addressed in the research summarized here, which were studied through the lens of the Milan empirical case.*

*The concept of proximity was the main research object of the research. By this term, I refer to the socio-spatial configuration of local actors which organizes regular patterns of interaction. The research argued that the (changing) relationship between institutional forms and territorial interdependence matters to metropolitan region's local actors such as Mayors, trade unions, entrepreneurial associations, and active citizenship networks. The degree to which these actors feel involved and intentionally engage to transform proximity was studied through the existence of documentable initiatives (as reported by the respective leaderships), which I define "territorial strategies".*

*In the term "strategy" I include a broad range of actions, including actual territorial strategic projects and plans, but not limited to these: political negotiations, deployment of financial resources, enhancement of specific "cultures of the metropolis" (Lefèvre et al., 2013) are all forms of spatially-sensitive intentional action at metropolitan scale. The criteria used in this research to define the approach of a local actor as "strategic" are: the fact that the actions carried out are intentional; the integration of a medium- to long-term time horizon; and the existence of a prior assessment of ongoing changes in the actor's environment. I took into consideration actions of various form that have a spatial/territorial articulation. Therefore, the projects, initiatives, or single choices that I defined as "strategic" may or may not take the form of an explicit urban/territorial project. I documented how local actors enact territorial strategies to modify their regular patterns of interaction at metropolitan scale.*

---

\* Politecnico di Milano, DASTU – Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Milano, Italia, e-mail: [matteo.delfabbro@polimi.it](mailto:matteo.delfabbro@polimi.it).

## 2. Methodology

My argument was initially inspired by the contributions that stressed the importance of institutional forms and territorial interdependence. The title of the book by Antonio Calafati, *Economie in cerca di città* (“Economies searching for cities”), offers the possibility to explain what the main assumptions and implications of these contributions are. On the one hand there are (territorial) economies, that is concentrations of socio-spatial proximity; on the other hand there aren’t simply cities, but *civitates*, forms of political integration. The assumptions are that institutions are a relatively rational entity, that territorial interdependence can be empirically approximated, and that the role of politics as a technique of negotiation and compromise is not crucial. The implication is that *territorial interests are fundamentally conceived as an objective element, deriving from territorial interdependence*.

The theoretical clarity of this approach offered an important alternative to other contributions on the metropolitan question by urban planners, which appeared to be characterized by a strong epistemological relativism (Boeri *et al.*, 1993; Palermo, 1997; Ischia, 1999; Lanzani, 2005). Such epistemological openness incentivized a certain hybridization of scientific approaches and disciplinary boundaries, and offered a fertile ground to innovate the relationship between planners and political-administrative initiatives (Balducci *et al.*, 2011).

However, these contributions overtly refused to deal with empirical approximations of territorial interdependence, including the geography of labor market areas periodically updated by Italy’s statistical Institute, ISTAT, because they were regarded as an over-simplification of complex territorial dynamics. This validated a certain underestimation of the heuristic power of functional methodologies. It must be stressed that the methodology developed by ISTAT was in connection with the research program on “Third Italy”. and “industrial districts” (Bagnasco, 1977; Becattini, 1987), which explored innovative forms of socio-economic-territorial development and resonated in international scientific literature. It appears that the heritage of this research program was split between the applied research tool, used by regional economists (Martellato, Sforzi, 1990), and the sociological elaborations of Bagnasco, mobilized by urbanists (Lanzani, 1996).

Calafati (2009) has argued that it is surprising that the research program on industrial districts did not take up the “urban question” of Italy. This argument is corroborated by the observation that Bagnasco himself engaged in the direction of urban sociology (Bagnasco, Le Galès, 1997). This direction proved to be a fertile research field, taken up by new research programs in urban political economy (Tosi, Vitale, 2011), and recently reinvigorated by Bagnasco (2015) himself.

However, what matters to the argument of this research are the assumptions and implications of the contributions to the metropolitan question by the school of thought promoted by urban planners mentioned above. The title of recent works by Alessandro Balducci offer the possibility to reflect upon these contributions: *Urban planning as a trading zone; Strategic planning as the intentional production of a "Trading Zone"*. The Author implies that both institutional forms as rational entities and territorial interdependence as empirical approximations have lost heuristic power. He stresses instead the transformative capacities of politics to provide actors with shared settings and elaborate paths through conflicting interests. The implication is that *territorial interests are fundamentally conceived as a subjective element, which exist only if there exist actors claiming them*.

My hypothesis stated that socio-political actors of functional urban regions adopted a metropolitan geographical scale in the enactment of their strategies. The demonstration of the hypothesis consisted in one main operation: keeping the (metropolitan) geographical scale fixed and identifying and analyzing the connection between "hard factors" and "soft forces" (Molotch, 2002), relating to territory and institutions on the one hand and to society and politics on the other hand. In fact, the idea that even a metropolitan region could represent a setting for "place-making" (in an anthropological sense) was attuned with other contributions in urban and regional studies which underscored the relevance of "elusive", place-related factors in the explanation of even very "tangible" outcomes such as specific models of industrial products (ibidem).

That hypothesis was also in accordance with Authors who stressed the importance of informal relationships among local groups for the possibility to maintain the productive specialization of a locality in the long run. A seemingly "futile" or fleeting factor, like informal relationships, is so put at the core of our capacity to understand one of the central research questions of economic geography, the "where" of development (Storper, 2013: chapter 6).

### 3. Findings

I therefore came to articulate the structural metropolitan context as a combination of: varying degrees and multiple centralities of territorial interdependence, an existing institutional framework of governance, and a consolidated landscape of institutional bifurcations. The empirical analysis was devoted to describing and interpreting the conceptions and practices of social, political, economic, and cultural actors operating at a metropolitan scale, and finally to articulating the two dimensions of "structural metropolitan context" and "territorial strategies".

My interpretation of the findings based on the empirical research is that territorial strategies and political interpretations are *coherent* with the degree of integration with the functional metropolitan core, and with the characteristics of intermediate territorial institutions. Therefore I argue that territorial interests became visible only when an actor was there to claim them; however, I also add that territorial interests are conceivable as an objective element, because they can be understood *also, but not only* through theoretical expectations based on empirical approximations. Empirical evidence on third sector actors is important in this sense, because it showed how the issue of *the metropolis as a socio-political form* is being taken up also by actors that do not directly defend economic interests. It shows in other words that there are actors in Milan that conceive of the metropolitan region as a “place”, as an emerging form of citizenship, regardless of specific collective interests.

My research brings two main contributions to the debate on the nature of territorial interests in urban areas. The first one is to show how metropolitan institutions have been subject to political use by political actors. The examination of an important case, like that of Milan, in a historical perspective, allowed me to highlight these processes, which were defined as “hidden faces of institutional change” (Hacker *et al.*, 2015). This points to the importance of political interpretations of institutional forms as a research object, and to the role of politics as a technique of negotiation and compromise to understand processes of construction of territorial interests. The second contribution is to show how metropolitan actors do follow certain types of rationalities in their strategic response to environmental changes. The empirical fieldwork carried out in metropolitan Milan allowed me to highlight that the “metropolitan continuum” is populated with very proactive and competent societal actors that enact territorial strategies in order to *transform proximity* in specific territories, which do not correspond to the metropolitan core. This points to the importance of territorial development strategies as a research object, and to the importance of empirical approximations of territorial interdependence to understand processes of construction of territorial interests.

In this wedge between what can be expected by looking at structural elements and what depends on the autonomous initiative of local actors, lies the articulation between objective and subjective nature of territorial interests. Using a metaphor, the autonomous initiative of local actors is to metropolitan development what the “last mile” is to logistics: a small but indispensable part to determine the overall outcome.

## References

- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: il Mulino.
- Bagnasco A. (2015), Regulation Crisis, Polarization, and Inequalities. In: Bianchetti C., Cogato Lanza E., Kërçuku A., Sampieri A., Voghera A. (eds.), *Territories in crisis. Architecture and Urbanism Facing Changes in Europe*. Berlin: Jovis Verlag. 40-48.
- Bagnasco A., Le Galès P. (eds.) (1997), *Villes en Europe*. Paris: La Découverte.
- Balducci A., Fedeli V., Pasqui G. (2011), *Strategic planning for contemporary urban regions. City of cities: a project for Milan*. Aldershot-Burlington: Ashgate.
- Beccattini G. (ed.) (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Bologna: il Mulino.
- Boeri S., Lanzani A., Marini E. (1993), *Il territorio che cambia: ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*. Milano: Abitare Segesta.
- Calafati A. G. (2009), Macro-regions, Local Systems and Cities: The Conceptualisation of Territory in Italy since 1950. *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science*, 8, 3: 11-34. Doi: [10.3280/SCRE2009-003002](https://doi.org/10.3280/SCRE2009-003002).
- Hacker J., Pierson P., Thelen K. (2015), Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change. In: Mahoney J., Thelen K. (eds.), *Advances in comparative-historical analysis*. New York: Cambridge University Press. 180-208. Doi: [10.1017/CBO9781316273104](https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104).
- Ischia U. (1999), Differenti sguardi per un territorio urbano. *Territorio*, 11: 8-17.
- Lanzani A. (1996), Tra analisi sociale e indagine morfologica. In: Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (eds.), *Le forme del territorio italiano – Vol. I, Temi e immagini del mutamento*. Roma: Laterza-Ministero dei lavori pubblici (Dicoter). 186-206.
- Lanzani A. (2005), Ripensando Milano e la mega city region milanese. *Archivio di studi urbani e regionali*, 84: 137-195.
- Lefèvre C., Roseau N., Vitale T. (2013), Introduction. Les défis de la gouvernance métropolitaine. In: Lefèvre C., Roseau N., Vitale T. (eds.), *De la ville à la métropole*. Paris: l'œil d'or. 21-33.
- Martellato D., Sforzi F. (eds.) (1990), *Studi sui sistemi urbani*. Milano: FrancoAngeli.
- Molotch H. (2002), Place in Product. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 4: 665-688. Doi: [10.1111/1468-2427.00410](https://doi.org/10.1111/1468-2427.00410).
- Palermo P.C. (ed.) (1997), *Linee di assetto e scenari evolutivi della regione urbana milanese. Atlante delle trasformazioni insediative*. Milano: FrancoAngeli.
- Storper M. (2013), *Keys to the City. How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Doi: [10.2307/j.ctt2jc8qz](https://doi.org/10.2307/j.ctt2jc8qz).
- Tosi S., Vitale T. (eds.) (2011), *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto Milanese*. Milano-Torino: Pearson Italia Bruno Mondadori.

## **Sulla natura degli interessi territoriali nelle aree urbane: spunti da uno studio monografico**

### **Sommario**

In questo contributo si presentano i principali aspetti concettuali e metodologici di una ricerca sul rapporto tra sensi di appartenenza, pratiche strategiche e strutture economiche e istituzionali nelle regioni metropolitane, attraverso uno studio empirico del caso di Milano. Analizzando specifiche “strategie territoriali” messe in atto da attori locali a scala metropolitana, la ricerca si misura con diverse tradizioni di pensiero nell’ambito degli studi urbani italiani in merito alla natura degli interessi territoriali nelle aree urbane. Da una parte, una concezione che sottolinea la natura “oggettiva” degli interessi territoriali, come un fatto derivante dalle forme misurabili di interdipendenza socio-economica che caratterizzano lo spazio urbano. Dall’altra parte, una concezione più “soggettiva” degli interessi territoriali, come un campo in cui la pluralità di attori coinvolti nella governance urbana può costruire significati condivisi e perseguire strategie comuni. La ricerca ha evidenziato i modi in cui le “strategie territoriali” messe in atto dagli attori locali nella metropoli milanese sono vincolate dalle forme economiche e istituzionali di strutturazione del territorio; senza derivare da tale risultato una concezione strettamente deterministica degli interessi territoriali, nella misura in cui alcuni attori locali della metropoli milanese cercano di interpretare tali vincoli come un’opportunità per rimodellare i propri scambi ricorrenti e le proprie relazioni con altri soggetti nella regione metropolitana.

# Territorial capital and firm performance: evidence from Italian regions

Valentina Morretta\*

## Abstract

*The aim of this study is to investigate whether and how the coexistence of different tangible and intangible ‘local resources’,<sup>1</sup> conceptualized in the form of territorial capital, affects the performance of firms. The study draws upon a mixed method approach, based on panel data econometric techniques with a sample of Italian firms and semi structured interviews with entrepreneurs in two Italian regions. Findings show that territorial capital is an important source of firm productivity and competitive advantage, with varying effects across geographical areas and sectors. The concept of territorial capital provides new insights into understanding sources of firm productivity and competitiveness in its relationship with location.*

## 1. Introduction

According to the endogenous development approach, each place could find the basis for competitiveness from within its own territory, making use of material and immaterial resources which may be unique or not easily found in other places. These local resources may be comprised of local specificities, uniqueness, territorial identity, and localized tacit knowledge which may influence firms (Tödtling, 2010). Emerging from this approach, the OECD advanced the concept of *territorial capital* that “refers to the stock of assets which form the basis for endogenous development in each city and region” (OECD, 2001, p. 13). This concept embraces different ideas frequently studied in the field of economic geography, such as human capital, social capital and institutions among others, while stressing, at the same time, the importance of a *co-existence* of assets that characterize different areas within a country.

---

\* Middlesex University, Business School, CEEDR, London, UK, e-mail: [valentina.morretta@unimi.it](mailto:valentina.morretta@unimi.it).

1. The terms local resources, local assets, and territorial capital components are used interchangeably.

Research has shown that territorial capital is a driver of local development, territorial attractiveness and economic resilience (Camagni, 2008; Servillo *et al.*, 2012; Perucca, 2014; Fratesi, Perucca, 2018a; 2018b); It is also argued that it may influence the efficiency and productivity of local economic activities or acquire an economic value if transformed into marketable products (Camagni, 2008; Camagni, Capello, 2013). Yet, even though during the last twenty years a vast amount of literature has been published on endogenous development, very little empirical investigation has examined the role of territorial capital in influencing firm performance by promoting its productivity and becoming a source of competitive advantage.

## 2. Gap in the literature

This study combines two areas of research: the first is related to the *endogenous development approach* and, more specifically, the study of territorial capital; the second concerns the analysis of firms' productivity and competitive advantage related to *New Growth Theories* and the *Resource Based View* of the firm. With respect to the first area, researchers have mainly focused on explaining the contribution of territorial capital to aggregate macro performance, such as regional GDP or employment (Tóth, 2015; Capello *et al.*, 2009; Camagni, Capello, 2013; Camagni *et al.*, 2011; Perucca, 2013; Fratesi, Perucca, 2018a) One of the most problematic aspects of this type of analysis is the lack of sufficient secondary data to quantify different dimensions of territorial capital, in particular at provincial level, where data are scarce or available only for a limited number of years. Moreover, studies that combine territorial variables to macro variables are more likely to be affected by endogeneity problems in econometric estimations. With regard to the second area of research, concerning the study of firms' performance, much of economic and business management research focuses on the importance of firms' internal factors such as entrepreneurial abilities, R&D or firm strategy (Griliches, 1998; Dobbs, Hamilton, 2007; Lockett *et al.*, 2009), often minimizing the importance played by local contexts (Hoogstra, Van Dijk, 2004).

Taking into account the combination of the two aforementioned areas of study (territorial capital and firm's performance), much existing research has focused on the importance of a single territorial asset, such as human, social and institutional capital on firm performance (i.e. Wright *et al.*, 1994; Crisholm, Nielsen, 2009; Backman, 2014; Lasagni *et al.*, 2015). In contrast, this study argues that the analysis of single factors is not sufficient to fully explain the firm-territory relationships and that each local resource should be analysed in relation to the presence of other territorial components. In fact, to date, there are no studies

that empirically investigate the impact of territorial capital (conceptualized as a mix of local resources) on firm performance. This paper is a first attempt at identifying a wider range of capital assets compared to previous contributions (e.g. Marrocu *et al.*, 2012; Aiello *et al.*, 2014; Barzotto *et al.* 2016) in order to evaluate how a wide variety of territorial resources affect productivity at the firm level and become a source of competitive advantage for firms.

