



Università degli Studi di Genova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in Amministrazione e Politiche Pubbliche

SQUILIBRI TERRITORIALI
PERCHÉ DOVREMMO PREOCCUPARCI E COSA FARE PER
CONTRASTARLI

Statistica Economica e Sociale

Relatore

Enrico Di Bella

Candidato

Matteo Torriglia

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

*Ringrazio i miei genitori e i miei nonni senza i quali
niente di tutto ciò sarebbe stato possibile
Ringrazio Francesco e Isa per avermi donato leggerezza
in un periodo impegnativo
Ringrazio tutti i miei amici per avermi sopportato*

Indice

Introduzione	5
Parte I - Gli squilibri territoriali e i loro effetti	11
1 - Il contesto: la situazione demografica in Unione Europea	11
1.1 - La struttura demografica dell'Unione Europea	11
1.2 - La struttura demografica italiana	17
2.3 - Squilibri demografici - Regioni urbane, intermedie, rurali	21
2.4 - Struttura e tendenze demografiche della Liguria	27
2 - Centro e Periferia	34
2.2 - Territori centro	35
2.3 - Territori periferia	41
2.3 - E nel mezzo?	51
2.4 - Il Comune e il suo territorio	53
3 - Gli effetti degli squilibri territoriali	56
3.1 - Effetti politici	56
3.2 - Effetti economici	61
3.3 - Effetti culturali	65
Parte II - Che fare? Opportunità e capacitazioni	68
4 - Un focus informativo per il riequilibrio territoriale	68
4.1 - L'approccio place-based	69
4.2 - Il capitale umano e i suoi limiti	74
4.3 - L'approccio delle capacitazioni	82
5 - Lo schema della Politica di Coesione: opportunità per le capacitazioni	93
5.1 - Storia e governance della Politica di Coesione	93
5.2 - La Politica di Coesione 2014-2020	98
5.3 - La Politica di Coesione 2021-2027	110
5.4 - La politica di coesione interna in Italia	119
6 -Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza: opportunità per le capacitazioni	124
6.1 - Il PNRR e i Comuni	124
6.2 - La capacitazione amministrativa	131
6.3 - Sinergie e complementarità tra Politica di Coesione e PNRR	136
6.4 - La Strategia Nazionale per le Aree Interne e il caso ligure	138
Conclusione	146
Bibliografia	152

“Un paese ci vuole, non fosse che per il gusto di andarsene via. Un paese vuol dire non essere soli, sapere che nella gente, nelle piante, nella terra c’è qualcosa di tuo, che anche quando non ci sei resta ad aspettarti”.

(Cesare Pavese, da “La Luna e i Falò”)

Introduzione

Vivo a Sestri Levante, tranquilla cittadina di circa 18.000 abitanti famosa per le sue due baie e per le bellezze naturalistiche, che ogni estate attirano turisti da tutto il mondo.

Sono il primo della mia famiglia a nascere in Riviera, in provincia, per questo per anni ho osservato il posto in cui vivo più da turista che da locale: senza aver ascoltato i racconti dei nonni sulla storia del territorio, senza conoscere i nomi delle montagne, senza essere inserito nel tessuto delle famiglie e delle tradizioni che nella provincia italiana (o almeno, in quella in cui vivo) è ancora forte, senza avere coscienza delle trasformazioni storiche in cui è incorso il luogo in cui vivo.

Per buona parte della mia vita ho pensato a Sestri come a un meraviglioso borgo di pescatori espansosi grazie al forte afflusso turistico, così come molte altre cittadine rivierasche, oltre che grazie al cantiere navale della frazione di Riva.

Certo ho ricordi dei cambiamenti che ho visto con i miei occhi nella piccola periferia cittadina, che si espande nella piana alle spalle del centro: un cantiere che sembrava eterno e che nella mia testa di bambino prima e di adolescente poi non trovava spiegazioni.

Perché la realtà è che Sestri non deve il suo sviluppo (o almeno, non la parte più consistente) né alle attività ittiche, né al turismo.

Quella piana, quell'eccezionale anomalia nel paesaggio ripido del Levante ligure formata dai depositi dei torrenti Petronio e Gromolo, è come se avesse separato il destino di Sestri da quello delle cittadine limitrofe.

Lì infatti nel 1905 vennero edificati i primi capannoni di quella che diverrà la Fabbrica Italiana Tubi (FIT), che, alla fine degli anni Sessanta, avrebbe toccato l'apice di 2700 dipendenti⁽¹⁾, in un cittadina di poco più di 20.000 abitanti. Con la presenza del cantiere navale di Riva e della FIT, Sestri Levante fino agli anni Ottanta presentava una concentrazione industriale, in proporzione, paragonabile a quella di Genova.

Chi passa oggi per Sestri lungo la via Aurelia, come il me di qualche anno fa che non capiva la ragione di tutti quei cantieri, difficilmente potrà immaginare che al posto del quartiere residenziale, delle piscine e del parco comunale sorti al suo posto in un processo di riconversione urbana durato quasi vent'anni si ergeva un imponente complesso di capannoni, che occupava quasi interamente la piana per un totale di 128.000 metri quadri⁽²⁾.

Sotto la sua spinta Sestri conobbe una forte espansione demografica e interi quartieri nacquero per dare alloggi agli operai. In trent'anni, dal 1951 al 1981, la popolazione aumentò di circa 5.000 unità⁽³⁾ e con i nuovi quartieri sorsero i circoli, i

(1) Comune di Sestri Levante, "XII. Storia FIT", <http://www3.comune.sestri-levante.ge.it:47000/Public/Polo%20museale%20Sestri%20Levante/DOCUMENTAZIONE%20MUSEOLOGICA/ALLEGATI%20DIGITALI%20APPROFONDIMENTI/XII.%20Storia%20fit.doc>

(2) *Ibidem*

(3) Elaborazione sulla base di dati ISTAT, <https://www.tuttitalia.it/liguria/45-sestri-levante/statistiche/censimenti-popolazione/>

luoghi d'aggregazione. La cultura politica e sociale e l'identità della cittadina vennero plasmate dalla fabbrica. È qualcosa che si percepisce chiaramente ancora oggi parlando con gli anziani (ma non solo) della città, ed è proprio quello che pian piano, negli anni, ho fatto io, rendendomi conto di come dietro alla cultura di ogni territorio vi siano strati e strati di avvenimenti, di cambiamenti, di piccole e grandi storie.

Quella di Sestri Levante rappresenta lo spunto per questa tesi, poiché nel giugno 1982 gli ultimi proprietari della FIT -una multinazionale francese- decidono la chiusura dei battenti, terminando una fortunata storia industriale e lasciando la città che attorno ad essa aveva prosperato in una drammatica congiuntura sociale, con un futuro davanti più che mai incerto e con una propria identità da ricostruirsi da zero.

Oggi penso che nessuno scambierebbe un metro delle nuove aree verdi con la fabbrica che era al loro posto. Sestri Levante risplende e attira turisti da ogni parte del mondo: il flusso turistico (gli arrivi di turisti sia italiani che stranieri) nella cittadina rivierasca negli ultimi dieci anni è sempre cresciuto, ad eccezione del 2018 (lieve flessione del 6,14% rispetto al 2017, che tuttavia aveva fatto registrare la cifra record di 120.668 arrivi in città) e ovviamente del 2020. Il calo dovuto alla pandemia è stato rilevante (quasi il 40% in meno di arrivi), ma la ripresa è stata pronta e incisiva: nel 2021 rispetto all'anno precedente gli arrivi sono aumentati di quasi il 53%⁽⁴⁾.

Scommessa vinta dunque? Ancora solo in parte e la parte più difficile deve ancora essere affrontata. Il trend per tutti gli indicatori demografici della città è infatti piuttosto preoccupante. La popolazione residente di Sestri Levante continua a calare: era di 19.069 nel 2002⁽⁵⁾ e nel corso degli ultimi vent'anni è diminuita con un ritmo piuttosto costante, fino ad arrivare a 17.619 al 1 gennaio 2022⁽⁶⁾ (complici ovviamente anche gli effetti della pandemia sulla mortalità). Anche i dati sull'indice di vecchiaia (che tiene dunque conto sia della popolazione over 65 che di quella under 15) sono indicativi: Sestri Levante passa dal 278,8 del 2002 al 287,5 nel 2022 (ovvero, sul territorio sono registrati quasi 3 anziani per ogni giovane), dato che viene confermato dal tasso di natalità, passato dal 6,8 del 2002 al 5,2 del 2020, nonostante anche il tasso di mortalità sia in crescita (dal 14,1 del 2002 al 18,3 del 2020). In ultimo, l'età media negli ultimi vent'anni è cresciuta dai 48,1 anni del 2002 ai 50,3 del 2021, dato superiore rispetto anche alla già elevata età media regionale di 48,7 anni.

La tendenza è dunque evidente: Sestri è una città che si spopola e che perde anno dopo anno segmenti sempre più importanti della sua popolazione giovane, in cui la natalità è in diminuzione e in cui l'età media della popolazione è sempre più elevata.

(4) Regione Liguria, Osservatorio Turistico Regionale, "Report Sestri Levante", anni 2015-2021, <https://www.regione.liguria.it/homepage/turismo/osservatorio-turistico-regionale.html>

(5) tuttitalia.it, "Statistiche demografiche Sestri Levante", <https://www.tuttitalia.it/liguria/45-sestri-levante/statistiche/>

(6) GeoDemo istat.it, "Popolazione residente al 1° Gennaio 2022 per sesso, età e stato civile - stima. Comune: Sestri Levante", <https://demo.istat.it/popres/index.php?anno=2022&lingua=ita>

Possiamo ipotizzare due principali cause di spostamento: la popolazione che emigra dalla città in altre zone d'Italia e del mondo e l'elevato costo degli immobili e degli affitti della città turistica, che portano anche chi sceglie di rimanere a vivere sul territorio a spostarsi in Comuni della fascia immediatamente più interna, secondo una dinamica che vedremo chiaramente in particolare all'interno del capitolo 2 e che riflette uno dei problemi che lo sviluppo turistico comporta. Il trend demografico negativo e soprattutto l'emigrazione dei giovani potrebbe essere correlata anche con le dinamiche dell'economia del settore turistico, legate a contratti stagionali, a tempo determinato, sostanzialmente inadatti a offrire qualsiasi tipo di futuro ai ragazzi della città. Queste naturalmente sono solo correlazioni statistiche e ipotesi di chi scrive, che tuttavia sono confermate come tendenze generalizzate dall'analisi che verrà portata avanti nel secondo capitolo, in particolare per quanto riguarda le aree costiere italiane.

Il rilevante sviluppo turistico degli ultimi anni ha sicuramente svolto un ruolo importante nel mitigare le conseguenze di una riconversione urbana così drastica, tuttavia mostra un lato nascosto che i decisori politici locali devono tenere in conto: l'elevato flusso turistico ha aumentato il costo generale della vita e sottratto spazi ai residenti, senza offrire opportunità lavorative stabili per i giovani della città e dunque per la sopravvivenza futura della città stessa. La prospettiva futura che potrebbe presentarsi per Sestri Levante, senza importanti e strutturali interventi sul mercato del lavoro e su quello immobiliare, è quella di una cittadina svuotata dei suoi residenti (e dunque della sua tradizione e della sua cultura) e adibita essenzialmente a meta di soggiorno turistico.

Il caso di Sestri Levante riflette una dinamica storica che ha coinvolto tutto il mondo occidentale e che approfondiremo nel secondo capitolo parlando di aree post-industriali. È però indubbio che si tratta di un'esperienza piuttosto 'fortunata' rispetto ad altri territori privi della posizione privilegiata e delle bellezze naturalistiche della Riviera ligure, che come abbiamo visto hanno avuto un ruolo nel mitigare in parte la crisi economica e demografica seguita alla chiusura della fabbrica. Vi sono invece territori in cui l'industrializzazione ha lasciato dietro di sé un vuoto fatto di crisi ambientali, sociali ed economiche che hanno ridotto a zero il loro potenziale e vi sono territori esclusi dal processo di industrializzazione dall'inizio, che devono fare i conti da diversi decenni con un continuo drenaggio di risorse a favore dei territori centrali e che ora vivono rilevanti situazioni di spopolamento e di abbandono. Vedremo come questi ultimi stiano timidamente ritornando al centro del discorso pubblico, in particolare con riferimento alla pandemia e alle dinamiche che ha innescato o stimolato (si pensi in particolare al ricorso alle forme lavorative a distanza) in ragione della maggiore qualità della vita che si può riscontrare in contesti lontani dalle città e che hanno portato, almeno durante la pandemia, a timidi flussi 'di ritorno' in queste aree.

Anche prima dell'evento pandemico in ogni caso si era registrata in diversi livelli di governo l'urgenza di tornare ad occuparsi di questi territori. Ci soffermeremo durante la tesi in particolare sui principi della nuova Politica di Coesione europea, riformata a livello strutturale a partire dal settennato 2014-2020 e dall'innovativo esperimento italiano della Strategia Nazionale per le Aree Interne, che dovrebbe cominciare a mostrare i suoi frutti nel settennato che si sta inaugurando (2021-2027).

Con riferimento a questi territori definiti come "lasciati indietro" (*left-behind*)⁽⁷⁾ si possono identificare due correnti opposte di pensiero.

La prima, coerente con l'approccio neoliberalista, è quella che ha guidato le politiche territoriali nell'area occidentale (ma non solo) almeno fino al decennio scorso e che ha ancora un'importante influenza a ogni livello di governo e di dibattito. Secondo questa visione è essenzialmente il mercato a risolvere gli squilibri territoriali, secondo il meccanismo del cosiddetto "voto con i piedi": i cittadini sceglieranno in autonomia il posto migliore per loro in cui vivere, che corrisponderà dunque a dei centri economici e culturali in cui si verifica una forte concentrazione ("*clustering*")⁽⁸⁾ di persone e capitali, della quale, tramite effetti di *spillover*, beneficeranno anche i territori periferici orbitanti intorno a questo centro. Secondo questo approccio il ruolo del decisore politico sta essenzialmente nel rimuovere ogni tipo di ostacolo allo spostamento delle persone. Questa idea è stata portata avanti da istituzioni ad ogni livello nel corso degli ultimi quarant'anni: vedremo infatti come la Banca Mondiale ancora nel 2009 all'interno del suo "World Development Report"⁽⁹⁾ sottolineasse con forza i benefici portati dalla concentrazione di persone e capitali in territori chiave (prevalentemente grandi città), mentre il World Economic Forum nel 2012 spiegava che il Ventunesimo secolo sarebbe stato il secolo della città⁽¹⁰⁾. Queste istanze si accompagnano alla convinzione che la conoscenza necessaria per disegnare le riforme debba essere concentrata in pochi soggetti esperti e che le concentrazioni urbane siano da affidare alla guida delle imprese e che dunque investimenti pubblici e pianificazione urbana e del territorio debbano accomodare le loro scelte. Per quanto riguarda i territori "lasciati indietro", si è invece insistito in una politica di flussi crescenti di trasferimenti alle aree fragili per sostenerne i redditi, un *modus operandi* che criticamente Fabrizio Barca, uno degli autori che comparirà più di frequente all'interno della trattazione, definisce "trasferimenti compassionevoli", dunque una sorta di compensazione *top-down* utile ai decisori politici nazionali per i ritorni in termini elettorali e alle élite locali per costruire un sistema di rendite di posizione che assicuri loro un certo controllo stabile sul territorio (si pensi al caso del Mezzogiorno italiano).

(7) Tra gli altri, Clara Hendrickson, Mark Muro, William A. Galston "Strategies for left-behind places - Countering the geography of discontent", Washington D.C., Brookings, 2018

(8) Richard Florida, "The New Urban Crisis", New York, Basic Books, 2018, p.17

(9) World Bank, "World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography". Washington, DC: World Bank, 2009

(10) World Economic Forum, "Urban Anthologies. Learning from Our Cities", Geneva: World Economic Forum and MIT, 2012

(11) Andrés Rodríguez-Pose, "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)", in Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2018

In “The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)”⁽¹¹⁾, un importante saggio del 2017 che analizzeremo approfonditamente nel corso di questa tesi, il Professor Andrés Rodríguez-Pose racconta un aneddoto interessante: nell’ottobre del 2008 l’allora docente di Storia Economica alla London School of Economics Tim Leunig spiegava a una folla di cittadini di Liverpool che il tempo della loro città era essenzialmente passato. Il luogo dove avevano costruito le loro vite, semplicemente, non contava più. Nonostante importanti investimenti pubblici indirizzati alle aree del Nord Inghilterra, infatti, le politiche di rigenerazione post-industriale avevano fallito nel rilanciare le città e il gap tra il ricco Sud e il Nord in declino si era allargato. La soluzione di Leunig era relativamente semplice: “Innanzitutto, concentrare gli sforzi economici del Paese sulle zone più prospere e dinamiche (ad esempio Londra e il Sud-Est), secondariamente incoraggiare le <<persone di Liverpool, Sunderland e così via>> a muoversi verso le aree più benestanti, per riuscire a fruire dei vantaggi e delle opportunità disponibili in queste zone”⁽¹²⁾. Leunig proseguiva prospettando una massiccia costruzione di nuove abitazioni attorno a Londra, così come la moltiplicazione della popolazione di Oxford e, in particolare, Cambridge edificandovi “più di un milione di case secondo il modello dell’americana Silicon Valley”⁽¹³⁾.

L’approccio neoliberista prefigura dunque un futuro (che, come vedremo, è già presente) dominato da grandi agglomerati urbani (“megacittà”⁽¹⁴⁾) che concentrano in sé la stragrande maggioranza delle risorse di un territorio, rimuovendo il più possibile le barriere che ostacolano il movimento delle persone dai luoghi di origine verso tali agglomerati e auspicando per i territori periferici importanti effetti di *spillover*.

La corrente di pensiero opposta per quanto riguarda le politiche territoriali e il rilancio dei territori lasciati indietro è quella definibile come *place-based*. Questa visione, che ha cominciato ad avere grande influenza almeno a livello europeo in seguito alla pubblicazione nel 2013 dell’“Agenda for a Reformed Cohesion Policy” di Fabrizio Barca⁽¹⁵⁾, si concentra da un lato sulla raccolta e aggregazione di informazioni circa bisogni, necessità e problemi di un territorio a livello locale, dall’altro ha l’obiettivo di ‘liberare’ i territori dall’influenza delle élite locali -spesso ancorate alle proprie rendite di posizioni e quindi portatrici di istanze conservatrici e poco disposte ad adottare soluzioni innovative- tramite un’allocazione di risorse decisa da un “decisore esogeno” sulla base delle informazioni raccolte sui territori.

La teoria che sottende a questo schema e su cui torneremo diffusamente nel corso della trattazione sostiene che in ogni territorio vi sia un “potenziale” latente, che i decisori politici sia a livello sovranazionale, sia a livello nazionale che a livello locale hanno il dovere di stimolare. Il potenziale di un luogo è legato a numerose

(12) *Ibidem*, p. 190

(13) Massimo Livi Bacci, “Il Pianeta Stretto”, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 45

(14) Tim Leunig, “The regeneration game is up”. in The Guardian. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2008/aug/13/regeneration.conservatives>, mercoledì 13 agosto 2008

(15) Fabrizio Barca, “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations”

dimensioni (economica, culturale, sociale, ambientale...) e non prenderlo in considerazione comporta per il sistema-Paese una perdita secca in termini di risorse. Un esempio semplice da portare può riguardare le conseguenze in termini ambientali (frane, incendi, ecc.) che può comportare l'abbandono totale di un'area interna, in cui magari esistevano resilienti economie di prossimità (il danno in termini economici deriverebbe dunque sia dalla perdita di queste risorse, sia dalle spese che comporterebbe questo abbandono).

Inoltre, come vedremo, secondo i sostenitori dell'approccio *place-based* è specialmente nei territori lasciati indietro che le istanze anti-sistema, quali per esempio quelle portate avanti dai partiti e dai movimenti sovranisti, attecchiscono con facilità, sfruttando il risentimento che i cittadini locali nutrono verso quelle élite politiche 'colpevoli' di averli abbandonati.

Veniamo dunque al tema portante della trattazione: gli squilibri territoriali, intesi come la differenza di potenziale multidimensionale tra un luogo e un altro. Nella prima parte cercheremo di analizzare questi squilibri all'interno del livello territoriale minore, quello costituito dai Comuni e dai loro territori, rendendo conto delle loro dimensioni numeriche e del contesto demografico in cui si inseriscono (capitolo 1), identificando le caratteristiche dei territori in cui tale potenziale è elevato (i "centri") e quelle dei territori in cui tale potenziale rimane latente e nei quali persistono importanti fattori di crisi a livello demografico, economico e culturale (le "periferie") (capitolo 2), infine analizzando le conseguenze che essi comportano in termini politici, economici e culturali (capitolo 3).

Nella seconda parte della trattazione cercheremo invece di delineare una piccola teoria della giustizia per quanto riguarda gli squilibri territoriali, che possa orientare un'azione coerente di contrasto a questi squilibri. In questa occasione verrà esplicitata quale delle due teorie appena citate verrà scelta sulla base delle evidenze emerse nella prima parte: partiremo dall'analisi della teoria *place-based* così come formulata da Fabrizio Barca per arrivare a porre al centro della nostra analisi la teoria delle capacitazioni di Amartya Sen.

All'interno degli ultimi due capitoli cercheremo di fare un passo in più: capire nel concreto e nell'attualità quali possono essere gli strumenti di contrasto agli squilibri territoriali, coerenti con la nostra teoria, in mano ai decisori politici, facendo riferimento in particolare alla Politica di Coesione europea e alle risorse afferenti al Dispositivo di Ripresa e Resilienza europeo allocate nello schema del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano.

L'obiettivo di questa tesi è dunque porre l'attenzione sugli acuti e persistenti squilibri territoriali, con riferimento particolare al caso europeo e al caso italiano, evidenziarne le conseguenze e provare attraverso una teoria coerente e circostanziata e infine attraverso alcuni suggerimenti pratici e attuabili nell'immediato a costruire una visione organica per il contrasto agli squilibri territoriali e per il rilancio dei territori *left-behind*.

Parte I - Gli squilibri territoriali e i loro effetti

1 - Il contesto: la situazione demografica in Unione Europea

In questo primo capitolo delinearemo il sistema demografico all'interno del quale si deve inserire la nostra riflessione sugli squilibri e sulle disuguaglianze territoriali. Questo primo passaggio, seppure tendente al compilativo, è fondamentale per comprendere la natura e la portata degli effetti delle dinamiche che descriveremo e per comprendere la centralità del tema per il futuro dell'Italia e dell'Unione Europea.

1.1 - La struttura demografica dell'Unione Europea

Partiamo col delineare a grandi linee la struttura della popolazione dell'Unione Europea. Secondo i dati Eurostat pubblicati da Istat⁽¹⁾, il 1° gennaio 2021 nell'Unione Europea vivevano 447 milioni di persone (figura 1). Lo Stato membro più popoloso era la Germania (83,2 milioni, il 19% del totale UE), seguita dalla Francia (67,4 milioni, il 15% del totale), dall'Italia (59,3 milioni, il 13%), dalla Spagna (47,4 milioni, 11%) e dalla Polonia (37,8 milioni, il 9%). In totale, questi cinque Stati membri rappresentavano i due terzi della popolazione dell'UE.

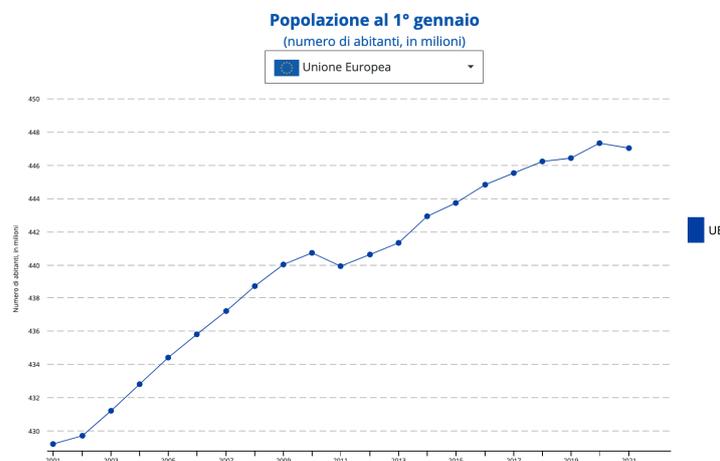


Figura 1. Andamento della popolazione dell'UE 27 dal 2001 al 2021. Elaborazione: Istat su dati Eurostat, <https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-1a.html?lang=it>

Il primo dato da sottolineare è che la popolazione dell'UE sta invecchiando, come dimostrato da diversi indicatori statistici, su tutti l'aumento della quota della popolazione anziana, l'età mediana e l'indice di dipendenza.

(1) Istat, "La demografia in Europa - visualizzazioni statistiche", Unione Europea, 2021, <https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-1a.html?lang=it>

Cominciamo col guardare l'evoluzione della quota di anziani nella popolazione: nel 2020 il 21% della popolazione aveva più di 65 anni e registrava un aumento di 5 punti percentuali rispetto al 16% del 2001. Osservando nello specifico il gruppo di 80 anni e oltre, la loro quota è quasi raddoppiata dal 2001 al 2020 (dal 3.4% al 6%, come mostra la figura 2).

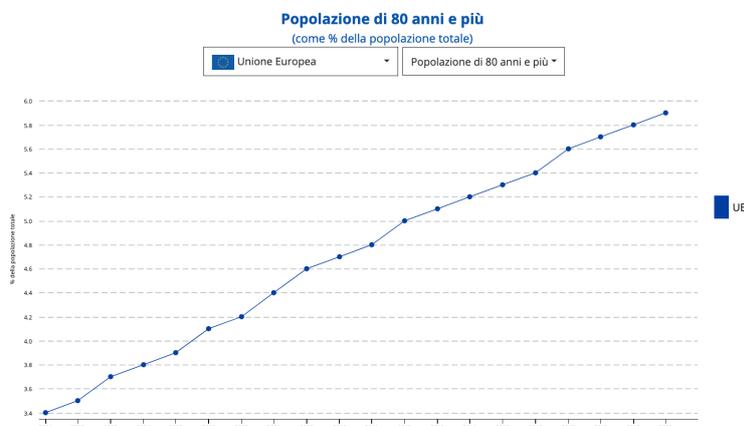


Figura 2. Andamento della popolazione di 80 anni e più 2001-2020 in UE
Elaborazione: Istat su dati Eurostat, <https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-1a.html?lang=it>

D'altra parte, la quota dei giovani (da 0 a 19 anni) nell'UE è scesa dal 23% del 2001 al 20% del 2020, con una diminuzione di 3 punti percentuali, come osservabile nella figura 3.

Nel periodo 2001-2020 è stato rilevato un aumento della quota di persone di 65 anni e più in tutti gli Stati membri, dall'aumento più alto in Finlandia (+7 punti percentuali) a quello più basso in Lussemburgo (+1 p.p.).

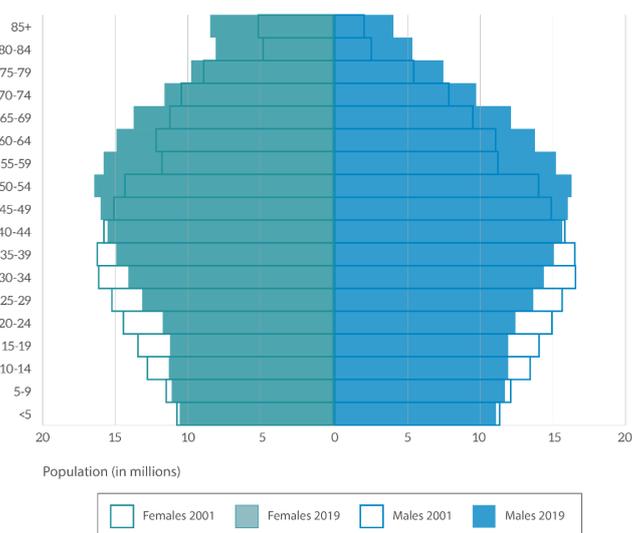


Figura 3. Piramide dell'età dell'UE 27 nel 2001 e nel 2019
Elaborazione Lucille Killmayer, EPRS | European Parliamentary Research Service, Bruxelles, March 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690528/EPRS_STU\(2021\)690528_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690528/EPRS_STU(2021)690528_EN.pdf)

Per quanto riguarda i giovani, sempre durante il periodo 2001-2020, si è assistito a una diminuzione della loro quota sulla popolazione totale in tutti gli Stati membri, dalla diminuzione più rilevante a Malta e Cipro (-9 p.p.) alla più bassa osservata in Svezia (quasi -1 p.p.) e in Belgio (-1 p.p.)⁽²⁾.

Un altro modo efficace per analizzare l'invecchiamento della società nell'UE è osservare l'età mediana della popolazione. Dal 2001 al 2020 l'età mediana è aumentata: era di 38 anni nel 2001, di 41 anni nel 2010 e di 44 anni nel 2020, con un incremento di sei anni rispetto al 2001 (figura 4).

Tra gli Stati membri dell'UE, nel 2020, l'età mediana più alta è stata osservata in Italia (47 anni), Germania e Portogallo (entrambi 46 anni), Bulgaria e Grecia (entrambi 45) e la più bassa a Cipro e Irlanda (entrambi 38) e Lussemburgo e Malta (entrambi 40).

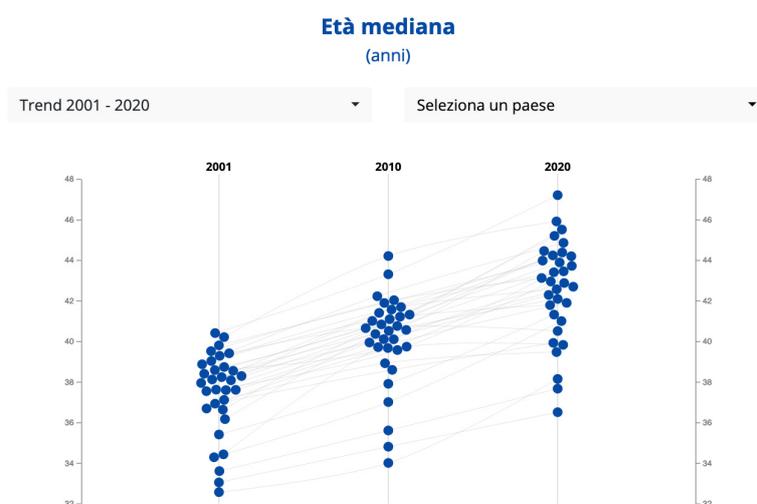


Figura 4. Andamento dell'età mediana in UE 27
Elaborazione: Istat su dati Eurostat, <https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-1a.html?lang=it>

Secondo stime Eurostat⁽³⁾, l'età mediana in Unione Europea aumenterà di 4,5 anni tra il 2019 e il 2050, anno in cui raggiungerà i 48,2 anni. L'Italia sarà la prima a raggiungere l'età mediana di 50 anni nel 2030, seguita dal Portogallo nel 2035 e dalla Grecia nel 2036.