### 3. Methodology

This study adopts a mixed-method approach following a nested strategy (Cresswell, 2003). The quantitative analysis aims at investigating whether different territorial assets, accumulated across Italian regions, play a role in firms' productivity. The *Firms database* includes data on around 90.000 Italian firms operating in 12 sectors, downloaded from the AIDA Bureau van Dijk dataset. The *Territorial Database* aims at quantifying different components of territorial capital at the regional level, from different public datasets. Four variables account for tangible resources including natural capital, transport infrastructure, artistic capital and financial capital. The impact of intangibles is summarised into three main indicators, constructed using factor analysis (human capital, creative capital, social capital & institutions). After merging the two databases, for the period 2004-2012, panel data methods are used to estimate a Cobb-Douglas production function at firm level and to derive a measure of Total Factor Productivity (TFP), following Levinsohn and Petrin (2003). TFP is then regressed on different tangible and intangible dimensions of territorial capital for the overall sample and by dividing companies into different geographical areas (North and Centre-South) and industrial sectors.

The qualitative procedure consists of 26 semi-structured interviews conducted with firm owners/managers, selected following three main criteria. First, they belong to the category of small and medium sized enterprises as these are considered the cornerstone of the Italian economic system and are often strongly embedded within the local context. Second, they are located in the province of Milan (Lombardia) and Palermo (Sicily) as these geographical areas are very different from each other, both in terms of economic performance and territorial capital endowment and represent 'extreme cases' (Saunders *et al.*, 2007) which well exemplify the Italian socio-economic divide. Third, firms belong to the Accommodation and Food, Information and Communication Technology and Manufacturing to include sectors embodied into a long historical and economic tradition in the country and a new rapidly expanding industry. After recording and transcribing the interviews, different key themes are identified in each province. A coding system is used to analyse the data; similar codes (first and second

level) are grouped under the same ‘theme’, ensuring a sufficient level of homogeneity, and organized following a semantic approach (Braun, Clarke, 2006; Fereday, Muir-Cochrane, 2006).

Lastly, results from the two studies are combined in an *ad hoc* section of the thesis, providing different levels of information and seeking convergence and complementarities, to clarify, integrate and triangulate the results of one method with the other (Greene *et al.*, 1989; Johnson, Onwuegbuzie, 2004). The two methods not only complement and strengthen each other, but also aim to answer different research sub-questions, collecting information at different levels (Creswell, 2003).

#### 4. Main results

The main question that this research sought to answer is: *Does territorial capital contribute to firm performance and how?* The mixed-method analysis clearly demonstrated that territories influence the way in which firms work, contributing to their productivity and becoming a source of economic advantages and/or disadvantages. In particular:

*Rq1) What territorial resources drive performance of Italian firms? (question answered via quantitative analysis)*

The econometric analysis conducted for the whole sample demonstrates that a mix of both tangible and intangible assets endowed within regions influences the performance of Italian firms. Results show that the regional capability to create and innovate, the presence of transport infrastructure and the availability of financial resources appear to be the most important territorial resources for firms’ productivity.<sup>2</sup>

*Rq2) How do territorial resources influence firm performance? (question answered via qualitative analysis)*

Results from the interviews show how each province is endowed with an idiosyncratic mix of assets which comprises its specific territorial capital. Such assets are often interdependent and interconnected within their accumulation process and this makes any attempt to build territorial capital from scratch, or reproduce it with similar characteristics in different places, a formidable task. Hence, firms that benefit from particular characteristics of territorial capital can enjoy long-term competitive advantages compared to firms located in other places.

---

2. These results are the most conservative and are based on estimations using robust standard errors clustered at regional level. The presence of social capital and institutions is also positive and significant when using robust standard errors at firm level. Results are consistent when using 1 year 5 and 10 year lagged independent variables.

The analysis also shows how territorial capital increases a firm's efficiency or effectiveness and generates cost and/or differentiation advantages, acting indirectly as territorial externalities and, in some cases, becoming directly marketable, when firms consciously incorporate the exploitation of a particular territorial resource into their core business.

Finally, the analysis identifies how 'advanced resources' developed through long term investment, such as creative, social capital, entrepreneurial culture and the capability to build efficient infrastructure, represent an important source of competitive advantage for firms compared to 'inherited resources', provided by 'God or ancestors' (e.g natural, artistic capital and cultural heritage).

*Rq3) What territorial resources drive firms' performance across different geographical areas and economic sectors? (question answered via quantitative and qualitative analysis).*

The mixed method analysis demonstrates that different elements of territorial capital have a diverse impact upon firm performance across diverse geographical areas. The main finding is that intangible elements of territorial capital seem particularly relevant to promote a 'catching-up process' of firms located in less developed regions towards the most industrialized North. The econometric analysis confirm the idea that territorial capital, like other classic forms of capital, is subject to decreasing return to scale, hence its benefits are stronger in those regions where territorial capital is weaker (Camagni, Capello, 2013). Additionally, the lower endowment of these assets outside the Northern regions appears to prevent the effectiveness of other forms of capital, such as finance and infrastructure (Crescenzi *et al.*, 2016; Moretti, 2014). The qualitative procedure reinforces this point: the coexistence of different intangible forms of capital, such as the presence of a dynamic and creative environment and collaborative and open-minded culture, favours firms in Milan much more than in Palermo. Hence, the analysis stresses the importance of developing *advanced resources* or 'capabilities' at the local level compared to *inherited basic resources* (Fahy, 2002).

The mixed-method analysis also shows how different elements of territorial capital have a diverse impact upon firm performance in different sectors. The econometric analysis demonstrates that specific resources are needed to boost performance in each industry. For example, Accommodation and Food services particularly benefit from the presence of human, artistic and natural capital. However, the insight provided by the qualitative procedure shows how these resources can also indirectly influence firms in the ICT and Manufacturing sectors by stimulating the generation of new ideas or acting as a marketing tool. Hence valuable resources which are important drivers of competitiveness in particular sectors may be potentially useful in other industries, although their influence is variable and acts through varying processes.

## 5. Conclusions

Results from this analysis show that a *mix* of both tangible and intangible territorial resources are an important source of firm performance, contributing to productivity and becoming a source of economic advantage. The extent of this impact varies across geographical areas and sectors. This analysis contributes to the development of the *new growth theory*, potentially opening new frontiers of research, aimed at explaining long run productivity in terms of endogenous factors and mechanisms based within the coexistence of inputs rooted within different territories. Findings also contribute empirical knowledge pertinent to theories of *endogenous development* as they support the idea that a factor of competitiveness can be found within territories and external to the firm; specifically, findings demonstrate that the presence of territorial capital may increase firms' productivity and generate competitive advantages related to location. Finally, this study contributes empirical knowledge to the *resource-based theory* of the firm as it explains how territorial capital, in the same way as firms' internal resources, can become a source of sustainable competitive advantage for firms given its unique and rare features.

The analysis and identification of territorial capital and its impact upon firms is critical for entrepreneurs to better understand the consequences of their location choices and better select their business strategy in each province and sector. It also helps policy makers to recognize the specificities of each territory and design appropriate place-based policies to promote particular sectors within different local areas.

## References

- Aiello F., Pupo V., Ricotta F. (2014), Explaining total factor productivity at firm level in Italy: Does location matter? *Spatial Economic Analysis*, 9, 1: 51-70. Doi: [10.1080/17421772.2013.863428](https://doi.org/10.1080/17421772.2013.863428).
- Backman M. (2014), Human capital in firms and regions: Impact on firm productivity. *Papers in Regional Science*, 93, 3: 557-575. Doi: [10.1111/pirs.12005](https://doi.org/10.1111/pirs.12005).
- Barzotto M., Corò G., Volpe M. (2016), Territorial capital as a company intangible: Exploratory evidence from ten Italian multinational corporations. *Journal of Intellectual Capital*, 17, 1: 148-167. Doi: [10.1108/JIC-09-2015-0077](https://doi.org/10.1108/JIC-09-2015-0077).
- Braun V., Clarke V. (2006), Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3, 2: 77-101. Doi: [10.1191/1478088706qp063oa](https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa).
- Camagni R. (2008), Regional competitiveness: Towards a concept of territorial capital. *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe*. Berlin: Springer. 33-47. Doi: [10.1007/978-3-540-74737-6\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-540-74737-6_3).
- Camagni R., Capello R. (2013), Regional competitiveness and territorial capital: A conceptual approach and empirical evidence from the European Union. *Regional Studies*, 47, 9: 1383-1402.

- Camagni R., Caragliu A., Perucca G. (Draft Version, 2011), Territorial capital, relational and human capital. *Il Capitale Territoriale: Scenari Quali-Quantitativi di Superamento della Crisi Economica e Finanziaria per le Province Italiane*, PRIN.
- Capello R., Caragliu A., Nijkamp P. (2009), Territorial Capital and Regional Growth: Increasing Returns in Cognitive Knowledge use. Amsterdam: VU University of Amsterdam – Department of Spatial Economics, *Tinbergen Institute Discussion Paper* n. 09-059/3. Doi: [10.2139/ssrn.1443830](https://doi.org/10.2139/ssrn.1443830).
- Chisholm A.M., Nielsen K. (2009), Social capital and the resource-based view of the firm. *International Studies of Management & Organization*, 39, 2: 7-32. Doi: [10.2753/IMO0020-8825390201](https://doi.org/10.2753/IMO0020-8825390201).
- Crescenzi R., Di Cataldo M., Rodríguez-Pose A. (2016), Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions. *Journal of Regional Science*, 56, 4: 555-582. DOI: [10.1111/jors.12264](https://doi.org/10.1111/jors.12264)
- Creswell J.W. (2003), *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approach*. Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.
- Dobbs M., Hamilton R. (2007), Small business growth: Recent evidence and new directions. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, 13, 5: 296-322. Doi: [10.1108/13552550710780885](https://doi.org/10.1108/13552550710780885).
- Fahy J. (2002), A resource-based analysis of sustainable competitive advantage in a global environment. *International Business Review*, 11, 1: 57-77. Doi: [10.1016/S0969-5931\(01\)00047-6](https://doi.org/10.1016/S0969-5931(01)00047-6).
- Fereday J., Muir-Cochrane E. (2006), Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International Journal of Qualitative Methods*, 5, 1: 80-92. Doi: [10.1177/160940690600500107](https://doi.org/10.1177/160940690600500107).
- Fratesi U., Perucca G. (2018a), EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach. *Papers in Regional Science*, 98, 1: 265-281. Doi: [10.1111/pirs.12360](https://doi.org/10.1111/pirs.12360).
- Fratesi U., Perucca G. (2018b), Territorial capital and the resilience of European regions. *The Annals of Regional Science*, 60, 2: 241-264. Doi: [10.1007/s00168-017-0828-3](https://doi.org/10.1007/s00168-017-0828-3).
- Griliches Z. (1998), *R&D and productivity*. Chicago: University of Chicago Press. Doi: [10.7208/chicago/9780226308906.001.0001](https://doi.org/10.7208/chicago/9780226308906.001.0001).
- Greene J.C., Caracelli V.J., Graham W.F. (1989), Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs. *Educational evaluation and policy analysis*, 11, 3: 255-274. Doi: [10.3102/01623737011003255](https://doi.org/10.3102/01623737011003255).
- Hoogstra G.J., van Dijk J. (2004), Explaining firm employment growth: Does location matter? *Small Business Economics*, 22, 3-4: 179-192. Doi: [10.1023/B:SBEJ.0000022218.66156.ac](https://doi.org/10.1023/B:SBEJ.0000022218.66156.ac).
- Johnson R.B., Onwuegbuzie A.J. (2004), Mixed methods research: A research paradigm whose time has come. *Educational Researcher*, 33, 7: 14-26. Doi: [10.3102/0013189X033007014](https://doi.org/10.3102/0013189X033007014).
- Lasagni A., Nifo A., Vecchione G. (2015), Firm productivity and institutional quality: Evidence from Italian industry. *Journal of Regional Science*, 55, 5: 774-800. Doi: [10.1111/jors.12203](https://doi.org/10.1111/jors.12203).
- Levinsohn J., Petrin A. (2003), Estimating production functions using inputs to control for unobservables. *The Review of Economic Studies*, 70, 2: 317-341. Doi: [10.1111/1467-937X.00246](https://doi.org/10.1111/1467-937X.00246).

- Lockett A., Thompson S., Morgenstern U. (2009), The development of the resource-based view of the firm: A critical appraisal. *International Journal of Management Reviews*, 11, 1: 9-28. Doi: [10.1111/j.1468-2370.2008.00252.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2370.2008.00252.x).
- Marrocu E., Paci R., Pontis M. (2012), Intangible capital and firms' productivity. *Industrial and Corporate Change*, 21, 2: 377-402. Doi: [10.1093/icc/dtr042](https://doi.org/10.1093/icc/dtr042).
- Moretti L. (2014), Local financial development, socio-institutional environment, and firm productivity: Evidence from Italy. *European Journal of Political Economy*, 35, 38-51. Doi: [10.1016/j.ejpoleco.2014.03.006](https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.03.006).
- OECD (2001), *Territorial Outlook*. Paris: OECD Publications Service.
- Perucca G. (2014), The role of territorial capital in local economic growth: Evidence from Italy. *European Planning Studies*, 22, 3: 537-562. Doi: [10.1080/09654313.2013.771626](https://doi.org/10.1080/09654313.2013.771626).
- Saunders M., Lewis P., Thornhill A. (2007), *Research Methods for Business Students*. Harlow, UK: Pearson Education Limited.
- Servillo L., Atkinson R., Russo A.P. (2012), Territorial attractiveness in EU urban and spatial policy: A critical review and future research agenda. *European Urban and Regional Studies*, 19, 4: 349-365. Doi: [10.1177/0969776411430289](https://doi.org/10.1177/0969776411430289).
- Tödting F. (2010), Endogenous approaches to local and regional development policy. In: Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J. (eds.), *Handbook of Local and Regional Development*. New York: Routledge. 333-334.
- Tóth B.I. (2015), Territorial capital: Theory, empirics and critical remarks. *European Planning Studies*, 23, 7: 1327-1344. Doi: [10.1080/09654313.2014.928675](https://doi.org/10.1080/09654313.2014.928675).
- Wright P.M., McMahan G.C., McWilliams A. (1994), Human resources and sustained competitive advantage: a resource-based perspective. *International Journal of Human Resource Management*, 5, 2: 301-326. Doi: [10.1080/09585199400000020](https://doi.org/10.1080/09585199400000020).

## Capitale Territoriale e performance di impresa: una analisi delle regioni Italiane

### Sommario

Il presente studio si propone di analizzare *se – e in che modo* – la coesistenza di diverse risorse locali, tangibili ed intangibili, all'interno di un territorio – ovvero il *capitale territoriale* – influenza la performance d'impresa. L'analisi adotta un approccio metodologico misto, basato su tecniche econometriche di dati panel con un campione di imprese locate nelle venti regioni Italiane ed interviste semi-strutturate con imprenditori e manager del Nord e Sud Italia. I risultati dimostrano che il capitale territoriale è un'importante fonte di produttività e di vantaggio competitivo per le imprese, con effetti variabili tra diverse aree geografiche e settori economici. Il concetto di capitale territoriale fornisce nuovi spunti per comprendere in che modo il territorio influenza la produttività e la competitività d'impresa.

# Public Policies for Economic Development in Europe: The Conditioning Role of Local Government Institutions

Marco Di Cataldo\*

## Abstract

*The development strategies being promoted in the EU assign a key role to the quality of regional and local government institutions. Local government quality is seen as instrumental for identifying and solving the bottlenecks inhibiting economic growth in poorer places. However, the empirical evidence on the mechanisms through which local government quality influences the design and outcomes of public policies is very limited. This article reviews two recent empirical contributions on this important issue. The first paper demonstrates that local governments' decisions may be deeply conditioned by the undue influence of pressure/criminal groups. The second paper shows that weak quality of local governments undermines the economic effectiveness of regional public investments. Taken together, this evidence confirms that any favourable outcome of public policies is conditioned by the competence and the goodwill of government institutions responsible for defining development targets and enforcing investment plans. If public investment decisions follow special interests rather than general welfare goals, they bear limited or harmful economic impacts.*

## 1. Introduction

According to the 'place-based' (or 'place-sensitive') logic, adopted by the EU for its regional and local development policy<sup>1</sup>, a fundamental condition for the success of spatial policy measures aiming to foster the competitiveness of European territories is the presence of adequate regional and local institutions (Barca *et al.*, 2012; Camagni, Capello, 2015; Iammarino *et al.*, 2017; European Commission, 2017). The logic underpinning EU strategies conceives any local

\* London School of Economics, Department of Geography & Environment, London, UK, e-mail: [m.di-cataldo@lse.ac.uk](mailto:m.di-cataldo@lse.ac.uk).

1. The EU is embracing the 'place-based' approach as a rationale behind the design of its regional investment programmes. Development strategies such as Europe 2020 and the 2014-2020 Cohesion Policy are based on a policy framework that tailors interventions to the key specificities and assets of each territory (Barca *et al.*, 2012; European Commission, 2017).

context as characterised by idiosyncratic (non-replicable) institutional elements regulating the interplay among economic agents and shaping the evolution of each territory. In this view, a recurrent problem of failing policies in EU regions in the past was the lack of capacity and/or willingness of local governments to act primarily in the interests of the citizens (Farole *et al.*, 2011). The presence of sound institutions, and in particular of effective local and regional governments, is regarded as pivotal for promoting ‘smart and inclusive’ growth in Europe (Bachtler *et al.*, 2017).

The importance of the quality of government (QoG) institutions for socio-economic development has been studied by many scholars<sup>2</sup>. The QoG is a concept that encompasses all elements conditioning the government capacity/will to provide public goods and services, including the level of corruption, the enforcement of the rule of law, and the efficiency and accountability of the public administration. However, until recently, the importance of government institutions for the effectiveness of investment policies has been explored at the national level (inter alia, North, 1990; Tanzi, Davoodi, 1997; Hall, Jones, 1999; Acemoglu *et al.*, 2001; Rodrik *et al.*, 2004), overlooking the high degree of heterogeneity in institutional quality within countries (Charron *et al.*, 2014). Theoretical contributions on the importance of *sub-national* institutions for regional and local development policies abound (e.g. Putnam, 1993; Rodríguez-Pose, Storper, 2006; Rodríguez-Pose, 2013), but empirical evidence on their functioning is still limited<sup>3</sup>.

Therefore, in light of the significant role, resources and responsibilities assigned to regional and local governments within the multi-level-governance framework of the European Union, a key task for research is to test empirically how *local* governments’ capacity and failures may condition the design/returns of public policies. Shedding light on these issues is important particularly for the most peripheral and underprivileged EU territories, recipient of a large portion of EU financial aid, where the quality of local governments is often below par.

---

2. The QoG can influence economic efficiency by affecting, for instance, the degree of risk for opportunistic behaviours, the incentives for investments and for cooperation among investors, and the distribution of resources among economic agents (Olson Jr. *et al.*, 2000; Rothstein, Tanenbergh, 2015; World Bank, 2017). Abundant empirical evidence confirms the importance of good government institutions for economic growth (Knack, Keefer, 1995; Mauro, 1995; Olson Jr. *et al.*, 2000), and employment creation (Knack, 1999).

3. Until recently, empirical analyses accounting for the sub-national dimension of government institutions were constrained by data availability. However, the recent work from the Quality of Government Institute of Gothenburg has allowed to produce the first homogeneous QoG index for EU regions (Charron *et al.*, 2011; 2014). Geared with this new indicator, researchers have demonstrated the prominence of regional government quality for innovation, growth, and the effectiveness of Cohesion Policy strategies (Becker *et al.*, 2013; Rodríguez-Pose, Di Cataldo, 2015; Rodríguez-Pose, Garcilazo, 2016; Ketterer, Rodríguez-Pose, 2016).

This article reviews two recent empirical works contributing to unpack the ‘black box’ of local government institutions by analysing their conditioning role for investment policies. These studies demonstrate how (1) inadequate government institutions deeply bias the selection of policies and investment, and (2) the extent to which the quality of government institutions is crucial for the economic returns of investment policies at the regional level.

## **2. How does local government quality influence public investment choices? Empirical evidence from Italy**

A key challenge for scholars is to empirically prove that imperfections in the quality of government institutions (in the form of e.g. high corruption or collusion) condition the choice of governments, and hence, potentially, the returns of public investments.

Some studies have been produced to show that government institutions are prone to undue influence of interest groups (Tanzi, Davoodi, 1997; Mauro, 1998; Gupta *et al.*, 2005; Haque, Kneller, 2015). Yet, they all consider national, not sub-national, governments. A recent contribution by Di Cataldo and Mastrorocco (2019) analyses the distortions to the activity of *local* governments. They focus on the most extreme case of political capturing, i.e. when the political representatives may be a direct emanation of pressure groups. This type of link with politics is common for organised crime (Gambetta, 1993; Cantone, 2010).

While qualitative, judiciary, and anecdotal evidence has analysed the consequences of the extreme form of collusion perpetrated by members of criminal organisations, statistical evidence on this topic is nearly absent. Di Cataldo and Mastrorocco’s paper contributes to investigate the unexplored phenomenon of mafia-politics collusions by performing a comprehensive study of their impact on the composition of local government capital expenditures. This paper illuminates the mechanisms and the effects of the distortions determined by criminal groups taking control of public institutions and exploiting them for individual purposes. The analysis is performed for the case of Italy, focusing in particular on territories where the presence of criminal organisations is widespread and highly rooted.

The empirical strategy used in the analysis is based on identifying municipal governments that have established collusive accords with criminal organisations. This is done by means of an Italian law allowing the dismissal of local governments upon evidence of ‘mafia infiltration’<sup>4</sup>. The results of the analysis shed light

---

4. Law 164/1991 allows the dissolution of local governments upon clear evidence that their activity has been influenced by the mafia. The estimation strategy relies on a differences-in-differences model, whereby the policy-making activity of governments ‘captured’ by the mafia is compared

on the strategy adopted by organised crime groups when manipulating government decisions. Colluding politicians do not appear to modify the *total* amount of public spending of municipalities. Instead, organised crime's interferences are found to determine selected variations in key local expenditure sectors. In particular, as compared to governments not connected with organised crime, infiltrated municipalities invest higher shares of public funds for construction and waste management, and invest less for municipal police. Moreover, they are less efficient in collecting waste and garbage taxes. Considering the deep interests of organised crime in the construction and waste collection sectors, these findings seem to suggest that collusions are strategically exploited by criminal groups in order to protect their businesses and further increase their profits. Therefore, this paper clearly demonstrates that the decisions of local governments can be deeply distorted by issues of weak governance such as the recurrence of collusive mechanisms linking local politicians with criminal groups.

### **3. How does local government quality influence the economic returns of public investment?**

To what extent do distortions in the activity of local governments affect the economic effectiveness of public interventions promoted by such governments? Recent evidence on this matter has been produced by Crescenzi, Di Cataldo, and Rodriguez-Pose (2016), who focus their attention on the way in which the quality of government can affect the returns of one element at the cornerstone of economic strategies promoted in European regions: public investment in transport infrastructure.

The construction of large-scale infrastructure projects have been at the centre of development programmes in the periphery of Europe over the last years, but some studies have underlined that the economic returns of transportation investment made in the EU have been limited if not absent (Cappelen *et al.*, 2003; Crescenzi, Rodríguez-Pose, 2012). The hypothesis put forward by Crescenzi *et al.* (2016) is that, when a minimum endowment of infrastructure is in place, the returns of expenditures for additional transports depend on the quality of local government institutions co-responsible for the selection, design, and realisation of infrastructure projects. Indeed, the transport sector is particularly vulnerable to governance problems such as political interference, corruption, and collusion.

---

with the one of 'non-captured' governments. Distinctive patterns of infiltrated municipalities are identified and discussed, by accounting for any possible elements confounding the analysis, such as the difficulty in fully detecting all cases of collusion. A set of empirical tests discards any concerns of simultaneous causality and makes sure that the estimates truly reveal the impact of unwanted pressures of criminal groups on investment decisions.

Crescenzi *et al.* (2016) test whether the quality of regional governments shapes the growth effects of investment in transport infrastructure in the EU regions. They do so by considering different typologies of investment: improvements in motorways and in secondary roads. This distinction aims to reflect a structural difference in the underlying investment decisions. Motorways represent large-scale projects whose selection may have been conditioned by political and individual interests rather than economic and collective ones. Motorways are more visible, costly to build, and normally connect major urban centres across different regions. The development of local roads, instead, is much less glamorous from an electoral point of view, but less likely to give rise to the same ‘hub-and-spoke’ effects as motorways.

Growth regressions provide little evidence of a positive correlation between regional investments in motorways and economic growth, even if associated with better regional government institutions. By contrast, variations in the endowment of secondary roads display a robust connection with regional economic performance, but only in regions with higher quality regional governments. The role of government quality as mediator of the economic returns to local road investment appears to be stronger in the less developed regions, those for which good institutions emerge as essential drivers of growth.

Hence, while a better network of secondary road is associated with stronger economic performance – but only in combination with sound governments – no relationship with growth exists for investment in motorways roads. The latter result is particularly relevant for the less developed European regions, given that large-scale infrastructural projects such as motorways have been at the centre of many development strategies in peripheral places in Europe. The analysis supports the idea that in economically backward places the priority should be to strengthen regional and local roads, which would favour the creation of linkages between local economic actors. As mentioned, the key finding of the paper is that even this type of investment (i.e. improvements of secondary roads) is unlikely to be economically productive if promoted by corrupt and self-interested governments.

#### **4. Conclusions**

The two papers discussed in this article focus on a crucial and still underexplored issue, i.e. the role of government quality for the selection and economic effectiveness of public investments. Taken together, the two empirical studies shed light on some key phenomena leading to governments’ misallocation of resources and wrongly-targeted investments in the poorer regions of the continent, as well as on *how* local government quality influences economic competitiveness

and the success of investment policies. Combining their results, implications can be drawn regarding the definition and effectiveness of public policies aiming at economic progress in Europe.

Any favourable policy outcome in European territories is determined by the competence and the goodwill of government institutions responsible for selecting policy priorities and enforcing investment plans. Di Cataldo and Mastroiocco (2019) clearly demonstrate that, when politicians are conditioned by illegal lobbying and pressures, public investment decisions follow special interests rather than general welfare goals. Crescenzi *et al.* (2016), focusing on EU regions, reveal that good governance helps translating public investments into economic growth. The presence of credible, competent and transparent local governments is a necessary condition for guaranteeing positive returns of these investments. The selection of appropriate interventions is crucial too.

A lesson can be drawn from these findings for the programme of investments currently being implemented in the EU (e.g. as part of Europe 2020 and Cohesion Policy). The EU promotes development strategies expected to harness the untapped potential of all regions. The evidence discussed in this article suggests that, in the European periphery, a disbursement of funds to local public authorities is unlikely to bear fruits if politicians discretionally use resources without having the interests of the public community in mind. Given that the ‘place-based’ orientation of the investment policies tends to be associated with a ‘bottom-up’ and localistic focus (Crescenzi, Giua, 2016; Bachtler *et al.*, 2017), it seems essential to make sure that the assignment of more responsibilities to local governments in the definition and implementation of investments is combined with mechanisms monitoring whether the devolved power and resources are transparently used. The risk of ‘local government failures’ should be a serious concern for the EU, that could be avoided by reinforcing the systems of *ex ante* conditionality that links the earmarking of financial resources to specific pre-existing institutional standards or to administrative reforms. Prioritising this type of issues would help ensuring that the ongoing public investment effort undertaken by the EU and by the single Member States leads to the much-needed employment and economic rather than to ‘strategies of waste’.

## References

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. (2001), The Colonial Origin of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review*, 91, 5: 1369-1401. Doi: [10.1257/aer.91.5.1369](https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369).
- Bachtler J., Martins J.O., Wostner P., Zuber P. (2017), *Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth*. Brussels: Regional Studies Association.

- Barca F. (2009), *An Agenda for the Reformed Cohesion Policy*. Report to the Commissioner for Regional Policy, Brussels.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science* 52, 1: 134-152. Doi: [10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x).
- Becker S.O., Egger P., von Ehrlich M. (2013), Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects. *American Economic Journal: Economic Policy* 5, 4: 29-77. Doi: [10.1257/pol.5.4.29](https://doi.org/10.1257/pol.5.4.29).
- Camagni R., Capello R. (2015), Rationale and Design of EU Cohesion Policies in a Period of Crisis. *Regional Science Policy and Practice* 7, 1: 25-47. Doi: [10.1111/rsp3.12047](https://doi.org/10.1111/rsp3.12047).
- Cantone R. (2010), *I Gattopardi*. Milano: Mondadori.
- Cappelen A., Castellacci F., Fagerberg J., Verspagen B. (2003), The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 41, 621-644. Doi: [10.1111/1468-5965.00438](https://doi.org/10.1111/1468-5965.00438).
- Charron N., Lapuente V., Rothstein B. (2011), *Measuring Quality of Government and Sub-national Variation*. Report for the EU Commission of Regional Development. Brussels: European Commission.
- Charron N., Lapuente V., Dykstra L. (2014), Regional governance matters: Quality of Government within European Union Member States. *Regional Studies* 48, 68-90. Doi: [10.1080/00343404.2013.770141](https://doi.org/10.1080/00343404.2013.770141).
- Crescenzi R., Di Cataldo M., Rodríguez-Pose A. (2016), Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions. *Journal of Regional Science* 56, 4: 555-582. Doi: [10.1111/jors.12264](https://doi.org/10.1111/jors.12264).
- Crescenzi R., Giua M. (2017), *How does the net impact of the EU Cohesion Policy differ across countries?* Paper presented at the 2017 Conference of the Regional Studies Association held at Dublin.
- Crescenzi R., Rodríguez-Pose A. (2012), Infrastructure and regional growth in the European Union. *Papers in Regional Science*, 91, 3: 487-513. Doi: [10.1111/j.1435-5957.2012.00439.x](https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2012.00439.x).
- Di Cataldo M., Mastroiocco N. (2019), *Organised Crime, Captured Politicians, and the Allocation of Public Resources*. London: London School of Economics, mimeo.
- European Commission (2017), *Seventh report on economic, social and territorial cohesion*. Brussels: European Commission.
- Farole T., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2011), Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. *Journal of Common Market Studies* 49, 5: 1089-1111. Doi: [10.1111/j.1468-5965.2010.02161.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02161.x).
- Gambetta D. (1993), *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gupta S., Clements B., Baldacci E., Mulas-Granados C. (2005), Fiscal Policy, Expenditure Composition, and Growth in Low-income Countries. *Journal of International Money and Finance* 24, 3: 441-464. Doi: [10.1016/j.jimonfin.2005.01.004](https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2005.01.004).
- Haque M.E., Kneller R. (2008), *Public Investment and Growth: The Role of Corruption*. Manchester: University of Manchester, Centre for Growth and Business Cycle Research, Discussion Paper Series, n. 098.