L'indice di dipendenza per l'UE-27 nel 2019 era del 54,9%, che significa che in UE c'erano circa due persone in età da lavoro (15-64) per ogni persona più giovane o più vecchia, "dipendente" da loro. Secondo le proiezioni del Servizio Ricerca del Parlamento Europeo⁽⁴⁾ l'indice di dipendenza per l'UE aumenterà considerevolmente, raggiungendo il 61,8% nel 2030 e il 76,1% nel 2050, prima di rallentare, continuando però a salire fino a oltrepassare l'80% nel 2080.

⁽²⁾ *Ibidem*, p. 7

⁽³⁾ Eurostat, "Population on 1st January by age, sex and type of projection", PROJ_19NP, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/proj_19np/default/table?lang=en

⁽⁴⁾ Monica Kiss, Marie Lecerf, Nikolai Atanassov, Vasileios Margaras, Ionel Zamfir "Demographic Outlook for the European Union", EPRS | European Parliamentary Research Service, Bruxelles, 2021

In generale, almeno in alcune delle sue aree, l'Unione si è lasciata alle spalle il "secolo della bomba demografica"⁽⁵⁾ e sta sperimentando una fase iniziale di declino demografico, acuita dagli effetti della recente crisi sanitaria ed in stato già avanzato in alcuni paesi, Italia in testa, come vedremo tra poco.

L'andamento della popolazione in UE-27 evidenzia infatti una crescita dai 354,5 milioni del 1960 agli attuali 447. Ma in quell'anno la popolazione europea aumentò di quasi 3,15 milioni, mentre nel 2019 decrebbe di circa mezzo milione⁽⁶⁾.

Nel 2015, infatti, nell'UE si è assistito al primo calo demografico generale, essendo state registrate più morti che nascite. Seguendo questa tendenza, la popolazione dovrebbe diminuire significativamente nel lungo periodo. In ogni caso, secondo Eurostat, la popolazione dell'Unione dovrebbe continuare ad aumentare -grazie soprattutto ai flussi migratori in entrata- ma più lentamente rispetto al passato, raggiungendo il picco di 525 milioni di persone nel 2044, per poi scendere a circa 416 milioni entro il 2100 (figura 5)⁽⁷⁾.

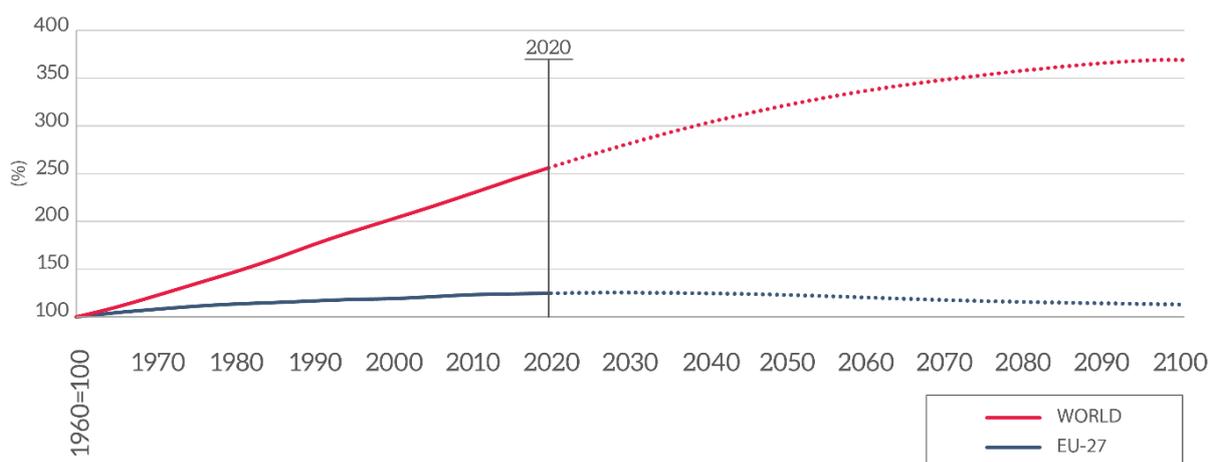


Figura 5 – Previsioni sull'andamento della popolazione nell'UE-27 e nel mondo (%; 1960=100 %) Fonte: UNDESA (scenario mediano). Elaborazione: EPRS | European Parliamentary Research Service

Il principale responsabile di questo rallentamento demografico è innanzitutto il basso tasso di natalità, che assieme al già citato pronunciato invecchiamento genera quello che Joseph Chamie ha definito "lo storico capovolgimento delle popolazioni"⁽⁸⁾. Il capovolgimento di cui parla Chamie riguarda quel "punto di svolta demografico in corrispondenza del quale i ragazzi di una certa popolazione diventano meno numerosi degli anziani"⁽⁹⁾. È accaduto per la prima volta in Italia, nel

(5) Antonio Gollini, Marco Valerio Lo Prete, "Italiani poca gente - Il Paese ai temi del malessere demografico", Roma, Luiss University Press, 2019

(6) Monica Kiss, Marie Lecerf, Nikolai Atanassov, Vasileios Margaras, Ionel Zamfir "Demographic Outlook for the European Union", EPRS | European Parliamentary Research Service, Bruxelles, 2021

(7) Eurostat, "Population on 1st January by age, sex and type of projection", PROJ_19NP, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/proj_19np/default/table?lang=en

(8) Joseph Chamie, "Lo storico capovolgimento delle popolazioni", in Antonio Gollini, Marco Valerio Lo Prete, "Italiani poca gente - Il Paese ai temi del malessere demografico", p. 25

(9) *Ibidem*

1995 e poi in altri trenta Paesi⁽¹⁰⁾; nel nostro Paese, oggi, ci sono 0,6 ragazzi per ogni anziano⁽¹¹⁾.

Nel corso degli ultimi venti anni, il numero dei nati nell'UE è infatti diminuito ad un ritmo relativamente costante. Dal 2001, quando ne sono stati registrati 4,4 milioni, si è osservato un modesto rimbalzo con un massimo di 4,7 milioni solo nel 2008, a sua volta seguito da ulteriori riduzioni annuali, fino al 2020 (4,0 milioni di nati).

Portogallo e Italia hanno registrato tra il 2001 e il 2020 diminuzioni del 25% nel numero di nati; al contrario Svezia, Repubblica Ceca e Cipro hanno registrato aumenti fino al 20%⁽⁸⁾.

Il trend si può rilevare anche attraverso il tasso grezzo di natalità, che mostra il numero di nati vivi per 1.000 abitanti: nell'UE, questo tasso era 10,2 nel 2001, è salito a 10,6 nel 2008 e da allora è diminuito, fino a 9,1 nel 2020⁽¹²⁾ (figura 6).

Durante lo stesso periodo il numero di morti è aumentato: all'interno dell'UE, nel 2001 ci sono stati 4,2 milioni di morti, mentre nel 2020 5,2 milioni. Quest'ultimo dato è dovuto per buona parte all'impatto della pandemia della Covid-19 e rappresenta il numero più alto osservato nei cinque decenni precedenti.

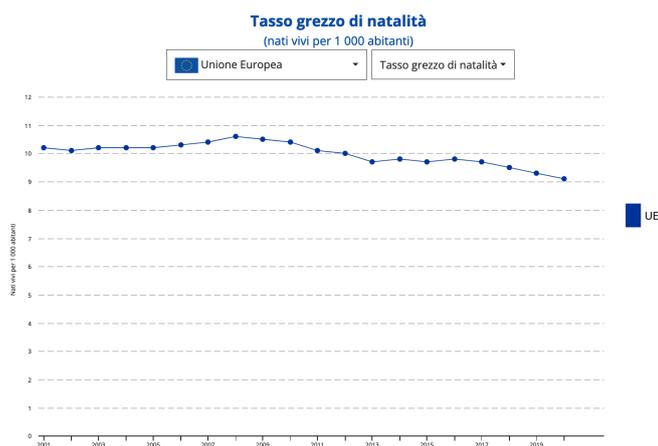


Figura 6. Andamento del tasso grezzo di natalità in UE 27 2001-2019
Elaborazione: Eurostat <https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-1a.html?lang=it>

Tra il 2001 e il 2020, Malta, Spagna, Italia, Cipro e Polonia hanno registrato aumenti del numero di decessi di oltre il 30%, mentre Estonia e Lettonia hanno registrato diminuzioni rispettivamente del 13% e del 15%. Il tasso di mortalità grezzo (numero di morti per 1.000 abitanti) era di 9,9 nel 2001, è sceso a 9,7 nel 2004 e nel 2006, e da allora varia, arrivando a 10,4 nel 2019 e a 11,6 nel 2020.

Nella maggioranza degli Stati membri c'è stato un aumento del tasso di mortalità grezzo durante questo periodo. Il saldo naturale della popolazione è negativo

(10) Antonio Gollini, Marco Valerio Lo Prete, "Italiani poca gente - Il Paese ai temi del malessere demografico", p. 25, dati del 2015

(11) *Ibidem*

(12) Istat, "La demografia in Europa - visualizzazioni statistiche", p. 9

nell'UE a partire dal 2012, ciò è dovuto in buona parte all'invecchiamento della popolazione sopra descritto, e nel 2020 è anche effetto della pandemia⁽¹³⁾.

Sempre il rapporto Istat “Demografia dell'Europa” ci mostra come il saldo migratorio nel periodo dal 2010 al 2019 sia andato in gran parte a bilanciare il saldo naturale. Infatti l'immigrazione sia di cittadini stranieri (dall'interno e dall'esterno dell'UE) che di cittadini che tornano nel loro paese d'origine è aumentata in tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Italia, in cui durante lo stesso periodo l'immigrazione è diminuita (dato peraltro piuttosto sorprendente alla luce della narrazione prevalente sul tema nel nostro Paese). Nel 2019 il maggior numero di persone che immigrano è stato registrato in Germania (886.000 persone, il 21% di tutti gli immigrati negli Stati membri dell'UE), Spagna (750.000, 18%) e Francia (386.000, 9%). Gli immigrati in questi tre Stati membri sono stati quasi la metà di tutti gli immigrati entrati negli Stati membri dell'UE nel 2019. La Slovacchia (7.000, lo 0,2 % di tutti gli immigrati negli Stati membri dell'UE), la Lettonia (11.000, 0,3 %) e l'Estonia (18.000, 0,4 %) hanno registrato il minor numero di immigrati.

Dal 2010 al 2019 l'emigrazione dall'UE-27 è aumentata in 20 Stati membri ed è diminuita negli altri sette. I maggiori aumenti dell'emigrazione durante questo periodo sono stati osservati a Cipro, in Ungheria, Croazia, Estonia e Bulgaria e le maggiori diminuzioni in Lettonia, Lituania e Spagna⁽¹⁴⁾.

Per quanto riguarda le migrazioni interne all'UE (figura 7), nel 2020 il gruppo più numeroso di cittadini dell'UE che risiedeva in altri Stati membri è quello dei cittadini rumeni (3,1 milioni, il 23,0% di tutti i cittadini dell'UE che vivono in un altro paese dell'Unione), seguiti dai cittadini polacchi (1,6 milioni, l'11,5%), italiani (1,4 milioni, il 10,7%) e portoghesi (964.000, il 7,1%).

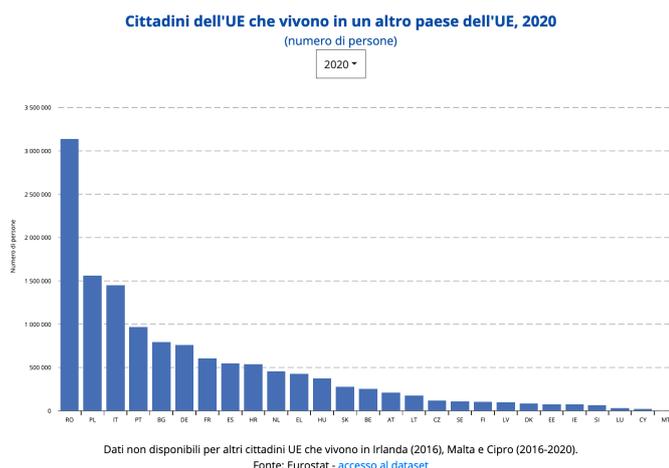


Figura 7. Cittadini dell'UE che vivono in un altro paese dell'UE nel 2020
Elaborazione: Eurostat
<https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-1a.html?lang=it>

(13) *Ibidem*, p. 10
(14) *Ibidem*

Dal 2016 al 2020, il numero di cittadini dell'UE che vivono in un altro Stato membro dell'UE è aumentato per tutti i cittadini dell'UE, ad eccezione dei cittadini danesi e finlandesi. Il maggiore aumento relativo durante questo periodo può essere osservato per i cittadini lituani (+62 %), lettoni (+61%), croati (+34%) e maltesi (+32%)(15).

Come osserva una relazione della Commissione per lo Sviluppo Regionale del Parlamento Europeo(16), è interessante notare, all'interno delle migrazioni interne in UE, un modello di "periferizzazione interna", nel senso che le regioni dell'Europa centrale, orientale e meridionale registrano un tasso di migrazione netta della popolazione sostanzialmente negativo, mentre le regioni dell'Europa settentrionale e occidentale registrano un tasso sostanzialmente positivo, essendo la destinazione di un numero elevato di migranti economici. Torneremo nel prossimo capitolo su questo concetto.

In ultimo è utile rilevare che, nel periodo 2015-2019, 22,9 milioni di giovani europei sono entrati in età lavorativa, mentre 26,7 milioni di persone l'hanno lasciata: questo significa che circa 3,8 milioni di lavoratori non sono stati sostituiti(17).

All'interno di questo trend generalizzato per l'Unione Europea, circa il 64% delle regioni dell'Unione sta subendo una decrescita della sua popolazione in età da lavoro. Al contrario, le rimanenti regioni riportano un turnover positivo della propria popolazione attiva. Tra queste, una piccola percentuale (8%) combina un surplus nel ricambio della popolazione attiva con un saldo netto migratorio positivo. In generale, il saldo migratorio è positivo nella maggior parte delle regioni dell'UE (87%). In 324 regioni (28% delle regioni, con il 24% della popolazione dell'UE), dunque, il saldo netto migratorio controbilancia il deficit dovuto al ricambio della popolazione attiva e contribuisce all'aumento della popolazione attiva(18).

1.2 - La struttura demografica italiana

Per quanto riguarda l'Italia nello specifico, la pandemia in corso ha aggravato uno scenario demografico che, abbiamo intuito, era già preoccupante. I suoi effetti infatti impattano su tutte le componenti del ricambio demografico. Secondo il report sugli indicatori demografici del 2020 dell'Istat(19), nel 2020 la pandemia da Covid-19 ha prodotto effetti rilevanti sulla mortalità, ma anche sulla mobilità residenziale interna e con i Paesi esteri, arrivando a incidere sui comportamenti riproduttivi e nuziali.

Le nascite nel 2020 risultavano pari a 404.000 mentre i decessi raggiungevano il livello eccezionale di 746.000. Ne conseguiva un saldo naturale negativo nella misura di 342.000 unità.

(15) *Ibidem* p. 17

(16) *Ibidem* p. 19

(17) Commissione per lo sviluppo regionale, relatore: Daniel Buda, Relazione sul tema "Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione", 25-3-2021

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e159a19a-9c01-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en>

(18) Joint Research Centre (J.R.C.), "Demographic landscape of EU territories: challenges and opportunities in diversely ageing regions", JRC Commissione Europea, Lussemburgo, 2021, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046>

(19) Istat, "Indicatori demografici 2020", 3 maggio 2021 https://www.istat.it/it/files/2021/05/REPORT_INDICATORI-DEMOGRAFICI-2020.pdf

Gli effetti del lockdown hanno poi determinato inevitabili ripercussioni sul versante dei trasferimenti di residenza. Le iscrizioni dall'estero sono state 221.000 e le cancellazioni 142.000. Ne derivava un saldo migratorio con l'estero positivo per 79.000 unità, il valore più basso del Ventunesimo secolo fino ad ora e in grado di compensare solo in parte l'effetto negativo del pesante bilancio del saldo naturale. Per quanto riguarda la mobilità interna si rileva una riduzione del volume complessivo di circa il 12%: sono stati 1 milione 308.000 i trasferimenti registrati tra i Comuni italiani nel 2020 contro 1 milione 485.000 dell'anno precedente⁽²⁰⁾.

Il caso italiano è interessante perché anticipa le tendenze europee. Come già detto, l'Italia è stato il primo Paese al mondo in cui si è verificato lo "storico capovolgimento" di Chamiet, con la popolazione anziana che supera in termini numerici quella dei ragazzi già nel 1995. Inoltre, nel nostro Paese, i due fenomeni congiunti di invecchiamento e declino della natalità si verificano da alcuni decenni con un'intensità allarmante, sottolineata con forza tra gli altri dall'ex presidente dell'Istat Antonio Golini: "Si pensi che nel 1980 l'Italia aveva circa 17 milioni di under 20 e quasi 10 milioni di over 60; nel 2015 il rapporto si è invertito: abbiamo 10 milioni di under 20 e oltre 17 milioni di over 60. Ancora: dal 1995, nelle strade del nostro Paese è diventato statisticamente più probabile imbattersi in una persona con oltre 65 anni di età che in un ragazzo che abbia meno di 15 anni. È la prima volta che accade nella storia dell'uomo"⁽²¹⁾.

Oggi in Italia la popolazione over 65 conta di più di 14 milioni di persone, il 23,8% della popolazione totale.

Per quanto riguarda il calo delle nascite, l'Italia ha una storia particolare: nel 1964 il nostro Paese tocca infatti il picco più alto di fecondità dell'epoca contemporanea, con 2,7 figli per donna, ma soli trent'anni dopo, nel 1995, diventa un'anomalia mondiale, raggiungendo nel 1995 il punto più basso dello stesso indicatore, con soltanto 1,19 figli per donna⁽²²⁾. Secondo Golini, il calo delle nascite è imputabile a due fattori: la diminuzione della fecondità e il calo della popolazione femminile in età feconda (convenzionalmente fissata tra 15 e 49 anni), infatti, "le donne italiane di questa fascia d'età sono sempre meno numerose: non solo perché le *baby boomers* stanno uscendo dalla fase riproduttiva, ma anche perché le generazioni più giovani sono sempre meno folte"⁽²³⁾.

Ma se la situazione attuale non è rosea, quella futura potrebbe essere decisamente peggiore: come evidenzia sempre l'Istat nel suo report "Previsioni della popolazione residente e delle famiglie", del 26 novembre 2021⁽²⁴⁾, le previsioni sul futuro demografico restituiscono un potenziale aggravarsi del quadro di crisi.

(20) *Ibidem*

(21) Antonio Golini, Marco Valerio Lo Prete, "Italiani poca gente - Il Paese ai temi del malessere demografico", p. 20

(22) *Ibidem* p. 64

(23) *Ibidem* p. 83

(24) Istat, "Previsione della popolazione residente e delle famiglie", 1 gennaio 2020, <https://www.istat.it/it/files/2021/11/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE.pdf>

La popolazione residente decrescerà sensibilmente: da 59,6 milioni al 1° gennaio 2020 a 58 milioni nel 2030, a 54,1 nel 2050 fino a ridursi a 47,6 entro il 2070; nel 2050 il rapporto tra giovani e anziani sarà di 1 a 3, mentre la popolazione in età lavorativa scenderà in 30 anni dal 63,8% al 53,3% del totale⁽²⁵⁾.

Per quanto riguarda le previsioni sull'invecchiamento, secondo lo scenario mediano elaborato dall'Istat⁽²⁶⁾, entro il 2050 le persone di 65 anni e più potrebbero rappresentare il 35% del totale⁽²⁶⁾. La prospettiva è piuttosto inquietante: secondo "una sorta di legge dell'invecchiamento" formulata da Golini, infatti, "se un Paese arriva ad avere una percentuale di ultra sessantenni pari o superiore al 30% della popolazione totale, allora quel Paese -a meno di una massiccia immigrazione- raggiunge un punto di non ritorno demografico. Nel senso che la popolazione, complice il fatto che le morti supererebbero di troppo le nascite, non avrebbe più la capacità endogena di riprodursi efficacemente. Con una struttura simile, una popolazione va dritta verso l'estinzione"⁽²⁷⁾.

Sebbene nello scenario mediano si preveda una fecondità in recupero, entro il 2050 i giovani fino a 14 anni di età potrebbero rappresentare l'11,7% del totale della popolazione, registrando quindi una seppur lieve flessione.

La popolazione in età lavorativa è la componente che sarà più soggetta a repentina variazione durante i prossimi trent'anni, scenderebbe infatti dal 63,8% al 53,3% in base allo scenario mediano, con una forchetta potenziale compresa tra il 51,9% e il 54,7%⁽²⁸⁾. Il declino della popolazione in età lavorativa avrà come effetto l'aumento dell'indice di dipendenza strutturale che, secondo lo scenario mediano dell'Istat, raggiungerà il 63% nel 2030, fino a toccare l'astronomico apice dell'87% nel 2050⁽²⁹⁾, per poi stabilizzarsi sull'82% nei vent'anni successivi.

Secondo l'Istat infatti, un parziale riequilibrio nella struttura della popolazione, anche se nel lungo termine, potrebbe aversi via via che le generazioni nate negli anni del *baby boom* tenderanno a estinguersi.

Per quanto riguarda le migrazioni, superato lo shock pandemico, si ipotizza che le immigrazioni dall'estero possano recuperare i livelli di media rilevati nel quinquennio 2015-2019 a partire dall'anno 2023. Nel medio e lungo termine si prevede poi una graduale diminuzione degli ingressi fino al valore di 244.000 nel 2070. Cumulato sull'intero periodo di previsione, lo scenario mediano prefigura, pertanto, un insediamento a carattere permanente di 13,3 milioni di immigrati.

Anche le emigrazioni per l'estero dovrebbero recuperare nel giro di pochi anni i valori espressi nel quinquennio antecedente l'avvento della pandemia. Nello scenario mediano si presuppone in seguito una loro evoluzione stabile, da circa 145.000

(25) *Ibidem* p. 2

(26) *Ibidem* p. 5

(27) Antonio Golini, Marco Valerio Lo Prete, "Italiani poca gente - Il Paese ai temi del malessere demografico", p. 86

(28) *Ibidem* p. 6

(29) Istat, previsioni indicatori 2020-2070, ripartizione Italia, <https://demo.istat.it/previsioni2017/index.php?lingua=ita>

(30) *Ibidem* p. 4

uscite annue nel 2025 a 126.000 nel 2070. In totale, sull'intero arco di proiezione gli emigrati dall'Italia sarebbero circa 6,9 milioni.

Il saldo migratorio con l'estero risultante in base allo scenario mediano è, pertanto, ampiamente positivo: superato il 2020 (+79.000 unità), dal 2021 esso si riporta al valore di +141.000, cui segue una continua e regolare flessione che conduce l'indicatore al valore di +118.000 nel 2070⁽³⁰⁾.

Con riferimento alle migrazioni interne nel periodo 2020-2029, cumulativamente, l'Istat prevede che i trasferimenti di residenza possano interessare 13,1 milioni di cittadini, il 24% dei quali a carattere interregionale mentre per il restante 76% tra comuni all'interno di una medesima Regione.

Quel che è maggiormente importante riportare ai fini della nostra trattazione è che città e zone densamente popolate saranno favorite da saldi migratori interregionali positivi (+108.000 unità nel decennio) a danno delle zone a densità intermedia (-59.000) e delle zone rurali (-49.000). Lo schema, tuttavia, ha valenza solo per i Comuni nel loro insieme. Infatti, caratteristica delle migrazioni a lungo raggio è vedere favorite le aree del centro-nord, dove ad avere bilanci migratori positivi sono soprattutto città e zone densamente popolate (+312.000) ma anche zone a densità intermedia (+166.000) e persino zone rurali (+37.000). Ciò avverrebbe a danno delle aree del Mezzogiorno, dove le perdite di popolazione ammonterebbero, rispettivamente, a 204.000, 226.000 e 86.000 unità⁽³¹⁾.

Per quanto concerne invece le migrazioni interne nel nostro paese, nel 2019 si sono registrati circa 25 trasferimenti di residenza interni per mille abitanti, di cui 19 per mille si riferiscono a trasferimenti all'interno delle regioni e 6 per mille a spostamenti interregionali. In valore assoluto, le regioni in cui si è registrato il volume più elevato di iscrizioni e cancellazioni anagrafiche sono la Lombardia (336mila iscrizioni e 309mila cancellazioni), il Veneto (145mila iscrizioni e 137mila cancellazioni) e il Piemonte (137mila iscrizioni e 132mila cancellazioni). In termini relativi, il saldo migratorio per mille residenti più elevato si ha in Emilia-Romagna (+4 per mille), nelle province autonome di Trento e Bolzano (rispettivamente +3,3 e +2,7 per mille), in Lombardia (+2,7 per mille) e in Friuli-Venezia Giulia (+2 per mille). I tassi migratori netti più bassi si registrano in Calabria (-5,8 per mille), Basilicata (-5,2 per mille) e Molise (-4,4 per mille)⁽³²⁾.

In particolare, secondo l'Istat, nell'anno 2019, a livello sub-regionale, le province più attrattive, con saldo migratorio netto positivo più alto, sono state Bologna (+6 per mille), Parma (+5,4 per mille) e Monza-Brianza (+4,5). Le province che invece hanno perso più residenti, registrando saldi migratori netti più bassi, sono Crotone (-10 per mille), Caltanissetta (-8,5 per mille), Reggio Calabria (-8 per mille), Enna e Vibo

⁽³¹⁾ *Ibidem* p. 7

⁽³²⁾ Istat, "Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente anno 2019", 20 gennaio 2021

Valentia (entrambe -7 per mille). La regione verso cui si sono prevalentemente diretti questi flussi è, in termini assoluti, la Lombardia (29%)⁽³³⁾.

Negli ultimi dieci anni sono stati circa 1 milione 140mila i movimenti in uscita dal Sud e dalle Isole verso il Centro-nord e circa 619mila quelli sulla rotta inversa. Il bilancio tra uscite ed entrate si è tradotto in una perdita netta di 521mila residenti che, in termini di popolazione, equivale alla perdita di un'intera regione come la Basilicata. Nel 2019, la significativa variazione in aumento dei movimenti tra regioni diverse (379mila, +14%) si rifletteva anche nel consistente incremento di spostamenti che hanno come origine il Mezzogiorno e come destinazione il Centro-nord: un trasferimento interregionale su tre riguarda questa direttrice.

Il contingente di emigrati meridionali che abbandona la terra di origine per stabilirsi in una regione del Centro o del Nord è composto prevalentemente da giovani in età attiva. Nel 2019, la quota più significativa di trasferimenti in uscita si registrava nella fascia di età tra i 18 e i 35 anni (53%), mentre sulla rotta inversa tale quota è pari al 34%. Con riferimento al livello di istruzione dei soli cittadini italiani di 25 anni e più che partono dal Mezzogiorno e si dirigono verso il Centro-nord, il 41% di essi è in possesso di almeno la laurea, mentre uno su tre parte con in tasca il diploma⁽³⁴⁾.

La situazione contemporanea e le previsioni elaborate dall'Istat evidenziano una realtà di forte squilibrio demografico, in modo particolare tra città e zone densamente popolate o a densità intermedia e zone rurali. Senza contare l'endemico problema italiano del rapporto tra Nord e Sud del Paese, tema vastissimo che la presente trattazione sfiorerà soltanto, intendendo offrire una chiave di lettura orizzontale, maggiormente sfaccettata e al contempo più universale degli squilibri demografici.

Ecco dunque che ci avviciniamo all'argomento portante di questa prima parte: gli squilibri territoriali e i loro effetti.

Il tema è ampiamente dibattuto, soprattutto a livello di Unione Europea. Nei prossimi capitoli verranno riportati spunti e riflessioni, mentre di seguito si darà conto dei numeri e della portata di questi squilibri.

2.3 - Squilibri demografici - Regioni urbane, intermedie, rurali

Il cambiamento demografico -sostiene la Commissione europea⁽³⁵⁾- colpisce in maniera differente le diverse regioni d'Europa. Come abbiamo visto, alcune hanno un popolazione relativamente anziana, mentre in altre l'età media è minore di 42,5 anni. Inoltre, a livello regionale, le migrazioni hanno impatti differenti sul profilo demografico di ogni regione.

⁽³³⁾ *Ibidem*, p. 8

⁽³⁴⁾ *Ibidem*

⁽³⁵⁾ Commissione Europea, "Report on the Impact of Demographic Change", Bruxelles, giugno 2020 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/demography_report_2020_n.pdf

Il 65% della popolazione dell'Unione Europea vive in una regione che ha visto la propria popolazione crescere tra il 2011 e il 2019. Ma per altre regioni, il declino della popolazione è un trend che si protrae da anni e per altre ancora è previsto iniziare nel prossimo decennio, o poco oltre. Sempre secondo i dati della Commissione, nelle regioni rurali, tra il 2015 e il 2019, la popolazione è scesa di 0,8 milioni. Nelle regioni urbane, nello stesso periodo, la popolazione è cresciuta di 3,8 milioni.

Un recente lavoro dell'OCSE⁽³⁶⁾ mostra che le popolazioni delle regioni più vicine alle città tendono a crescere, mentre quelle delle regioni più lontane tendono a diminuire.

Sempre l'edizione 2021 de "La demografia in Europa"⁽³⁷⁾, identifica tre tipologie di regioni in Europa: regioni rurali, urbane o cosiddette intermedie. All'interno del prossimo capitolo verrà offerta una categorizzazione dei territori lievemente diversa, ma per ora la presente sarà funzionale ad analizzare i dati demografici.

Per quanto riguarda le differenze demografiche, nel 2020, sono state rilevate percentuali diverse di presenze per gruppi di età nelle diverse regioni: per la popolazione in età lavorativa (età 20-64), la percentuale più alta è stata rilevata nelle regioni urbane (60%), rispetto a quella delle regioni rurali (58%). Per la classe tra i 65 e i 79 anni, il modello è opposto: la percentuale più alta era nelle regioni rurali (16%), rispetto a quelle urbane (14%).

Se si considerano i Paesi membri il modello citato sopra diventa più evidente. Per le persone in età lavorative, le differenze tra le regioni rurali e urbane erano più alte in Danimarca (64% nelle regioni urbane e 55% nelle regioni rurali), Finlandia (61% e 54%), Romania (64 % e 59 %), Svezia (59 % e 54 %), Bulgaria (63 % e 58 %), Irlanda (62 % e 57%) e Francia (58% e 53%)⁽³⁸⁾.

In ogni caso, per trattare il tema delle implicazioni dell'invecchiamento in Unione Europea -avverte sempre la Commissione europea- occorre un'analisi che approfondisca la classica divisione tra zone urbane, rurali o montane (e sulla scorta di questo consiglio si proverà a fornire una classificazione originale nel prossimo capitolo di questa trattazione), prendendo esplicitamente in considerazione dinamiche come spopolamento, lontananza, accesso ai servizi e mancanza di opportunità economiche⁽³⁹⁾.

Dalla mappa elaborata dal Joint Research Center della Commissione Europea (figura 8) è possibile vedere che, riguardo al processo di invecchiamento della popolazione, le differenze sono rilevanti più all'interno degli Stati membri -e in particolare tra centri urbani e aree periferiche- che tra gli Stati. Questi aspetti non sempre emergono nei dati aggregati per NUTS2 e NUTS3.

(36) Milenko Fadic, José Enrique Garcilazo, Ana Moreno Monroy, Paolo Veneri, "Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness", OECD Regional Development Working Papers, 2019 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b902cc00-en.pdf?expires=1642471317&id=id&accname=guest&checksum=B63982CC577C8429427193B69D10C9F6>

(37) Istat, "La demografia in Europa - visualizzazioni statistiche"

(38) *Ibidem*

(39) Commissione Europea, "Report on the Impact of Demographic Change"

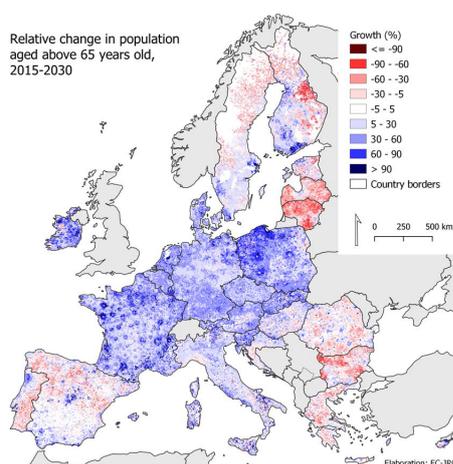


Figura 8. Cambiamenti nella popolazione sopra i 65 anni di età.
 Elaborazione: J.R.C., Commissione Europea
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046>

A questo proposito, per scoprire se e dove l'invecchiamento della popolazione impatta in maniera differente tra regioni urbane e regioni rurali, il Joint Research Centre della Commissione Europea⁽⁴⁰⁾ ha rilevato la quota di anziani (over 65) presente nelle popolazioni di circa 98.000 LAU (Local Administrative Units), raggruppando queste ultime in tre tipologie regionali: città, cittadine (“towns”) e aree rurali.

Il grafico (figura 9) mostra che la quota media di anziani nelle zone rurali è più grande di due punti rispetto a quella nelle zone intermedie e di tre punti rispetto a quella nelle città.

Inoltre, sempre secondo i modelli del Joint Research Center della Commissione, le grandi comunità urbane non saranno influenzate dall'invecchiamento quanto le piccole.

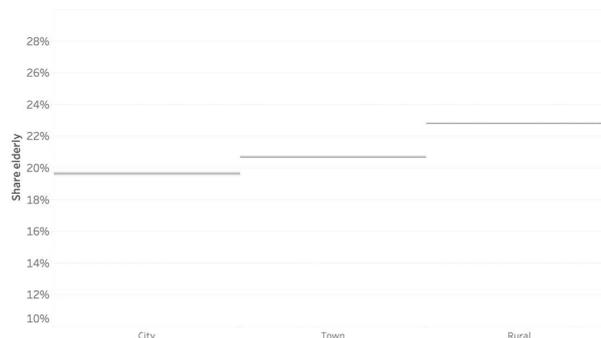


Figura 9. Distribuzione della popolazione anziana in aree cittadine, intermedie, rurali in UE
 Elaborazione J.R.C. Commissione Europea, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/>

(40) Joint Research Centre (J.R.C.), “Demographic landscape of EU territories: challenges and opportunities in diversely ageing regions”

Un risultato di queste differenze nella distribuzione delle persone per età è che insieme all'invecchiamento generale della popolazione europea, i territori stanno vivendo anche fenomeni di segregazione di gruppi d'età specifici in specifiche aree⁽⁴¹⁾.

Come mostra la figura 10, anche il tasso di fecondità differisce a seconda della regione in cui vivono le persone. Nel 2020, nell'Unione Europea, il tasso di fecondità nelle regioni urbane era di 1,48, nelle regioni "intermedie" 1,54 e nelle regioni rurali 1,61. Tra i 23 Stati membri per i quali sono disponibili i dati per i tre tipi di regione, il tasso di fecondità era più alto nelle regioni rurali rispetto a quelle urbane in 14 Stati membri.

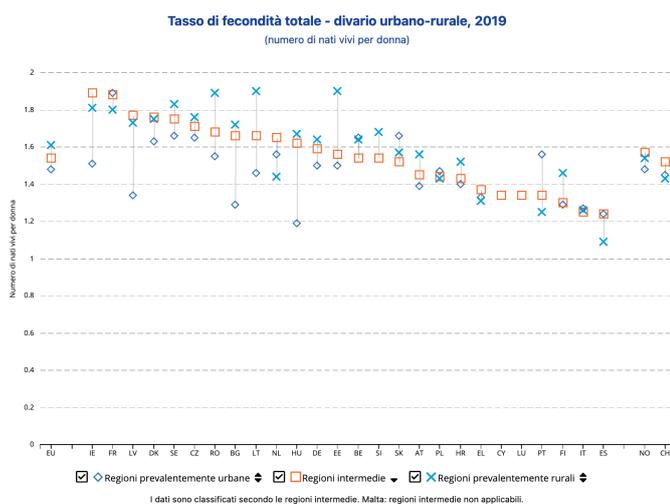


Figura 10: Tasso di fecondità totale - divario urbano-rurale, 2019
Elaborazione: Eurostat <https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-1a.html?lang=it>

Tra gli Stati membri nei quali era più alto il tasso di fecondità nelle regioni rurali rispetto a quelle urbane, le differenze più rilevanti hanno riguardato Ungheria (1,19 nelle regioni urbane e 1,67 in quelle rurali), Lituania (1,46 e 1,90), Bulgaria (1,29 e 1,72) ed Estonia (1,50 e 1,90). Tra gli Stati membri con il modello opposto, le differenze più rilevanti sono state osservate in Portogallo (1,56 nelle regioni urbane e 1,25 in quelle rurali) e in Spagna (1,24 e 1,09)⁽⁴²⁾.

Nel periodo 2015-2019, in media, la popolazione in età attiva è diminuita nelle regioni rurali e intermedie rispettivamente dell'1,9% e dello 0,7%, mentre è cresciuta nelle regioni urbane⁽⁴³⁾. Al contrario, tutte e tre le tipologie di regioni hanno beneficiato di un saldo migratorio netto positivo, che, è bene ribadire, è stato centrale nell'andare a mitigare l'invecchiamento, in particolare nelle regioni rurali e intermedie.

I risultati del sopracitato report del Joint Research Centre della Commissione Europea⁽⁴⁴⁾ indicano che la struttura demografica di una regione modella il suo

(41) *Ibidem*, p. 25

(42) Istat, "La demografia in Europa - visualizzazioni statistiche", p. 20

(43) *Ibidem*

(44) Joint Research Centre (J.R.C.), "Demographic landscape of EU territories: challenges and opportunities in diversely ageing regions"

sviluppo economico. La tendenza all'invecchiamento di una regione, così come la crescita dell'indice di dipendenza, ha un impatto significativamente negativo sia sui livelli PIL pro capite, sia sulla produttività del lavoro.

A questo proposito il report "Demographic Outlook for the European Union", pubblicato dal Servizio Ricerca del Parlamento Europeo nel marzo 2021⁽⁴⁵⁾, evidenzia con precisione gli squilibri esistenti tra le regioni europee in termini di PIL.

Nel 2018, la regione francese della Île-de-France vantava l'economia più florida (734 miliardi di euro), seguita dalla Lombardia (388 miliardi di euro) e dalla regione tedesca dell'Oberbayern (274 miliardi di euro). Le regioni più povere dell'UE, in cui il PIL pro capite era inferiore al 75% della media della UE-27, sono localizzate in una fascia che va dal nord Lettonia, attraverso le parti più orientali dell'Unione fino alla Grecia e al Sud Italia, per raggiungere attraverso il Mediterraneo le regioni meridionali della Spagna e una buona parte del Portogallo (figura 11)⁽⁴⁶⁾.

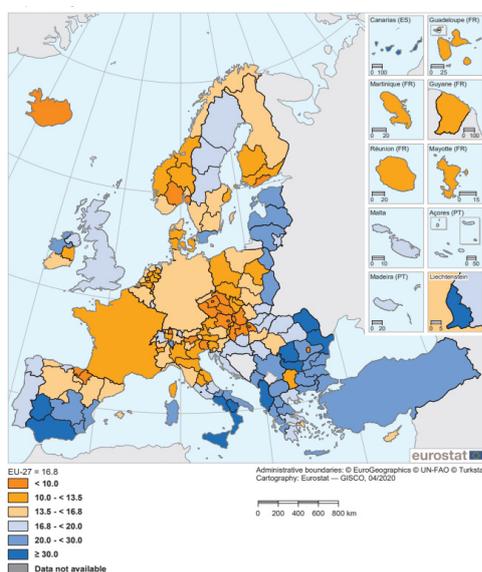


Figura 11. Rischio di povertà o esclusione sociale nelle regioni NUTS 2 in UE
Elaborazione Servizio Ricerca Parlamento UE <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046>

Il rischio di povertà -denota lo stesso rapporto- è influenzato da vari elementi socio-demografici, ma anche da altri fattori, come il grado di urbanizzazione. Nel 2019, il 22,2% della popolazione delle aree rurali dell'UE-27 era esposta al rischio di povertà o di esclusione sociale. Il rischio era invece piuttosto inferiore -sebbene sempre elevato- per le persone che vivono in aree urbane (20,3%) e ancora minore per coloro che vivono in piccole città (18%)⁽⁴⁷⁾.

Tuttavia, le pubblicazioni del Servizio Ricerche del Parlamento UE mostrano che ci sono pattern contrastanti tra i vari Stati membri riguardanti l'influenza dell'urbanizzazione su povertà ed esclusione sociale. Nella maggioranza degli Stati membri occidentali, il rischio di povertà o esclusione sociale è più evidente nelle

(45) Monica Kiss, Marie Lecerf, Nikolai Atanassov, Vasileios Margaras, Ionel Zamfir "Demographic Outlook for the European Union", p. 38

(46) *Ibidem*, p. 39

(47) *Ibidem*, p. 40

città. Per esempio, il rischio maggiore di povertà o esclusione sociale nelle città è stato rilevato in Italia (29,1 %, dati del 2018), Belgio (28,5%) e Grecia (27,3%) e il più basso in Repubblica Ceca (11,8%) e Slovacchia (10,9%). Il rischio di povertà o esclusione sociale per i cittadini di cittadini e aree rurali variava dal 28,7% al 29,1% in Grecia, Bulgaria e Cipro al 12,8% nei Paesi Bassi. Nella parte orientale dell'UE, invece, il rischio di povertà o esclusione sociale si concentra in maniera più evidente tra le popolazioni rurali.

In generale, 31 milioni di persone, il 7% della popolazione europea, vivono in una regione che deve fronteggiare la doppia sfida di un rapido declino demografico e di un basso PIL pro-capite. Ritorniamo sugli effetti economici del cambiamento demografico all'interno dell'Unione nel terzo capitolo di questa prima parte di trattazione.

Per quanto riguarda gli squilibri demografici in Italia, secondo le previsioni dell'Istat⁽⁴⁹⁾, entro 10 anni un numero crescente di Comuni andrà incontro a un calo demografico. Secondo lo scenario mediano, l'81% dovrebbe trovarsi in tali condizioni entro il 2030. Ciò si deve alla bassa fecondità, che colpisce uniformemente alla base la struttura per età delle popolazioni, ma anche a flussi migratori sfavorevoli per alcune realtà territoriali, laddove è più forte sia l'emigrazione per l'estero sia quella interna.

Si valuta che tra il 2020 e il 2030 i Comuni delle zone rurali possano nel complesso contrarre una riduzione della popolazione pari al 6%, passando da 10,2 a 9,6 milioni di residenti⁽⁵⁰⁾.

In tali aree i Comuni con saldo negativo della popolazione sono l'87% del totale. La questione investe soprattutto le aree del Mezzogiorno, dove i Comuni delle zone rurali con bilancio negativo sono il 93% del totale e dove si riscontra una riduzione della popolazione pari all'8,9%.

Per i 1.060 Comuni che ricadono in periferie interne, particolari zone del territorio nazionale che si contraddistinguono per la distanza fisica dall'offerta di servizi essenziali su cui ritorneremo più avanti, la condizione demografica appare ancor più sfavorevole. Qui, infatti, la quota di Comuni con saldo negativo della popolazione nel decennio sale al 95%, facendo nel complesso registrare una riduzione della popolazione pari al 9,6% (del 10,4% considerando il solo Mezzogiorno). In una situazione relativamente migliore si collocano i comuni a densità intermedia (piccole città e sobborghi), dove il calo demografico atteso è del 2,2% (la popolazione transita nel decennio da 28,4 a 27,8 milioni). Minore è anche la quota di Comuni interessati al calo demografico, il 72% del totale, che tuttavia sale all'85% nel solo Mezzogiorno. Infine, sebbene a un livello minore, anche città e zone densamente popolate saranno interessate dal tema dello spopolamento. La capacità attrattiva delle aree a più forte urbanizzazione farà sì che nel decennio il calo complessivo della popolazione sia solo del 2,1%, con il 67% dei Comuni destinati a subire un saldo negativo tra i propri residenti⁽⁵¹⁾. Quest'ultima indicazione ci dice qualcosa di

(49) Istat, previsioni indicatori 2020-2070, ripartizione Italia, <https://demo.istat.it/previsioni2017/index.php?lingua=ita>

(50) *Ibidem*

(51) *Ibidem*

importante, su cui torneremo, su quanto i 'centri' italiani possano essere considerati 'centri' anche a livello internazionale.

2.4 - Struttura e tendenze demografiche della Liguria

Passiamo ora ad osservare più da vicino la situazione demografica della nostra regione, che per quanto riguarda il profilo demografico detiene un ormai famoso record: la Liguria è la regione più anziana d'Italia⁽⁵²⁾, la seconda più anziana d'Europa⁽⁵³⁾, uno dei territori più anziani del mondo. Per questo motivo già da alcuni anni sta ricevendo attenzioni in quanto potenziale 'laboratorio' per l'Italia e per l'Europa che verranno e che sono state descritte poco sopra. Già nel 2006 la giornalista americana Elisabeth Rosenthal pubblicava sul *New York Times* un reportage dalla Liguria intitolato "*In Northern Italy, the Agony of Aging Not So Gracefully*"⁽⁵⁴⁾, raccontando l'alto tasso di invecchiamento e la bassa natalità ligure. L'articolo di Rosenthal è citato anche nell'incipit di "Italiani poca gente", volume scaturito da una conversazione tra il professor Antonio Gollini e il giornalista Marco Valerio Lo Prete, che nell'introduzione riflette su quanto sempre di più l'Europa assomigli "sempre più a una grande Liguria"⁽⁵⁵⁾.

Andiamo quindi ad analizzare i principali indicatori demografici della regione, dando anche conto delle serie storiche e delle previsioni secondo gli scenari dell'Istat.

Secondo il Censimento permanente della popolazione, al 31 dicembre 2020 in Liguria si contavano 1.518.495 residenti, con una diminuzione rispetto al 2019 di 6.331 unità.

La distribuzione territoriale della popolazione evidenzia un sostanziale squilibrio tra l'area della costa ligure, in cui si rilevano i più elevati valori di densità di popolazione, e le zone interne, maggiormente colpite dallo spopolamento⁽⁵⁶⁾.

Il rilevante calo della popolazione avvenuto durante il 2020 è sicuramente in gran parte ascrivibile agli effetti della pandemia sulla mortalità, tuttavia riflette una tendenza che per la Liguria era già consolidata. Osservando la serie storica della popolazione ligure dal 2002 al 2020 (figura 12), possiamo notare come la popolazione ligure sia in costante calo da quasi dieci anni: dopo il picco di quasi un milione e 600mila unità raggiunto nel 2011, la popolazione è calata fino ad oggi di quasi 70mila unità. A trascinare giù la popolazione ligure è il saldo naturale negativo, non compensato adeguatamente dal saldo migratorio in attivo.

Questa tendenza demografica è stata naturalmente aggravata dalla pandemia della Covid-19. L'eccesso di decessi, direttamente o indirettamente riferibile alla

(52) Istat, "Il Censimento permanente della popolazione in Liguria" - Anno 2020, 28 marzo 2022

(53) Dati Eurostat, fonte ANSA https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2020/04/02/liguria-2a-regione-piu-anziana-europa_81400068-0d05-45e7-9aba-3eafb1ff9918.html

(54) Elisabeth Rosenthal, "*In Northern Italy, the Agony of Aging Not So Gracefully*", in *New York Times*, New York City, 2006, <https://www.nytimes.com/2006/09/22/world/europe/22genoa.html>

(55) Antonio Gollini, Marco Valerio Lo Prete, "Italiani poca gente - Il Paese ai temi del malessere demografico", p. 18

(56) Istat, "Il Censimento permanente della popolazione in Liguria" - Anno 2020, 28 marzo 2022

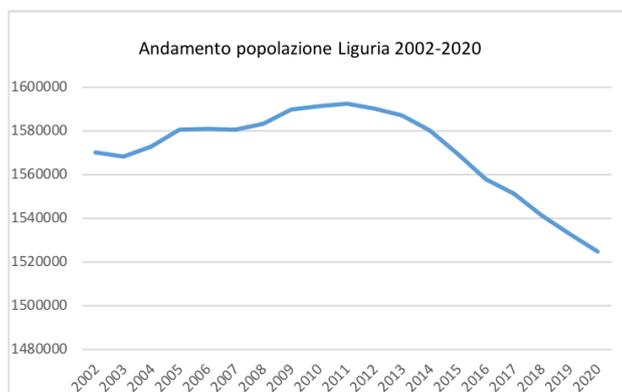


Figura 12. Serie storica 2002-2020 della popolazione della Liguria.
Dati: Istat. Elaborazione propria

pandemia, ha comportato in Liguria l'incremento del tasso di mortalità dal 14,0 per mille del 2019 al 16,9 per mille del 2020, con il picco del 17,5 per mille della provincia di Genova.

Sulla natalità gli effetti della pandemia sono meno immediati. Tra il 2019 e il 2020 il tasso di natalità è aumentato dal 5,7 al 5,8 per mille, valore trainato principalmente dall'incremento registrato nella sola provincia di Imperia, passata dal 5,8 al 6,2 per mille⁽⁵⁷⁾.

Per quanto riguarda le previsioni sull'andamento della popolazione, la mortalità e la natalità, secondo lo scenario mediano elaborato dall'Istat e illustrato nel grafico (figura 13), la popolazione ligure nel futuro continuerà a diminuire progressivamente, contando 1.452.852 unità nel 2030, 1.342.068 nel 2050 e 1.200.322, con una vistosa perdita di più di 300mila residenti in cinquant'anni.

In particolare il tasso di mortalità (figura 14), dopo il picco nel 2020 dovuto alla pandemia, rimarrà più o meno stabile attorno al 15%, per poi risalire al 16,3%

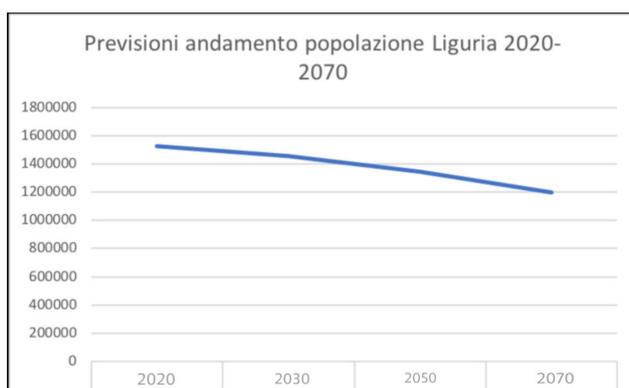


Figura 13. Previsioni sull'andamento della popolazione ligure 2020-2050 (scenario mediano). Dati: Istat. Elaborazione propria

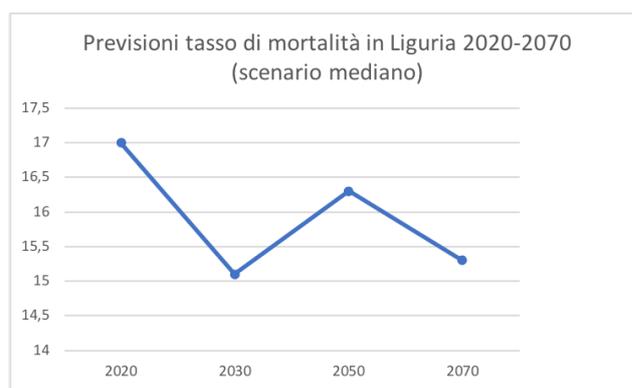


Figura 14. Previsione tasso di mortalità in Liguria dall'anno 2020 all'anno 2070
Dati Istat. Elaborazione propria

(57) *Ibidem*

intorno al 2050, in corrispondenza dell'esaurirsi delle coorti nate negli ultimi anni del *baby boom*. È un valore piuttosto elevato, se consideriamo che il tasso di mortalità in Liguria nel 2020, aggravato dall'effetto della pandemia, risulta appunto del 17%.

Per quanto riguarda la natalità invece, dovrebbe proseguire la lieve tendenza positiva che si stabilizzerà intorno al 7% in corrispondenza del 2030, per poi rimanere più o meno stazionaria⁽⁵⁸⁾.

Come possiamo vedere nella figura 15, il tasso migratorio della Liguria, sempre secondo lo scenario mediano elaborato dall'Istat, tornerà ai livelli pre-pandemia entro il 2023 e continuerà ad aumentare fino al 2030, successivamente decrescerà in maniera lenta, ma costante⁽⁵⁹⁾.

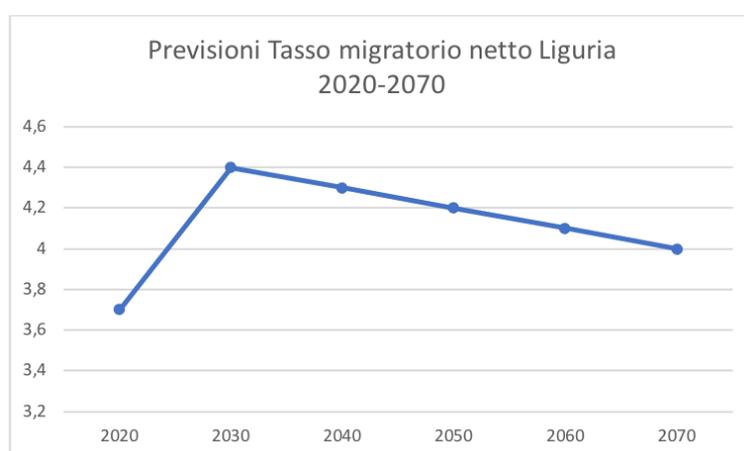


Figura 15. Previsioni andamento tasso migratorio netto della Liguria dal 2020 al 2070 (scenario mediano). Dati: Istat. Elaborazione: propria

Il quadro delineato con le previsioni dell'Istat conferma le tendenze già in atto: la Liguria è una regione in cui alti tassi di mortalità e bassi tassi di natalità (seppure in lieve aumento) comportano un saldo naturale pesantemente negativo, controbilanciato solo in parte dal saldo migratorio positivo; una regione che dunque continuerà nei prossimi decenni a perdere popolazione.

Passiamo ora all'altro dato particolarmente rilevante in Liguria, l'invecchiamento. Secondo l'Istat, l'età media, stabile rispetto al 2019, è di 48,7 anni contro i 45,4 della media nazionale, valore che, come già scritto, conferma la Liguria regione più anziana d'Italia anche per l'anno 2020. Si riducono lievemente l'indice di vecchiaia, da 262,4 del 2019 a 262,3 del 2020 e l'indice di dipendenza degli anziani, dal 47,7 del 2019 al 47,6⁽⁶⁰⁾.

A livello provinciale, La Spezia e Imperia presentano la struttura demografica più giovane, con un'età media rispettivamente di 48,3 e 48,4 anni e un indice di vecchiaia inferiore a 260 (245,7 a La Spezia e 256,9 a Imperia). All'opposto, la struttura demografica più anziana si rileva nella provincia di Savona dove i valori

(57) *Ibidem*

(58) *Ibidem*

(59) *Ibidem*

(60) *Ibidem*

degli indicatori sono ampiamente sopra la media regionale. Segue la provincia di Genova, anch'essa con valori superiori alla media regionale⁽⁶¹⁾.

La popolazione over 65 in Liguria è in aumento quasi costante da alcuni decenni: nel 2002 gli anziani in Liguria erano 402.539, mentre nel 2020 438.344, con un aumento di quasi 35mila unità (figura 16). Secondo lo scenario mediano dell'Istat essa continuerà ad aumentare all'incirca fino al 2050 (figura 17), per poi discendere con l'esaurirsi delle coorti più numerose⁽⁶²⁾.

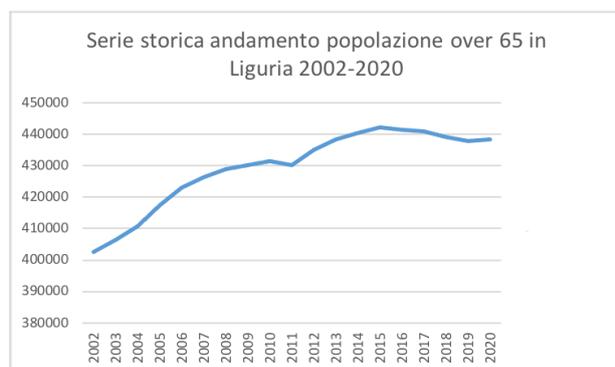


Figura 16 Serie storica 2002-2020 della popolazione over 65 in Liguria. Dati: Istat. Elaborazione propria

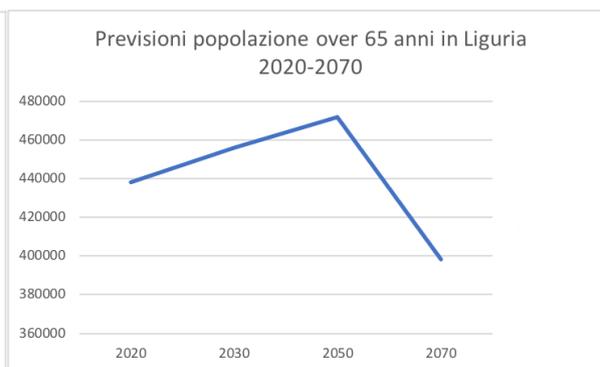


Figura 17. Previsione 2020-2070 della popolazione over 65 in Liguria. Dati: Istat. Elaborazione propria

Per quanto riguarda la popolazione in età da lavoro, anch'essa è in diminuzione da diversi decenni e promette di diminuire ancora: dal 2002 a oggi è infatti diminuita di quasi 85mila unità (figura 18) e, sempre secondo lo scenario mediano Istat, la percentuale di popolazione in età da lavoro sul totale della popolazione diminuirà fino a raggiungere circa il 53% durante gli anni Quaranta, per poi avere un lieve rimbalzo e stabilizzarsi sul 55/56% (figura 19). Per effetto di ciò, l'indice di dipendenza strutturale (figura 20), raggiungerà il picco del 90% attorno al 2044, per poi diminuire e stabilizzarsi tra l'80 e l'85%, valori più in linea, come abbiamo visto, con le pur sempre molto elevate stime nazionali⁽⁶³⁾.

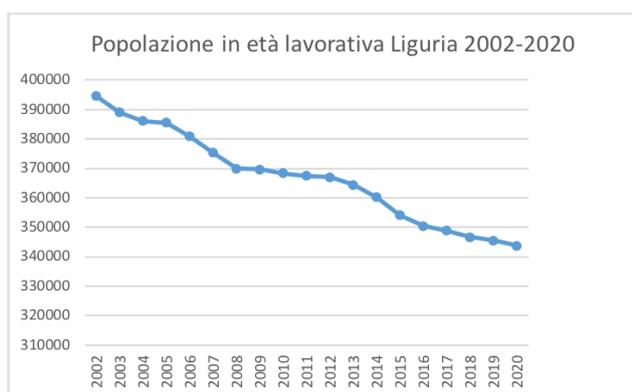


Figura 18. Serie storica 2002-2020 della popolazione in età lavorativa (15-64) in Liguria. Dati: Istat. Elaborazione propria

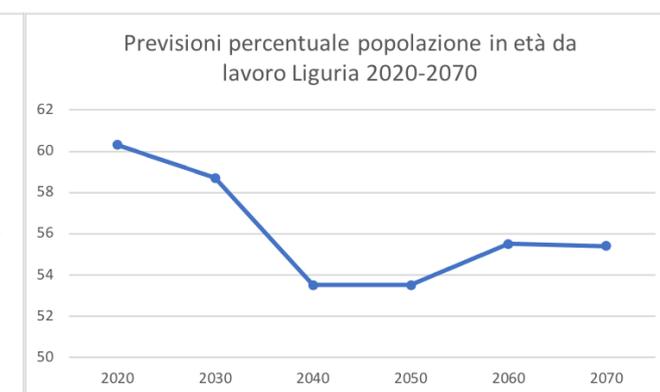


Figura 19. Previsioni 2020-2070 in percentuale della popolazione in età lavorativa (15-64) in Liguria (scenario mediano). Dati: Istat.

(61) *Ibidem*

(62) Istat, Geodemo, Previsioni della popolazione 2020-2070, <https://demo.istat.it/previsioni2017/index.php?lingua=ita>

(63) *Ibidem*

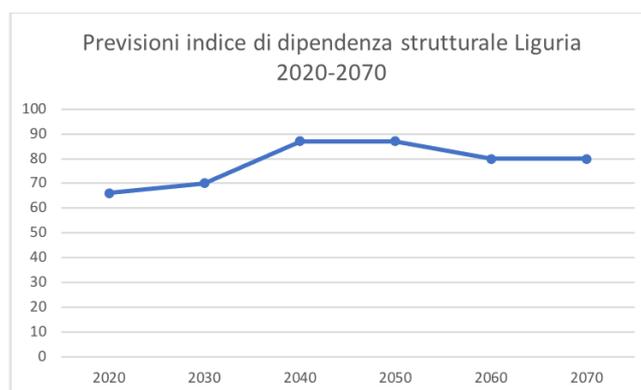


Figura 20. Previsioni indice di dipendenza strutturale in Liguria 2020-2070 (scenario mediano). Dati: Istat. Elaborazione propria

Per concludere, è molto interessante ai fini della nostra trattazione lo spazio che l'ultimo report dell'Istat sul Censimento permanente in Liguria dedica alle aree interne sulla base dello schema della Strategia Nazionale Aree Interne, un'innovativa strategia di contrasto agli squilibri territoriali che troverà ampio spazio nei prossimi capitoli. Al 31 dicembre 2020 il 91,4% dei liguri vive in comuni classificati come Centri e può, almeno in teoria, raggiungere i tre servizi essenziali individuati dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne in meno di 20 minuti.