- Hall R.E., Jones C.I. (1999), Why do some countries produce so much more output per worker than others? *Quarterly Journal of Economics*, 114, 1: 83-116. Doi: [10.1162/003355399555954](https://doi.org/10.1162/003355399555954).
- Ketterer T.D., Rodríguez-Pose A. (2016), Institutions vs. ‘first-nature’ geography: What drives economic growth in Europe’s regions? *Papers in Regional Science*, 97, 1: 25-62. Doi: [10.1111/pirs.12237](https://doi.org/10.1111/pirs.12237).
- Knack S. (1999), Governance and employment. Genève: International Labour Organisation, *Employment and Training Papers* n. 45.
- Knack S., Keefer P. (1995), Institutions and Economic Performance: Cross-country Tests Using Alternative Institutional Measures, *Economics and Politics* 7, 3: 207-227. Doi: [10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x).
- Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2017), Why Regional Development matters for Europe’s Economic Future. Luxembourg: Publication Office of the European Union, *European Commission Working Papers* n. 07/2017.
- Mauro P. (1995), Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110, 3: 681-712. Doi: [10.2307/2946696](https://doi.org/10.2307/2946696).
- Mauro P. (1998), Corruption and the Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics*, 69, 2: 263-279. Doi: [10.1016/S0047-2727\(98\)00025-5](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00025-5).
- North D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press. Doi: [10.1017/CBO9780511808678](https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678).
- Olson Jr. M., Sarna N., Swamy A.V. (2000), Governance and growth: a simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity growth. *Public Choice*, 102, 3-4: 341-364. Doi: [10.1023/A:1005067115159](https://doi.org/10.1023/A:1005067115159).
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press. Doi: [10.2307/j.ctt7s8r7](https://doi.org/10.2307/j.ctt7s8r7).
- Rodríguez-Pose A. (2013), Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47, 7: 1034-1047. Doi: [10.1080/00343404.2012.748978](https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978).
- Rodríguez-Pose A., Storper M. (2006), Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects. *Economic Geography*, 82, 1: 1-25. Doi: [10.1111/j.1944-8287.2006.tb00286.x](https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2006.tb00286.x).
- Rodríguez-Pose A., Di Cataldo M. (2015), Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. *Journal of Economic Geography*, 15, 4: 673-706. Doi: [10.1093/jeg/lbu023](https://doi.org/10.1093/jeg/lbu023).
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. (2015), Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. *Regional Studies*, 49, 8: 1274-1290. Doi: [10.1080/00343404.2015.1007933](https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933).
- Rodrik D., Subramanian F., Trebbi F. (2004), Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9, 2: 131-165. Doi: [10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85](https://doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85).
- Rothstein B., Tannenber M. (2015), *Making Development Policy Work: The Quality of Government Approach. A Report to the Swedish Government’s Expert Group for Aid Studies*. Gothenburg: QoG Institute, University of Gothenburg. Doi: [10.2139/ssrn.3023883](https://doi.org/10.2139/ssrn.3023883).
- Tanzi V., Davoodi H.R. (1997), Corruption, public investment and growth. Washington, DC: International Monetary Fund, *IMF Working paper* n. 97/139. Doi: [10.5089/9781451929515.001](https://doi.org/10.5089/9781451929515.001).

World Bank (2017), *World Development Report 2017: Governance and The Law*. Washington, DC: World Bank.

## **Politiche pubbliche per lo sviluppo economico in Europa: il ruolo determinante delle istituzioni governative locali**

### **Sommario**

Le strategie di sviluppo promosse all'interno dell'Unione Europea assegnano un ruolo chiave alla qualità delle istituzioni pubbliche regionali e locali, considerate come un elemento fondamentale per favorire la crescita economica nei territori più svantaggiati d'Europa. Nonostante la crescente importanza attribuita alle istituzioni pubbliche locali nell'influenzare la definizione e i risultati delle politiche pubbliche, la letteratura empirica sul tema è estremamente limitata. Questo articolo presenta due contributi in questa direzione. Il primo evidenzia come le decisioni delle istituzioni governative locali possano essere profondamente condizionate dall'influenza indebita di gruppi di pressione e organizzazioni criminali. Il secondo dimostra come la scarsa qualità di governo locale tenda a minare la produttività degli investimenti pubblici. Nel loro insieme, i due lavori confermano come l'efficacia delle politiche pubbliche sia profondamente condizionata dalla competenza e dalla buona volontà dei governi locali responsabili della definizione degli obiettivi di crescita e dell'applicazione dei piani di sviluppo. Qualora le decisioni di investimento siano il risultato di interessi particolari o di obiettivi di benessere generale, il loro impatto economico può essere limitato o nullo.



# Felicità e contesto istituzionale: il caso italiano

Maria Grazia D'Apolito\*

## Sommario

*Il tema della felicità, o benessere soggettivo, ha suscitato negli ultimi decenni un particolare interesse in ambito economico. L'obiettivo di questo articolo è valutare le determinanti del livello di felicità individuale nelle regioni italiane soffermandosi sulla qualità del contesto istituzionale misurata dall'Institutional Quality Index (IQI) e da un insieme di sotto-indicatori (Voice and accountability, Government effectiveness, Regulatory quality, Rule of law, Corruption) proposti da Nifo e Vecchione (2014). Effettuando un'analisi panel e una ordered logistic regression su un campione di circa 1200 individui in 2 anni, i risultati ottenuti confermano che un buon contesto istituzionale influenza positivamente il livello di soddisfazione individuale.*

## 1. Introduzione

Il tema della felicità, benessere soggettivo e soddisfazione per la propria vita – i concetti sono spesso usati come sinonimi (Layard, 2005) – ha suscitato negli ultimi decenni un particolare interesse in ambito economico, sia sul piano teorico-concettuale che su quello empirico, stimolando la ricerca di indicatori in grado di misurare il fenomeno e dell'individuazione dei fattori che lo influenzano. Nella letteratura empirica è pratica ricorrente ottenere i dati sul benessere soggettivo attraverso specifiche domande all'interno di indagini multiscopo, in cui si chiede all'intervistato di fornire una valutazione sul proprio livello di soddisfazione generale utilizzando una scala di valori<sup>1</sup>. I livelli dichiarati nei questionari vengono spesso posti in relazione con vari fattori che si ipotizza contribuiscano alla

\* Università della Calabria, Dipartimento di Economia, Statistica e Finanza, Arcavacata di Rende (CS), Italia, e-mail: [m.grazia.dapolito@gmail.com](mailto:m.grazia.dapolito@gmail.com).

1. Alcuni esempi sono rappresentati a livello europeo da quello elaborato dalla Commissione Europea tramite l'Eurobarometro; in Italia, troviamo una specifica domanda sia nell'indagine "Aspetti della vita quotidiana" dell'Istat sia nella "Indagine sui bilanci delle famiglie italiane" della Banca D'Italia. A partire dai dati raccolti in queste indagini, in letteratura vengono utilizzati diversi metodi per costruire una variabile che sintetizzi il grado di felicità individuale da considerare nelle analisi empiriche: talvolta, si fa riferimento al valore medio del livello di felicità tra

soddisfazione individuale (Frey, Frey Marti, 2012; Ferrer-i-Carbonell, 2013; Zapf, 2000). L'obiettivo di questo studio è valutare l'impatto del contesto istituzionale, nelle sue dimensioni quantitative e qualitative, sulla felicità individuale, ed evidenziando possibili implicazioni in termini di policy. L'ipotesi che si vuole sottoporre a verifica empirica è che il contesto istituzionale sia un fattore chiave, insieme a quelli macroeconomici ed individuali, nella determinazione del benessere soggettivo in Italia. Il paper è articolato come segue. Nel secondo paragrafo viene presentata una breve rassegna della letteratura, mentre nel terzo vengono descritti i dati utilizzati e la metodologia. Il quarto paragrafo illustra i risultati dell'analisi e il quinto paragrafo è dedicato alle conclusioni del lavoro.

## 2. Breve rassegna della letteratura

Seguendo il lavoro di Frey e Stutzer (2000), che suddividono le determinanti del benessere soggettivo in tre gruppi, in questo paragrafo si sintetizzano i principali risultati della letteratura empirica distinguendo tra: fattori individuali e sociodemografici, fattori macroeconomici e determinanti istituzionali. Numerosi studi hanno dimostrato l'esistenza di una relazione abbastanza robusta tra il livello di soddisfazione individuale e alcune variabili di carattere individuale e sociodemografico, sia in Europa che in America (Blanchflower, Oswald, 2011). I principali fattori risultano essere: reddito, età, sesso, stato civile, condizione occupazionale, religione, livello di istruzione, luogo in cui si vive, varie misure di capitale sociale. Scoppa e Ponzo (2008) hanno evidenziato come in Italia le variabili sociodemografiche abbiano un ruolo chiave sulla felicità: sembrerebbe esistere una relazione ad U tra età e felicità, per la quale ad essere più felici sono i più giovani e i più anziani, mentre reddito e felicità seguono una relazione ad U rovesciata, con maggiore sensibilità degli individui al reddito relativo piuttosto che al suo valore assoluto. Sono, inoltre, le persone sposate a risultare relativamente più felici, le più istruite e quelle maggiormente dotate di capitale sociale, inteso come "civicness", mentre i disoccupati dichiarano un più basso livello di benessere soggettivo. Rilevante è anche l'impatto di alcune variabili di natura macroeconomica sul benessere soggettivo: è stato sottoposto a verifica empirica l'impatto sulla felicità del Pil procapite del paese e/o della regione degli intervistati, tasso di disoccupazione, tasso di inflazione, indice di disuguaglianza dei redditi (Rodriguez Pose, Maslauskaitė, 2012). Negli ultimi anni alcuni studiosi hanno verificato empiricamente come anche il contesto istituzionale eserciti un impatto significativo sul benessere individuale ed aggregato. Un primo filone di studi, ha considerato l'influenza della spesa governativa in percentuale del Pil,

---

i diversi punteggi rilevati o in alternativa la percentuale di intervistati di 14 anni o più, che hanno fornito una valutazione che rientra nelle classi più elevate.

considerata come “quantificazione” dell’azione istituzionale. Questa relazione, tuttavia, non è univoca: alcuni studi hanno evidenziato una correlazione negativa tra il totale delle spese del governo come percentuale del Pil e il benessere soggettivo (Bjornskov *et al.*, 2007; Ott, 2005; Eiji, 2009; Rodriguez-Pose, 2012). La spiegazione di tale effetto negativo potrebbe essere che le spese del governo sono in parte finanziate dalle tasse pagate dai cittadini: quando un governo decide di aumentare le proprie spese, chiederà più tasse e questo potrebbe determinare un impatto negativo sulla felicità dei cittadini attraverso la riduzione del reddito disponibile; altri studiosi hanno riscontrato un impatto positivo: i cittadini potrebbero ben tollerare un aumento delle tasse se essi avessero la percezione di un complessivo miglioramento dei servizi pubblici con un conseguente incremento dei livelli di benessere collettivo e individuale (DiTella, MacCulloch, 2005; Veenhoven, 2005; Ram, 2009); in altri studi emerge addirittura una relazione ad “U” (Hessami, 2010). Alcuni studiosi si sono soffermati non solo sulla valutazione dell’impatto del totale della spesa pubblica ma anche di alcune sue componenti specifiche (Hessami, 2010; Radcliff, 2001; Owenell, 2002; Kotakorpi, Laamanen, 2010; DiTella *et al.*, 2003) evidenziando come ad avere in media un impatto positivo sulla felicità siano, in particolare, le spese per l’istruzione, per i programmi di welfare, per la sanità pubblica. In sintesi, è possibile affermare come i fattori quantitativi – totale spesa del governo come percentuale del Pil e singole componenti di spesa – abbiano una relazione non univoca con il livello di benessere soggettivo. Un secondo filone di studi considera simultaneamente fattori quantitativi e qualitativi: Hessami (2010) e Rodriguez-Pose e Maslauskaitė (2012) hanno riscontrato una relazione negativa tra corruzione e felicità (tanto minore è il livello di corruzione, tanto maggiore è il livello di felicità) e una relazione positiva tra decentralizzazione e felicità (tanto maggiore è la decentralizzazione, tanto più i governi riescono a prendere delle decisioni che rispecchiano le esigenze dei cittadini e tanto maggiore è il livello di benessere soggettivo); gli autori dimostrano altresì l’esistenza di un impatto negativo e statisticamente significativo del totale delle spese del governo come percentuale del Pil sul benessere soggettivo.

### 3. Dati e metodologia

Misurare la qualità delle istituzioni non è sicuramente semplice ma recentemente vi sono stati diversi tentativi a livello mondiale, europeo e nazionale di elaborare degli indici che potessero sintetizzare tutti gli elementi legati alla qualità istituzionale. In Italia Nifo e Vecchione (2014) seguendo lo schema del WGI (Worldwide Governance Indicator), proposto da Kaufmann *et al.* (1999; 2008) hanno costruito l’IQI (Institutional Quality Index) per l’Italia a livello regionale

e provinciale per il periodo 2002-2012. L'IQI assume valori da 0 a 1 (dove 0 corrisponde al valore più basso di qualità istituzionale ed 1 al valore più elevato). Le dimensioni considerate sono le seguenti: “voice and accountability”: misura la percezione che i cittadini hanno della partecipazione alla selezione del proprio governo, della libertà di espressione, di associazione e di comunicazione; “government effectiveness”: misura la percezione della qualità dei servizi offerti, delle politiche promulgate ed implementate e della credibilità stessa del proprio governo; “regulatory quality”: sintetizza l’abilità del governo di formulare ed implementare politiche “sane” e di incentivare la crescita del settore privato; “rule of law”: misura la l’applicazione e il rispetto delle regole del proprio paese; “control of corruption”: considera la percezione dell’abilità del proprio governo di intervenire per limitare i casi di corruzione e l’influenza sull’attività politica ed amministrativa di lobby di potere o di gruppi portatori di specifici interessi.

In questo articolo si valuta l’effetto della qualità istituzionale sul benessere soggettivo attraverso un’analisi panel. La stessa analisi è stata anche svolta utilizzando una ordered logistic regression su circa 1200 individui nel 2008 e nel 2012, qui non mostrata per esigenze di brevità<sup>2</sup>. In entrambi i casi si è analizzata la relazione tra la variabile dipendente che è uno score di felicità dichiarata ricavato dall’indagine della Banca d’Italia “Indagine sui bilanci delle famiglie italiane” che assume valori compresi tra 1 e 10 (dove 1 corrisponde al livello più basso di felicità mentre 10 a quello più elevato), un insieme di variabili di controllo (individuali e macroeconomiche) e le specifiche variabili di interesse sulla qualità istituzionale.

La relazione stimata nell’analisi panel è la seguente:

$$Happy_{ijt} = B_0 + B_1X_{ijt} + B_2Y_{jt} + B_3Z_{jt} + a_i + u_{it} \quad [1]$$

dove:

$Happy_{ijt}$  è lo score di felicità individuale dichiarata;  $X_{ijt}$  include le variabili individuali dell’ $i$ -esimo individuo residente nella  $j$ -esima regione al tempo  $t$ ;  $Y_{jt}$  include le variabili macroeconomiche a livello della  $j$ -esima regione al tempo  $t$ ;  $Z_{jt}$  rappresenta il set delle variabili istituzionali anche queste a livello della  $j$ -esima regione al tempo  $t$ .

Le variabili individuali sono: età dell’intervistato e il suo quadrato; livello di reddito familiare netto e il suo quadrato; il sesso dell’intervistato; lo stato civile; l’essere straniero; la situazione occupazionale; l’essere pensionato; il livello di istruzione; il tipo di impiego; l’ampiezza demografica del proprio comune di residenza. Le variabili macroeconomiche, di fonte Istat, sono: il Pil procapite valutato ai prezzi di mercato dell’anno corrente e il suo quadrato e il tasso di disoccupazione totale. Infine le variabili istituzionali sono state tratte dal sito dell’Agenzia

2. I risultati della *ordered logistic regression* saranno forniti dall’autrice su richiesta.

per la coesione territoriale, per quanto riguarda il totale delle spese del settore pubblico allargato a livello regionale come percentuale del Pil e alcune singole componenti di spesa, espresse come percentuale del totale della spesa (tra cui quelle per la sanità, per interventi di previdenza e per quelli in ambito sociale) e dal dataset realizzato da Nifo e Vecchione (2014) relativamente all'IQI, indicatore sintetico di qualità istituzionale, e ai suoi sotto-indicatori (*corruption*, *voice and accountability*, *regulatory of quality*, *government effectiveness* e *rule of law*).

#### 4. Risultati

In un primo modello la stima econometrica ha riguardato le sole variabili individuali, successivamente sono state introdotte quelle macroeconomiche e negli ultimi due modelli sono state introdotte quelle istituzionali: dapprima, l'IQI e il totale delle spese come percentuale del Pil regionale; successivamente, l'IQI e alcune sottocategorie di spesa, considerate rilevanti nella letteratura sull'argomento. I risultati ottenuti (Tabella 1) forniscono evidenza empirica che gli individui più felici hanno anche un reddito più elevato, sono molto giovani o più anziani, sono di sesso maschile e hanno cittadinanza italiana, e vivono in regioni con un basso livello di disoccupazione. L'indicatore sintetico di qualità istituzionale risulta essere, in ogni specificazione del modello, positivo e statisticamente significativo: contesti istituzionali di buona qualità, garantiscono elevati livelli di felicità. La dimensione quantitativa dell'azione istituzionale non risulta statisticamente significativo nel campione in analisi.

Come prova di robustezza, si è deciso poi di effettuare una regressione per ogni dimensione dell'IQI. L'analisi econometrica evidenzia come un elevato livello di associazionismo, di partecipazione politica e di efficacia ed efficienza delle politiche attuate e un basso livello di crimini ed evasione fiscale abbiano un impatto positivo e statisticamente significativo sulla felicità individuale (Tabella 2). Gli indicatori sintetici statisticamente significativi all'1% sono quelli relativi al *government effectiveness* e al *voice and accountability*, entrambi con impatto positivo: un sistema con una elevata efficacia ed efficienza delle azioni di governo (*government effectiveness*) e con elevato associazionismo e partecipazione politica (*voice and accountability*) influenza positivamente il benessere soggettivo.

#### 5. Conclusioni

L'impatto delle istituzioni sul benessere soggettivo in Italia è stato analizzato considerando sia la dimensione quantitativa (totale delle spese in percentuale del Pil) che la qualità dell'azione istituzionale, utilizzando l'Institutional Quality Index (IQI) proposto da Nifo e Vecchione (2014) e i suoi 5 sotto-indicatori

*Tabella 1– Stima con dati panel delle determinanti della felicità: fattori individuali, macroeconomici e istituzionali (con l'IQI)*

	<i>Modello con variabili individuali</i>	<i>Modello con variabili individuali e macroeconomiche</i>	<i>Modello con variabili istituzionali (1)</i>	<i>Modello con variabili istituzionali (2)</i>
	<i>Happy</i>	<i>Happy</i>	<i>Happy</i>	<i>Happy</i>
RedditoFam	0,00001214* (0,00)	0,00001333** (0,00)	0,00001299** (0,00)	0,00001412** (0,00)
RedditoFam^2	-0,00000000 (0,00)	-0,00000000 (0,00)	-0,00000000 (0,00)	-0,00000000 (0,00)
Età	-0,11476568** (0,05)	-0,11618619** (0,05)	-0,11704063** (0,05)	-0,11583242** (0,05)
Età^2	0,00075455* (0,00)	0,00079212* (0,00)	0,00078904* (0,00)	0,00076653* (0,00)
Sesso	0,66032326*** (0,19)	0,65253612*** (0,19)	0,62875587*** (0,19)	0,63657115*** (0,19)
Sposato	0,81779086** (0,33)	0,78824243** (0,32)	0,78816219** (0,31)	0,83880428*** (0,31)
Straniero	-1,14973208*** (0,27)	-1,11952748*** (0,31)	-1,11136113*** (0,27)	-1,17355500*** (0,28)
Disoccupato	-0,28664934 (0,71)	-0,32372197 (0,70)	-0,29465931 (0,70)	-0,26018378 (0,72)
Lav,autonomo	-0,14900558 (0,27)	-0,16928008 (0,28)	-0,18638162 (0,27)	-0,14761359 (0,27)
Condizione no professionale	0,18781740 (0,37)	0,18039960 (0,36)	0,20562248 (0,35)	0,19864191 (0,35)
Pensionato	-0,12554380 (0,37)	-0,11889862 (0,36)	-0,12041667 (0,36)	-0,09650117 (0,36)
LivelloIstruzione	0,01455542 (0,44)	0,09006808 (0,46)	-0,07816767 (0,45)	-0,01636688 (0,46)
Amp, Dem (20,000-40,000)	-0,16801842 (0,97)	-0,08390955 (0,98)	-0,14016604 (0,98)	-0,14732034 (0,98)
Amp, Dem (40,000-500,000)	-0,97316761 (0,94)	-0,91424757 (0,96)	-0,96203927 (0,92)	-0,97031389 (0,91)

*(continua...)*

(segue...)

	<i>Modello con variabili individuali</i>	<i>Modello con variabili individuali e macroeconomiche</i>	<i>Modello con variabili istituzionali (1)</i>	<i>Modello con variabili istituzionali (2)</i>
	<i>Happy</i>	<i>Happy</i>	<i>Happy</i>	<i>Happy</i>
Pil_pc		-0,00112675** (0,00)	-0,00075602 (0,00)	-0,00044924 (0,00)
Pil_pc^2		0,00000002** (0,00)	0,00000001 (0,00)	0,00000001 (0,00)
Tasso di disocc,		-0,17473975*** (0,06)	-0,14631662** (0,07)	-0,16659246** (0,07)
Totale spese in % del Pil			-0,37514004 (3,35)	
IQI			5,68950159** (2,24)	6,20099159*** (2,15)
Spesa per sanità				4,71321741 (8,89)
Spesa per inter- venti sociali				32,27404142* (17,51)
Spesa per previdenza ed integraz, salar				9,10500483 (7,01)
2012,year	0,35188752*** (0,08)	0,86922940*** (0,23)	0,84351072*** (0,22)	0,06598171 (0,62)
cons	9,94522847*** (1,64)	28,44404100*** (8,10)	18,73661517* (9,89)	9,60032900 (8,95)
<i>N</i>	2396	2396	2396	2350
<i>R</i> <sup>2</sup>	0,705	0,709	0,713	0,712
adj, <i>R</i> <sup>2</sup>	0,403	0,409	0,416	0,414

Note: Standard errors in parentesi robusti all'eteroschedasticità; \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

Fonte: Nostre elaborazioni

*Tabella 2 – Stima con dati panel delle determinanti della felicità: fattori individuali, macroeconomici e istituzionali (con i sotto-indicatori dell'IQI)*

	(1) <i>Happy</i>	(2) <i>Happy</i>	(3) <i>Happy</i>	(4) <i>Happy</i>	(5) <i>Happy</i>
RedditoFam	0,00001281* (0,00)	0,00001293* (0,00)	0,00001213* (0,00)	0,00001304** (0,00)	0,00001278* (0,00)
Reddito-Fam^2	-0,00000000 (0,00)	-0,00000000 (0,00)	-0,00000000 (0,00)	-0,00000000 (0,00)	-0,00000000 (0,00)
Età	-0,11532256** (0,05)	-0,11690411** (0,05)	-0,11439770** (0,05)	-0,11756919** (0,05)	-0,1153455** (0,05)
Età^2	0,00078394* (0,00)	0,00078370* (0,00)	0,00076602* (0,00)	0,00081806* (0,00)	0,00078661* (0,00)
Sesso	0,66078016*** (0,19)	0,6355262*** (0,19)	0,63171791*** (0,19)	0,65303385*** (0,19)	0,6549525*** (0,20)
Sposato	0,80474974** (0,32)	0,80359784** (0,31)	0,78261370** (0,32)	0,82923038*** (0,32)	0,79951059** (0,32)
Straniero	-1,1727411*** (0,30)	-1,1536040*** (0,28)	-1,0998344*** (0,31)	-1,2386865*** (0,28)	-1,136634*** (0,32)
Disoccupato	-0,32372437 (0,72)	-0,28839521 (0,71)	-0,36247795 (0,69)	-0,32379062 (0,71)	-0,32601433 (0,72)
Lav. autonomo	-0,15578766 (0,28)	-0,21065456 (0,27)	-0,13683485 (0,28)	-0,17958891 (0,28)	-0,16947264 (0,28)
Condizione no professionale	0,17389242 (0,36)	0,20490935 (0,36)	0,17801522 (0,35)	0,20227448 (0,36)	0,17400828 (0,36)
Pensionato	-0,12271558 (0,36)	-0,12642065 (0,36)	-0,10729246 (0,36)	-0,15093434 (0,37)	-0,12437295 (0,37)
LivelloIstruzione	0,06742798 (0,46)	-0,04714146 (0,45)	0,02607484 (0,45)	0,02941099 (0,45)	0,05507532 (0,46)
Amp.Dem (20.000-40.000)	-0,06703164 (0,98)	-0,11389725 (0,98)	-0,05557360 (0,98)	-0,10379694 (0,98)	-0,03450631 (0,99)
Amp.Dem (40.000-500.000)	-0,93484219 (0,95)	-1,00388651 (0,92)	-0,85883190 (0,95)	-0,96536502 (0,89)	-0,90510889 (0,96)

(continua...)

(segue...)

	(1) <i>Happy</i>	(2) <i>Happy</i>	(3) <i>Happy</i>	(4) <i>Happy</i>	(5) <i>Happy</i>
Pil_pc	-0,00119555** (0,00)	-0,00068843 (0,00)	-0,00120065** (0,00)	-0,001637*** (0,00)	-0,00107493* (0,00)
Pil_pc^2	0,00000002** (0,00)	0,00000001 (0,00)	0,00000002** (0,00)	0,00000003*** (0,00)	0,00000002* (0,00)
Tasso di disocc.	-0,14971752** (0,07)	-0,11815957* (0,07)	-0,16742436** (0,07)	-0,07481977 (0,08)	-0,1475153** (0,07)
Tot. spesa in % del Pil	-2,49485572 (3,07)	0,49787387 (3,33)	-3,91942792 (2,66)	1,34402804 (3,34)	-2,94562350 (3,28)
Corruption	-1,57430610 (1,56)				
Government effectiveness		4,21110487*** (1,58)			
Regulatory of quality			1,87810356 (1,19)		
Voice and accountability				6,56660211*** (2,22)	
Rule of law					-1,50628520 (2,56)
2012.year	0,79401696*** (0,23)	0,49799428* (0,26)	0,98451756*** (0,24)	0,04985746 (0,36)	0,90594718*** (0,22)
cons	32,1435811*** (8,89)	18,9675035** (9,50)	30,9270675*** (8,59)	30,3661575*** (8,71)	30,041468*** (8,75)
<i>N</i>	2396	2396	2396	2396	2396
<i>R</i> <sup>2</sup>	0,709	0,712	0,711	0,712	0,709
adj. <i>R</i> <sup>2</sup>	0,409	0,414	0,412	0,414	0,409

Note: Standard errors in parentesi robusti all'eteroschedasticità \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

Fonte: Nostre elaborazioni

(*corruption, government effectiveness, rule of law, voice and accountability, regulatory quality*). L'analisi econometrica svolta, seguendo la tripartizione adottata da Frey e Stutzer (2000) tra variabili individuali, macroeconomiche ed istituzionali, si articola in due parti: nella prima parte è stata effettuata un'analisi panel su circa 1200 individui nel 2008 e nel 2012, controllando per la presenza di effetti individuali. L'analisi in termini probabilistici usando una *ordered logistic regression*, non mostrata per esigenze di brevità, conferma l'evidenza sopra riportata. I risultati ottenuti mostrano come in media in Italia ad essere più felici siano coloro che hanno un elevato reddito, le persone più giovani e quelle più anziane, gli uomini, coloro che hanno la cittadinanza italiana e coloro che vivono in regioni con un basso livello di disoccupazione. Ponendo l'attenzione sulle variabili istituzionali, la dimensione quantitativa non ha un impatto statisticamente significativo, mentre vi è evidenza che la qualità istituzionale rappresenti un fattore chiave per la felicità individuale: un elevato livello di associazionismo, di partecipazione politica e di efficacia ed efficienza delle politiche attuate e un basso livello di crimini ed evasione fiscale hanno un impatto positivo e statisticamente significativo sul benessere individuale. L'indicatore sintetico complessivo risulta essere, in ogni specificazione del modello, positivo e statisticamente significativo: contesti istituzionali di buona qualità, garantiscono elevati livelli di felicità. Questo risultato potrebbe avere delle importanti implicazioni di policy, spingendo il policy maker a prestare sempre maggior attenzione a quella che ormai viene definita come "politica della felicità", adottando misure che possano ridurre il livello di corruzione della Pubblica Amministrazione, mitigare i fenomeni criminali e di evasione fiscale, accrescere la certezza del diritto e l'efficacia dell'azione di governo e, al contempo, incentivare l'associazionismo e la partecipazione politica dei cittadini. Così facendo, si potrebbe cercare di aumentare la soddisfazione e felicità individuale e, per questa via, il benessere collettivo.

## Bibliografia

- Bjornskov C., Dreher A., Fischer J. (2007), The bigger the better? Evidence of the effect of government size on life satisfaction around the world. *Public Choice*, 130, 3-4: 267-292. Doi: [10.1007/s11127-006-9081-5](https://doi.org/10.1007/s11127-006-9081-5).
- Blanchflower D.G., Oswald A.J. (2011), *International Happiness*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* n. 16668. Doi: [10.3386/w16668](https://doi.org/10.3386/w16668).
- Cogburn J.D., Schneider S.K. (2003), The relationship between state government performance and state quality of life. *International Journal of Public Administration*, 26, 12: 1337-1354. Doi: [10.1081/PAD-120024400](https://doi.org/10.1081/PAD-120024400).
- DiTella R., MacCulloch R.G., Oswald A.J. (2003), The Macroeconomics of Happiness. *Review of Economics and Statistics*, 85, 4: 809-825. Doi: [10.1162/003465303772815745](https://doi.org/10.1162/003465303772815745).

- Easterlin R.A. (1995), Will raising the incomes of all increase the happiness of all? *Journal of Economic Behavior & Organization*, 27, 1: 35-47. Doi: [10.1016/0167-2681\(95\)00003-B](https://doi.org/10.1016/0167-2681(95)00003-B).
- Easterlin R.A., McVey L.A., Switek M., Sawangfa O., Smith-Zweig J. (2010), The happiness-income paradox revisited. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 107, 52: 22463-22468. Doi: [10.1073/pnas.1015962107](https://doi.org/10.1073/pnas.1015962107).
- Eiji Y. (2009), The Influence of government size on economic growth and life satisfaction: a case study from Japan. Munich: Munich Personal RePEc Archive, *MPRA Paper* n. 17879.
- Frey B.S., Stutzer A. (2000), Happiness, Economy and Institutions. *The Economic Journal*, 110: 918-938. Doi: [10.1111/1468-0297.00570](https://doi.org/10.1111/1468-0297.00570).
- Frey B.S., Stutzer A. (2002), The Economics of Happiness. *World Economics*, 3, 1: 25-41.
- Helliwell J.F., Huang H. (2008), How's your government? International evidence linking good government and well-being. *British Journal of Political Science*, 38, 4: 595-619. Doi: [10.1017/S0007123408000306](https://doi.org/10.1017/S0007123408000306).
- Hessami Z. (2010), The size and composition of government spending in Europe and its impact on wellbeing. *Kyklos*, 63, 3: on-line. Doi: [10.1111/j.1467-6435.2010.00478.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2010.00478.x).
- Nifo A., Vecchione G. (2014), Do Institutions play a role in skilled migration? The case of Italy. *Regional Studies*, 48, 10: 1628-1649. Doi: [10.1080/00343404.2013.835799](https://doi.org/10.1080/00343404.2013.835799).
- Nifo A., Vecchione G. (2015), Measuring Institutional Quality in Italy. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2: 157-182. doi:[10.1432/80447:y:2015:i:1-2:p:157-182](https://doi.org/10.1432/80447:y:2015:i:1-2:p:157-182).
- Ott J. (2011), Government and happiness in 130 nations: Good governance fosters higher level and more equality of happiness. *Social Indicators Research*, 102: 3-22. Doi: [10.1007/s11205-010-9719-z](https://doi.org/10.1007/s11205-010-9719-z).
- Ram R. (2009), Government spending and happiness of the population: Additional evidence from large cross-country samples. *Public Choice*, 138, 3: 483-490. Doi: [10.1007/s11127-008-9372-0](https://doi.org/10.1007/s11127-008-9372-0).
- Rode M. (2013), Do Good Institutions Make Citizens Happy, or Do Happy Citizens Build Better Institutions? *Journal of Happiness Studies*, 14, 5: 1479-1505. Doi: [10.1007/s10902-012-9391-x](https://doi.org/10.1007/s10902-012-9391-x).
- Rodriguez-Pose A., Maslouskaite K. (2012), Can policy make us happier? Individual characteristics, socioeconomic factors and life satisfaction in Central and Eastern Europe. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 5, 1: 77-96. Doi: [10.1093/cjres/rsr038](https://doi.org/10.1093/cjres/rsr038).
- Scoppa V., Ponzio M. (2008), An Empirical study of Happiness in Italy. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 8, 1: on-line. Doi: [10.2202/1935-1682.1965](https://doi.org/10.2202/1935-1682.1965).
- Tavits M. (2007), Representation, corruption and subjective well-being. *Comparative Political Studies*, 41, 12: 1607-1630. Doi: [10.1177/0010414007308537](https://doi.org/10.1177/0010414007308537).