Rispetto all'anno precedente, la popolazione dei Centri rimane sostanzialmente stabile.

Nei 102 comuni ubicati a più di 20 minuti di percorrenza dai comuni Polo, risiedono 129.906 abitanti, quasi 2 mila in meno rispetto all'anno precedente e si registrano cali di popolazione la cui intensità varia a seconda dei tempi di percorrenza (figura 21)⁽⁶⁴⁾.

CLASSI	Numero comuni	Popolazione residente		Variazione della popolazione 2020-2019
		2020	2019	
Centri	132	1.388.589	1.393.189	-0,3
Polo	7	847.101	846.010	0,1
Polo intercomunale	2	39.596	39.905	-0,8
Cintura	123	501.892	507.274	-1,1
Aree interne	102	129.906	131.637	-1,3
Intermedio	76	117.029	118.532	-1,3
Periferico	25	11.862	12.047	-1,5
Ultraperiferico	1	1.015	1.058	-4,1
LIGURIA	234	1.518.495	1.524.826	-0,4

Figura 21. Popolazione residente per classificazione dei comuni secondo la strategia nazionale delle aree interne. Censimenti 2020 e 2019. Valori assoluti e variazione per 100 residenti. Dati ed elaborazione: Istat - "Il Censimento permanente della popolazione in Liguria Anno 2020", 23 marzo 2022, <https://www.istat.it/it/archivio/268690>

Gli indicatori socio-demografici evidenziano significative differenze fra Centri e Aree interne (figura 22):

1 - I comuni delle Aree interne presentano livelli di invecchiamento superiori rispetto a quelli dei Centri: l'età media è 50 anni contro 48,6 anni (53,5 in quelli Periferici);

(64) Istat, "Il Censimento permanente della popolazione in Liguria" - Anno 2020, 28 marzo 2022

l'indice di vecchiaia è pari a 300,6 contro 259; l'indice di struttura della popolazione attiva dei comuni delle Aree interne è 180,8 contro 161;

2 - Sia nei Centri che nelle Aree interne la percentuale di residenti di 9 anni e più che hanno conseguito il diploma di scuola secondaria di II° grado è in linea con la media regionale (37,4% nelle Aree interne e 38,8% nei Centri). La quota di residenti in possesso di un titolo di studio terziario è inferiore alla media regionale nelle Aree interne (10,5% contro 15,6% rispettivamente);

3 - Minore mobilità per studio o lavoro nelle Aree interne. Il 46,4% della popolazione si sposta quotidianamente per studio o lavoro contro il 49,8% dei Centri (la maggiore mobilità è registrata nei comuni Polo, 50,8%). La geografia degli spostamenti è molto differente a seconda del luogo di destinazione: su 100 spostamenti nelle Aree interne 64,7 sono intercomunali, 65,4 sono nei comuni Intermedi e 58,1 nei comuni Periferici. La popolazione dei Poli, pur avendo una maggiore mobilità, si sposta principalmente all'interno del proprio comune, solo il 10,3% degli spostamenti, infatti, risultano intercomunali⁽⁶⁵⁾.

INDICATORI	Centri				Aree interne				LIGURIA
	Polo	Polo intercomunale	Cintura	Totale	Intermedio	Periferico	Ultra-periferico	Totale	
Età media	48,4	49,3	48,9	48,6	49,6	53,5	54,1	50,0	48,7
Indice di vecchiaia	256,4	271,3	262,6	259,0	285,7	480,0	551,5	300,6	262,3
Indice di struttura della popolazione attiva	155,8	161,6	170,3	161,0	179,8	190,0	200,0	180,8	162,6
% Popolazione con titolo di studio di scuola sec. di II grado	38,4	40,0	38,3	38,4	37,6	36,3	35,6	37,4	38,4
% Popolazione con titolo di studio terziario	17,6	18,7	13,2	16,0	10,7	8,4	7,6	10,5	15,6
% Popolazione che si sposta giornalmente – incidenza sul totale della popolazione residente ^(a)	50,8	47,6	48,2	49,8	47,4	36,0	46,3	46,4	49,5
% Popolazione che si sposta fuori dal comune – incidenza sul totale degli spostamenti ^(a)	10,3	43,8	59,9	28,7	65,4	58,1	41,6	64,7	31,6

^(a) Il dato è riferito all'anno 2019

Figura 22. Indicatori socio-demografici per la classificazione dei comuni secondo la strategia nazionale delle aree interne. Censimento 2020. Dati: Istat. Elaborazione: Istat - "Il Censimento permanente della popolazione in Liguria Anno 2020", 23 marzo 2022, <https://www.istat.it/it/archivio/268690>

La struttura demografica ligure, in particolare nei suoi caratteri di spopolamento, e di invecchiamento della popolazione -già presenti ed effettivi, ma destinati ad esacerbarsi sempre di più- evidenzia un quadro di crisi demografica già pronunciato, nei confronti del quale il decisore politico deve essere chiamato ad agire. Qui vi è il contesto adatto per sviluppare soluzioni innovative di contrasto al declino demografico, ma anche di adattamento alla nuova situazione demografica, che con ogni probabilità modificherà il tipo di società in cui viviamo.

Questa serie di dati riguardanti la situazione demografica europea, italiana e ligure ci consentono infine di trarre le prime conclusioni: il Vecchio Continente è avviato

(65) *Ibidem*

verso una fase di declino demografico, di cui sta già scontando le battute iniziali. In Italia, il problema demografico è particolarmente urgente, a causa principalmente di un particolarmente pronunciato invecchiamento della popolazione e di un saldo migratorio positivo non sufficiente a controbilanciare adeguatamente il saldo naturale negativo. Nella nostra regione, la più anziana d'Italia, la crisi si converte in emergenza e dovrebbe forzare il decisore politico ad assumere iniziative innovative. In questo contesto di declino demografico inoltre, risultano evidenti pesanti squilibri tra regioni e aree "centrali" (in prevalenza, quelle vicine alle grandi città) e regioni e aree "periferiche" (rurali ma non solo, come vedremo nel prossimo capitolo). Ma come possiamo identificare correttamente cosa è "centro" e cosa è "periferia", senza incorrere in una generalizzazione che rischierebbe di non tenere conto di alcune sfumature sostanziali per questo studio? Quali sono i tratti caratteristici dei due poli tra i quali si muovono gli squilibri territoriali? Come riconoscerli e che nome dar loro?

Il prossimo capitolo cercherà di dare una risposta a questi quesiti.

2 - Centro e Periferia

L'analisi della struttura centro-periferia all'interno di un territorio, in un dato periodo storico, sta alla base di un processo approfondito di analisi del sistema politico.

In special modo quando si tratta di territori fortemente eterogenei (come l'Unione Europea e l'Italia stessa), infatti, una lettura di tipo "orizzontale" è maggiormente funzionale a rappresentare la complessità e la varietà del territorio in esame, rispetto a una lettura di tipo polarizzato (per esempio la classica dicotomia Nord-Sud in Italia e in Europa)⁽¹⁾.

Ma cosa si intende per 'centro'? Cosa per 'periferia'? Per rispondere, iniziamo da una lettura semplificata, da utilizzare come base del concetto, per poi andare ad approfondire.

La Commissione UE per lo Sviluppo Regionale⁽²⁾ identifica "regioni di partenza" e "regioni di arrivo". Con le prime "si intendono le regioni che perdono capacità e/o competenze di alto livello (in uno o più ambiti o settori) a vantaggio di altre regioni, a seguito dell'emigrazione permanente durante un determinato periodo di tempo", mentre con le seconde si indicano "le regioni che acquisiscono capacità e/o competenze di livello elevato"⁽³⁾.

Le regioni di partenza vengono sostanzialmente identificate con le zone e le città rurali e post-industriali, sottosviluppate rispetto alle grandi aree metropolitane e con i territori "remoti", tra cui le isole e la maggior parte delle regioni ultra-periferiche.

Caratteristiche rilevanti ai nostri fini per classificare questi luoghi sono un notevole calo della popolazione, dovuto anche ai ridotti tassi di natalità; livelli di reddito medi inferiori a quelli nazionali o dell'UE; difficoltà di integrazione territoriale con altre regioni; difficoltà di accesso ai servizi pubblici, quali alloggi, istruzione e assistenza sanitaria; infrastrutture carenti, tra cui la mancanza di Internet a banda larga veloce e di reti di trasporto; un elevato livello di disoccupazione giovanile; minori opportunità di lavoro, in particolare per le professioni che necessitano di studi superiori e per le donne in generale; assenza generalizzata di servizi pubblici e privati; difficoltà di accesso ai servizi sanitari; minori opportunità di istruzione; mancanza di strutture culturali e attività ricreative; assenza di diversificazione nella struttura economica regionale, fattore quest'ultimo -sostiene sempre la Commissione per lo Sviluppo Regionale- che rischia di "etichettare" negativamente le regioni in questione, anche agli occhi dei rispettivi abitanti, che potrebbero esprimere insoddisfazione per la qualità della vita e per le strutture e i servizi a loro disposizione⁽⁴⁾.

(1) Antonio De Rossi (a cura di), *"Riabitare l'Italia"*, Roma, Donzelli editore, Roma, 2018, p. 24

(2) Commissione per lo sviluppo regionale, relatore: Daniel Buda, Relazione sul tema "Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione", 25-3-2021

(3) *Ibidem*

(4) *Ibidem*

Per quanto riguarda le regioni d'arrivo, invece, la Commissione per lo Sviluppo Regionale del Parlamento Europeo evidenzia quattro temi centrali per la capacità di una regione di trattenere e attrarre la popolazione: fornitura di servizi sociali, connettività fisica e relativa alle TIC, istruzione e opportunità di lavoro⁽⁵⁾.

La distinzione iniziale tra regioni di partenza e regioni d'arrivo offerta dalla Commissione per lo Sviluppo Regionale del Parlamento UE può rappresentare un buon punto di partenza per arrivare a rendere conto della complessità che caratterizza le varie regioni, in quanto consente già di identificare un "centro" (regioni d'arrivo) e una "periferia" (regioni di partenza) almeno relativamente alla dinamica delle migrazioni interne in Unione Europea.

Prima di andare a problematizzare questi campi, rendendo conto delle diversità e delle sfaccettature che li caratterizzano, chiariamo con maggior precisione di cosa si parla quando si menziona la struttura centro-periferia, studiata per la prima volta da Stein Rokkan durante la metà del secolo scorso.

Rokkan, all'interno del suo fortunato tentativo di descrivere e spiegare le differenze di strutturazione dei sistemi politici europei, culminato poi nell'elaborazione del suo modello fondamentale, delinea le principali caratteristiche della struttura (e della dinamica) centro-periferia e illustra con precisione come indagare questa fattispecie. Per Rokkan, "un'analisi delle variazioni tra sistemi politici deve partire dalla nozione di territorio"⁽⁶⁾. Gli elementi chiave del concetto di territorio nella teoria rokkiana sono tre:

- 1 - Uno spazio delimitato geograficamente;
- 2 - Un organismo o un gruppo di organismi ibridi che occupa questo spazio;
- 3 - Una serie di strategie di demarcazione contro intrusi esterni.

Una volta delineata la nozione di territorio, Rokkan definisce i passaggi per poterlo studiare correttamente: "In primo luogo studiarne i 'centri', i luoghi di raccolta dove le decisioni principali vengono prese, dove gli attori dominanti del sistema, le loro famiglie e i loro amici interagiscono con maggior frequenza. In seguito dobbiamo raccogliere informazioni sulle aree controllate da questi centri, le 'periferie' di popolazioni territoriali dipendenti in un modo o nell'altro dalle decisioni prese al centro. Infine, dobbiamo registrare le *transazioni* tra centri, e tra centri e periferie"⁽⁷⁾.

2.2 - Territori centro

Una doverosa premessa: come evidente fin dalle prime righe, questa trattazione fa riferimento al contesto territoriale dell'Unione Europea, con le sue particolari caratteristiche e la sua storia, ospitando anche alcuni contributi di studiosi statunitensi, ritenuti interessanti ai fini dell'analisi. Sarebbe pretenzioso generalizzarne il contenuto ad altre zone del mondo.

⁽⁵⁾ *Ibidem*

⁽⁶⁾ Stein Rokkan, "Stato, nazione e democrazia in Europa", a cura di P. Flora, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 148

⁽⁷⁾ *Ibidem*, p. 150

In particolare in questa fase proveremo a seguire la via tracciata da Rokkan per individuare i centri e le periferie all'interno del territorio dell'Unione e del nostro Paese, nella contemporaneità, inserendo alcuni riferimenti dal contesto statunitense. "Per individuare un centro -scrive Rokkan- dobbiamo porci alcune semplici domande: dove, all'interno di un territorio, si incontrano con maggior frequenza i detentori delle risorse chiave? Dove sono state collocate le arene per la deliberazione, la negoziazione, la decisione? Dove ci si ritrova per le cerimonie di affermazione dell'identità e dove sono stati costruiti i monumenti che simboleggiano questa identità?"⁽⁸⁾. Dalle risposte a queste domande si possono delineare secondo Rokkan tre tipi diversi di centro territoriale: economico, culturale e militare/amministrativo. Ovviamente, i tre tipi di centro possono anche collidere.

Lo studioso norvegese conferisce anche un forte taglio dinamico alla sua teoria, asserendo che sia necessario per individuare i centri anche verificare le attività delle persone luogo per luogo: "Un modo alternativo per definire un centro è dire che si tratta della collocazione all'interno di un sistema territoriale dove la più vasta proporzione di popolazione economicamente attiva è impegnata a elaborare e a trasmettere informazioni e istruzioni a lunga distanza"⁽⁹⁾.

Riassumendo, per Rokkan le caratteristiche chiave delle strutture del centro sono la dotazione di risorse, le ridotte distanze e i canali di comunicazione, che il centro è in grado di dominare anche grazie "alla diffusione territoriale di un modello linguistico e al controllo di un insieme di istituzioni per la consultazione e la direzione"⁽¹⁰⁾.

La domanda che dobbiamo farci ora dunque è: quali territori oggi corrispondono alla descrizione di Rokkan?

Una risposta a parere di chi scrive piuttosto precisa arriva dall'ultimo lavoro di Richard Florida, professore dell'Università di Toronto, intitolato "The New Urban Crisis" (2018). Florida e i suoi collaboratori, attraverso un'approfondita ricerca quali-quantitativa, analizzano il profilo socio-demografico ed economico delle grandi città americane, evidenziando i processi che hanno portato al successo delle maggiori tra esse ("*superstar cities*") e alla decadenza di altre, e in particolare approfondendo le prime, coi punti di forza, le debolezze, e soprattutto, gli squilibri che le caratterizzano e che possono essere letti come una del tutto peculiare "nuova crisi delle città".

La riflessione sulle 'megacittà' è in realtà in corso da alcuni anni e già nel 2015 Livi Bacci le identificava negli agglomerati con oltre 10 milioni di abitanti, solo 2 in tutto il mondo nel 1950 e cresciuti a 28 nel 2014⁽¹¹⁾. La loro crescita è imputabile a un generale aumento della popolazione urbana, infatti, tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008, essa ha raggiunto i 3,3 miliardi di individui, superando la popolazione rurale per la prima volta nella storia del genere umano. In Unione Europea il 78% della

(8) Ibidem

(9) Ibidem p. 151

(10) Ibidem p. 152

(11) Massimo Livi Bacci, "Il Pianeta Stretto", Bologna, Il Mulino, 2015, p. 45

popolazione europea vive in aree urbane o aree urbane funzionali⁽¹²⁾. Inoltre, secondo stime ONU, le città cresceranno fino al 2050, quando ospiteranno 5 miliardi di individui. Le grandi città, tra i 5 e i 10 milioni di abitanti, erano 21 nel 1990 e sono più che raddoppiate (fino a 43) nel 2014, mentre le ‘piccole città’, da 1 milione a 5 milioni di abitanti, nello stesso periodo, sono passate da 239 a 415.

Spiega Livi Bacci che “il moderno processo di megaurbanizzazione è stato compresso in pochissimo tempo e in modo disordinato e spesso anarchico”⁽¹³⁾.

Per raccontare la situazione delle megacittà americane, Florida ricorre al concetto di *winner take all*, elaborato quasi vent’anni fa dagli economisti Robert H. Frank and Philip J. Cook⁽¹⁴⁾: “Frank e Cook -spiega l’autore- hanno evidenziato come questa dinamica di *winner-take-all* si diffonda in ogni aspetto della società contemporanea. Per esempio, la differenza di reddito tra un amministratore delegato e un lavoratore medio è aumentata vertiginosamente (...). E anche le città sono state catturate in questa dinamica. Generano i maggiori livelli di innovazione, controllano ed attraggono le maggiori quote di capitale globale e di investimenti, possiedono enormi concentrazioni di finanza d’avanguardia, media, intrattenimento, industria del tech e sono casa di una quota sproporzionata del talento mondiale⁽¹⁵⁾”. E ancora: “Questa dinamica è cumulativa e si auto-alimenta. Le loro economie in espansione richiedono più e migliori ristoranti, teatri, nightclub, gallerie e altri servizi (...). Il loro gettito fiscale in aumento è investito in nuove e migliori scuole, più mezzi di trasporto, migliori biblioteche, più e migliori parchi e così via; cosa che rinforza e perpetua i loro vantaggi”⁽¹⁶⁾.

Questa dinamica è estendibile senza nessun problema al caso dell’Unione Europea, come dimostra la piuttosto nutrita letteratura in merito⁽¹⁷⁾.

Sempre secondo le ricerche di Florida, tre elementi sono centrali nel determinare la dinamica di città *winner-take-all*:

1 - La dimensione della popolazione di una città, infatti “raddoppiando la propria popolazione, una città in media diventa più produttiva, più innovativa e più benestante del 15%”⁽¹⁸⁾;

2 - La velocità di circolazione delle informazioni;

3 - Il *clustering* (concentrazione) dei servizi e della conoscenza, e in particolare la presenza di grandi hub tecnologici (“Credo sia più utile riferirsi al capitalismo contemporaneo come capitalismo della conoscenza urbanizzata -*urbanized knowledge capitalism*-, invece che come capitalismo della conoscenza”⁽¹⁹⁾).

(12) Indice Europeo di competitività regionale 2019, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/

(13) Massimo Livi Bacci, “Il Pianeta Stretto”, p. 46

(14) Robert H. Frank, Philip J. Cook, “The Winner-Take-All Society: Why the Few at the Top Get So Much More Than the Rest of Us”, Londra, Ebury Publishing, 2010

(15) Richard Florida, “The New Urban Crisis”, New York, Basic Books, 2018, p.14

(16) Ibidem, p. 15

(17) A questo proposito, tra gli altri, si veda Rocco L. Bubbico, Leon Freytag, “Inequality in Europe”, Lussemburgo, BEI, 2018, p. 21

(18) Richard Florida, “The New Urban Crisis” p. 17

(19) Ibidem, p. 21

Secondo la dinamica spiegata sopra, il circolo creatosi (qui virtuoso o vizioso dipende dai punti di vista) attirerà anche una forza lavoro di migliore qualità, migliori università e così via: “Più grande, densamente popolata, basata sull’economia della conoscenza e sugli hub tecnologici una città è, più tenderà a generare diseguaglianza ⁽²⁰⁾”.

La diseguaglianza, in poche parole, è generata dallo stesso motore economico che promuove la crescita delle grandi città. Come *clustering* e crescita sono collegati, così anche *clustering* e diseguaglianza.

Secondo la teoria di Florida dunque, le grandi metropoli assorbono in sé una quantità tale di risorse, energie, relazioni, informazioni e denaro da diventare l’‘asso pigliatutto’ della contemporaneità. E più grandi, densamente popolate, ricche e acculturate sono, più lo diverranno. Dunque ecco con pochi dubbi delineato il nostro centro, rappresentato da megacittà che sono a un tempo centro economico, culturale e amministrativo e che si preparano per la prima volta nella storia dell’umanità ad ospitare la maggior parte della popolazione mondiale.

Il rapporto “The Big European Sort?”⁽²¹⁾, elaborato dal *think tank* Centre for European Reform e pubblicato nel maggio 2019, prova a spiegare la dinamica storica dietro allo straordinario svilupparsi delle grandi città.

Le città inizialmente crebbero enormemente in seguito alle rivoluzioni industriali, essenzialmente perché era più efficiente per lavoro e capitale raggrupparsi (*to cluster*) insieme. Questo perché in tal modo le aziende traggono benefici da un grande bacino di lavoratori, possono scegliere i migliori per i lavori che offrono e inoltre possono tagliare i costi di beni e servizi di cui necessitano, grazie alla forte competizione. Questi *clusters*, fa notare sempre lo stesso rapporto, differiscono da settore a settore. I *clusters* manifatturieri tendono ad allargarsi all’intera regione, comprendendo più città e le aree limitrofe, mentre i *clusters* afferenti all’area dei servizi tendono a essere limitati alle sole città, o addirittura a parti di grandi città.

La de-industrializzazione e le dinamiche di delocalizzazione dei settori di produzione e assemblaggio hanno dunque fatto sì che i *clusters* di imprese e lavoro si limitassero sempre di più all’interno delle città (e delle loro ‘cinture’), concentrati nel campo dei servizi e in particolare nell’high-tech, in special modo in alcune *megacities* (si pensi alle città della californiana Silicon Valley).

Per quanto riguarda nello specifico il caso italiano, invece, Antonio Golini parla di un “sistema urbano” storicamente più equilibrato, frutto della rete di città legata dapprima alla storia dei numerosi Stati preunitari e poi all’istituzione delle province prima e delle regioni dopo che ha valorizzato e potenziato tutte le città capoluogo⁽²²⁾. Tuttavia, la rivoluzione delle comunicazioni -sia quelle fisiche sia quelle non fisiche- ha spezzato la cinta ‘muraria’ intorno alle città e ha contribuito a urbanizzare intere

(20) *Ibidem*, p. 24

(21) Christian Odendahl, John Springford, Scott Johnson, Jamie Murray, “The Big European Sort”, Londra, Centre For European Reform, 2019

(22) Antonio Golini, Marco Valerio Lo Prete, “Italiani poca gente - Il Paese ai temi del malessere demografico”, Roma, Luiss University Press, 2019, p. 107

regioni: “I grandi centri hanno continuato a esercitare una forte attrazione ma poiché il costo della vita, a partire da quello delle case, era diventato proibitivo, pur non essendo ‘esaurito’ il territorio del centro urbano, il processo di concentrazione demografica è proseguito intensamente allargando però alle cinture urbane⁽²³⁾”. Il caso emblematico per il nostro Paese è ovviamente quello di Milano, città nella quale, “essendosi ‘esaurito’ il territorio comunale e quello dei comuni della prima cintura, si è avuta nel periodo 2011-2016 una crescita demografica straordinariamente intensa dei Comuni della seconda cintura, processo che sia pure in misura meno rilevante si è registrato anche nel caso di Roma e dei Comuni della sua prima e seconda cintura urbana⁽²⁴⁾”.

Sempre con riferimento al campo italiano, il “Quinto Rapporto sulle città” di Urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane (2020), incentrato in particolare sulle politiche urbane per le periferie, racconta di “un’economia contemporanea che ci parla di territori che vincono e territori che perdono, di scelte localizzati dei grandi capitali internazionali che obbediscono a criteri insondabili, a volte perfino capricciosi, condannando al declino le aree che rimangono fuori dai loro diretti interessi e dalle sfere di influenza”⁽²⁵⁾. E in effetti il dibattito su quanto questa dinamica di *winner take all* sia benefica per la società e l’economia degli Stati si è acceso negli ultimi anni sia in USA che in Europa. In Italia ha raggiunto forse per la prima volta una dimensione mediatica nazionale nel novembre 2019, quando l’allora Ministro per la Coesione Territoriale Giuseppe Provenzano, in un’intervista, dichiarò che la capacità attrattiva di Milano scava “fossati sempre più profondi” con il resto del paese, attirando investimenti e talenti, ma faticando poi a restituire altrettanto⁽²⁶⁾.

Infatti, tra l’inizio della crisi del 2008 e il 2016, Milano ha visto la sua quota sul PIL nazionale crescere del 17,7 per cento (la seconda classificata, Roma, ha visto il suo incremento fermarsi al 4,4 per cento). Milano attrae le menti più brillanti e preparate del paese, ospita le università migliori, è inserita nel circuito internazionale della moda.

Il caso di Milano e del suo rapporto con il resto del territorio nazionale è talmente emblematico da essere stato il centro di una ricerca svolta dal giornalista inglese Julian Coman e pubblicata in un interessante articolo del *Guardian*. In un’intervista all’interno dell’articolo, il Professor Roberto Camagni del Politecnico di Milano sostiene che “sono state le grandi città, come Milano, non gli Stati nazione, a beneficiare di più della grande fase di integrazione arrivata col mercato unico europeo”. E ancora: “Le città offrono finanziari, avvocati, designer, artisti, cultura, tutto ciò che è necessario per essere un moderno centro internazionale. Milano ha il

(23) *Ibidem*

(24) *Ibidem*, p. 108

(25) Urban@it Centro Nazionale per le Politiche Urbane, “Quinto Rapporto Sulle Città - Politiche urbane per le periferie”, a cura di Giovanni Laino, Bologna, Il Mulino, 2020

(26) Davide Maria De Luca, “Il Problema di Milano e delle altre”, in “Il Post”, 24 novembre 2019 <https://www.ilpost.it/2019/11/24/milano-citta-diseguaglianze/>

monopolio sui servizi finali e riesce ad imporre i prezzi più alti, che il resto del Paese deve pagare”⁽²⁷⁾.

Come già Golini, anche Richard Florida mette in rilievo un aspetto cruciale di questa dinamica. Nonostante il *clustering* porti enorme sviluppo alla città, fa aumentare la competizione per gli spazi urbani: “Più interessi si raggruppano in uno spazio, più costoso quello spazio diventa; più costoso diventa quello spazio, più i prezzi delle abitazioni cresceranno...⁽²⁸⁾”. Il *clustering* di imprese di servizi e tecnologiche e di lavoratori fortemente qualificati è evidente nel cambiamento dei prezzi delle case: “I prezzi delle case sono almeno in parte determinati da quanto sono produttive le persone nel vicinato: questo è il motivo per cui un piccolo appartamento nel centro di Parigi può costare più di una grande casa nella Francia rurale (...). Dai dati si può facilmente notare come la crescente produttività nelle metropoli si tramuti in una forte crescita dei prezzi delle case, specialmente nelle economie basate primariamente sul settore dei servizi in Nord Europa. Le differenze regionali tra i prezzi delle case rinforzano la selezione della popolazione. I giovani laureati andranno a vivere in piccoli e cari appartamenti, per stabilire le loro future carriere nelle maggiori città, mentre le persone meno istruite non hanno i mezzi per prendersi quel rischio⁽²⁹⁾”. Si parla di una dinamica presente da almeno un secolo, che però si è drasticamente esacerbata negli ultimi vent’anni, in corrispondenza del *clustering* estremo che ha alzato la competizione per gli spazi, in un regime sempre più esasperato di *scarcity*.

Secondo Florida, l’esorbitante costo degli immobili nelle metropoli è un fattore chiave per l’esorbitante crescita della disuguaglianza economica nel mondo. Il ricercatore, riprendendo la formula di Thomas Piketty “ $r > g$ ” (il rendimento del capitale, sul lungo periodo, tende a superare il tasso di crescita del reddito), sostiene che “...questi guadagni sono pure rendite di posizione”⁽³⁰⁾.

Inoltre, la disuguaglianza che la “nuova crisi delle città” genera non è solo tra città *winner-take-all* e città perdenti, ma anche all’interno delle stesse città vincitrici. Non è un caso che la città di San José, nel cuore della Silicon Valley californiana, abbia il più alto livello di disuguaglianza di salari tra le città americane. Secondo le ricerche di Florida e dei suoi collaboratori, ancora una volta, le disuguaglianze tra i salari sono statisticamente associate alla concentrazione di laureati, industrie *high-tech* e lavoratori qualificati. Al contrario, la disuguaglianza tra i salari è minore dove c’è una quota maggiore di lavoratori sindacalizzati e dove la tassazione sul lavoro è minore. A questo proposito, è interessante notare il lavoro che Florida e i suoi colleghi hanno svolto realizzando alcuni indici per misurare la segregazione per reddito, educazione

(27) Julian Coman, “How the Megacities of Europe stole a continent’s wealth”, in “The Guardian”, 10 novembre 2019 https://www.theguardian.com/cities/2019/nov/10/how-europes-cities-stole-continents-wealth?fbclid=IwAR19ntnDDWNbInVzIht0p79Y1qN_Jf19Rnn3xqZqGSZTBWcUYcGHJJAa9Kq0

(28) Richard Florida, “The New Urban Crisis”, p. 79

(29) *Ibidem* p. 81

(30) *Ibidem*, p. 33

e classe sociale. Anche qui la segregazione economica è maggiore nelle città più grandi, più densamente popolate e con una grande concentrazione di industrie, laureati e artisti. Viene fatto notare come le persone benestanti siano maggiormente segregate rispetto ai poveri: “Questo risultato non è sorprendente -sostiene Florida- le persone benestanti hanno le risorse per occupare i posti che preferiscono e per isolarsi da soli dai gruppi di persone meno avvantaggiate”⁽³¹⁾.

Il centro della contemporaneità (perlomeno, ma certo non solo, occidentale) è dunque la megacittà ed è tanto più centrale quanto più grande, densamente popolata, capace di attirare su di sé lavoratori molto qualificati e istruiti e grandi investimenti, avanzata nell'economia della conoscenza e nel settore high-tech. Si tratta di un centro economico, politico e culturale di potere enorme e in vertiginosa crescita, che nasconde però importanti problematiche a livello sociale, politico e demografico. La sua trionfante ascesa, avvenuta in particolare modo nell'ultimo decennio, ha generato disuguaglianze crescenti in tre dimensioni: tra persone e quartieri all'interno della stessa megacittà, tra la megacittà e altre città con caratteristiche differenti all'interno della stessa zona geografica e, ancora più importante ai fini di questa analisi, tra essa e i territori periferici che la circondano.

2.3 - Territori periferia

Passiamo quindi al concetto di periferia, ritornando al lavoro di Stein Rokkan. Rokkan definisce 'periferia' un territorio dipendente dal suo centro, con un controllo limitato sul proprio destino, privo delle risorse minime per la difesa dei propri caratteri distintivi di fronte alle pressioni esterne; afflitto da un'economia sottosviluppata, o di sussistenza, o che dipende da una singola merce commercializzata in mercati remoti; caratterizzato da una cultura marginale, frammentaria e campanilistica. Anche la perifericità infatti, secondo Rokkan, può esistere in tre sfere distinte della vita sociale: in politica, in economia e in ambito culturale: “Ma quale che sia la sua sfera, il punto essenziale è che la periferia dipende da uno o più centri e che la sua situazione e il suo stato non possono essere compresi al di fuori di questi”⁽³²⁾.