## **Happiness and Institutional Context: The Italian Case**

### **Abstract**

The subject of happiness, or subjective well-being, has created a peculiar interest in the economic field during the last decades. The aim of this article is to evaluate the determinants of the level of individual happiness within Italian Regions, lingering over the quality of the institutional context weighed by the Institutional Quality Index (IQI) and by a set of sub-indicators (Voice and accountability, Government effectiveness, Regulatory quality, Rule of law, Corruption) proposed by Nifo and Vecchione (2014). By realizing a panel analysis and an ordered logistic regression on a sample of about 1200 people in two years, the results confirm that a good institutional context positively influences the level of individual satisfaction.

# Territorial Impacts of Innovative Transport Solutions

Fulvio Silvestri\*, Pierluigi Coppola\*

## Abstract

*In recent years interest in urban mobility has grown considerably, not only due to the local increase in negative externalities generated by transport, but even because recent technological innovations are offering effective solutions especially in urban context. In particular, the introduction of Connected and Automated Vehicles (CAVs) could radically change the mobility scenario allowing, on the one hand, a widespread diffusion of vehicles in shared mode that feed the stations of the mass rapid transit, improving the attractiveness of Public Transport (PT), and on the other, the implementation of Travel Demand Management (TDM) measures on large areas of the most densely urbanized (and congested) territory of a city, without take the risk of reducing accessibility and creating social exclusion.*

*The present study aims at evaluating, through a system of Land-Use Transport Interaction (LUTI) models, the impacts on transport demand and on population and activities location, deriving from the implementation of policies oriented to both enhancing PT and restricting the individual use of the car. The case study analyzed is represented by the urban area of Rome. Several scenarios have been simulated and compared by means of (economic, environmental and social) sustainability indicators. Preliminary results show that the improvement of PT services, combined with the introduction of restricted traffic areas and pedestrian zones, induce not only a significant modal shift towards more sustainable transport modes, but also a limitation of the urban sprawl.*

## 1. Introduction

In the past, the problem of diverting car trips towards Public Transport (PT) modes has been addressed through increasing integrated PT services (“pull” policies) and by access restricting and/or pricing for private cars (“push” policies). The impacts of such policies have in some cases been effective, but have been limited by economic and social constraints. In fact, due to limits imposed generally by operating costs, PT services cannot be so capillary and frequent, to

---

\* University of Rome Tor Vergata, Department of Enterprise Engineering, Rome, Italy, e-mail: [fulvio.silvestri@uniroma2.it](mailto:fulvio.silvestri@uniroma2.it) (corresponding author); [coppola@ing.uniroma2.it](mailto:coppola@ing.uniroma2.it).

be more convenient than driving by car. On the other hand, the implementation of pricing policies that limit the access by car to some areas and streets is seen as unfair, since it might create unequal accessibility opportunities, and in some cases segregation conditions (less advantages) for those population segments that cannot afford to own a private car or to pay for a taxi.

However, the potential offered by advanced technology allows nowadays (and increasingly it will do in future) to implement effective Travel Demand Management (TDM) measures to improve the quality of urban mobility. It is widely believed that the deployment on the roads of electric Connected and Automated Vehicles (CAVs), will profoundly change the urban mobility scenario. In particular, PT and car-sharing services could face a significantly reduction of operating costs, allowing widespread distribution of services at affordable prices (also in areas with low-demand density). In the literature, preliminary studies have shown the potential impacts of autonomous driving, both on the supply of urban mobility services and on the demand side. However, it is not yet clear what impact the new supply of PT services (including shared mobility) and some disruptive TDM policies (e.g. large-scale car-free zones) could have on economic growth and urban form development.

The new challenges for decision-makers and researchers in this domain would be that of identifying what policies to put in place in order to avoid that the technological shift will result, on the one hand, in increasing travel distances, in turn increasing congestion level, and on the other hand, in more disperse land-consuming urban development.

## **2. Research objectives and methodological approach**

This research aims at testing the sustainability of future integrated land use and transport scenarios, which provide for increasing diffusion and capacity of PT and vehicle-sharing solutions combined with TDM measures, with an application to the urban area of Rome. To this aim, a system of Land-Use Transport Interaction (LUTI) models has been applied to understand interdependence of key planning variables such as travel behavior, transport supply, economic activities and inhabitants' location. The models represent the behavior of both dwellers and transport users and how they react to changing conditions. A set of indicators has also been defined to systematically evaluate and compare alternative future scenario and to assess to what extent different policies achieve sustainability in terms of transport performances and environmental impacts.

The work consists of the following phases:

1. Identification of the current and the future reference scenario, through the examination of strategic guidance documents with regard to the study area.

2. Design of future analysis alternative scenarios, according to the different hypotheses of development of the transport system.
3. Simulation of the scenarios by means of an integrated LUTI model system (Coppola, Nuzzolo, 2011), the so-called STIT, which is based on a system of behavioral models that simulate: the travel choices made by the users of the transport system; the location choices of the residential zone made by the population; the location choices of business made by economic subjects (mainly private firms and commerce).
4. Analysis of the results and comparison between the scenarios, using a set of economic, environmental and social sustainability indicators.

The reciprocal interactions between mobility and location choices by residents and firms is simulated through a stochastic equilibrium model which, solved through the *method of successive averages (MSA) algorithm*, provides the configuration of the land use-transport system in which the variables are mutually consistent. As output, the STIT models returns: the spatial distribution of the population, subdivided into five socio-economic categories of individuals, consistent with the national census classification (ISTAT), i.e. high-income worker, mid/low-income worker, high school student, university student, other (older than 14 years); the spatial distribution of economic activities, by a proxy of the employees in commercial activities, employees in private services, employees in public services; the Origin-Destination matrix of the journeys by purpose of the trip (work, study, other) and by mode of transport (cars, motorcycles, PT, walk/bike).

### 3. Application to the urban case study of Rome

The study area corresponds to the urban area of Rome. The business-as-usual scenario (BAU) for the development of the urban and the transport system, was built up using the following strategic guidance documents: the municipal urban masterplan *Piano Regolatore Generale* (PRG, 2008); preliminary documents of the regional transport plan *Piano Regionale della Mobilità, dei Trasporti e della Logistica* (PRMTL, 2014); the municipal transport plan *Piano Generale del Traffico Urbano* (PGTU, 2015); preliminary documents of the metropolitan transport plan *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile* (PUMS, 2017). The BAU is a long-term future scenario, with a time horizon of 2030, which considers: an increase of the population up to about 3 million residents (STATUS, 2016); the completion of the interventions on the housing stock proposed by the PRG, and the completion of the so far *approved infrastructure projects*. The PRG foresees an increase in Gross Floor Area (GFA) for residential use of 12% compared to the current scenario (CS), for a total of 11,642,183 m<sup>2</sup> of new houses. Interventions on the real estate stock are concentrated mainly in areas

outside the highway ring which surround the city, in fact around 80% of the new residences will be built in the outer crown. With respect to the interventions on the transport system, not all the infrastructure projects envisaged by the plans have been considered, both at the municipal and regional level, but only those that will be more realistically completed by 2030 and that will have a significant impact on the transport supply system.

In the alternative scenarios (AS), *additional infrastructure projects* have been taken into consideration, which are considered necessary for the resolution of critical issues in some zones of the study area. It is also assumed the widespread deployment of Intelligent Transportation Systems (ITS) and electric CAVs in shared mode (including both driverless shuttles/minibus and driverless cars), that will serve as feeder service for the mass rapid transit (tram and metro) network from the areas with low demand density and/or to the areas in which a TDM measure is implemented. In fact, the advent of new technologies opens the doors to strict (and equally ambitious) management interventions in terms of regulation of transport demand (particularly on private vehicles). In particular, the effects of two different policies for moderating the individual use of private vehicles were examined: the Limited Traffic Zone (LTZ) and the Car-Free Area (CFA). The former provides the restriction for the incoming trips of cars into these zones, while the latter extends the limitations to motorcycles and also to the outgoing trips from those zones. Different levels of extension of the area subject to these two kinds of traffic control are considered. The possible extensions are: the area “AS IS”, that refers to the LTZ currently in force in the historic center of Rome; the area “AF”, that considers the zones inside the railway ring; the area “TO BE”, that consists in a larger portion of the most densely urbanized and congested territory.

The combination of the aforementioned different types of intervention led to several alternative scenarios, identified from the possible intersections of the matrix reported in Figure 1. In the following of this paper only the results of the simulations of the scenarios highlighted in green are reported.

#### **4. Key findings**

The simulation of the BAU scenario shows an uncontrolled spread of the population in peripheral areas of the city (urban sprawl): compared to the current scenario, the population in the inner areas declines while it increases by 30.8% in the outer ring. The model therefore estimates that almost a third of Rome’s population (931,498 out of 2,991,562 inhabitants) will reside outside the highway ring, mainly due to the new residential development scheme proposed by the PRG.

In the proposed alternative scenarios, in which the widespread diffusion of new generation vehicles and the extension of the LTZ/CFA is assumed, it is

Figure 1 – Matrix of interventions and scenarios to simulate

		MANAGERIAL INTERVENTIONS (TDM MEASURES)					
		LIMITED TRAFFIC ZONE (LTZ) <i>(= incoming restriction for cars)</i>			CAR FREE AREA (CFA) <i>(= incoming and outgoing restriction for cars and motorcycles)</i>		
		AS IS	AF	TO BE	AS IS	AF	TO BE
INFRASTRUCTURAL AND TECHNOLOGICAL INTERVENTIONS	PRG + Approved projects	Reference Scenario					
	PRG + Approved projects + Additional projects	Alternative Scenario INFR_LTZ_ASIS	Alternative Scenario INFR_LTZ_AF				
	PRG + Approved projects + Additional projects	Alternative Scenario	Alternative Scenario	Alternative Scenario	Alternative Scenario	Alternative Scenario	Alternative Scenario
	ITS and innovative modes of transport deployment	ITS_LTZ_ASIS	ITS_LTZ_AF	ITS_LTZ_TOBE	ITS_CFA_ASIS	ITS_CFA_AF	ITS_CFA_TOBE

possible to notice that the phenomenon of urban sprawl is reduced. The area subject to TDM measures is, in fact, highly attractive for the residents as it is shown for instance, in Figure 2.

The direct comparison of all four scenarios allows a better understanding of the settlement dynamics and the alterations of the mobility demand. With regard to the impacts on land use, it emerges that in the AS there is a reduction in the population density of the fourth and fifth crown, in favor of the central crowns. That is, the sprawl of the population on the territory is significantly reduced, compared to what occurs in the RS.

As regards the demand for mobility, it can be observed that (Figure 3): in the “INFR\_ZTL\_AF” scenario, where only infrastructural interventions are foreseen, private vehicles remain the most used mode of transport, even under the assumption of extending the LTZ to the entire area bounded by the railway ring; in the other two alternative scenarios, in which the widespread distribution of CAVs services is also assumed, the use of the car decreases from the reference value of 54% to 32% or 22% depending on the extension (up to the third crown) of a LTZ or a CFA.

It is precisely in these scenarios, finally, that the best results can be achieved in terms of environmental sustainability, with reductions in energy consumption and CO2 emissions between 43% and 54% (Table 1).

## 5. Conclusions

The housing stock development foreseen by the municipal urban masterplan of the city of Rome (PRG) in the peripheral zones of the urban area, appears to be not aligned to the transport infrastructural interventions, which, from our

Figure 2 – Map of variations of the localization of residents; Index number of population density

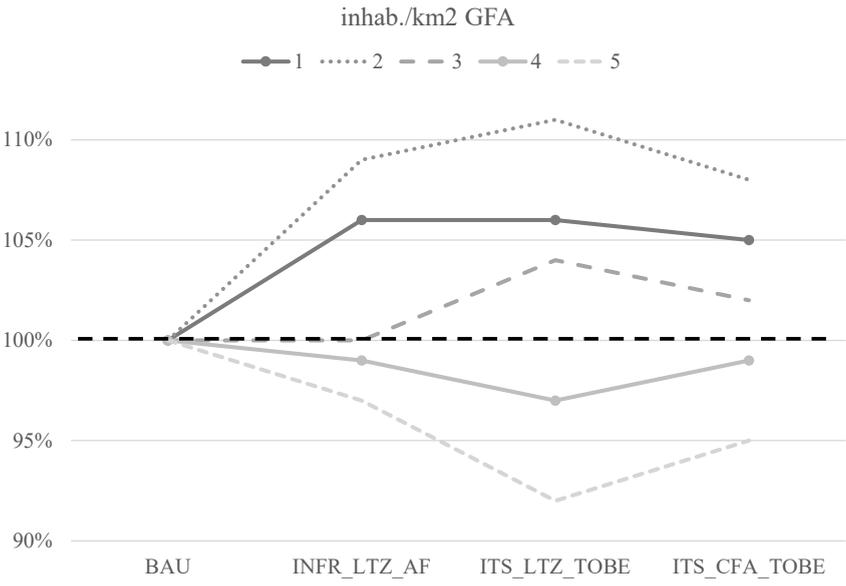
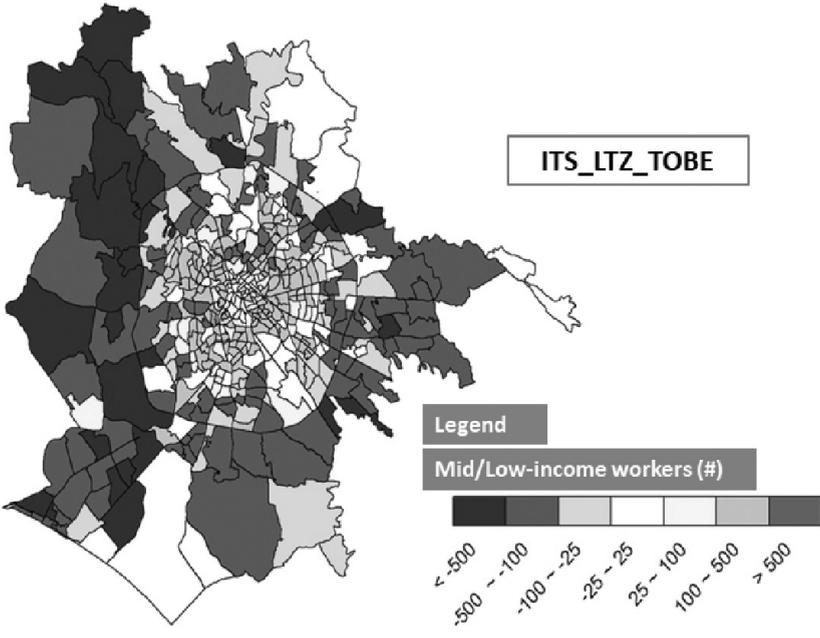


Figure 3 – Modal split variations in all future scenarios

■ Car ■ Motorcycle ■ PT ■ Walk

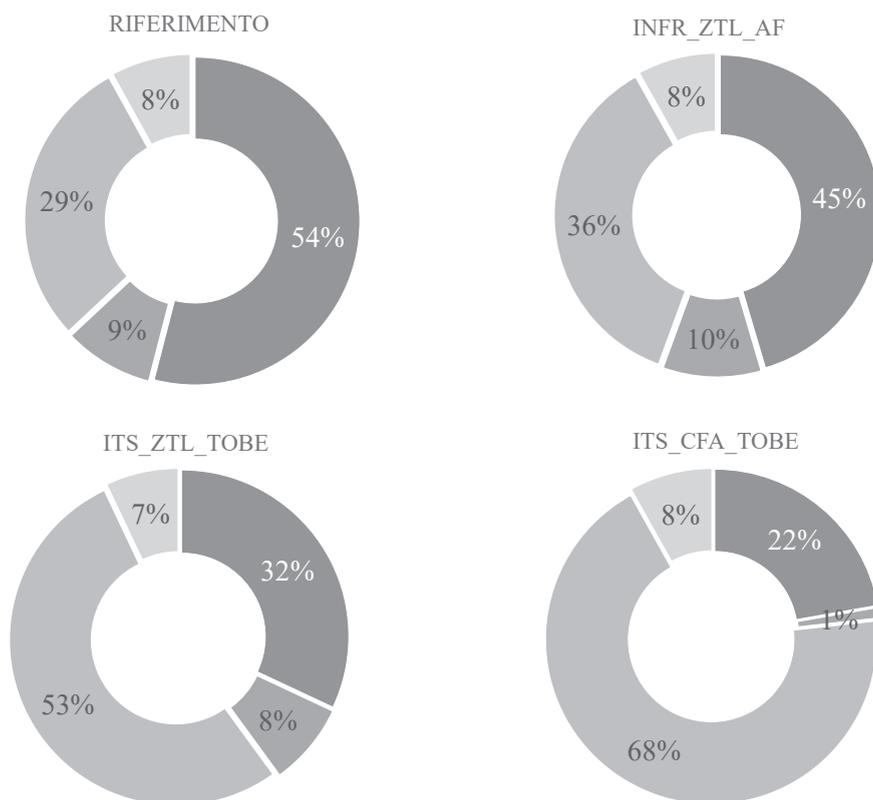


Table 1 – Economic and environmental sustainability indicators (values per rush hour)

Scenario	Mileage vehicles-km	Energy consumption GJ	CO <sub>2</sub> emissions t	Change %
BAU	3.562.479	16.459	312	-
INFR_LTZ_AF	3.003.994	13.879	263	-15,7%
ITS_LTZ_TOBE	2.026.092	9.361	178	-43,1%
ITS_CFA_TOBE	1.643.584	7.593	144	-53,9%

analysis, resulted to be inadequate in terms of access to the urban and regional mass rapid transit network, and lead residents and city-users to unsustainable travel choices (i.e. increasing car usage). In fact, the simulation of the BAU scenario shows an increase of the urban sprawl with increasing travelled distances between residence and workplaces without access to the mass rapid transit network (tram and metro), which favors a car-oriented mobility with a consequent increase of pollutants emissions.

In the simulated future alternative scenarios, additional infrastructural interventions have been assumed, aimed at improving accessibility and reducing the general cost of travel by public transport. This allows for a slight reduction of the urban sprawl; however, the analysis shows that there is not a substantial reduction of the negative externalities generated by transport: private vehicles remain the most used mode of transport, even assuming an extension of the Limited Traffic Zone (LTZ) for not-residents' vehicles. On the other hand, a profound change in the modal split occurs when a widespread deployment of new technologies coupled with the implementation of very strict TDM policies, such as the institution of a Car-Free Area (CFA), is assumed. The widespread diffusion of CAVs in shared mode and as PT feeder services encourages a more intensive use of collective transport modes, even in areas with low demand density. With regards to land use, it is observed that the extension of the area subject to TDM measures tend to limit the urban sprawl. In conclusion, the improvement of the collective transport services combined with large-scale restricted traffic areas and pedestrian areas, allowed by the innovative and shared mobility solutions, may induce a significant modal diversion from private vehicles towards the collaborative consumption of more sustainable modes of transport, and induce a limitation of the urban sprawl. The simulations highlight also some remarkable results in terms of economic and environmental sustainability.

## References

- Coppola P., Nuzzolo A. (2011), Changing accessibility, dwelling price and the spatial distribution of socioeconomic activities. *Research in Transportation Economics*, 31, 1: 63-71. Doi: 10.1016/J.Retrec.2010.11.009.
- PGTU (2015), Piano Generale del Traffico Urbano. *Dalle Regole ai Sistemi*. Roma Capitale – Assessorato Trasporti e Mobilità – <https://romamobilita.it>.
- PRG (2008), Nuovo Piano Regolatore Generale del Comune di Roma. *Relazione ed elaborati prescrittivi, gestionali, descrittivi, indicativi*. Roma: Comune di Roma – <http://www.urbanistica.comune.roma.it>.
- PRMTL (2014), Piano Regionale della Mobilità, dei Trasporti e della Logistica. *AREMOL. Scenari e visione preliminari alla stesura del PRMTL*. Regione Lazio – Agenzia Regionale per la Mobilità – <http://www.aremol.it>.

PUMS (2017), RSM. Punti fermi per il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile. *Interventi prioritari per il miglioramento della rete del trasporto pubblico e la rete stradale di Roma Capitale*. Roma: Agenzia Roma Servizi per la Mobilità – <https://www.pumsroma.it>.

STATUS (2016), Scenari Trasportistici e Ambientali per un Trasporto Urbano Sostenibile. *La pianificazione dei trasporti nell'area metropolitana di Roma*. Roma: Agenzia Roma Servizi per la Mobilità – <https://romamobilita.it>.

## **Impatti territoriali delle modalità di trasporto innovative**

### **Sommario**

Negli ultimi anni è cresciuto considerevolmente l'interesse per la mobilità urbana, non solo per l'aumento delle esternalità negative generate dai trasporti, ma soprattutto perché le recenti innovazioni tecnologiche stanno offrendo soluzioni particolarmente efficaci proprio nei contesti urbani. Nello specifico, l'introduzione di veicoli a guida autonoma e connessa (Connected and Automated Vehicles, CAVs) potrebbe cambiare radicalmente lo scenario consentendo, da una parte, una diffusione capillare di veicoli in modalità condivisa che alimentano le stazioni del trasporto rapido di massa, migliorando l'attrattività del Trasporto Pubblico, e dall'altra, l'implementazione di politiche di controllo e moderazione della domanda di trasporto (Travel Demand Management, TDM) su aree estese del territorio più densamente urbanizzato (e congestionato), senza il rischio di ridurre l'accessibilità e creare esclusione sociale.

Il presente studio si propone di valutare, attraverso un sistema di modelli di interazione Trasporti-Territorio (Land Use Transport Interaction, LUTI), gli impatti sulla domanda di mobilità e sull'uso del suolo, derivanti dall'attuazione di misure volte al potenziamento dei servizi di Trasporto Pubblico e alla restrizione dell'utilizzo delle automobili. Il caso di studio analizzato è rappresentato dall'area urbana di Roma. Diversi scenari di sviluppo della città sono stati simulati e confrontati attraverso un insieme di indicatori di sostenibilità economica, ambientale e sociale.

I risultati mostrano che con il miglioramento dei servizi di trasporto collettivo, combinato a ZTL e aree pedonali diffuse su larga scala, è possibile ottenere non solo una significativa diversione modale (modal shift) verso alternative di trasporto più sostenibili, ma anche una limitazione del fenomeno di dispersione urbana (urban sprawl).



# Efficientamento energetico delle strutture ospedaliere: criteri per la partecipazione al bando POR-FESR 2014-2020

Marco Carpinelli\*, Sara Macagno\*

## Sommario

*Il monitoraggio dei consumi energetici è la prima azione da compiere per mettere in atto una qualsiasi azione di efficientamento energetico (Peretti, 2016). La conoscenza dello stato energetico di un edificio è la base per capire quali sono i deficit da colmare nella struttura che si sta analizzando. La Regione Piemonte ha attivato dal 2010, un monitoraggio strutturato del proprio patrimonio ospedaliero, per mezzo di una procedura annuale che prende in considerazione diversi aspetti relativi agli edifici. Tra questi, i consumi energetici (e la spesa correlata) sono uno degli aspetti indagati che ad oggi hanno portato a definire un database grazie al quale vengono annualmente realizzate analisi su dati aggregati per anno, per Azienda Sanitaria e per singolo Presidio Ospedaliero (PO). I dati estrapolati fanno parte degli strumenti gestionali che la PA può mettere in campo, ad esempio, per ottenere risparmi significativi nell'acquisto dei vettori energetici relativi a gare per l'approvvigionamento centralizzato di energia elettrica e gas o per il conseguimento degli obiettivi comunitari del "Pacchetto per il clima e l'energia 2020". Per il raggiungimento di tali obiettivi anche in campo edilizio sanitario, la Regione Piemonte ha approvato, con DGR n.12-4588 del 23 01 2017, la scheda di Misura volta a sostenere la riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche del patrimonio ospedaliero-sanitario regionale nell'ambito del POR FESR 2014-2020 – Priorità di investimento IV.4c. obiettivo IV.4c.1. La dotazione finanziaria iniziale della misura ammonta a € 16.000.000; non una cifra risolutiva, considerando lo stato ed il numero dei presidi ospedalieri regionali, ma una cifra che, se ben gestita, può risultare utile a risolvere le problematiche oggetto del bando. In questo ambito si colloca la ricerca presentata in cui, per mezzo di una metodologia basata sull'impiego di tre indicatori specifici, è stato possibile classificare i Presidi Ospedalieri regionali secondo un'elenco che ne definisce la priorità per la partecipazione al bando regionale.*

---

\* IRES Piemonte, Torino, Italia, e-mail: [m.carpinelli@ires.piemonte.it](mailto:m.carpinelli@ires.piemonte.it) (corresponding author), [s.macagno@ires.piemonte.it](mailto:s.macagno@ires.piemonte.it).

## 1. Introduzione

I processi di gestione di grandi patrimoni immobiliari, quali quelli sanitari, devono sempre più confrontarsi con le stringenti esigenze di sostenibilità energetico-ambientale dettate dalle recenti direttive europee. Queste impongono la riqualificazione energetica allo scopo di raggiungere determinati target di abbattimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> in tempi stabiliti: obiettivo da raggiungere garantendo comunque adeguati parametri di qualità ai cittadini ed il rispetto dei vincoli di bilancio imposti alla Pubblica Amministrazione. L'edilizia sanitaria è oltremodo coinvolta in questo dibattito, poiché è uno dei settori più energivori a causa delle molteplici funzioni in essa inglobate e alla necessità di funzionamento dei servizi forniti, che devono essere garantiti, almeno per i presidi ospedalieri, 24 ore su 24 per 365 giorni l'anno.

La Regione Piemonte negli ultimi anni attribuisce grande attenzione allo sfruttamento delle potenzialità di razionalizzazione dei consumi energetici correlati alle Aziende Sanitarie regionali e diversi strumenti legislativi sono stati implementati; tra gli ultimi la DGR n.12-4568 del 23 gennaio 2017<sup>1</sup> relativa al POR FESR 2014/2020 – Priorità d'investimento IV, obiettivo 4c.1, approva una scheda di misura per la riduzione dei consumi energetici del patrimonio ospedaliero regionale e lo sfruttamento delle energie da fonte rinnovabile.

Allo scopo di definire criteri e modalità per l'individuazione degli interventi finanziabili con la Misura sopra citata, l'Assessorato alla Sanità – Settore Politiche degli Investimenti ha strutturato, insieme al Nucleo Edilizia Sanitaria di IRES Piemonte, una metodologia ad hoc con lo scopo di definire una lista prioritaria di aziende da coinvolgere nel bando di gara sopracitato.

## 2. Metodologia e fasi

La metodologia impiegata prevede l'analisi di dati appartenenti a tre criteri principali, aggregati secondo un sistema a punteggio pesato. Le fasi di applicazione della metodologia prevedono:

- *Prevalutazione*: ad ogni criterio viene associata una scala di punteggio, da 0 a 5, e ad ogni punteggio viene attribuita una classe di valori (o range) con cui può presentarsi la variabile espressa (es. ruolo interno alla rete, età convenzionale, consumo energetico) dal criterio stesso. A punteggio crescente corrisponde valore o modalità più favorevole;
- *valutazione*: si rileva il valore con cui ciascun presidio ospedaliero si presenta per ognuno dei tre criteri e si assegna, per ogni criterio, il punteggio parziale associato alla classe di valori che comprende quella rilevata;

---

1. Aggiornata con DGR 6 luglio 2018, n. 25-7180, pubblicata nel BUR n. 28 del 12/07/2018.

- *assegnazione del punteggio*: il punteggio complessivamente ottenuto da ciascun presidio ospedaliero sarà pari alla sommatoria, estesa a tutti i criteri, dei punteggi parziali riferiti a ciascun criterio ed il relativo peso<sup>2</sup>;
- *risoluzione degli ex-aequo*: gli ospedali che in seguito all'applicazione dei criteri pesati, risultano a pari punteggio, sono ulteriormente ordinati in base al proprio consumo energetico (viene data priorità alle strutture più energivore). I tre criteri scelti sono descritti nel dettaglio nei paragrafi seguenti.

*Criterio 1 – Il ruolo dei PO all'interno della rete ospedaliera regionale*

Il primo criterio prevede di analizzare i PO secondo il proprio ruolo all'interno della rete ospedaliera regionale come definito nel Piano Socio Sanitario Regionale 2012-2015 – Allegato A, la DGR 1-600 del 19/11/2014 “Adeguamento della rete ospedaliera agli standard della legge 135/2012 e del Patto per la Salute 2014/2016 e linee di indirizzo per lo sviluppo della rete territoriale”, e le progettualità attualmente in corso relative alla realizzazione di nuovi presidi ospedalieri.

In base a quanto specificato, sono stati associati classi di valori a cui sono stati associati punteggi differenti:

- Punteggio 0, attribuito agli ospedali da Dismettere.
- Punteggio 1, attribuito agli ospedali da Riconvertire<sup>3</sup>.
- Punteggio 2, attribuito agli ospedali per i quali sono in corso delle progettualità che ne prevedono la sostituzione con nuove strutture<sup>4</sup>; questo requisito prevale su qualsiasi altra condizione.
- Punteggio 3, attribuito agli ospedali di Base con Pronto Soccorso e agli ospedali con Pronto soccorso in Area Disagiata.
- Punteggio 4, attribuito agli ospedali con DEA di I livello – SPOKE.
- Punteggio 5, attribuito agli ospedali con DEA di II livello – HUB<sup>5</sup>.

Si è scelto di impiegare questo criterio per tenere conto del ruolo rivestito dalle strutture nella rete ospedaliera, considerando prioritarie quelle che rimarranno in esercizio nel medio periodo, e, fra queste, quelle a maggiore complessità. Il peso di questo criterio rispetto agli altri è del 50%.

*Criterio 2 – La Classe di attitudine all'uso, all'adeguamento e alla trasformazione*

Il secondo criterio fa riferimento alla “Classe di attitudine all'uso, all'adeguamento e alla trasformazione” delle strutture, quale indice elaborato nell'ambito delle metodologie di analisi e valutazione per la realizzazione del Report IRES Piemonte “Qualificazione edilizia e funzionale dei Presidi Ospedalieri” (Tresalli, Sileno, 2017).

2. I pesi associati ad ognuno dei tre criteri sono stati definiti dai ricercatori di IRES Piemonte ed i funzionari della Direzione Sanità Settore – Settore Politiche degli investimenti in base a priorità definite in seno al tavolo di lavoro attivato per questo progetto.

3. Fonte: PSSR Piemonte 2012-2015, DCR n. 167 – 14087 del 3 aprile 2012.

4. Fonte: Atti regionali.

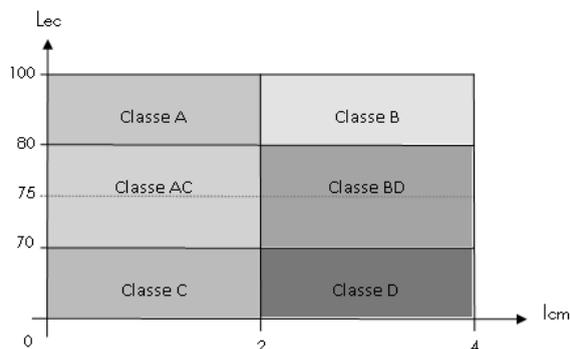
5. Fonte: DGR 1-600 del 19/11/2014 – Regione Piemonte.