Rokkan nei suoi scritti distingue due diverse dimensioni di perifericità: orizzontale (si contrappone un'area, con la sua popolazione, a un'altra, con la sua popolazione, determinando cosa sia centro e cosa periferia) e verticale (“...lo spazio come la totalità di un sistema di interazioni all'interno del quale il centro consiste in un insieme di decisori, mentre la periferia è composta dagli insiemi di elementi di questa interazione che hanno l'influenza minore sul gruppo centrale e sulla decisione”⁽³³⁾).

⁽³¹⁾ *Ibidem*, p. 103

⁽³²⁾ Stein Rokkan, “Stato, nazione e democrazia in Europa”, p. 154

⁽³³⁾ *Ibidem*

Tirando le somme, le caratteristiche chiave delle periferie per Rokkan sono distanza, differenza e dipendenza. Andiamo quindi a delineare quali territori possono essere considerati periferia nella contemporaneità europea ed italiana.

Il Professor Giuseppe Mauro offre un interessante punto di vista sull'Unione Europea, assimilabile a quello di Richard Florida sulle *megacities* visto poco fa, richiamandosi alle teorie economiche del modello di crescita endogeno e della New Economic Geography. La prima conferisce grande importanza all'accumulazione (ancora centrale dunque il processo di *clustering*) di capitale fisico e umano come fattore che influenza il processo di crescita economica e dunque "da questo punto di vista, i rendimenti connessi al progresso tecnologico possono condurre alla divergenza tra le diverse regioni"⁽³⁴⁾. La seconda, in coerenza, evidenzia un modello di crescita fortemente influenzato dal *clustering* delle attività economiche in un dato spazio: nelle aree centrali d'Europa, infatti, tendono a concentrarsi le industrie a tecnologia più sviluppata, che hanno rendimenti crescenti e possibilità di conseguire economie di scala; mentre nelle aree periferiche tendono a concentrarsi attività a basso valore aggiunto e servizi "non *tradeable*". Gli studi citati da Mauro evidenziano come il processo di convergenza all'interno delle allora comunità europee abbia cominciato a rallentare già dagli anni Settanta⁽³⁵⁾.

Neven e Gouyette, nel loro "Regional Convergence in the European Community" (1995), ipotizzano il delinarsi durante gli anni Settanta e Ottanta di una struttura di convergenza 'per club', con in particolare una convergenza sempre più acuta col passare del tempo in Nord Europa e una convergenza stagnante e bloccata dalla fine degli anni Ottanta, nelle regioni del Sud. All'interno della sua analisi storica, Mauro identifica in conclusione tre periodi per quanto riguarda la convergenza economica nelle comunità europee:

- 1 - Avvio di un lento processo di convergenza influenzato principalmente dalla migrazione della forza lavoro da settori meno produttivi verso quelli maggiormente produttivi (1960-1972);
- 2 - La riduzione dei flussi migratori e le crisi internazionali frenano la crescita e, in alcuni casi, si registrano processi di divergenza (1972-1980);
- 3 - I divari territoriali si stabilizzano e si cristallizzano (1981-1991).

Gli ultimi decenni hanno infine visto un grosso cambiamento nella relazione tra le città più grandi e prospere e le zone non-metropolitane. L'economista della Penn State University Elisa Giannone rileva che, negli USA, i salari dei lavoratori molto qualificati hanno iniziato a divergere geograficamente già dagli anni Ottanta⁽³⁶⁾. La globalizzazione economica ha poi indebolito le filiere che una volta connettevano

(34) Giuseppe Mauro, "Squilibri regionali e crescita economica nell'Unione Europea", a cura di G. Mauro e A. Rodriguez-Pose, Milano, Franco Angeli, 2007, p. 12

(35) Si veda Barro, Sala i Martin, "Economic growth" McGraw-Hill, 1995 in "Squilibri regionali e crescita economica nell'Unione Europea", a cura di G. Mauro e A. Rodriguez-Pose, p. 14

(36) Elisa Giannone, "Skilled-Biased Technical Change and Regional Convergence," (January 2017): 1-86, http://home.uchicago.edu/~elisagiannone/files/JMP_ElisaG.pdf

queste regioni al centro. Come abbiamo visto, l'ascesa dell'economia dell'informazione ha incentivato la migrazione in aree cittadine e diminuito l'importanza delle risorse e del lavoro manuale che le aree non-metropolitane fornivano. Anche secondo Hendrickson, Muro e Galston, autori del report "Strategies for left-behind places - Countering the geography of discontent", riferito principalmente al caso statunitense, "se il mezzo secolo dopo il New Deal può essere considerato il secolo della convergenza, gli storici futuri potrebbero considerare questa come l'epoca della divergenza"⁽³⁷⁾.

Ancora secondo lo stesso report, le politiche pubbliche implementate hanno fatto poco per invertire o almeno mitigare questa tendenza. Anzi, quelle dei decenni recenti l'hanno quasi certamente esacerbata. La *deregulation* di trasporti e finanza insieme al fallimento nell'aggiornare e rinforzare le politiche di antitrust hanno giocato a sfavore delle aree meno densamente popolate. Mentre, come già analizzato, nelle grandi città, piani regolatori mal concepiti hanno fatto alzare i costi delle case, scoraggiando l'immigrazione dei lavoratori meno qualificati. Allo stesso tempo, non c'è stata nessuna strategia regionale sulla transizione digitale per cercare di promuovere il processo di *catching-up* da parte delle zone periferiche. Dunque, l'emergere di nuove forze economiche -essenzialmente dettate dalla globalizzazione economica e dalla rivoluzione tecnologica- e le relativamente recenti politiche pubbliche hanno indebolito le dinamiche che una volta avevano favorito la convergenza tra regioni. Oggi, alcune regioni possono beneficiare dei cambiamenti del regime economico, mentre altri ne sono vittime. O, come sintetizza Moretti, la prosperità è ora in mano a città con la "giusta" industria e bacini di lavoratori istruiti. Al contrario, città e cittadine con le industrie "sbagliate" e un limitato capitale umano di base, sono condannate a offrire lavori umili e bassi salari⁽³⁸⁾.

Dopo questa breve, ma doverosa analisi storica, proviamo ad andare a identificare le periferie della modernità europea. Il compito questa volta è un po' più difficoltoso. Se infatti identificare il centro della contemporaneità nelle megacittà era quasi scontato (anche se più avanti vedremo come anche il concetto di centro in alcuni casi possa andare a sfumare nel mare indefinito dei territori cosiddetti "intermedi"), dare una risposta così precisa su dove stia la periferia nella contemporaneità comporta l'aver a che fare con tante tipologie differenti di territorio, accomunate tutte, con diverse intensità, dalle caratteristiche fondamentali di distanza, differenza e dipendenza evidenziate da Stein Rokkan. Offriremo nelle prossime righe un tentativo di tipologizzazione delle aree periferiche che andrà a definire due⁽³⁹⁾

(37) Clara Hendrickson, Mark Muro, William A. Galston "Strategies for left-behind places - Countering the geography of discontent", Washington D.C., Brookings, 2018

(38) Patrick Kline, Enrico Moretti; "People, Places, and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs",

Annu. Rev. Econ. 2014. 6:629-62

(39) La scelta di limitare a due la ideal-tipologizzazione delle aree periferiche nell'Europa contemporanea deriva dal tentativo di fare ordine e chiarezza in un campo nel quale la tendenza appare quella di assegnare un ideal-tipo a ogni fattispecie anche minimamente diversa, tradendo anche un po' l'intenzione weberiana alla base del concetto. Vengono quindi proposti solo due ideal-tipi, dei quali in seguito si proverà a restituire la complessità interna

essenziali ideal-tipi di periferia, con l'ambizione di dare una risposta chiara alla domanda: "Quali sono le periferie dell'Europa contemporanea?".

Anche questa volta iniziamo da una categorizzazione semplificata, riprendendo un'intervista di Andrés Rodríguez-Pose -professore Ordinario di Geografia Economica presso la London School of Economics- al Forum Disuguaglianze e Diversità, un *think tank* italiano che troveremo altre volte all'interno di questa trattazione. Rodríguez-Pose sintetizza, a proposito delle periferie economiche: "Ci sono aree più ricche che sono cadute perché erano aree industriali che non sono più competitive, o aree che non hanno mai avuto un livello di sviluppo abbastanza alto, ma dove negli ultimi anni, in alcuni casi, si è registrato un certo dinamismo economico"⁽⁴⁰⁾.

1 - Aree post-industriali

Partiamo con le prime: "Aree più ricche che sono cadute perché erano aree industriali che non sono più competitive". Ma che intende Rodríguez-Pose con "cadute" e con "competitive"? L'ottimo volume "Ricomporre i divari", a cura di Coppola, Del Fabbro, Lanzani, Pessina e Zanfi, ricostruisce con precisione la dinamica italiana di questa tipologia di territori, che, fatte salve le specifiche situazioni locali, possiamo andare a generalizzare.

La nostra storia inizia con una significativa (rapida e spesso incontrollata) crescita per lo sviluppo di buona parte della manifattura italiana, sia quella dei distretti della piccola e media impresa del Made in Italy o, anche, seppur in misura minore e specialmente nel Mezzogiorno, quella di grandi fabbriche di stampo fordista legate all'azione statale e di agricolture intensive (dall'allevamento alle attività in serra, a produzioni molto specializzate, ad esempio di vigneto). Inizialmente questo sviluppo delle attività economiche, a volte congiunto, a volte autonomo rispetto ai processi di urbanizzazione, ha generato una contenuta ma spesso costante crescita della popolazione fuori dall'orizzonte delle grandi città. Tuttavia, "questo sviluppo non è stato quasi per nulla regolato nel suo profilo urbanistico-ambientale, né tanto meno inquadrato all'interno di una qualche esplicita visione di trasformazione territoriale"⁽⁴¹⁾. E ancora: "La pessima combinazione e composizione delle infrastrutture e territori in questione si è infatti aggiunta a una forte introversione e specializzazione di ogni componente insediativa, con una conseguente difficoltà di adattamento del sistema nel suo complesso"⁽⁴²⁾."

Se però fino agli anni Novanta, "la complessiva crescita dei redditi e il modello di sviluppo estensivo hanno compensato le ripercussioni negative di tali sistemi, in un processo lungo tutti gli ultimi decenni, numerose attività manifatturiere e agricole qui insediate hanno sofferto la crescente competitività – verso il basso – delle economie emergenti e – verso l'alto – di alcuni grandi network di imprese"⁽⁴³⁾. Questa dinamica

(40) Andrés Rodríguez-Pose, "I luoghi che non contano tornano al centro del dibattito", Forum D&D, 9 aprile 2018, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/luoghi-che-non-contano-al-centro-del-dibattito/>

(41) Alessandro Coppola, Matteo Del Fabbro, Arturo Lanzani, Gloria Pessina, Federico Zanfi (a cura di). "Ricomporre i divari", Il Mulino, Bologna, 2021, p. 242

(42) *Ibidem*

(43) *Ibidem* p. 244

ha generato fenomeni cosiddetti di *shrinkage*, una contrazione demografica dovuta alla crisi di economie locali (industriali o, più raramente, turistiche).

Sono state due le strade “vincenti” che le economie locali hanno percorso rispetto a questo tipo di stimolo: crescita di medie imprese d’eccellenza e ulteriore specializzazione sulle produzioni di più alta qualità tecnologica e di design.

Queste risposte tuttavia, secondo gli autori di “Ricomporre i Divari”, hanno generato tre criticità:

1 - La contrazione della forza lavoro e la riduzione dell’indotto su base locale, accentuate poi dalla Grande Recessione iniziata nel 2007;

2 - Lo scarso rinnovo nelle imprese di stampo fordista che, non di rado, ha portato alla loro chiusura o a note crisi;

3 - In genere, le nuove imprese vincenti (specialmente nella manifattura automatizzata) si inseriscono in catene del valore globali, con due conseguenze principali: l’esposizione di queste aziende a diversi tipi di rischio connessi al fenomeno della delocalizzazione e l’ostacolo all’ascesa socio-economica di nuovi soggetti locali: “Lo sviluppo economico è così meno inclusivo e, seppur in forma diversa rispetto alle aree metropolitane, si accompagna a una certa polarizzazione sociale anche tra la manodopera operaia specializzata – inserita dentro il ciclo «forte», ancora oggetto di buoni trattamenti salariali e di crescente welfare aziendale – e chi ne è stato espulso, rientrando magari nell’universo delle cooperative che svolgono attività esternalizzate, a bassa qualificazione, spesso poco tutelate⁽⁴⁴⁾”. In questo contesto, incidono anche una serie di fattori rilevanti, come “l’incancrenirsi di emergenze ecologico-ambientali-sanitarie”, fenomeni di contrazione insediativa (dovuti anche alla contrazione dei flussi migratori nazionali) e la crescente “fragilizzazione del ceto medio”, con rilevanti conseguenze a livello sociale, politico e istituzionale, come vedremo diffusamente nel prossimo capitolo⁽⁴⁵⁾.

Inoltre, il circolo (qui sì, sicuramente vizioso) evidenziato per quanto riguarda le grandi città, si riproduce, invertito come davanti a uno specchio, nelle aree periferiche: anche le poche imprese che sfuggono alla logica di *winner take all* precedentemente illustrata si trovano a relazionarsi con un territorio inquinato e un insediamento male organizzato, avendo difficoltà a reperire e impiegare soggetti molto qualificati, poiché essi, in modo crescente, esprimono una domanda di qualità ambientale e di servizi a cui il territorio non riesce a rispondere.

2 - Aree interne

Ritornando alle parole di Rodríguez-Pose, la definizione “aree che non hanno mai avuto un livello di sviluppo abbastanza alto, ma dove negli ultimi anni, in alcuni casi, si è registrato un certo dinamismo economico” ha un’estensione sicuramente più vasta della prima, che va a coprire territori anche molto differenti tra loro.

(44) *Ibidem*, p.245

(45) Tengo a riportare che i territori con queste caratteristiche all’interno di “Ricomporre i divari” vengono fatti rientrare nelle “aree intermedie” (concetto che approfondiremo dopo). All’interno di questa disamina della struttura centro-periferia ho tuttavia scelto di prediligere un approccio dicotomico, come spiegherò più avanti nella trattazione.

Tuttavia, una definizione soddisfacente di questo tipo di periferie si può ritrovare in quelle che la letteratura europea chiama “periferie interne” (*inner peripheries*). Le periferie interne coprono il 45% del territorio europeo e sono per lo più territori boscosi o rurali. Il concetto di periferia interna, distante dalla comune nozione geografica di periferia, è basato sui concetti chiave di perifericità e marginalità⁽⁴⁶⁾. Questi territori hanno in comune il fatto che la loro performance economica generale, i loro livelli di sviluppo, l’accesso ai servizi di generale interesse e la qualità della vita della popolazione sono relativamente peggiori rispetto a quelle dei territori vicini. Inoltre, presentano tassi di migrazione netta sostanzialmente negativi.

Secondo un report stilato all’interno del programma europeo ESPON e intitolato “Inner peripheries in Europe - Possible development strategies to overcome their marginalizing effects” (2018), le periferie interne possono essere:

- 1 - Enclavi a basso potenziale economico;
- 2 - Aree con ridotto accesso ai servizi di base e di generale interesse;
- 3 - Aree a mancanza di prossimità economica e relazionale⁽⁴⁷⁾.

I tre elementi possono ovviamente anche essere combinati tra loro all’interno di una stessa area. L’elemento centrale delle periferie interne è la capacità o meno di un territorio di “connettersi con il suo ambiente”. Lo stesso report identifica tre caratteristiche principali dei tre tipi di area interna: all’interno delle enclavi a basso potenziale economico, il gap di connettività è rappresentato dalle grandi distanze dai centri economici e dal tempo che un cittadino impiega a percorrerle. Nelle aree con ridotto accesso ai servizi di base e di generale interesse, il focus si concentra sui servizi interni alla regione, mentre nelle aree che sperimentano una mancanza di prossimità relazionale è su fattori non spaziali e sui processi economici che portano a scarse performance socio-economiche.

In generale, nelle periferie interne sembra condivisa una forte percezione di “essere stati lasciati indietro”⁽⁴⁸⁾

Da una mappa elaborata dal report ESPON (figura 23), risulta che l’80% delle periferie interne a basso potenziale economico (1) o a scarsa accessibilità (2) sono localizzate in regioni non-urbane, divise equamente tra aree rurali e aree intermedie. Inoltre, circa metà delle periferie interne a scarsa accessibilità si trovano in regioni montane (ci torneremo più diffusamente dopo). Le aree a mancanza di prossimità (3) si trovano, più che le altre, in aree urbane (32,2%) e in aree metropolitane (43%)⁽⁴⁹⁾.

Ogni periferia interna affronta specifiche sfide legate al fenomeno della perifericità. Risultano infatti -come abbiamo già intuito dal primo capitolo- demograficamente svantaggiate se paragonate con le altre regioni, con popolazione in calo, indice di dipendenza crescente, invecchiamento crescente e basse percentuali di bambini e di giovani lavoratori. Per quanto riguarda il mercato del lavoro (disoccupazione, tasso di inattività), il report ESPON non rileva particolari criticità, salvo l’elevato tasso di emigrazione di cittadini giovani e istruiti, sulle cui conseguenze torneremo nel prossimo capitolo.

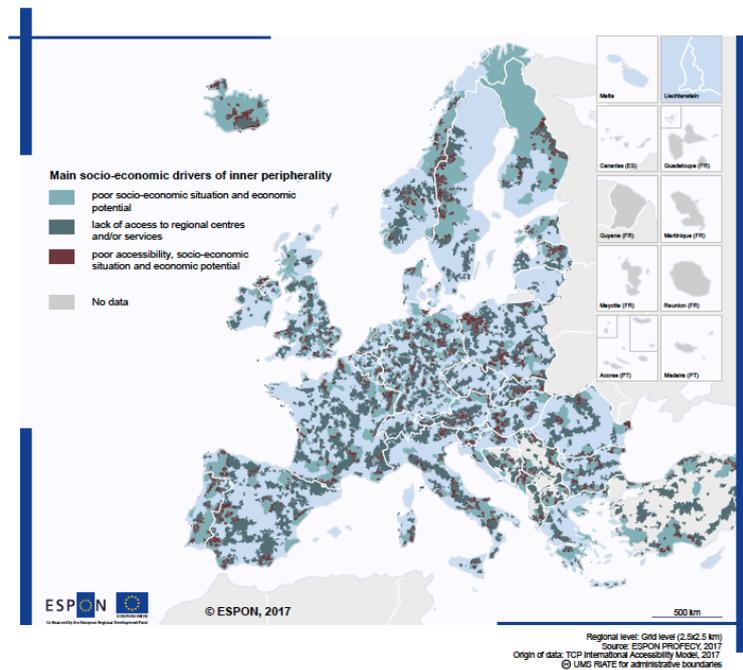


Figura 23. Principali fattori socio-economici di “perifericità interna”
 Elaborazione: ESPON, “*Inner peripheries in Europe - Possible development strategies to overcome their marginalizing effects*”

Tra gli Stati membri dell’Unione Europea, l’Italia ha avuto un ruolo d’avanguardia sul tema. Non distante dal concetto di periferia interna, infatti, è quello di Area Interna, protagonista della Strategia lanciata nel 2014 e coordinata dall’Agenzia per la coesione territoriale, con la convergenza di tutti i livelli di governo (Stato, Regioni e Comuni) in forma associata e con come obiettivo la valorizzazione delle risorse specifiche del singolo territorio, per trasformare il suo ruolo da area da compensare a territorio con rilevanti opportunità di crescita economica. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) definisce come “interni” i comuni distanti almeno 20 minuti dai poli di attrazione, definiti come “Centri di offerta di servizi”. Per “poli di attrazione” si intendono quei comuni o aggregazioni di comuni capaci di offrire:

- 1 - Per l’istruzione, l’offerta completa di scuole secondarie superiori;
- 2 - Per i servizi sanitari, le strutture sanitarie sedi di Dipartimento di emergenza e accettazione (Dea) di I livello;
- 3 - Per i servizi di trasporto ferroviario, le stazioni ferroviarie di tipo almeno *silver*.

I comuni delle aree interne vengono poi classificati come intermedi (20-40 minuti dai Poli), periferici (40-75 minuti), ultra-periferici (più di 75 minuti)⁽⁵⁰⁾.

L’indicatore SNAI è interessante perché non discerne i comuni sulla base di disparità socio-economiche: come fanno notare Carrosio e Faccini, infatti, “l’Italia interna non è interamente accomunata da un’omogenea dinamica demografica e socio-

(46) “*Inner peripheries in Europe - Possible development strategies to overcome their marginalizing effects*” ESPON EGTC, Luxembourg, 2018

(47) *Ibide*

(48) *Ibidem*

(49) *Ibidem*

(50) Antonio De Rossi (a cura di), “*Riabitare l’Italia*”, Donzelli editore, Roma, 2018, p. 407

economica -anche se esiste una dinamica prevalente- bensì dalla disparità di accesso ai servizi determinata dalla distanza rispetto ai poli di offerta”⁽⁵¹⁾.

Torneremo più volte in seguito sull’importanza dell’approccio innovativo sperimentato all’interno della SNAI, mentre è utile dare ancora conto di due ‘sotto-tipologie’ di territorio particolari, che possono rientrare nel campo delle aree interne, ma che presentano tratti peculiari per i quali è utile andare ad analizzarle, anche in ragione del fatto che esse costituiscono la maggior parte del territorio ligure: le aree costiere e le aree montane.

Per quanto riguarda le aree costiere, esse sono considerabili come zone di transizione tra le aree interne e le aree marine e sono sede di delicati equilibri ambientali, di complesse dinamiche geomorfologiche ed idrogeologiche, ecologiche e sociali.

Secondo i dati dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale⁽⁵²⁾, nel nostro Paese, il 20% dell’area costiera è ormai alterata irreversibilmente da dinamiche territoriali che ne hanno modificato profondamente la struttura attraverso la copertura artificiale del suolo. Si è costruito su oltre 500 chilometri quadrati di suolo compreso tra gli 0 e i 300 metri di distanza dalla costa. I valori percentuali più elevati si registrano proprio in Liguria, dove la copertura artificiale di territorio entro i 300 metri dalla costa arriva al 40%. Nella fascia considerata, la densità di urbanizzazione è raddoppiata dagli anni ’50 al 2000 passando dal 10% al 21%: “Un consumo di suolo che non è più legato alla dinamica demografica, ma a nuovi modelli sociali ed economici che, negli ultimi decenni, hanno fortemente alterato il rapporto consolidato tra una città compatta e densa e un tessuto esterno prevalentemente agricolo e naturale”⁽⁵³⁾.

Secondo Lanzani e Curci⁽⁵⁴⁾ sono essenzialmente tre le traiettorie di urbanizzazione della fascia costiera: in alcuni casi -come lungo le coste marchigiane- l’urbanizzazione costiera ha assunto i tratti di una “nuova città”; in altri contesti (per esempio in Liguria) le seconde case hanno cominciato a essere utilizzate in forma imprenditoriale. Questo fenomeno da un parte ha rafforzato l’offerta ricettiva costiera e aumentato l’offerta di lavoro (stagionale) nelle zone interessate, dall’altra però costituisce una grave minaccia per l’esistenza stessa delle comunità che abitano queste zone. I prezzi delle case e degli affitti lievitano, i proprietari preferiscono affittare stagionalmente o affidarsi alle piattaforme per ‘affitti brevi’ e i residenti vengono così espulsi dai centri-città, che finiscono per risultare disabitati, o quasi, nella stagione invernale (è il fenomeno cui si è accennato nell’introduzione riguardo al caso di Sestri Levante); in altri casi ancora sembrano emergere dinamiche di progressivo *filtering down* del patrimonio edilizio costiero, utilizzato in modi sempre più limitati nel tempo dai villeggianti originari per essere destinato alle fasce basse

(51) Giovanni Carrosio, Andrea Faccini, “Le mappe della cittadinanza nelle aree interne” in Antonio De Rossi (a cura di), in “Riabitare l’Italia”, pag. 73

(52) S. D’Ambrogio, M. Gori, M. Guccione, L. Nazzini (a cura di), “Pianificazione integrata della fascia marino-costiera”, in “Reticula”, Roma, ISPRA, 2015

(53) *Ibidem*

(54) Arturo Lanzani, Francesco Curci, “Le Italie in contrazione, tra crisi e opportunità”, in “Riabitare l’Italia”

del mercato turistico. In questi contesti si moltiplicano i segnali di degrado e i casi di abbandono⁽⁵⁵⁾.

I piani territoriali e urbanistici spesso hanno accompagnato e assecondato l'orientamento allo scriteriato consumo di suolo, con previsioni di espansioni eccessive sia per la scarsa consapevolezza dell'importanza della tutela delle risorse naturali, sia perché le nuove edificazioni consentono di acquisire importanti risorse economiche attraverso gli oneri di urbanizzazione e la tassazione degli immobili.

Per chiudere, l'ISPRA, identifica tre tipi di fascia marino-costiera:

Tipo A: fascia costiera a dominanza urbana, con densità di urbanizzazione superiore al 40-50% e presenza di componenti e vincoli ambientali mediamente inferiore al 20%. Si tratta di ambienti molto compromessi dalla copertura edificatoria e dallo sviluppo infrastrutturale, con pochissime residualità naturali e potenzialità di riqualificazione ecologica molto difficoltose in termini sia tecnici, che politici ed economico-sociali;

Tipo B: settori costieri a densità insediativa attenuata (anche inferiore al 20-30%), con consistenti residualità di suoli di valore ecologico. Ambienti ancora assortiti, con insediamento urbano diffuso, ma con presenza di spazi naturali di media dimensione ancora significativa. Potenzialità di riqualificazione ecologica di livello medio-alto, soprattutto mediante l'applicazione di modelli di rammendo reticolare delle aree interstiziali tutelate o comunque di interesse naturalistico;

Tipo C: settori costieri a dominanza ambientale, con densità urbane inferiori al 20%, incidenza dei vincoli naturalistici variabile tra il 20% e il 50-60% e presenza di suoli di valore ecologico superiore al 20%. Si tratta di ambienti poco compromessi, in generale per motivi legati alle condizioni geo-morfologiche poco compatibili con l'edificazione, con elevate potenzialità di acquisizione di funzioni nodali nella rete ecologica lungo-costiera e tra la costa e l'entroterra⁽⁵⁶⁾.

Per quanto riguarda le aree montane, invece, Dematteis⁽⁵⁷⁾ distingue una montagna fisica e una "montagna giuridica" (le "zone montane" citate dal secondo comma dell'art. 44 della Costituzione), una definizione che va ben oltre le evidenze altimetriche, andando ad abbracciare territori simili per caratteristiche socio-demografiche, sebbene non sempre per caratteristiche fisiche, fino allo sviluppo dei programmi di sviluppo rurale dell'UE e alla SNAI.

Dematteis delinea tre tipi di territorio montano:

1 - Periurbano delle basse valli: da tempo sede di industrie e commerci, negli ultimi decenni è stato investito da forte diffusione residenziale ("città diffusa"). "Gli ambienti naturali qui hanno un ruolo secondario rispetto a quello degli spazi residenziali"⁽⁵⁸⁾;

⁽⁵⁵⁾ *Ibidem*

⁽⁵⁶⁾ S. D'Ambrogio, M. Gori, M. Guccione, L. Nazzini (a cura di), *"Pianificazione integrata della fascia marino-costiera"*

⁽⁵⁷⁾ Giuseppe Dematteis, *"Montagna e città: verso nuovi equilibri?"*, in *"Riabitare l'Italia"*

⁽⁵⁸⁾ *Ibidem*, p. 286

2 - Dei grandi comprensori turistici: segue una dinamica simile, corrispondente soprattutto ai grandi comprensori sciistici. “Anche qui si tratta di una montagna in gran parte strutturata e organizzata in funzione della città, da cui riceve stagionalmente una popolazione fluttuante anche decine di volte superiore a quella residente⁽⁵⁹⁾”;

3 - Interno, indebolito da più di un secolo di spopolamento e di abbandoni, qui “il ruolo attivo delle comunità locali e quindi la loro capacità di riprodursi, di dar lavoro ai residenti e vitalità a migliaia di borghi rurali si è gravemente ridotto in seguito alla scomparsa di molte pratiche multi-attitudinali -si pensi alla transumanza- e agli estesi abbandoni di terreni e di insediamenti stagionali⁽⁶⁰⁾”.

La relazione montagna-città evidenzia, secondo Dematteis, una dipendenza reciproca: la montagna infatti “si mostra dipendente dalla città soprattutto per i beni necessari alle famiglie e alle imprese e per i posti di lavoro. Dipende poi anche per la domanda turistica e per quella dei suoi prodotti agro-pastorali”, mentre la città dipende dalla montagna per “l’approvvigionamento idrico, per la regolazione delle acque superficiali e per i cosiddetti servizi eco-sistemici culturali, cioè quelli ricreativi, estetici, simbolici ed educativi offerti dal paesaggio dall’ambiente montano⁽⁶¹⁾”. Certo queste interdipendenze non generano una situazione di equilibrio: “Il flusso di denaro in cambio del lavoro pendolare è certamente vitale per la montagna, ma indica anche un’incapacità di fornire occupazione sul posto(...). Più occupazione *in loco* vorrebbe dire più imprese e più abitanti, dunque più servizi e meno dipendenza dalla città, mentre ora prevale la dinamica contraria: meno imprese, meno occupazione, meno popolazione, meno servizi⁽⁶²⁾”. Questi stretti legami montagna-città sono però il punto di partenza per una visione diversa sulle aree montane, troppo spesso ancora legate nel discorso pubblico a “una perifericità strutturale opposta a una centralità metropolitana dinamica, innovativa⁽⁶³⁾”. Una visione che porti a sfruttare queste interdipendenze per attivare a pieno il potenziale economico, culturale e soprattutto legato all’elevata qualità della vita che le aree montane possono offrire.

Ricapitolando, abbiamo delineato due ideal-tipi di periferie: le aree post-industriali, territori che un tempo hanno goduto di una certa prosperità, ora decaduta per la serie di ragioni sopra analizzate, e le aree interne, territori marginali, che vedono la propria popolazione e la propria ricchezza decrescere a partire dalle Rivoluzioni industriali, con un trend che nei decenni tra l’Ottanta e il Duemila si è particolarmente esacerbato, anche a causa di politiche pubbliche inadeguate o controproducenti. In alcuni di questi territori tuttavia, le politiche di coesione dell’Unione Europea e alcune strategie sperimentali attuate a diversi livelli di governo

(59) *Ibidem*, p. 258

(60) *Ibidem*, p. 260

(61) *Ibidem*

(62) *Ibidem*, p. 262

(63) *Ibidem*, p. 264

stanno provando a ribaltare la tendenza. Torneremo su queste pratiche innovative all'interno dei capitoli finali di questa trattazione

2.3 - E nel mezzo?

Come ogni analisi della struttura della società, anche la presente, incentrata ad identificare centro e periferia nella contemporaneità, non può ritenersi a compartimenti stagni. Esiste evidentemente una larga porzione di territorio che non si può identificare né con le megacittà narrate da Florida, né rientra con evidenza nelle caratteristiche delle aree post-industriali o interne. Sono quei territori che larga parte della letteratura chiama "intermedi"⁽⁶⁴⁾.

Tuttavia, prediligendo un approccio dicotomico, si ritiene più utile alla concreta analisi della realtà andare ad analizzare questo tipo di territori zona per zona, avendo in mano parametri e strumenti adatti per classificarli come centro o come periferia, eliminando una categoria di definizione confusa. Anche perché, in queste aree "intermedie" si celano molte zone divenute fragili in seguito ai cambiamenti della struttura economico/sociale negli ultimi trent'anni, ma -sebbene sempre Florida analizzando la situazione americana parli di *disappearing middle*- almeno in Europa, anche tante storie di successo. Alcune tra le città non capitali e tra le cittadine e persino alcuni territori più rurali possiedono livelli di produttività simili a quelli delle grandi capitali. Quali sono dunque le caratteristiche fondamentali per stabilire se un territorio di incerta definizione può essere descritto come centrale o come periferico?

Può venirci in aiuto ancora il rapporto "The Big European Sort?" del Centre for European Reform⁽⁶⁵⁾, i cui autori hanno sviluppato un'analisi di regressione che dimostra che alti livelli di produttività in una regione sono associati essenzialmente con tre fattori:

- 1 - Essere parte di una grande città di successo, o esserne geograficamente vicini;
- 2 - Avere una maggiore quota di forza lavoro laureata;
- 3 - Avere una popolazione giovane.

In particolare la correlazione tra un'alta quota di laureati e alti livelli di produttività sta crescendo nel tempo (e questo incoraggerà sempre più giovani laureati a spostarsi in zone già economicamente di successo). Secondo il modello di regressione del Centre for European Reform, un incremento dell'1% della popolazione laureata in un territorio è correlato con un aumento della produttività di quella stessa regione dello 0,2%. L'effetto è più forte oggi di quello che era nel passato, come abbiamo già visto, per via della preminenza che il settore dei servizi ha raggiunto ad oggi sull'industria. Anche l'influenza dell'età della popolazione -sostiene sempre "The Big

(64) "Fuori dalle aree interne e dai capoluoghi delle città metropolitane, ai margini di quest'ultime e, soprattutto, nei territori periurbani e a urbanizzazione diffusa, nelle campagne urbanizzate e attorno alle città medie, è possibile osservare oggi numerosi ambiti territoriali «intermedi»..." Alessandro Coppola, Matteo Del Fabbro, Arturo Lanzani, Gloria Pessina, Federico Zanfi (a cura di), *Il Mulino*, Bologna, 2021, p. 251

(65) Christian Odendahl, John Springford, Scott Johnson, Jamie Murray, "The Big European Sort"

European Sort?”- è cambiata nel tempo: nel passato, le regioni più vecchie tendevano ad essere più produttive. Oggi, le regioni con la popolazione più giovane sono più produttive, non perché i giovani producano più velocemente, ma grazie alla dinamica di *clustering* già ampiamente trattata.

La Commissione per lo Sviluppo Regionale del Parlamento europeo⁽⁶⁶⁾ pone l'accento più sulla fornitura di servizi, sull'accessibilità, sui trasporti e sulla connettività digitale, sottolineando l'importanza della connessione tra regioni centrali e periferiche e che, in tale contesto, la rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) può essere efficace solo se le infrastrutture di trasporto locali funzionano in modo adeguato.

Maggiormente multidimensionale è l'approccio seguito dal già citato volume “Ricomporre i divari”⁽⁶⁷⁾. Gli autori, nel capitolo dedicato alle aree intermedie, evidenziano diversi elementi chiave per il successo di un territorio, come “il potenziamento delle reti digitali; la gestione dell'energia, delle acque, il trattamento dei rifiuti delle attività localizzate negli ambiti produttivi; la riconversione ecologica di specifici settori produttivi; l'attivazione di nessi virtuosi tra i sistemi, per esempio il nesso energia/mobilità e il nesso energia/acqua/ambiente”⁽⁶⁸⁾. Senza tuttavia dimenticare il potenziamento delle “connessioni tra aree produttive e territorio (...), l'inserimento nelle reti paesistico-ambientali circostanti e le forme di accessibilità e di mobilità sostenibili, con particolare attenzione all'integrazione con le reti ferroviarie locali e alla realizzazione di sistemi di centralizzazione e razionalizzazione della logistica su base distrettuale”⁽⁶⁹⁾. Rilevanza fondamentale viene in ultimo data a “una sorta di reinfrastrutturazione culturale di tale territori, in particolare attraverso progetti formativi mirati e coerenti con il sistema produttivo locale, orientati all'alta formazione e alla specializzazione, nonché azioni a sostegno dell'innovazione tecnologica”⁽⁷⁰⁾.

Di fronte al caso di un territorio non evidentemente classificabile come centro o come periferia, possiamo ora individuare 4 elementi fondamentali per poter includerlo nell'uno o nell'altro gruppo, eliminando una classificazione poco chiara che non avrebbe giovato alla prosecuzione dell'analisi:

- 1 - La presenza, o meno, di connessione con le grandi aree produttive. Sia per vicinanza geografica, sia per sviluppo delle infrastrutture di collegamento. All'interno di questo primo elemento rientra anche il tema della qualità della connettività digitale e del *digital gap*;
- 2 - Il livello più o meno alto di istruzione della forza lavoro presente all'interno della regione e la presenza o meno di progetti formativi mirati, orientati all'alta formazione e alla specializzazione, ma anche la presenza e la qualità dei servizi sanitari;
- 3 - La densità e l'età media della popolazione, in particolare della popolazione attiva;

(66) Commissione per lo sviluppo regionale, relatore: Daniel Buda, Relazione sul tema "Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione", 25-3-2021

(67) Alessandro Coppola, Matteo Del Fabbro, Arturo Lanzani, Gloria Pessina, Federico Zanfi (a cura di). “Ricomporre i divari”

(68) *Ibidem*

(69) *Ibidem*

(70) *Ibidem*

4 - L'aspetto ambientale, legato alla qualità della vita della popolazione e della resilienza della zona ai cambiamenti climatici; e in particolare gli aspetti legati alla gestione del fabbisogno energetico, al trattamento dei rifiuti e alla riconversione di settori industriali.

2.4 - Il Comune e il suo territorio

Fermiamoci un attimo per fare il punto del nostro percorso: nel primo capitolo si sono evidenziati, con riferimento al territorio dell'Unione Europea, all'interno di un contesto di crisi demografica, importanti squilibri territoriali. Nel secondo, fino a qui, abbiamo provato a conferire nomi e caratteristiche agli attori in campo, quelli del centro e quelli della periferia, quelli che vincono e quelli che perdono.

Ora è necessario un passo in più: per poter andare a sviluppare la nostra teoria, infatti, non basta disegnare un confine tra centro e periferia, pur rendendo conto della complessità di queste due fattispecie. Bisogna anche andare ad isolare la singola unità di analisi (ovvero la porzione di territorio classificabile come centro o come periferia), decidendone essenzialmente il livello di grandezza e suddividendo così il territorio.

Il sistema utilizzato per condurre analisi socioeconomiche nelle regioni ed elaborare gli interventi nel contesto della politica di coesione dell'Unione Europea, oltre che per permettere la rilevazione, la compilazione e la diffusione di statistiche regionali armonizzate in UE, come è noto, è la nomenclatura statistica NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics).

La classificazione NUTS suddivide ogni Stato membro in tre livelli: NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3. Il secondo e il terzo livello sono rispettivamente suddivisioni del primo e del secondo livello. Uno Stato membro può decidere di dettagliare ulteriormente la classificazione gerarchica, suddividendo il livello NUTS 3⁽⁷¹⁾.

Per rispondere alla sempre crescente domanda di dati ai fini delle politiche europee di coesione territoriale, Eurostat ha inoltre elaborato un sistema di classificazione a livello comunale, compatibile con la NUTS: sono i LAU (Local Administrative Units), che vanno a formare gli elementi costitutivi della NUTS.

Il Parlamento Europeo ha sottolineato in varie occasioni come il trattamento delle unità amministrative più piccole richieda particolare attenzione, proponendo in particolare l'istituzione di un livello NUTS per le unità amministrative di dimensioni ridotte, per permettere di meglio tenere in considerazione la situazione reale ed evitare disparità, soprattutto quando si tratti di entità regionali molto diverse, in termini di popolazione, che sono classificate allo stesso livello NUTS.

(71) Parlamento Europeo, Note tematiche sull'Unione Europea, "Nomenclatura comune delle unità territoriali statistiche (NUTS)", <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/99/nomenclatura-comune-delle-unita-territoriali-statistiche-nuts-#:~:text=La%20nomenclatura%20NUTS%20suddivide%20il,anche%20il%20loro%20territorio%20extraregionale.&text=La%20classificazione%20NUTS%20%C3%A8%20gerarchica.NUTS%202%20e%20NUTS%203>

Nel corso dell'ultima procedura di modifica del regolamento nel 2017, inoltre, il Parlamento Europeo ha sostenuto la proposta della Commissione di adeguare il regolamento NUTS (in termini di tipologie territoriali incluse) al fine di affrontare la crescente necessità di dati nel contesto della coesione e dello sviluppo territoriale.

Questa rinnovata attenzione verso i livelli territoriali minori costituisce una delle fondamenta del presente lavoro, poiché rappresenta un cambio di paradigma importante nella gestione di indirizzo della politica di coesione e in generale nell'approccio ai problemi generati dagli squilibri territoriali. Il lavoro fondamentale in questo senso può essere identificato nell'"Agenda per la riforma della coesione territoriale"⁽⁷²⁾, commissionato dall'allora Commissaria alle Politiche Regionali dell'UE Danuta Hübner a Fabrizio Barca e pubblicato nel 2009, all'interno del quale Barca introduce nel contesto UE il concetto di *place-based policy*, già sviluppato in alcuni lavori dell'OCSE.

Nell'introduzione all'"Agenda", Barca definisce una politica pubblica *place-based* come una strategia a lungo termine che ha l'obiettivo di valorizzare il potenziale inespresso e contrastare l'esclusione sociale in uno specifico luogo, elaborata a livello centrale, ma implementata in innovativi schemi di governance multilivello. Essa dovrebbe promuovere la fornitura di beni e servizi ritagliati sullo specifico contesto territoriale e stimolare il cambiamento nelle istituzioni: "In un approccio di tipo *place-based* -scrive Barca- l'intervento pubblico è basato sulla conoscenza del contesto locale, è trasparente e sottoposto al vaglio della comunità locale e tiene conto delle connessioni tra i territori"⁽⁷³⁾. Come vedremo all'interno degli ultimi due capitoli, è l'approccio *place-based* come formulato da Barca alla base della rinnovata Politica di Coesione europea e delle strategie di politiche territoriali più innovative in sperimentazione nel territorio europeo, come la SNAI.

Torneremo più volte in seguito sul lavoro di Fabrizio Barca e sull'approccio *place-based*. Al momento però esso serve a indicarci la via: il motore principale dello sviluppo territoriale (sostenibile) nel futuro è e dovrà essere il livello di governo territorialmente minore, quello più informato sulle esigenze del territorio e vicino a quelle dei cittadini (sebbene, come vedremo, sviluppato nel contesto di una strategia elaborata da un livello di governo superiore, anche per sfuggire alla "cattura" da parte di élite e gruppi di pressione locali): quello rappresentato dai Comuni e dal loro territorio. Saranno i Comuni i protagonisti delle riflessioni, delle analisi e delle proposte che seguiranno.

Ecco dunque che, dopo aver dato conto del contesto demografico contemporaneo in UE e averne evidenziato gli squilibri territoriali, abbiamo dato un nome e delle caratteristiche precise ai due poli tra cui esistono e si modificano questi squilibri: il centro e la periferia, con le loro diverse sfaccettature. Abbiamo anche provato a

(72) Fabrizio Barca, "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations"

(73) *Ibidem*, p. XI

delineare gli strumenti per categorizzare come centro o come periferia quei territori le cui caratteristiche non rientrano pienamente in nessuno dei due poli.

Infine, dopo aver dato conto della complessità della categorizzazione dei territori, siamo andati a definire con maggior precisione il livello territoriale ideale per il proseguimento di questa analisi: il Comune, con il suo territorio. Parleremo quindi di comuni-centro e comuni-periferia.

Chiarita quindi la dimensione degli squilibri territoriali centro-periferia nel contesto europeo ed italiano, definite le caratteristiche dei territori centro e dei territori periferia e analizzate le principali tendenze, ci dobbiamo chiedere: questi squilibri sono da considerarsi fisiologici all'interno del sistema economico, e dunque risolvibili tramite meccanismi di mercato (quali, ad esempio, il cosiddetto 'voto con i piedi'), oppure devono essere considerati come patologici e dunque risolvibili solo tramite decisi interventi politici?

È la dicotomia ideologica sugli squilibri territoriali che abbiamo visto nell'introduzione. La risposta di questa trattazione, probabilmente, si intuisce già dalle scorse pagine. Nel prossimo capitolo, tuttavia, proveremo a fornirne una più articolata, presentando i principali effetti creati dagli squilibri territoriali e dividendoli in effetti politici, economici e culturali.

3 - Gli effetti degli squilibri territoriali

Sono molteplici, multidimensionali e intrecciati tra di loro gli effetti di disuguaglianza che i crescenti squilibri territoriali hanno generato. Alcuni hanno radici che affondano nella storia degli ultimi due secoli, altri hanno origine più recente, ma tutti hanno visto un ingigantimento della loro portata all'indomani della Grande Recessione iniziata nel 2007. Possiamo sommariamente distinguere effetti di tipo politico, effetti di tipo economico ed effetti di tipo culturale e provare ad analizzare le principali dinamiche che generano. Alcuni sono già stati chiamati in causa per meglio delineare la nostra struttura centro-periferia nel capitolo scorso e verranno qui approfonditi, altri non sono stati ancora citati.

3.1 - Effetti politici

Per iniziare, le conseguenze più evidenti e più discusse negli ultimi anni sono indubbiamente quelle relative all'arena politica, e in particolar modo al comportamento elettorale dei cittadini delle aree periferiche, di quei luoghi "lasciati indietro".

La loro diffusione nell'intero globo e il loro carattere sistemico sono tali da costituire un effettivo rischio per le democrazie. Secondo Hendrickson, Munro e Galston, infatti, la correlazione tra tipo di area e comportamento elettorale è fortissima: "Mentre la nostra economia è cambiata per favorire la densità, la densità ha sempre di più predetto il comportamento elettorale. Dopo la Seconda guerra mondiale non c'era correlazione tra densità di popolazione di una regione e la geografia del voto. Oggi, le preferenze elettorali mappano quasi perfettamente la densità di una regione"⁽¹⁾.

Gli squilibri e le disuguaglianze territoriali per molti studiosi stanno infatti alla base di quel rallentamento della democrazia che quasi in ogni parte del mondo il decennio scorso ci ha restituito. Una "dinamica autoritaria"⁽²⁾ tale da indurre Carrosio e Faccini, nella loro analisi degli orientamenti politici emersi nelle aree interne italiane, a tracciare un parallelo tra l'Europa contemporanea e quella dell'inizio del secolo scorso, in cui "il tentativo di affermare l'autoregolazione dei mercati ha innescato un movimento controcorrente caratterizzato da una forte domanda di protezione sociale, che è sfociata nell'adesione popolare a ideologie autoritarie e nazionaliste e nella nascita dei fascismi"⁽³⁾.

(1) Clara Hendrickson, Mark Muro, William A. Galston "Strategies for left-behind places - Countering the geography of discontent

(2) Karen Stenner "The Authoritarian Dynamic" in "Cambridge Studies in Public Opinion and Political Psychology", Cambridge, Cambridge University Press, 2005

(3) Giovanni Carrosio, Andrea Faccini, "Le mappe della cittadinanza nelle aree interne" in Antonio De Rossi (a cura di), in "Riabitare l'Italia", pag. 73

Oggi, secondo i due professori, è il “lungo ciclo neoliberista (...), capace di rimettere al centro il conflitto tra mercificazione e protezione sociale, che ha nuovamente veicolato il malessere sociale verso la domanda di autorità forti, comunità e confini chiusi, omogeneità culturale”⁽⁴⁾.

Seguendo l’approccio utilizzato da Fusco e Picucci nel loro “I cittadini del margine al voto”⁽⁵⁾ possiamo applicare la teoria di Albert Hirshman⁽⁶⁾, per identificare il comportamento elettorale dei cittadini dei comuni *left-behind* con le strategie di *voice* e di *exit*.

Per quanto riguarda la *voice*, i casi più famosi e dibattuti sono senza dubbio il voto per *Brexit* del 2016 e la vittoria di Donald Trump alle presidenziali statunitensi dello stesso anno.

Nel referendum del 2016, infatti, le più grandi città britanniche optarono per rimanere nell’Unione Europea, mentre il voto per *Brexit* si concentrò in molte aree industriali in declino o in aree rurali svantaggiate e nell’est Inghilterra. Più del 50% degli elettori residenti in aree rurali in Inghilterra e Galles votò per il *leave*⁽⁷⁾. Così come la vittoria di Donald Trump alle Presidenziali del 2016 deve molto agli importanti *swings* negli Stati della *Rustbelt*, che lo hanno favorito, mentre l’importante affermazione di Marine Le Pen al primo turno delle Presidenziali francesi del 2017 era dovuta al supporto delle medie e piccole città e dalle aree rurali a nord e nord est, nelle regioni di Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais and, Picardie: “Ancora una volta -fa notare Rodríguez-Pose- vecchie regioni industriali con alle spalle decenni di de-industrializzazione, perdita di lavoro e relativo declino economico ⁽⁸⁾”.

Anche in Stati come Ungheria e Polonia le grandi città hanno largamente rigettato l’offerta dei partiti di estrema destra, ma i votanti al di fuori di esse hanno spinto i sovranisti alla vittoria in Europa Centrale.

Infine, Fusco e Picucci hanno studiato il comportamento elettorale nelle aree interne italiane durante le elezioni politiche del 2018⁽⁹⁾, analizzando le preferenze date ai partiti che si ponevano in quel momento contro l’establishment, ovvero Movimento 5 Stelle e Lega, e ai partiti che avevano governato il paese nei quasi trent’anni precedenti, cioè Forza Italia e Partito Democratico.

I risultati hanno evidenziato che, sebbene Movimento 5 Stelle e Lega abbiano ottenuto ottimi risultati in tutta Italia, nelle aree interne la loro performance è stata particolarmente di successo, mentre la sconfitta dei partiti tradizionali è stata particolarmente grave.

(4) *Ibidem*

(5) Clelia Fusco, Antonello Picucci, “Le aree interne nella geografia elettorale” in Antonio De Rossi (a cura di), in “Riabitare l’Italia”, pag. 389

(6) Albert O. Hirshman, “Exit, Voice, Loyalty”, Harvard Univ Press, Cambridge, MA, 1970

(7) Clara Hendrickson, Mark Muro, William A. Galston “Strategies for left-behind places - Countering the geography of discontent”, pag. 16

(8) Andrés Rodríguez-Pose, “The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)”, in Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2018, 11, 189–209

(9) Clelia Fusco, Antonello Picucci, “Le aree interne nella geografia elettorale” in Antonio De Rossi (a cura di), “Riabitare l’Italia”, pag. 389

La strategia che Fusco e Picucci evidenziano nel comportamento elettorale degli elettori delle aree interne è di *voice* di tipo verticale: la protesta è stata indirizzata verso lo status quo del sistema politico italiano.

Ma al contempo nei confronti dei partiti tradizionali è stata messa in pratica una strategia di *exit*, che è confluita non solo nel voto ai partiti anti-sistema⁽¹⁰⁾, ma anche e forse soprattutto nell'astensione, come dimostrano i dati riguardanti le periferie urbane relativi alla tornata di elezioni amministrative del 2021⁽¹¹⁾.

Rodríguez-Pose, nel suo articolo "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)" del gennaio 2018⁽¹²⁾, nota: "Già in Brexit e nelle elezioni di Trump e Macron ci sono poche prove che la disuguaglianza tra persone giochi un ruolo decisivo. Il più povero dei poveri nei ghetti di New York, Philadelphia, Baltimora, San Francisco o Los Angeles ha votato insieme ai ricchi della sua città più per Clinton che per Trump. Così come gli abitanti dei sobborghi del nord e nord-est Parigi non hanno votato per Marine Le Pen, ma hanno votato insieme ai ricchissimi distretti 5 e 6. Similmente a Londra, Tower Hamlets, Newham o Bermindesy, tra i più poveri quartieri del Regno Unito, hanno votato insieme a Westminster, Kensington e Chelsea contro la Brexit". La retorica anti-sistema dunque "fa presa non tra i più poveri, ma grazie a una combinazione di regioni povere e aree che hanno sofferto un lungo periodo di declino"⁽¹³⁾. Ovviamente con questo Rodríguez-Pose non intende trascurare gli effetti della disuguaglianza tra persone, ma intende spostare il focus sulle sfide al sistema che arrivano da una trascurata fonte di disuguaglianza: quella territoriale.

Negli anni recenti dunque i luoghi che non contano hanno sempre più usato la cabina elettorale per ribellarsi contro il senso di 'essere stati lasciati indietro'. Queste reazioni, che erano evidenti in paesi come la Thailandia o in alcuni paesi latinoamericani già dalla metà degli anni 00⁽¹⁴⁾, non riguardano tanto ricchi contro poveri ma le regioni in declino contro quelle più prospere.

Come nei paesi in via di sviluppo, l'ascesa di movimenti e partiti anti-sistema nel mondo sviluppato è alimentata dal risentimento politico e ha una geografia distinta. Il voto a queste formazioni è stato fortemente concentrato in territori che soffrono da lungo tempo e che riflettono crescenti divisioni tra città e regione circostante, tra centro e periferia.

(10) Sulla scorta di quanto fatto notare, tra gli altri, dal forum Disuguaglianze e Diversità, preferisco non utilizzare il termine "populista" in riferimento a quei partiti e movimenti emersi con prepotenza in tutto il mondo durante la scorsa decade, preferendogli il termine "anti-sistema".

Secondo il forum, infatti, "il termine "populismo" conserva la matrice originaria che acquisì negli Stati Uniti da fine '800: "Accanto al ribellismo contadino, esso equivalse alla difesa degli interessi del lavoro, a un forte contrasto della concentrazione della ricchezza e alla democratizzazione dello Stato federale. L'assenza di un'analisi del capitalismo condusse il movimento populista a produrre quasi ogni cosa: quadri dirigenti di sinistra e di destra e persino antisemitismo. Ma il suo revival con la grande crisi del 1929 portò soprattutto la durissima indagine sulle banche di affari della Commissione Pecora del Senato USA che pose le basi per la separazione (nel 1933, con Roosevelt) fra banca d'affari e commerciale e per la creazione della Securities and Exchange Commission, due grandi leve della politica a cui dobbiamo la riduzione delle disuguaglianze nel dopoguerra"

(11) Mariolina Sesto, "Il centro storico va alle urne, la periferia si astiene in massa: la geografia del voto nei grandi comuni", in "Il Sole 24 Ore", 4 ottobre 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/il-centro-storico-va-urne-periferia-si-astiene-massa-geografia-voto-grandi-comuni-AEKqyUn>

(12) Andrés Rodríguez-Pose, "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)", in Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 2018, 11, 189-209

(13) *Ibidem*, p. 190

(14) *Ibidem*, p. 199

Questo è accaduto anche perché, come argomenta nuovamente Rodríguez-Pose, il mondo politico e accademico *mainstream* è stato colto totalmente impreparato dall'ascesa dei movimenti anti-sistema: "Nell'intero mondo politico nessuno - nemmeno i suoi promotori - avrebbe mai creduto che il Regno Unito avrebbe votato per Brexit, fino a che lo scrutinio non iniziò e arrivarono i primi risultati. Lo stesso può essere detto sulla vittoria di Donald Trump⁽¹⁵⁾".

Secondo Rodríguez-Pose, il mondo accademico *mainstream* ha commesso tre principali errori nella valutazione del fenomeno:

1 - Si è concentrato solo su alcune esternalità negative: nonostante gli affitti troppo alti, la congestione del traffico e l'inquinamento caratteristici delle zone centrali possono certamente rappresentare significative esternalità negative, infatti, è stato sottovalutato l'impatto sul voto delle condizioni socio-economiche, reali o percepite, in molte aree periferiche;

2- Ha ignorato un'importante forma di disuguaglianza: la disuguaglianza territoriale è stata spesso relegata a tema ancillare o persino irrilevante. Come conseguenza la progettazione di interventi economici specifici per le enclavi a basso reddito o a bassa intensità è stato per anni considerato, al massimo, una soluzione di *second best* quando non come un soluzione semplicemente inefficiente.

Questo pensiero riflette una narrativa che è stata assolutamente egemone negli ultimi trent'anni. Come proclamato dal World Economic Forum nel 2012, infatti, "il 21 secolo sarà il secolo della città"⁽¹⁶⁾. Non importa se, come la stessa Banca Mondiale ha fatto notare, "la crescita economica sarà sbilanciata"⁽¹⁷⁾, perché, sempre secondo lo stesso rapporto, le politiche *place-based* sono comunque da sconsigliare, porterebbero infatti a "combattere la ricchezza, non la povertà".

Secondo questa narrazione dunque, il focus delle politiche pubbliche dovrebbe essere incentrato nel far muovere le persone verso le aree che presentano maggiori opportunità (incoraggiando il "voto con i piedi"), non le opportunità verso le aree maggiormente in declino. Ma, come fa notare il rapporto "Strategies for left-behind places"⁽¹⁸⁾, questo modo di pensare ha avuto innanzitutto l'effetto di creare una contrapposizione, senza evidenze in tal merito, tra il paradigma dell'equità e quello dell'efficienza.

Inoltre, secondo la teoria dell'approccio *place-based*, spostare l'attenzione dai cosiddetti luoghi che non contano verso centri più dinamici ha come effetto principale quello di sprecare il potenziale locale.

Questo può essere dannoso per due motivi: prima di tutto, non tutte le aree periferiche sono senza potenziale economico. Per esempio, i casi di territori come il *land* tedesco della Baviera o il Veneto dimostrano come, sfruttando a pieno il proprio potenziale, un'area periferica possa trasformarsi nel tempo in un importante centro economico. Non è un caso, come suggerisce lo stesso Rodríguez-Pose in un'intervista per il Forum Disuguaglianze e Diversità, che, se osserviamo i dati

(16) World Economic Forum. (2012) Urban Anthologies. Learning from Our Cities. Geneva: World Economic Forum and MIT

(17) World Bank. (2009) World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. Washington, DC: World Bank

(18) Clara Hendrickson, Mark Muro, William A. Galston "Strategies for left-behind places - Countering the geography of discontent, p.17

complessivi a livello europeo i due terzi della crescita siano legati alle aree intermedie e periferiche: “La capacità di crescere e di creare ricchezza per il benessere di tutto il Paese in queste aree, se sostenute da politiche pubbliche adeguate, è enorme⁽¹⁹⁾”.

Secondariamente, spostare l’attenzione dai luoghi bisognosi di supporto a aree più prospere e dinamiche, come dovrebbe risultare evidente da queste pagine, causa tensione e risentimento nei luoghi trascurati, specialmente se il processo è accompagnato da carenti infrastrutture per la mobilità nelle zone periferiche.

Due esempi rilevanti in tal senso riguardano il caso italiano e quello britannico. Sempre con riferimento alle elezioni politiche del 2018, Fusco e Picucci notano che le criticità presenti nelle aree interne sono state amplificate anche da politiche pubbliche “che hanno privilegiato le aree urbane a danno dei centri minori, rendendo il voto di protesta ancora più accentuato in questi territori⁽²⁰⁾”. I due studiosi portano come esempi in tal senso gli accorpamenti degli istituti scolastici, le chiusure degli ospedali in aree scarsamente abitate, gli investimenti della rete ferroviaria a danno del trasporto locale.

Per quanto riguarda il caso britannico, invece, Rodríguez-Pose sostiene che “soprattutto a partire dal 2005, la politica del Governo britannico è stata provare a concentrare lo sviluppo su Londra ed il Sud-Est del paese. L’obiettivo era quello di attrarre i talenti provenienti da zone periferiche, cercando di *make the cake bigger*”⁽²¹⁾. Ma sono principalmente due le questioni che il governo britannico non ha tenuto in considerazione: non c’era nessuna prova empirica del fatto che, scommettendo su Londra e dintorni, ne avrebbero beneficiato effettivamente anche altre zone del paese e tutto il Regno Unito in maniera complessiva. E, soprattutto, non si può certo dire per anni alle persone che hanno dei legami familiari e amicali in un certo territorio, che il loro futuro è altrove, senza aspettarsi reazioni da parte loro. E questo ci porta alla terza critica mossa da Rodríguez-Pose alle élite politiche e culturali, impreparate di fronte all’ascesa dei partiti anti-sistema e scettiche rispetto all’approccio *place-based*;

3 - Ha sovrastimato la capacità e la volontà delle persone di spostarsi: secondo Rodríguez-Pose quello che il mondo politico ed accademico non aveva capito era che dire alla gente che loro e i loro figli non avrebbero avuto futuro se fossero rimasti dove vivevano avrebbe potuto essere considerato come una considerazione paternalistica da parte di un’élite distante e distaccata. Un’élite che stava dicendo loro che l’alternativa era tra affrontare un lento declino o lasciare i luoghi dove la maggior parte di loro era nata e cresciuta.

(19) Andrés Rodríguez-Pose, “I luoghi che non contano tornano al centro del dibattito”, in Forum Disuguaglianze e Diversità, 9 aprile 2018, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/luoghi-che-non-contano-al-centro-del-dibattito/>

(20) Clelia Fusco, Antonello Picucci, “Le aree interne nella geografia elettorale” in Antonio De Rossi (a cura di), “Riabitare l’Italia”, p. 395

(21) Andrés Rodríguez-Pose, “I luoghi che non contano tornano al centro del dibattito”, in Forum Disuguaglianze e Diversità, 9 aprile 2018 <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/luoghi-che-non-contano-al-centro-del-dibattito/>

In particolare poi, sono stati commessi rilevanti errori dal sistema partitico. Fa notare il report “Strategies for left-behind places”, riferendosi al caso statunitense, che, mentre le strategie elettorali dei candidati Presidenti storicamente hanno sempre previsto coalizioni interregionali, oggi il candidato democratico raramente fa appello ai votanti delle periferie rurali e i repubblicani raramente cercano consenso nei contesti urbani. Il fallimento dei due principali partiti nel catturare la geografia degli elettori negli anni recenti non ha solo esacerbato la polarizzazione politica ma ha cominciato a mettere in discussione la fiducia nel sistema politico stesso⁽²²⁾. Le élite partitiche hanno fallito nell’incorporare le preoccupazioni specifiche regionali, legate alla globalizzazione, nelle agende dei partiti nazionali, relegandole a speciale interesse di particolari regioni.