La “Classe di attitudine all’uso, all’adeguamento e alla trasformazione” descrive in che misura le strutture sono idonee agli usi attuali e disponibili alla realizzazione di interventi per l’adeguamento o l’innovazione. L’indice è, infatti, una funzione del Livello di età convenzionale (Lec) e dell’Indice di compatibilità morfologico-distributiva (Icm), anch’essi determinati nell’ambito delle metodologie di analisi e valutazione sopra citate. Il Livello di età convenzionale, nel contesto della Classe di attitudine all’uso, all’adeguamento e alla trasformazione, deve essere inteso come livello di obsolescenza delle strutture. Il dominio dell’età convenzionale è continuo e compreso fra 0 e 100 (Figura 1).

L’Indice di compatibilità morfologico-distributiva, invece, dipendendo dall’impianto tipologico, dalla tipologia costruttiva e dalla presenza di vincoli che possono influire sulle modalità di realizzazione di interventi edilizi, deve essere inteso come livello di disponibilità delle strutture ad adeguamenti o ad innovazioni diffusi ed intensivi. Il dominio della compatibilità morfologico-distributiva è continuo e compreso fra 0 e 4. Nel caso dell’età convenzionale, l’obsolescenza aumenta al crescere del valore, mentre nel caso della compatibilità morfologico-distributiva la disponibilità alla realizzazione degli interventi si riduce al diminuire del valore. Le classi di attitudine all’uso (rappresentate Tabella sottostante) sono definite leggendo congiuntamente il Livello di età convenzionale (Lec) e l’Indice di compatibilità morfologico-distributiva (Icm). Da un punto di vista analitico, la definizione delle classi è avvenuta in relazione ai livelli di età convenzionale ed indici di compatibilità morfologico-distributiva elencati in Tabella 1.

Tenendo conto dei significati riportati nella Tabella 1, alle Classi di attitudine all’uso, all’adeguamento e alla trasformazione sono stati associati i seguenti

*Figura 1 – Classi di attitudine all’uso, all’adeguamento e alla trasformazione dei presidi*



Fonte: elaborazione IRES Piemonte

punteggi, dove allo 0 corrisponde la condizione peggiore ed al 5 quella migliore: Classe A punteggio 0, Classe B punteggio 1, Classe AC punteggio 2, Classe BD punteggio 3, Classe C punteggio 4, Classe D punteggio 5.

Tale criterio è stato definito per riconoscere una priorità alle strutture effettivamente disponibili a ricevere interventi di adeguamento o trasformazione, rispetto a quelle così obsolete da compromettere l'efficacia degli interventi stessi. Il peso di questo criterio rispetto agli altri è del 30%.

*Criterio 3 – L'indicatore del consumo di energia totale da fonti fossili*

Il terzo criterio impiegato si basa sull'indicatore dei consumi energetici di energia da fonte fossile, come definito nel report IRES “Ricognizione sui consumi e sulla spesa dei vettori energetici del patrimonio edilizio sanitario” (Carpinelli, Macagno, 2017).

Il report ha come obiettivo principale quello di creare una *baseline* costantemente aggiornata e analizzata dei consumi annuali e della spesa dei vettori energetici utilizzati nelle Strutture Sanitarie della Regione. Il progetto di ricerca consiste di più fasi che prevedono: la raccolta e la bonifica periodica dei dati ai fini dell'aggiornamento annuale del Database Energia, l'analisi dei dati raccolti e la produzione annuale di un report finale di analisi. Sulla base dei dati raccolti sono

*Tabella 1 – Definizione delle Classi di attitudine all'uso, all'adeguamento e alla trasformazione*

<i>Classe</i>	<i>Età convenzionale (<math>L_{ec}</math>)</i>	<i>Compatibilità morfologico-distributiva (<math>I_{cm}</math>)</i>	<i>Significato</i>
A	$100 \leq L_{ec} \leq 80$	$0 \leq I_{cm} \leq 2$	Strutture gravemente obsolete e indisponibili agli interventi edilizi
B	$100 \leq L_{ec} \leq 80$	$2 < I_{cm} \leq 4$	Strutture gravemente obsolete, ma disponibili agli interventi edilizi
AC	$70 \leq L_{ec} < 80$	$0 \leq I_{cm} \leq 2$	Strutture obsolete e indisponibili agli interventi edilizi
BD	$70 \leq L_{ec} < 80$	$2 < I_{cm} \leq 4$	Strutture obsolete, ma disponibili agli interventi edilizi
C	$0 \leq L_{ec} < 70$	$0 \leq I_{cm} \leq 2$	Strutture non obsolete, ma non disponibili agli interventi edilizi
D	$0 \leq L_{ec} < 70$	$2 < I_{cm} \leq 4$	Strutture non obsolete e disponibili agli interventi edilizi

Fonte: elaborazione IRES Piemonte

strutturati diversi indicatori energetici ed economici tra i quali l'indicatore dell'energia totale (termica + elettrica) consumata, espresso in Tep e rapportata al metro quadro di superficie lorda (Mori, Lavinia, 2015).

L'indicatore così strutturato prevede la classificazione dei PO considerando il consumo di energia da fonte fossile. La classificazione è effettuata per mezzo della logica dei quintili che consiste nel suddividere i valori parametrizzati riferiti agli ospedali in cinque differenti classi, ordinate dalla più energivora alla meno energivora. È stata, inoltre, considerata una classe relativa al consumo di energia da fonte fossile "quasi zero". Per quest'ultima classe si è fatto riferimento a ciò che viene specificato nella direttiva 2010/31/UE relativo agli edifici di nuova costruzione occupati da enti pubblici, o di proprietà di questi ultimi, che, a partire dal 31 dicembre 2018, dovranno essere a energia quasi zero. Ad ogni classe è associato un punteggio (Tabella 2), da zero a cinque. Il punteggio maggiore è stato attribuito alle classi energetiche che includono le strutture più energivore in cui è quindi necessario intervenire per ridurne i consumi. Il peso di questo criterio rispetto agli altri è del 20%.

### 3. Risultati

Analizzando i dati provenienti dai criteri selezionati, è, quindi, proposto uno scenario che ordina i 53 PO regionali secondo un elenco che ne definisce la priorità per la partecipazione al bando POR-FESR 2014-2020. In Tabella 3, a titolo di esempio, sono riportati in una scheda i primi 15 presidi; ognuno di questi, secondo l'ordine proposto, potrebbero presentare un progetto di riqualificazione energetica per un importo massimo di 4 milioni di euro ognuno, di cui l'80% finanziato dal bando. Come si può vedere dall'ultima colonna, i PO che, in seguito all'applicazione dei tre criteri pesati, risultano di pari punteggio vengono ulteriormente ordinati in base al proprio consumo energetico (dato alla base del Criterio 3) dal più energivoro al meno energivoro. Le modalità di presentazione della domanda sono rimandate in un disciplinare tecnico (DD 17 settembre 2018 n. 374 pubblicata

*Tabella 2 – Classi di consumo energetico e relativi punteggi*

<i>Classi di consumo energetico</i>	<i>Punteggio</i>	<i><math>E_{t_{ff}}</math> – Energia Totale consumata da fonte fossile (tep/m<sup>2</sup>)</i>
Altissimo	5	$0,0691 \leq E_{t_{ff}} \leq 0,0599$
Alto	4	$0,0599 < E_{t_{ff}} \leq 0,0506$
Medio	3	$0,0506 < E_{t_{ff}} \leq 0,0414$
Basso	2	$0,0414 < E_{t_{ff}} \leq 0,0322$
Bassissimo	1	$0,0322 < E_{t_{ff}} \leq 0,0230$
Quasi nullo	0	$\approx 0$

*Fonte:* elaborazione IRES Piemonte

sul BUR n. 39 del 27/09/2018), uscito in seguito alla determina dell'Assessorato alla Sanità, realizzato dal Settore Sviluppo Energetico Sostenibile della Direzione Competitività del Sistema Regionale, gestore ultimo di tutto il processo.

La metodologia e la scheda con l'elenco completo dei presidi ospedalieri sono stati riportati nella Determina Dirigenziale del 2 ottobre 2017, n. 614 "Riduzione dei consumi energetici negli edifici pubblici del patrimonio ospedaliero-sanitario regionale: definizione delle priorità di accesso alle agevolazioni di cui alla DGR n. 12-4588 del 23/01/2017 – Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 – Priorità di investimento IV.4c obiettivo IV.4c.1" e pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 13 del 29/03/2018.

## **Bibliografia**

- Carpinelli M., Macagno S. (2017), *Ricognizione sui consumi e sulla spesa dei vettori energetici del patrimonio edilizio sanitario. Rapporto di ricerca*. Torino: IRES Piemonte.
- Mori A., Lavinia C. (2015), *Caratterizzazione energetica delle strutture sanitarie del mezzogiorno d'Italia, RT/2015/30*. Roma: ENEA.
- Peretti C. (2016), *Monitorare per migliorare. Verifica e ottimizzazione del sistema edificio-impianto*. Milano: UTET edizioni.
- Tresalli G., Sileno L. (2017), *Qualificazione edilizia e funzionale dei presidi ospedalieri pubblici. Rapporto di ricerca*. Torino: IRES Piemonte.

## **Energy efficiency improvement of hospital facilities: criteria for participation in the POR-FESR 2014-2020 call for tenders**

### **Abstract**

Energy consumption monitoring is the first action to be taken to implement every energy efficiency action. The Piedmont Region has activated, since 2010, a structured monitoring of its hospital assets, by means of an annual procedure that takes into consideration various aspects relating to buildings. Energy consumption (and related expenditure) are one of the aspects that have been investigated to date, which have led to the definition of a database through which analyses are performed annually on aggregate data per year, per ASL (Health Unit) and for each individual Hospital. The extrapolated data are part of the management tools that the PA can implement, to obtain p.e. significant savings in the purchase of energy carriers related to tenders for the centralized supply of electricity and gas or for the achievement of the community objectives of "Climate and energy package 2020". To achieve these aims also in the health care construction field, the Piedmont Region has approved, with specific law a measure protocol aimed to support the reduction of energy consumption in buildings and public heritage structures, regional hospitals and healthcare facilities within the context of the POR FESR 2014-2020 call. The survey presented, based on a three specific indicators methodology, is structured in the above mentioned field. It has given the chance to classify the Regional Hospitals Facilities following a list defining the priorities they have to participate to a Regional Call.

**Tabella 3 – Classificazione di idoneità dei primi 15 Presidi Ospedalieri**

		Classificazione ospedali - Asse 4 – Fondi POR-FESR 2014-2020									
ASR	PO	Città	CRITERIO 1		CRITERIO 2:		CRITERIO 3:		SCENARIO		
			Classificazione in base al ruolo nella rete (Fonte: P SSR 2012-2015, dgr I-600, progettualità PO)	Peso 50%	Classificazione in base alla qualificazione edilizia e funzionale (Fonte: Report IRES**Qualificazione Edilizia e Funzionale del PO", 2016)	Peso 30%	Classificazione in base ai consumi energetici (fonte: Report IRES energetici sui consumi e sulla spesa dei vettori energetici del patrimonio edilizio sanitario", 2016)	Peso 20%	Punteggio finale pesato	Riclassificazione in base ai consumi energetici (solo per PO con punteggio ex-aequo)	
908-AO MAU TO	Umberto I – Mauriziano	Torino	5	2,5	4	4	1,2	4	0,8	4,5	/
301- Città di Torino	Giovanni Bosco	Torino	5	2,5	3	3	0,9	5	1	4,4	/
207 ASL BI	Ospedale Nuovo di Biella	Biella	4	2	5	5	1,5	4	0,8	4,3	1
212-ASL AT	Cardinal G.Massaia	Asti	4	2	5	5	1,5	4	0,8	4,3	2
906-AO CN	Carle	Cunco	5	2,5	4	4	1,2	3	0,6	4,3	3
907-AO AL	Infantile Cesare Arrigo	Alessandria	5	2,5	4	4	1,2	3	0,6	4,3	4
203-TO3	degli Infermi di Rivoli	Rivoli	4	2	5	5	1,5	3	0,6	4,1	1
301-Città di Torino	O.R.L. Martini	Torino	4	2	5	5	1,5	3	0,6	4,1	2
907-AO AL	Civile SS.Antonio e Biagio	Alessandria	5	2,5	2	2	0,6	4	0,8	3,9	1
210 ASL CNI	Nuovo di Mondovì	Mondovì	4	2	5	5	1,5	2	0,4	3,9	2
906-AO CN	Santa Croce	Cunco	5	2,5	2	2	0,6	3	0,6	3,7	/
204-TO4	Civico di Chivasso	Chivasso	4	2	2	2	0,6	5	1	3,6	1
206-ASL VC	Nuovo di Borgosesia	Borgosesia	3	1,5	5	5	1,5	3	0,6	3,6	2
213-ASL AL	San Giacomo	Novi Ligure	4	2	4	4	1,2	2	0,4	3,6	3
213-ASL AL	Santo Spirito	Casale Monferrato	4	2	4	4	1,2	2	0,4	3,6	4

**Patrizia Lattarulo**,  
coordinatore  
dell'Area Economia  
Pubblica e  
Territorio  
dell'Irpet, è  
segretario  
scientifico  
dell' AISRe.

**Francesco  
Palermo**,  
professore di diritto  
pubblico comparato  
all'Università di  
Verona e direttore  
dell'Istituto di studi  
federali comparati  
di Eurac Research.

**Andrea Omizzolo**,  
ricercatore senior  
dell'Istituto per lo  
sviluppo regionale  
di Eurac Research.

**Thomas  
Streifeneder**,  
direttore  
dell'Istituto per lo  
sviluppo regionale  
di Eurac Research.

**Vincenzo  
Provenzano**,  
tesoriere dell' AISRe  
e professore  
associato di  
Economia  
Regionale  
nell'Università di  
Palermo. Per la  
Collana Scienze  
Regionali ha curato  
con F. Mazzola e D.  
Musolino, il volume  
Reti, nuovi settori e  
sostenibilità (2014).

L'Europa è oggi attraversata da una forte domanda di autonomia da parte dei territori: da un lato, a tutela dell'identità delle comunità locali e, dall'altro, per la crescente rivendicazione di una più ampia rappresentanza delle cittadinanze. Queste istanze possono, però, mettere a rischio gli obiettivi di equilibrio e di coesione economica, sociale e territoriale, da sempre al centro della riflessione e delle proposte sviluppate dagli studiosi delle scienze regionali. La recente crisi ha acuito l'instabilità e allargato i complessivi divari tra le regioni, anche nella loro dinamica interna di evoluzione. Alla resilienza economica non sempre è corrisposto, nell'attuale transizione verso un nuovo paradigma, il mantenimento di solidi livelli di coesione sociale e di integrazione tra aree e comunità.

Il volume raccoglie una selezione di contributi presentati alla XXXIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali, svoltasi a Bolzano il 17, 18 e 19 settembre 2018. Nella sua articolazione, esso si sviluppa in tre parti. La prima analizza il tema della domanda di autonomia da parte dei territori all'interno dello sviluppo economico e sociale di regioni e paesi, e dell'attuale dibattito sul federalismo differenziato. Nella seconda le riflessioni si estendono alla crescente disparità tra aree centrali e aree periferiche, tra aree interne e aree esposte, tra Nord e Sud dei Paesi e dell'Europa, mentre nella terza parte, l'analisi guarda ai mutevoli equilibri tra territori e sistemi locali urbani e rurali, tra pianura e montagna e, all'interno delle aree montane, tra i fondivalle maggiormente urbanizzati e i territori di alta quota, zone spesso di confine tra province, regioni e stati.

La novità editoriale di quest'anno è rappresentata da uno spazio dedicato a brevi contributi a cura di giovani autori vincitori dei premi AISRe.