Come nota il giornalista del Financial Times Martin Sandbu, “un gruppo che si trova alla fine di una dura serie di cambiamenti economici arriva a un’auto-determinazione politica che è particolarmente forte e antagonistica⁽²³⁾”

Anche secondo la già citata analisi di Fusco e Picucci, “il massiccio voto verso M5S e Lega inteso come *voice* sarebbe stato influenzato dall’incapacità dei partiti politici tradizionali di fornire un’adeguata offerta di politiche pubbliche per rispondere o almeno attenuare le pesanti condizioni di vita delle famiglie tra i gruppi più deboli, ma anche nel ceto medio...”⁽²⁴⁾. In particolare il comportamento di voto sarebbe interpretabile “come percezione da parte dell’elettorato di una legislatura 2013-2018 risultata incapace di affrontare efficacemente le criticità socio-economiche attraversate dal Paese, di qui il palesarsi di una crisi di rappresentanza politica, un malessere diffuso e un’attrazione crescente per le formazioni politiche ostili al sistema politico tradizionale”⁽²⁵⁾.

Il successo elettorale di cui hanno goduto i partiti anti-sistema prende quindi linfa vitale dalle vittime della geografia economica e rivela che la democrazia rappresentativa dipende da un livello minimo di coesione regionale. Rispondere alla demagogia richiederà politiche pubbliche e leadership politica che possono migliorare gli effetti della densità economica, che ha lasciato troppi indietro: “Fallire nel farlo potrebbe mettere la democrazia a rischio”⁽²⁶⁾.

3.2 - Effetti economici

Per quanto riguarda gli effetti di tipo economico, molti sono già stati trattati nello scorso capitolo per descrivere le caratteristiche principali di centro e di periferia e le tendenze più recenti. Proviamo qui a darne una visione d’insieme.

(22) Clara Hendrickson, Mark Muro, William A. Galston “Strategies for left-behind places - Countering the geography of discontent”, p.15

(23) Martin Sandbu, “How economic change created populism’s army of the ‘left behind,’” Financial Times, September 12, 2017, <https://www.ft.com/content/48681122-979b-11e7-b83c-9588e51488a0>

(24) Clelia Fusco, Antonello Picucci, “Le aree interne nella geografia elettorale” in Antonio De Rossi (a cura di), “Riabitare l’Italia”, p. 389

(25) *Ibidem*, p. 390

(26) Clara Hendrickson, Mark Muro, William A. Galston “Strategies for left-behind places - Countering the geography of discontent”, p.16

La globalizzazione economica -orientata dal paradigma neo-liberista, esplosa in seguito alla fine del blocco sovietico all'insegna del *"there is no alternative"* e in un contesto culturale da "fine della Storia", con le liberalizzazioni avvenute in tutto il mondo a partire dagli anni '80 del secolo scorso, con le riforme delle istituzioni del mercato globale e con la strategia statunitense del "Washington Consensus"- ha comportato una serie di importanti conseguenze sul piano dell'economia dei territori.

Processi quali la delocalizzazione della produzione verso i paesi in via di sviluppo, l'ascesa dell'economia della conoscenza e dell'hi-tech e le logiche sempre più esasperate di *clustering* aziendale si sono sommate alla crisi dell'industria iniziata durante gli anni '70 del secolo scorso, condannando -complici politiche di coesione territoriale inefficaci o controproducenti- territori una volta prosperi a un lento declino e allargando la forbice tra i territori 'centro' e quelli 'periferia'.

In particolare abbiamo visto come la dinamica di *winner take all* che vede protagoniste le 'megacittà' del mondo contemporaneo abbia creato un circolo per cui più la città diventa grande, popolata, più attrae lavoro qualificato, investimenti sull'innovazione e offerta culturale, più prospera, diventando sempre più grande, densamente popolata, tecnologicamente all'avanguardia e culturalmente florida. Questo però, come visto, "svuota" di potenziale le aree periferiche, per cui vale il circolo inverso: più esse perdono risorse, talenti, forza lavoro qualificata, più si spopolano, invecchiano, si impoveriscono e per effetto di ciò perdono ulteriori risorse. Uno stillicidio che rischia di condannare enormi porzioni di territorio all'abbandono, sprecando il loro potenziale economico, culturale, energetico, ambientale e naturalistico.

Come sottolineato anche dal "Parere del Comitato europeo delle regioni sui cambiamenti demografici", "la perdita di giovani, in regioni caratterizzate dal fenomeno dell'emigrazione e in un contesto di calo dei tassi di natalità, rappresenta un gravissimo svantaggio per i piccoli comuni per quanto concerne il mantenimento dei servizi pubblici essenziali e la promozione dell'attività economica e produttiva in queste aree, due fattori essenziali per trattenere e attrarre popolazione nel territorio e contrastare il fenomeno dello spopolamento rurale"⁽²⁷⁾. A questo proposito, nel suo ultimo "Referto sul sistema universitario", la Corte dei Conti rileva per quanto riguarda l'Italia un aumento del 41,8 per cento, rispetto al 2013, dei laureati che lasciano il Paese. Secondo la Corte dei Conti "la <<fuga di cervelli>> non è compensata da un analogo afflusso di persone altamente qualificate dall'estero: il saldo netto è, dunque, negativo"⁽²⁸⁾.

(27) Parere del Comitato europeo delle regioni, "Cambiamenti demografici: proposte per misurare e contrastare gli effetti negativi del fenomeno nelle regioni dell'UE", 18/12/2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IR4647&from=EN>

(28) Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, "Referto sul sistema universitario", maggio 2021, <https://www.corteconti.it/Download?id=5078c35f-a683-482b-821c-33e05f1ac3e5>

(29) Antonio Gollini, Marco Valerio Lo Prete, "Italiani poca gente - Il Paese ai temi del malessere demografico", p. 117

Come riporta Golini, “nel 2016, l’Italia, con nemmeno lo 0,8% della popolazione del pianeta, ha raggiunto l’ottavo posto nella graduatoria mondiale dei Paesi da cui parte il maggior numero di emigrati”⁽²⁹⁾. Inoltre, fa notare sempre l’ex Presidente dell’Istat, dal 2007, le persone che rientrano in Italia sono sempre meno di quelli che la abbandonano e il dato aumenta per quanto riguarda i laureati: “Considerato che il nostro Paese -argomenta Golini- investe ogni anno il 4% del suo Prodotto Interno Lordo per la formazione dei propri cittadini, cioè quasi 70 miliardi di euro per l’intero ciclo di istruzione, e visto che per ogni singola persona che conclude l’università i contribuenti versano all’incirca 100.000 euro, questo deflusso quasi a senso unico di giovani qualificati dall’Italia non può che comportare una perdita secca per la società oltre che per l’economia”⁽³⁰⁾.

Secondo le stime della Rome Business School⁽³¹⁾, la perdita annua in investimenti del nostro Paese dovuta alla ‘fuga dei cervelli’ si attesta attorno ai €25-30 miliardi annui. Questo calcolo è basato su tre componenti: la spesa per famiglia per la crescita ed educazione di un figlio fino ai 25 anni, la spesa dello Stato per l’istruzione e il gettito fiscale perso.

Nella loro ricerca sulle conseguenze della fuga dei cervelli a livello di innovazione e impresa, Anelli, Basso, Peri e Ippedico⁽³²⁾, rilevano che il *brain drain* causa decremento del numero di imprese nel Paese di partenza, fenomeno innescato più dalla diminuzione delle nascite di nuove imprese che dall’aumento delle imprese fallite. È infatti il “capitale manageriale e d’impresa” che stimola la creazione di nuove imprese. Secondo gli stessi autori, un dato territorio perde circa 178 potenziali nuove imprese per ogni 1.724 individui emigrati⁽³³⁾.

Anche la perdita a livello di innovazione e impresa in un territorio si può dividere in componenti fondamentali: secondo Anelli, Basso, Peri e Ippedico essa può essere attribuita al combinato tra il cambiamento dell’età media dei cittadini in età da lavoro, il fatto che, semplicemente, giovani individui abbiano lasciato il mercato del lavoro locale, la selezione degli emigrati tra gli individui con una maggiore “imprenditorialità” e i conseguenti *spillover* negativi per le imprese già esistenti e la diminuzione nella domanda di beni e servizi⁽³⁴⁾.

Come abbiamo visto, alcune risposte vincenti da parte dei territori *left-behind* ci sono state, legate essenzialmente alle medie imprese d’eccellenza e alla specializzazione sulle produzioni di più alta qualità. Questo tuttavia ha generato importanti conseguenze, come la contrazione della forza lavoro e la riduzione dell’indotto su base locale e l’inserimento di queste imprese “vincenti” in catene del valore globali, esponendole a eventuali delocalizzazioni e costituendo un ostacolo all’ascesa di nuovi soggetti economici locali.

(30) *Ibidem*, p. 120

(31) Valerio Mancini, “*Il malessere demografico italiano*”, Roma, Rome Business School Research Center, 2020

(32) Massimo Anelli, Gaetano Basso, Giuseppe Ippedico e Giovanni Peri “*Youth Drain, Entrepreneurship and Innovation*”, NBER Working Paper No. 26055 July 2019 JEL No. J61,M13,O3

(33) *Ibidem*

(34) *Ibidem*

A questo proposito, la letteratura delinea due principali strategie per la crescita di aree periferiche: attirare imprese dall'esterno (*economic recruiting*), oppure stimolare la nascita e la crescita di imprese autoctone (*economic gardening*).

Sono diversi i problemi legati alla prima scelta: innanzitutto, nei confronti di imprese provenienti dall'esterno, i decisori politici locali avranno ben poca influenza sui decisori economici nel caso in cui l'impresa optasse per una delocalizzazione. Inoltre, le imprese esterne sarebbero meno rispettose delle questioni ambientali legate al territorio su cui operano. Ancora, spesso le economie locali di questo tipo puntano su una grande impresa di stampo fordista, e sul suo indotto, esponendo il territorio ai rischi che una povera diversificazione economica comporta.

Al contrario, una strategia di *economic gardening* avvicinerrebbe l'economia locale alla corrispondente comunità e alla politica locale, favorirebbe la diversificazione economica e incentiverebbe competizione ed efficienza, grazie alla costellazione di piccole imprese che nascerebbero.

Rupasingha ha vagliato queste ipotesi alla luce di un'analisi di regressione incentrata sul caso statunitense⁽³⁵⁾. I risultati hanno mostrato che la presenza di dinamiche di *economic gardening* è significativamente correlata positivamente con il reddito e la crescita dell'occupazione e comporta un significativo effetto negativo sul tasso di povertà in tutte le aree non metropolitane. Anche per quanto riguarda la dimensione delle aziende operanti in un territorio, i risultati mostrano che, per tutte le aree non metropolitane analizzate, alte quote di occupati impiegati in piccole e medie imprese sono positivamente correlate con la crescita del reddito e dell'occupazione e negativamente correlate col tasso di povertà: "I miei risultati -conclude Rupasingha- suggeriscono che incoraggiare la crescita delle piccole e medie imprese potrebbe essere un'ottima strada per la crescita delle economie locali"⁽³⁶⁾.

Peccato che le politiche pubbliche degli ultimi tre decenni almeno siano andate in direzione drammaticamente opposta.

Efficace è la sintesi di Fabrizio Barca quando parla di "disastroso *triple* neoliberalista"⁽³⁷⁾.

Sono infatti principalmente tre gli errori che le élite politiche hanno commesso per quanto riguarda le politiche territoriali:

1 - Una politica di riforme istituzionali cieche ai luoghi. È l'approccio contrario al già citato *place-based* e, secondo Barca, si fonda su "molteplici ipotesi, tutte errate"⁽³⁸⁾: si è presupposto infatti che i contesti non contino per l'efficacia delle istituzioni e che la conoscenza necessaria per disegnare le riforme debba essere concentrata in pochi soggetti esperti. In particolare Barca critica la convinzione diffusa che il ruolo dei cittadini sia quello di "votare con i piedi" e la presunzione che tutti abbiano le

(35) Anil Rupasingha, "Locally Owned: Do Local Business Ownership and Size Matter for Local Economic Well-being?", Atlanta, Federal Reserve Bank of Atlanta Community and Economic Development Department, 2013

(36) *Ibidem*, p. 21

(37) Fabrizio Barca, "Immagini, sentimenti e strumenti eterodossi per una svolta radicale", in "Riabitare l'Italia", p. 560

(38) *Ibidem*

(39) *Ibidem*, p. 561

informazioni complete e la possibilità di farlo, come già sottolineato da Rodríguez-Pose;

2 - La convinzione che le concentrazioni urbane siano da affidare alla guida delle imprese e che dunque investimenti pubblici e pianificazione urbana e del territorio debbano accomodare le loro scelte. Secondo Barca qui gli errori stanno nel dare per scontato che le imprese compiano le proprie scelte di investimento e localizzazione nell'interesse generale e che i benefici delle concentrazioni urbane raggiungano col tempo tutta la popolazione;

3 - Una volta compreso che il combinato dei due assi portanti di questa strategia di sviluppo dei territori produceva crescenti disuguaglianze e tensioni sociali, “anziché correggerle, si è insistito nell’attuare, affiancando ad esse flussi crescenti di <<compensazioni compassionevoli>>, ossia di trasferimenti alle aree fragili per sostenerne i redditi⁽³⁹⁾”. Il ché ha portato unicamente a “fiaccare la volontà di reazione dei cittadini delle aree fragili e di spingere le classi dirigenti locali a trasformarsi in *rentier*, utili alla politica nazionale come portatori di voti, e ai cittadini dei loro territori come fonte di sopravvivenza”⁽⁴⁰⁾.

In particolare la politica di coesione europea, che costituisce la seconda spesa in ordine di grandezza del budget dell’Unione, ha ad oggi sostanzialmente fallito nel ridurre la disuguaglianza regionale. Secondo “Strategies for left-behind places”, il sistema di trasferimento fiscale non ha mai avuto successo nel respingere le sfide politico poste dalla divergenza spaziale e nemmeno nell’avviare le regioni periferiche su un sentiero sostenibile di crescita economica⁽⁴¹⁾.

Il problema principale, secondo Rodríguez-Pose, è che la politica di coesione europea ha fallito nel “dinamizzare il potenziale interno di queste aree”⁽⁴²⁾. Gli investimenti infrastrutturali, infatti, se non vengono accompagnati da altre politiche di sviluppo del capitale umano, delle imprese locali e della capacità innovativa, sono meramente “politiche sbilanciate che non funzionano; anzi rendono queste aree più vulnerabili di quello che erano prima degli interventi”⁽⁴³⁾. Politiche non in grado di generare sviluppo endogeno e sostenibile all’interno delle aree periferiche. Vedremo come dalla programmazione 2014-2020, sulla scorta della già menzionata “Agenda per la riforma della Coesione territoriale”, la Commissione Europea abbia cominciato a cambiare rotta.

3.3 - Effetti culturali

Effetti fondamentali delle disuguaglianze tra territori, perché possono essere a un tempo causa ed effetto di tutti gli altri sono quelli che impattano sulla cultura,

(40) *Ibidem*

(41) Clara Hendrickson, Mark Muro, William A. Galston “Strategies for left-behind places - Countering the geography of discontent”, p. 18

(42) <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/luoghi-che-non-contano-al-centro-del-dibattito/>

(43) *Ibidem*

(44) Pier Luigi Sacco, “Il vuoto al centro. L’innovazione sociale a base culturale”, in “Riabitare l’Italia”

sull'auto-rappresentazione e sul sistema di simboli e significati degli abitanti delle aree periferiche.

È già stata evidenziata la correlazione tra quel “senso di essere stati lasciati indietro” da un'élite mondiale e l'adesione di importanti quote di cittadini di aree periferiche a partiti e movimenti anti-sistema. La narrazione che assegna alle città il ruolo di ‘asso pigliatutto’ della modernità, invitando paternalisticamente gli abitanti delle aree periferiche a trasferirsi per il benessere loro e della società, ha generato una reazione di chiusura, che, come abbiamo visto, rischia di compromettere la qualità della democrazia.

Pier Luigi Sacco, nel suo saggio “Il vuoto al centro. L'innovazione sociale a base culturale”⁽⁴⁴⁾, identifica il fattore chiave della rappresentazione delle aree periferiche nel senso, condiviso, di *non esistenza* di questi luoghi. Non esistono nel discorso pubblico, non esistono nei sistemi di rappresentanza (e con la riduzione dei parlamentari, in Italia, il problema rischia di aggravarsi), non esistono nelle cronache dei media, non esistono come -non a caso, fa notare l'autore- il Molise nel famoso meme. E così, anche le realtà politiche, lavorative, associative che operano su questi territori, spesso agendo in maniera innovativa e con grande coraggio, per l'opinione pubblica nazionale, non esistono.

Dunque “il primo vero problema da affrontare nella costruzione di una politica <<culturale>> delle aree interne è proprio come restituire a questi luoghi un <<diritto>> all'esistenza”⁽⁴⁵⁾.

Si parla a questo proposito di “disuguaglianze di riconoscimento”, ovvero disuguaglianze nella misura in cui il ruolo, i valori e le aspirazioni della persona sono riconosciuti da parte della collettività e della cultura generale.

Il Forum Disuguaglianze e Diversità pone il caso di un giovane, studente o lavoratore agricolo o disoccupato, abitante di aree rurali, che “non vede oggi riconosciuti il proprio ruolo e i propri valori se non come un residuo nostalgico del <<passato comunitario>> che possa intrattenere (*amenity*) i cittadini delle città ai quali appartiene il futuro cosmopolita”⁽⁴⁶⁾. In particolare, a questo proposito, Sacco rileva come estremamente problematiche quelle “forme stereotipate e intercambiabili del peggior marketing territoriale, che di fatto cuce addosso a qualunque tipo di luogo lo stesso tipo di mantra fatto di prodotti tipici, bellezze naturali, dignitosi monumenti locali, così da poter attivare il magico volano del turismo”⁽⁴⁷⁾. Queste strategie locali infatti, lungi dal dichiarare l'esistenza di un luogo, ne suggeriscono l'intercambiabilità con qualunque altro, assimilandolo a un'immagine stereotipata, a un prodotto realizzato in serie.

(45) *Ibidem*, p. 541

(46) Forum Disuguaglianze e Diversità, “Le disuguaglianze di riconoscimento favoriscono la dinamica autoritaria”, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/le-disuguaglianze-di-riconoscimento-favoriscono-la-dinamica-autoritaria/#:~:text=Le%20disuguaglianze%20di%20riconoscimento%20divengono,hanno%20una%20forte%20dimensione%20territoriale.&text=Non%20a%20caso%20%C3%A8%20in,sta%20manifestando%20la%20deriva%20autoritaria.>

(47) Pier Luigi Sacco, “Il vuoto al centro. L'innovazione sociale a base culturale”, in “*Riabitare l'Italia*”

(48) Karen Stenner, “*The Authoritarian Dynamic*”

Le disuguaglianze di riconoscimento sono anche al centro dell'analisi sulla "dinamica autoritaria" di Karen Stenner⁽⁴⁸⁾, che già nel 2005 aveva previsto l'emergere di istanze di intolleranza per la diversità, sfiducia in istituzioni ed esperti, desiderio di comunità chiuse, domanda di poteri forti capaci di vietare e sanzionare. Secondo Stenner la dinamica autoritaria andrebbe ricondotta all'insieme di "minacce normative" che sono andate crescendo in Occidente e sarebbe derivata da vari fattori tra cui la sperimentazione e/o la percezione di non-rispetto per le autorità o l'essere le autorità immeritevoli di rispetto; la mancata adesione alle norme della comunità o la loro discutibilità; il venir meno di consenso sui valori e convincimenti della comunità; lo scatenamento della diversità (con globalizzazione e cosmopolitismo).

"Si tratta -secondo il forum Disuguaglianze e Diversità- di fenomeni strettamente legati alle disuguaglianze di riconoscimento e in genere al crescere delle disuguaglianze: la concentrazione della dinamica autoritaria nelle periferie urbane e nelle aree rurali, dove si concentrano le disuguaglianze, è indizio forte di questa connessione causale"⁽⁴⁹⁾.

C'è un ultimo aspetto, che coinvolge e riassume tutti gli altri, almeno dalla prospettiva italiana. Lo rileva ancora Sacco ⁽⁵⁰⁾, facendo notare che, se davvero il futuro fosse appannaggio esclusivo delle *megacities* mondiali, la grandissima parte del nostro paese (in sostanza tutto ad eccezione della rampante Milano e della decaduta ma sempre attrattiva Roma), per la sua conformazione geografica, rimarrebbe per sempre tagliato fuori.

"Se dunque il futuro che ci aspetta è quello del trionfo della (mega)città, si tratta di una storia che in gran parte ci scavalca e che non ci apparterrà se non in misura limitata"⁽⁵¹⁾.

Il nocciolo centrale della questione è quindi che in gioco non c'è un'idealistica istanza di giustizia sociale, ma la sopravvivenza stessa del nostro sistema-Paese.

(49) Redazione Forum Disuguaglianze e Diversità, "Le disuguaglianze di riconoscimento favoriscono la dinamica autoritaria", <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/le-disuguaglianze-di-riconoscimento-favoriscono-la-dinamica-autoritaria/>
#:~:text=Le%20disuguaglianze%20di%20riconoscimento%20divengono,hanno%20una%20forte%20dimensione%20territoriale.&text=Non%20a%20caso%20%C3%A8%20in,sta%20manifestando%20la%20deriva%20autoritaria.

(50) Pier Luigi Sacco, "Il vuoto al centro. L'innovazione sociale a base culturale", in "Riabitare l'Italia"
(51) *Ibidem*, p. 539

Parte II - Che fare? Opportunità e capacitazioni

4 - Un focus informativo per il riequilibrio territoriale

La prima parte di questo lavoro ha fatto emergere alcuni punti fermi, dai quali ripartiamo per andare a costruire un coerente “focus informativo”⁽¹⁾ da utilizzare come base teorica per andare ad esaminare le opportunità per i territori garantite dalla nuova Politica di Coesione europea e dal PNRR, che verranno presentate all’interno degli ultimi due capitoli.

A - Il contesto europeo -e in particolare italiano- attuale presenta importanti fattori di crisi demografica, legati in particolare al saldo naturale negativo (non sempre e non ovunque compensato adeguatamente dal saldo migratorio positivo) e a un pronunciato invecchiamento, con tassi di dipendenza crescenti.

In questo quadro, ci sono territori, interni agli Stati, che soffrono di una crisi demografica estremamente pronunciata, mentre alcuni riescono a sopperire grazie alle migrazioni sia interne che dall’estero;

B - Sulla scorta di una recente letteratura politica tesa a dare importanza alle rilevazioni empiriche su piccole porzioni di territorio abbiamo definito la nostra unità di analisi nel Comune e nel territorio di sua competenza (e quando si parlerà di “territorio” senza altra specificazione, si intenderà il livello territoriale dei Comuni), porzione ideale per rendere conto della complessità e delle diverse sfaccettature che compongono un territorio anche all’apparenza omogeneo, ma a maggior ragione con riferimento a Paesi estremamente compositi e differenziati al loro interno come il nostro;

C - Abbiamo identificato territori di comuni ‘centro’ e territori di comuni ‘periferia’, delineando le caratteristiche principali degli uni e degli altri e rendendo conto delle sfaccettature e delle problematiche presenti all’interno di questa classificazione, trovando anche una ‘soluzione’ per i territori detti “intermedi”;

D - È stato rilevato come gli squilibri in termini demografici ed economici tra territori centro e territori periferia siano rilevanti almeno dalle prime rivoluzioni industriali, ma che essi si stiano esacerbando sempre più negli ultimi anni e in particolare in seguito

(1) Secondo Amartya Sen, “ogni buona teoria etico-politica, in particolare ogni teoria della giustizia, deve procurarsi un focus informativo, deve cioè decidere su quali aspetti del mondo dobbiamo concentrarci quando giudichiamo una società...” (Amartya Sen, “L’Idea di Giustizia”, Milano, Mondadori, 2010, pp 240-241)

alla recessione iniziata nel 2007, esacerbando le dinamiche di città *winner take all* e di territori periferici *left-behind*, tra i quali abbiamo approfondito i casi di area post-industriale e area interna;

E - Sono stati evidenziati pesanti effetti di questi squilibri, in campo politico, come l'ascesa dei partiti sovranisti, in campo economico, come il pronunciato *brain drain* e in campo culturale, con i territori periferici che lamentano un deficit di riconoscimento di se stessi, delle loro tradizioni e della loro storia;

F - Per il nostro Paese, che vanta in ultima analisi solo due centri importanti a livello internazionale (con Milano in forte ascesa e Roma in una situazione di relativa crisi), assecondare la dinamica di territorio *winner take all*, con meccanismi di mercato quali il 'voto con i piedi', senza ricercare soluzioni di sviluppo alternativo vorrebbe dire auto-consegnarsi all'irrelevanza economica, politica e culturale. L'Italia è dunque un contesto in cui esiste il potenziale per lavorare sull'innovazione in questo senso qualcosa è già stato fatto con lo sviluppo della Strategia Nazionale per le Aree Interne. Il tema, così centrale per il sistema-Paese, è tuttavia troppo poco presente all'interno del dibattito pubblico e poche risorse politiche ed economiche gli sono assegnate.

Possiamo quindi concludere che la dinamica attuale tra centro e periferia non si possa considerare fisiologica e legata agli sviluppi del mercato, che può andare a riequilibrare attraverso meccanismi come il "voto con i piedi", ma possa invece considerarsi una situazione patologica su cui le istituzioni hanno il dovere di intervenire.

All'interno delle prossime pagine si proverà a sviluppare un focus informativo per una teoria della giustizia sugli squilibri territoriali, orientato all'ispirazione di azioni innovative di redistribuzione territoriale, per provare a fornire risposte alle tante criticità osservate nella prima parte di questa trattazione

Il primo passo per questo *framework* è rappresentato dall'analisi di quel processo di "liberazione" di potenziale inespresso nei luoghi periferici proprio del già citato approccio *place-based*, come illustrato da Fabrizio Barca.

4.1 - L'approccio place-based

È il momento dunque di approfondire questo concetto, già introdotto nel secondo capitolo. All'interno della sua "Agenda per una riforma della politica di coesione"⁽²⁾, Barca applica il concetto di approccio *place-based* alla sua proposta di riforma della politica di coesione europea.

(2) Fabrizio Barca, "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations" Independent Report, prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009, https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en

Una politica pubblica *place-based* è dunque “una strategia a lungo termine diretta a fronteggiare un persistente sotto-utilizzo del potenziale territoriale e a ridurre la persistente esclusione sociale in luoghi specifici attraverso interventi esogeni a quei luoghi e allo sviluppo di governance multilivello”⁽³⁾. Sono quindi due gli obiettivi principali che essa si pone: il primo è relativo all’efficienza di un territorio e teso all’utilizzo di tutto il suo potenziale, il secondo è relativo all’equità e in particolare al contrasto all’esclusione sociale in un dato territorio.

Nella pratica, una politica pubblica *place-based* è basata su un intervento esogeno rispetto al territorio in oggetto (proveniente quindi da un livello di governo superiore) modellato tuttavia sulle informazioni provenienti dal contesto locale e sottoposto a controllo da parte della comunità locale. L’intervento esogeno si prefigura come una sovvenzione legata a condizionalità specifiche e “*spatially-aware*” (letteralmente “consapevoli dello spazio, dei problemi territoriali”), e in particolare legato a forniture di pacchetti integrati di beni e servizi pubblici. Questi ultimi comprendono beni e servizi tradizionalmente forniti dal settore pubblico a causa di fallimenti di mercato, ma la peculiarità dell’approccio *place-based* è che questi sono forniti in ‘pacchetti’ che comprendono diversi settori. Capiremo meglio l’entità di questi “pacchetti di servizi” analizzando la SNAI all’interno dell’ultimo capitolo. A sostegno di questo schema Barca porta tre argomentazioni:

1 - Migliorare la qualità dei servizi può influenzare direttamente la produttività degli investimenti e la qualità della vita di coloro che vivono nel territorio in questione e questa dinamica influenza i flussi in entrata e in uscita dei lavoratori qualificati e innovativi. Per un intervento più incisivo, ribadisce Barca, bisogna tuttavia che questi servizi siano integrati in un pacchetto, a causa delle forti esternalità positive fra di essi, che si influenzano a vicenda;

2 - Specialmente nelle regioni periferiche, una parte essenziale dell’intervento esogeno consiste nel costruire o rinforzare le istituzioni economiche, formali e informali, che avranno dunque più chance di coinvolgere gli attori locali. Il processo di miglioramento di beni e servizi pubblici in un dato territorio crea il contesto adatto per il cambiamento delle istituzioni e incoraggia l’impegno delle persone necessarie a metterlo in pratica;

3 - Beni e servizi pubblici possono incoraggiare l’imprenditoria locale e l’innovazione fornendo servizi reali alle piccole imprese.

La conoscenza locale diventa quindi essenziale per determinare le istituzioni adatte per un particolare territorio, poiché le istituzioni economiche locali, per essere in grado di supportare un mercato locale sano e sostenibile devono essere estremamente connesse col tessuto locale. Le conoscenze locali devono dunque essere sfruttate e “le istituzioni politiche partecipative possono essere pensate come meta-istituzioni che stimolano e aggregano conoscenza locale, e in tal modo aiutano a costruire istituzioni migliori⁽⁴⁾”. È questo secondo Barca il passo in più che

⁽³⁾ *Ibidem*, p. VIII

⁽⁴⁾ *Ibidem*, p. 26

l'approccio *place-based* consente di compiere: “Non presuppone che lo Stato conosca meglio una situazione locale. Invece, ammette che le informazioni in suo possesso siano incomplete ed elabora un metodo per ridurre il grado di incompletezza⁽⁵⁾”. Lo Stato dà mandato di ottenere e aggregare la conoscenza locale e poi la combina con la conoscenza globale. È chiaro come in questa concezione, come in quella legata alle capacitazioni seniane che vedremo tra poco, è considerato fondamentale predisporre processi partecipativi e di attivazione e metterli nelle condizioni di operare al meglio.

Un'altra delle principali argomentazioni a supporto dell'approccio *place-based* è che esso attenua l'influenza storica delle élite locali, che nel contesto della classica redistribuzione territoriale secondo Barca spesso si prefigurano come veri e propri *rentiers*: “Le élite che detengono il potere politico tenderanno a non prediligere istituzioni efficienti nel momento in cui queste potrebbero ridurre la loro quota di risorse. Tenderanno piuttosto a fare scelte politiche che mantengano o aumentino la loro quota⁽⁶⁾”. Si creerà così un circolo vizioso all'interno del quale le istituzioni economiche e politiche si rinforzeranno a vicenda, perpetuando le situazioni di inferiorità dal punto di vista territoriale e incidendo particolarmente sull'efficienza economica di un'area.

Dopo aver delineato le direttive principali che deve perseguire una politica pubblica di tipo *place-based*, Barca si concentra sulla governance meglio adatta a gestirla. L'approccio *place-based*, con la sua raccomandazione per interventi esogeni all'area in oggetto, attuati tuttavia avendo come base la partecipazione e il conseguente controllo dal basso dei cittadini interessati, costituisce secondo Barca il mezzo tramite il quale andare oltre il tradizionale dilemma “decentralizzazione *versus* centralizzazione”.

La risposta pratica è un'architettura di *multi-level governance*, “un sistema tramite il quale la responsabilità e l'implementazione della politica pubblica in oggetto siano distribuite tra differenti livelli di governo e particolari istituzioni locali (...). In questa architettura istituzionale, sta al massimo livello di governo stabilire gli obiettivi generali e gli standard di performance e stabilire e rinforzare le <<regole del gioco>>, mentre i livelli minori avranno la libertà di modellare gli esiti finali sulla base delle loro esigenze ⁽⁷⁾”.

È fondamentale il coinvolgimento del cittadino all'interno di processi partecipativi e di attivazione, altrimenti, questo schema di governance potrebbe rischiare di tramutarsi “in un sistema di negoziazioni fra burocrazie rappresentanti diverse élite⁽⁸⁾”. Centrali quindi sono una corretta allocazione di compiti tra livelli di governo, la presenza di contratti tra i livelli di governo, la presenza di processi partecipativi e

(5) *Ibidem*. Vedremo come questo metodo pragmatico e teso a lavorare su miglioramenti concreti e marginali è una delle basi anche della teoria di Sen.

(6) *Ibidem* p. 21

(7) *Ibidem* p. 41

(8) *Ibidem*

di attivazione a livello locale e il dibattito pubblico focalizzato sugli obiettivi, sulla formazione e sulle valutazioni d'impatto degli interventi proposti.

Barca delinea questa architettura di governo in relazione alla politica di coesione europea, ma lo schema è sicuramente applicabile anche a livello nazionale, come dimostra proprio il caso della Strategia Nazionale per le Aree Interne, in cui i vari livelli di governo territoriale collaborano in sinergia.

Un ultimo spunto fondamentale che possiamo trarre dall'“Agenda” di Barca è la visione multidimensionale del concetto di inclusione sociale, con le sue conseguenze sull'idea di redistribuzione territoriale. Qui Barca si richiama esplicitamente alla teoria delle capacitazioni elaborata da Amartya Sen, che approfondiremo tra non molto, vedendo nelle varie combinazioni tra beni e servizi offerti all'interno di un territorio la base per una vita degna di essere vissuta, che deve includere la possibilità per una persona di allargare il suo set di “opzioni” (che a breve chiameremo ‘funzionamenti’, e vedremo perché), tra cui capacità lavorative, salute, educazione, sicurezza, reddito, condizioni di lavoro, eccetera: “Outcome multidimensionali dovrebbero identificare l'opportunità sostanziale delle persone di vivere coerentemente con i loro valori e con le loro scelte e riuscire a vincere le circostanze. Su queste basi, una politica *place-based* può essere definita come una strategia territoriale per migliorare l'inclusione sociale, nelle sue varie dimensioni, tramite la fornitura pubblica di beni e servizi, garantendo standard essenziali per tutti e migliorando il benessere dei meno avvantaggiati⁽⁹⁾”.

In questo passaggio Barca ci fornisce l'assist ideale per aggiungere un tassello al nostro quadro teorico per combattere gli squilibri territoriali: se il primo è infatti l'approccio *place-based*, il secondo è sicuramente costituito da una prospettiva multidimensionale sulle disuguaglianze territoriali.

Un report dell'OCSE del 2016⁽¹⁰⁾ suggerisce l'importanza di sviluppare indici sintetici di benessere, con particolare riferimento a quelli soggettivi, a livello regionale, per poter confrontare le regioni all'interno di uno stesso Paese e restituire un'immagine del benessere maggiormente complessa e aderente alla realtà. I risultati del report mostrano come sia possibile ottenere stime robuste a livello regionale (all'interno dei Paesi OCSE) per quanto riguarda il benessere soggettivo per sei misure selezionate: soddisfazione di vita, connessioni sociali, percezione della corruzione, soddisfazione per quanto riguarda la qualità dell'acqua e per la qualità dell'aria e percezione della sicurezza. All'interno di questo lavoro, il tema della misurazione degli squilibri territoriali sulle basi che stiamo ponendo verrà solo sfiorato e come vedremo verrà problematizzato durante l'analisi della prospettiva seniana. Ciò non vuol dire che non lasceremo spiragli aperti per un'eventuale approfondimento futuro sul tema.

(9) *Ibidem*, p.

(10) Monica Brezzi, Marcos Diaz Ramirez “Building subjective wellbeing indicators at the subnational level: A preliminary assessment in OECD regions” *OECD Regional Development Working Papers 2016/03*, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/building-subjective-well-being-indicators-at-the-subnational-level_5jm2hhcjtvtv-en

Ciò su cui occorre porre ora l'attenzione è questa dimensione di multidimensionalità evidenziata. L'aggettivo "multidimensionale" si riferisce ovviamente a un numero non definito di "dimensioni": il benessere di una persona può dipendere da numerosi fattori individuali o familiari, ma anche dal territorio in cui vive e dal contesto che lo circonda. Inoltre, alcuni fattori di benessere possono essere in contrasto tra di loro, andando a costituire importanti *trade-off*, si pensi all'impatto sulla qualità dell'aria di un tessuto economico-produttivo estremamente vitale e concentrato.

Se il benessere dei cittadini di un territorio racchiude in sé numerose dimensioni dunque, allora anche quel potenziale di cui parla Barca necessariamente è multidimensionale. Questo perché, assumendo che il benessere di un cittadino sia multidimensionale, egli non sceglierà il territorio in cui trascorrere la propria vita in base a una sola di queste dimensioni, ma sceglierà il territorio che gli offre la combinazione a lui più gradita di queste dimensioni. Possiamo concludere dunque che il potenziale attrattivo per un territorio è costituito da più dimensioni e sono dunque molteplici le strategie che un territorio *left-behind* può attuare per tornare competitivo (e vanno modellate come abbiamo visto sulla base delle caratteristiche e delle necessità del territorio in questione).

Sono essenzialmente quattro gli spunti fondamentali che possiamo trarre dalla teoria di Fabrizio Barca:

- 1 - Il concetto di potenziale latente o inespresso in un territorio, come motore possibile del suo sviluppo futuro;
- 2 - L'importanza dei processi partecipativi e di attivazione e di un'adeguata discussione pubblica;
- 3 - L'architettura istituzionale di governance multilivello, pensata per coordinare gli interventi di redistribuzione territoriale di tipo *place-based*;
- 4 - Il fatto che il potenziale latente, da 'liberare', è necessariamente multidimensionale, perché multidimensionali sono le risorse di un territorio e multidimensionale è la sua attrattività.

Tuttavia, sostenere che in un territorio si dovrebbe attivare potenziale multidimensionale e fornire un'adeguata esemplificazione sulla governance del processo non ci può ancora bastare: il nostro focus informativo ha bisogno di un concetto di sintesi su cui svilupparsi. Ci dobbiamo chiedere: sotto a quale 'ombrello' concettuale possiamo andare a raggruppare le varie dimensioni del potenziale territoriale? Come possiamo identificare con un termine sintetico quella differenza di potenziale che esiste (e si sposta) tra periferia e centro, creando ed esacerbando gli squilibri territoriali?

Dobbiamo andare alla ricerca di un concetto che ci consenta di conferire forma e sostanza a questo potenziale multidimensionale, perché è su di esso che amministratori nazionali e locali, nella nostra prospettiva, dovranno puntare per alleviare gli squilibri centro-periferia.

Il concetto di cui andiamo alla ricerca dovrà -è bene ribadirlo- comprendere in se stesso una molteplicità di dimensioni e di ambiti, per essere in grado di racchiudere tutti i tipi di potenzialità presenti in un certo territorio e dovrà riuscire a rendere conto in qualche modo di quanto di queste potenzialità è stato espresso e di quanto rimane latente.

4.2 - Il capitale umano e i suoi limiti

Il primo concetto di “sintesi” che analizziamo è quello di capitale umano. Nella letteratura economica è infatti spesso citato come il principale motore di sviluppo di un territorio e come fattore chiave nei processi di *catching-up* da parte dei territori periferici nei confronti di quelli centrali, oltre che come principale fattore di benessere individuale⁽¹¹⁾. Secondo molti autori, come vedremo, il concetto non manca di contenere quella multidimensionalità che stiamo cercando. Molti sono stati però anche i limiti del capitale umano evidenziati e, attraverso la loro analisi, potremo perfezionare la nostra ricerca e approdare a una definizione finale del concetto che sta alla base del nostro focus informativo sul riequilibrio territoriale.

Il capitale umano è dunque definito dall’OCSE come “l’insieme delle conoscenze, abilità, competenze e attributi posseduti da un individuo che facilitano la creazione di benessere personale, sociale ed economico”⁽¹²⁾. La principale dimensione che il concetto investe è dunque quella dell’istruzione e formazione. In questo senso, secondo tra gli altri Theodore Schultz⁽¹³⁾, gli individui investono coscientemente nella propria istruzione per migliorare il proprio tornaconto economico in futuro.

A questo proposito Piras⁽¹⁴⁾ ricostruisce il processo di costruzione della misurazione del capitale umano partendo dall’equazione di Jacob Mincer⁽¹⁵⁾, che fornisce il legame tra il logaritmo naturale della produttività (misurata dal saggio salariale che rappresenta il rendimento del capitale umano nel mercato del lavoro) e gli anni medi di istruzione. Dunque “se si assume che il rendimento dell’investimento in istruzione sia costante, allora la relazione tra quest’ultima e il salario è data dall’equazione $nw_s = \ln w_0 + rs$, nella quale w_s misura il salario percepito da chi possiede s anni di istruzione formale, r è da interpretare come l’effetto costante di un anno aggiuntivo di istruzione formale sul (logaritmo naturale del) salario, vale a dire sulla produttività, mentre w_0 rappresenta il salario di chi non possiede alcun tipo di istruzione formale”. L’approccio delle funzioni minceriane è poi utilizzato da Bils e Klenow⁽¹⁶⁾ come base per la costruzione dello stock aggregato di capitale umano: “Nel loro lavoro il

(11) Si vedano, tra gli altri, Andrés Rodríguez-Pose e Ugo Fratesi, “Tra sviluppo e politiche sociali: l’impatto dei Fondi strutturali europei nelle regioni Obiettivo 1” e Andrés Rodríguez-Pose, Montserrat Vilalta-Bufi, “Istruzione, migrazione e job satisfaction: i rendimenti regionali del capitale umano nell’UE”, entrambi contenuti in “Squilibri regionali e crescita economica nell’Unione Europea”, Giuseppe Mauro, Andrés Rodríguez-Pose (a cura di), Milano, FrancoAngeli, 2007

(12) Brian Keeley, “Human Capital: How what you know shapes your life”, OECD Insights, 2007, https://www.oecd-ilibrary.org/education/human-capital_9789264029095-en#:~:text=This%20first%20book%20in%20the,skills%2C%20competencies%2C%20and%20knowledge.

(13) Theodore Schultz, “Investment in Human Capital”, The American Economic Review, Vol. 51, No. 1, March 1961, American Economic Association Publications, Pittsburgh, Pennsylvania

(14) Romano Piras, “Il contenuto di capitale umano dei flussi migratori interregionali: 1980-2002”, Politica economica (ISSN 1120-9496) Fascicolo 3, dicembre 2005, Bologna, Il Mulino Riviste

(15) Jacob Mincer, “Schooling, experience, and earnings”, National Bureau of Economic Research, 1974, New York

(16) Mark Bils e Peter Klenow, “Does schooling cause growth?”, in American Economic Review, vol. 90, pp. 1160-1183

(17) Romano Piras, “Il contenuto di capitale umano dei flussi migratori interregionali: 1980-2002”, p. 473

capitale umano aggregato H è espresso dall'equazione $H = e(s)L$, nella quale L rappresenta il numero dei lavoratori e (s) è una funzione che misura l'efficienza di ciascun lavoratore in relazione agli anni di istruzione formale terminati⁽¹⁷⁾.

La definizione di capitale umano, soprattutto nei primi studi degli anni Sessanta e Settanta, è dunque strettamente legata a due dimensioni, quella dell'istruzione e quella del reddito e misura l'investimento che un individuo compie andando a scuola istruendosi e formandosi (rinunciando quindi ad anni di lavoro e a un reddito immediato e, in modi e quote diverse, pagando la propria istruzione). Un investimento che renderà nel futuro nei termini di un migliore salario e di una vita più agiata.

Con lo sviluppo dell'economia della conoscenza il collegamento tra istruzione e formazione e reddito si è rinforzato sempre di più e oggi il capitale umano è considerato fondamentale sia a livello di economie nazionali sia a livello di carriera personale. Abbiamo già visto all'interno del secondo capitolo quanto una conoscenza lavorativa estremamente qualificata può drasticamente impattare sulla vita e sul benessere di un individuo nel mondo contemporaneo. Secondo il rapporto dell'OCSE "Human capital: How what you know shapes your life", la relazione tra istruzione e benessere è biunivoca: l'una influenza l'altro e viceversa, "in pratica, è come se il meccanismo di causalità operi in entrambe le direzioni"⁽¹⁸⁾.

Il concetto di capitale umano quindi sembra essere adatto a spiegare e misurare sinteticamente la differenza tra due territori e sembra possa rappresentare una buona base per i decisori politici interessati a liberare il potenziale latente di un territorio. Investendo infatti su istruzione e formazione nel lungo periodo si potranno conseguire migliori risultati in termini di offerta di lavoro, salari e benessere.

Tuttavia, fino a questo punto, il capitale umano manca dell'elemento di multidimensionalità che abbiamo rimarcato più volte: coinvolge infatti solo l'elemento dell'istruzione come "leva" per il benessere e considera il benessere esclusivamente in termini economici.

Molti studiosi tuttavia ritengono il concetto di capitale umano più esteso e adatto a coprire più dimensioni. Il rapporto dell'OCSE sopra citato considera la crescita economica solo una parte dell'equazione del capitale umano. L'istruzione porta infatti una molteplicità di benefici agli individui: le persone più istruite, per esempio, sono più portate all'associazionismo e all'impegno nella comunità e hanno uno stile di vita più sano. Inoltre, per le comunità che ospitano importanti livelli di capitale umano, possono verificarsi significativi effetti di *spill-over*. Alcuni studi citati nel rapporto OCSE in esame⁽¹⁹⁾ hanno per esempio dimostrato che la presenza di lavoratori qualificati in un territorio fa aumentare il reddito di tutta la comunità.

(18) Brian Keeley, "Human Capital: How what you know shapes your life", p. 30

(19) Si veda ad esempio in *Ibidem*, il caso citato p. 70

In particolare, importante è l'impatto dell'istruzione sulla salute di un individuo, fattore che peraltro può rientrare nel capitale umano di una persona, migliorando le sue prestazioni lavorative e creando un circolo virtuoso.

La leva del capitale umano rimane comunque pur sempre la sola istruzione qualificata, con l'aggiunta di una buona salute. Nel tentativo di conferire alla teoria del capitale umano un'estensione più ampia, infatti, alcuni studiosi hanno sviluppato il concetto di capitale sociale.

Secondo l'OCSE, il capitale sociale è definibile come "la connessione tra le norme condivise, i valori e i significati che facilitano la cooperazione tra o all'interno di gruppi sociali⁽²⁰⁾". Lyda Hanifan include nel capitale sociale di un territorio anche "la buona volontà, la comunione d'intenti, la simpatia e i rapporti sociali tra gli individui che creano unità sociale"⁽²¹⁾. Sono tre secondo la letteratura sul tema le principali categorie di capitale sociale: i legami (*bonds*) tra persone basati su un senso di identità comune, come la famiglia, gli amici stretti e le persone che condividono una stessa cultura o sotto-cultura; i ponti (*bridges*), legami stretti al di là dell'identità comune, per esempio quelli con colleghi o soci; i collegamenti (*linkages*), legami con persone o gruppi più in alto o più in basso nella scala sociale.

Il capitale sociale può essere utile per spiegare dinamiche in cui gruppi e individui si sentono esclusi dalla società, con conseguenze rilevanti a livello politico-istituzionale ed economico, con una dinamica simile alla "mancanza di riconoscimento" che abbiamo analizzato alla fine del terzo capitolo. Possiamo però già introdurre alcune critiche portate al concetto di capitale sociale: i critici sostengono che il termine sia vago, difficile da misurare, scarsamente definito e forse nemmeno una forma di capitale vero e proprio (manca, infatti, l'investimento, la parte di sacrificio presente che determinerà guadagno in futuro)⁽²²⁾.

Da questa prima analisi in ogni caso il concetto di capitale umano sembrerebbe adatto alla funzione che stiamo cercando: è un concetto sintetico, misurabile, che suggerisce una strategia precisa ai decisori politici (investire in istruzione) e porta con sé effetti di *spill-over* capaci di influenzare la vita di tutta la comunità di riferimento. Sembrerebbe dar conto anche di quella multidimensionalità di potenziale di un territorio che tante volte abbiamo sottolineato.

La letteratura tuttavia ci offre molteplici spunti di riflessione al riguardo, i quali possono mettere in discussione l'efficacia del capitale umano come concetto centrale del nostro focus informativo.

Quello che forse salta più agli occhi alla luce di quanto scritto finora è che la strategia di puntare sul miglioramento del capitale umano da sola non può bastare a risollevarne le sorti di un territorio *left-behind*. Sono infatti, come già visto, i lavoratori a capitale umano più elevato coloro che tendono maggiormente a lasciare il luogo di

(20) *Ibidem*, p. 103

(21) *Ibidem*, p. 102

(22) *Ibidem*, p. 105

nascita per trasferirsi -tendenzialmente- nelle megacittà narrate da Richard Florida e in generale tutti gli studi sul tema concordano sul fatto che individui maggiormente istruiti tendano a emigrare di più⁽²³⁾. Insomma, aumentare il capitale umano presente in una zona, come strategia isolata, rischia solamente di esacerbare la dinamica di *brain-drain* in cui un territorio investirà sempre più risorse che gli verranno sempre più prosciugate dall'esterno. Non certo l'obiettivo che questa trattazione si pone.

C'è di più: conferire un'importanza centrale allo sviluppo di capitale umano in una data area è importantissimo perché pone l'istruzione come fattore fondamentale per la costruzione di una crescita sostenibile, ma ha un rovescio della medaglia piuttosto problematico: se infatti per il decisore politico solo i lavoratori qualificati hanno una certa importanza, la totalità delle risorse verrà investita su di loro, sulla loro crescita e su servizi *ad hoc* per loro. Questa dinamica creerà dunque (e a conti fatti ha già creato, come suggerisce il già citato "The revenge of the places that don't matter" di Rodríguez-Pose) un esercito di persone dimenticate, lasciate indietro dal capitalismo della conoscenza e che sovente costituiscono terreno fertile per le istanze sovraniste e conservatrici.

Oltre all'apprensione per le conseguenze politiche di uno sviluppo territoriale dettato dal solo investimento sul capitale umano, vi è poi un fattore etico da non sottovalutare. Come sostiene infatti l'antropologa Hadas Weiss⁽²⁴⁾, "l'idea che delle vite umane (possano essere considerate) come superflue per la società e non come i suoi pilastri offende in qualche modo la nostra coscienza".

A questo proposito, è funzionale alla presente analisi entrare in un dibattito che può offrire spunti interessanti: il termine capitale umano introduce o meno una sorta di de-umanizzazione dei lavoratori, assimilandoli allo schema investimento-rendita proprio delle macchine come fattori di produzione? Sulle pagine del report dell'OCSE già esaminato in precedenza, il Premio Nobel per l'Economia Gary S. Beck, uno dei primi studiosi a introdurre il concetto di capitale umano, sostiene che il concetto non sia de-umanizzante, in quanto "puoi usarlo per ogni tipo di questione, non solo per quanto riguarda l'effetto sui guadagni ma anche l'effetto sulla salute, sulla formazione della famiglia e così via". È un'argomentazione che abbiamo già osservato: quando parliamo di capitale umano non parliamo di mero capitale economico, ma di un concetto adattabile e utile a ogni componente del multidimensionale benessere di un individuo, dei suoi multidimensionali sogni e delle sue multidimensionali ambizioni.

Secondo Weiss tuttavia, "il capitale umano è (...) qualcosa di diverso dalla somma totale delle nostre ambizioni. Come altri tipi di capitale, il suo valore è stabilito da dinamiche di mercato che supportano un più ampio processo di accumulazione". E infatti "per quanto possiamo essere bravi nell'accrescere il nostro capitale umano rispetto agli altri, non siamo in grado di determinare quanto valiamo per la nostra società"⁽²⁵⁾.

(23) Citiamo, tra gli altri, Livi Bacci, "Il Pianeta Stretto", p. 111 e 117

(24) Hadas Weiss, "Against human capital", Public Books, 2019, <https://www.publicbooks.org/against-human-capital>

(25) *Ibidem*

Michelle Murphy, docente dell'Università di Toronto, rincara: “legata a doppio filo al potenziamento dell'economia nazionale, questa nuova era di pratiche quantitative definisce come sia una vita umana di valore e come sia una vita umana senza valore: vite meritevoli di vivere, vite meritevoli di non morire, vite meritevoli di investimenti e vite non meritevoli nemmeno di nascere”. E ancora: “La vita rischia di diventare esplicitamente una forma di capitale che accresce o diminuisce nel suo valore in base alla rischiosità della sua situazione”. La riflessione di Murphy, come si intuisce, è in realtà molto ampia rispetto a quella sul capitale umano e implica numerosi aspetti di cui in questa trattazione non ci occupiamo.

Nel suo “The Economization of Life” (2017), infatti, la docente canadese introduce il concetto di “economizzazione” della vita come “un regime di valutazione, storicamente definito, creato da pratiche tecno-scientifiche (più che dall'azione dei mercati) che usano modelli quantitativi e metodi delle scienze sociali per misurare e successivamente sfruttare il differenziale di valore rilevato tra le vite umane per il bene della macro-logica figura dell'economia⁽²⁶⁾”. E ancora: “(l'economizzazione della vita) dà un nome al differenziale di valore tra le persone e governa la vita secondo le loro abilità nel promuovere la macroeconomia dello Stato-nazione, come l'abilità di contribuire al Prodotto Interno Lordo”⁽²⁷⁾. In quest'ottica il capitale umano trasforma i corpi delle persone in un sito di investimento: “I corpi diventano il luogo per un calcolo del valore preventivo e orientato al futuro”⁽²⁸⁾.

Al di là della poderosa critica al sistema economico capitalista (ma più ampiamente alla dottrina economica novecentesca) e al feroce attacco a metodi e pratiche quantitative delle scienze sociali, accusati -occorre dirlo, a volte in modo piuttosto parziale e precipitoso- di essere strumentali alla prosperità di un sistema descritto come disumano, il lascito più interessante del lavoro di Murphy è probabilmente il concetto di *phantasmagram*, che potremmo tradurre come “fantasmagramma”. Si tratta di una qualunque costruzione teorica che, come un'arcaica lanterna magica, proietta illusioni (fantasmagorie) e riesce con queste illusioni a modificare il comportamento degli individui.

“Il termine *phantasmagram* pone la lente sulle conseguenze percepite (...) delle pratiche quantitative nelle scienze sociali, come algoritmi, equazioni, misure, previsioni, modelli, simulazioni e cascate di correlazioni⁽²⁹⁾”. E ancora: “I *phantasmagrams* evocano regni ineffabili che possono modellare come una fantasia collettiva”⁽³⁰⁾. L'esempio più evidente di *phantasmagram* portato da Murphy è quello, ampiamente dibattuto, dell'utilizzo del PIL come misura mondiale per rilevare sviluppo e benessere di uno Stato. I limiti del PIL utilizzato da solo per misurare il livello di benessere sono già stati più volte evidenziati all'interno della letteratura recente, tanto da dare origine al cosiddetto “movimento oltre il PIL”. Secondo Murphy il PIL lavora come *phantasmagram* in quanto “pratica quantitativa che viene

(26) Michelle Murphy, “The Economization of Life”, Durham e Londra, Duke University Press, 2017, p. 5

(27) *Ibidem*, p. 6

(28) *Ibidem*, p. 7

(29) *Ibidem*, p. 20

(30) *Ibidem*, p. 25

(31) *Ibidem*, p. 27

(32) *Ibidem*, p. 22

arricchita di pregiudizio, immaginari propagandistici, esche, e che ha dunque effetti super naturali sulle percezioni razionali degli individui”⁽³²⁾. Ha dunque effetti potentissimi al di là della sua efficienza di calcolo: “Come artefatto di un infrastruttura tecnica ed epistemica, il PIL contribuisce a una fantasia non-individuale e non-consapevole che dà sostanza al mondo”⁽³³⁾.

Per quanto riguarda il capitale umano, anch’esso secondo Murphy è da considerarsi un *phantasmagram* e ne sono una prova i suoi effetti sull’istruzione: negli ultimi anni infatti i progetti educativi nel mondo hanno sempre più incluso l’insegnamento dell’alfabeto della finanza -le conoscenze, abilità e le attitudini giuste per maneggiare il denaro- così come le risorse chiave per accrescere il proprio capitale umano. L’educazione finanziaria secondo Murphy va così ben oltre una questione di pragmatica razionalità, fino a plasmare le aspirazioni degli studenti e quelli della loro comunità.

Sulla scorta di quest’ultima rilevazione potremmo dunque spingerci fino ad asserire che è vero che trattare il capitale umano come mezzo per lo sviluppo è importante per porre il focus sull’istruzione, ma è anche vero che l’istruzione utile per il capitale umano è parziale e funzionale alle stesse logiche economiche che alimentano gli squilibri territoriali e rischia di lasciare indietro saperi e conoscenze che in un’ottica *place-based* potrebbero risultare vincenti.

Vi sono poi critiche maggiormente teoriche al concetto di capitale umano: secondo Thomas Piketty il termine è ontologicamente scorretto ed egli lo esclude da una definizione generale di capitale. Questo perché “il capitale umano non può essere posseduto da un’altra persona, né scambiato sul mercato, o comunque non su base permanente. Il che costituisce una differenza essenziale rispetto alle altre forme di capitale. Nel quadro di un contratto di lavoro -prosegue Piketty- si possono certo prestare servizi lavorativi. Ma, in tutti i sistemi legali moderni, la cosa può avvenire solo su base temporanea e limitata nel tempo e nell’uso”. Per Piketty il termine capitale umano ha senso solo nelle società in cui la schiavitù è legale e nelle quali è dunque “consentito possedere in maniera piena e completa il capitale umano di un’altra persona, e anche dei suoi eventuali discendenti⁽³⁴⁾”.

A questa critica epistemologica Branko Milanovic ne aggiunge alcune che hanno rilevanti conseguenze nella quotidianità: secondo l’economista il capitale umano sarebbe “uno dei maggiori errori nella nomenclatura economica degli ultimi 50 anni”, “ideologicamente motivato⁽³⁵⁾” e avrebbe contribuito a generare confusione concettuale. Vediamo perché: secondo Milanovic possiamo definire una persona abile e istruita come “dotata di importante capitale umano”, così come possiamo definirla con altri termini, dicendo semplicemente che “è istruita, o che ha grandi qualità (*skills*)”. Chiamare le qualità di una persona ‘capitale umano’, per Milanovic,

(33) *Ibidem*

(34) Thomas Piketty, “*Il Capitale nel XXI Secolo*”, Giunti/Bompiani, Firenze/Milano, 2018, p. 78

(35) Branko Milanovic, “*Junk the phrase ‘Human Capital’*”, Al Jazeera America, <http://america.aljazeera.com/opinions/2015/2/junk-the-phrase-human-capital.html>

(36) *Ibidem*

“appare un mero capriccio terminologico⁽³⁶⁾”. Questo non sarebbe un problema se non generasse due importanti conseguenze: innanzitutto, offusca la differenza cruciale tra lavoro e capitale confondendo terminologicamente i due. E poi, ancora più importante, suggerisce che ogni individuo, non importa se possessore di capitale reale o meno, è in fin dei conti un capitalista: “Anche se tu hai capitale umano e io ho capitale finanziario, fondamentalmente siamo uguali. Si perde così completamente una differenza fondamentale: se tu vuoi percepire un reddito dal tuo capitale umano devi lavorare. Io per percepire un reddito dal mio capitale finanziario non devo”. È chiaro che le due situazioni non sono simili né eticamente né economicamente: infatti “per ottenere 50.000 dollari dal tuo capitale umano, dovrai compiere uno sforzo, il che implica rischi e perdita di benessere⁽³⁷⁾”.

A questo proposito Murphy parla di un “riutilizzo dell’*homo oeconomicus*”: “Il concetto di capitale umano sposta il soggetto economico da un lavoratore o consumatore a un corpo contenente un set intercambiabile di risorse e rischi⁽³⁸⁾”. Persino i bambini diventano imprenditori, o, come Geeta Patel suggerisce, “soggetti di rischio⁽³⁹⁾”, soggiogati da un destino di incerti calcoli tramite speculazioni.

Questa fuorviante confusione ha conseguenze su tutta la società: “Una società nella quale il 10% delle persone più istruite e abili riceve salari maggiori è molto diversa da una società nella quale questo 10% è composto da persone che collezionano rendite dalle loro proprietà⁽⁴⁰⁾”, chiosa Milanovic, che chiude il suo ragionamento sostenendo che il concetto di capitale umano non porti con sé nulla di nuovo nell’economia. Solo rinomina (*relabel*) qualcosa che si conosce sin dagli inizi della dottrina della politica economica, “ma è trattato in maniera tale da produrre seri danni alla nostra abilità di comprendere le società capitaliste. Trasforma fantasiosamente i lavoratori in capitalisti e identifica la società basata sul lavoro con quella basata sui redditi derivanti dalla ricchezza⁽⁴¹⁾”.

Secondo Milanovic dunque, “per tutte queste ragioni, il termine capitale umano dovrebbe nella maggior parte dei casi essere abbandonato, e l’economia dovrebbe tornare a quello che Adam Smith definiva chiaramente lavoratore più o meno istruito e abile. Il termine capitale dovrebbe essere usato come è stato usato in più di duecento anni di economia: per la proprietà distinta dal lavoro di un individuo⁽⁴²⁾”.

Tiriamo le somme: stiamo cercando un concetto di sintesi che funzioni da focus informativo per una teoria della giustizia sugli squilibri territoriali, con l’obiettivo pragmatico di orientare un’azione politica di riequilibrio territoriale.

Abbiamo iniziato la nostra ricerca dall’approccio *place-based* così come teorizzato da Barca, siamo poi andati alla ricerca di un concetto che sintetizzasse quella multidimensionalità del potenziale territoriale che deve contraddistinguere il nostro

(37) *Ibidem*

(38) Michelle Murphy, “*The Economization of Life*”, p. 116

(39) Geeta Patel, “*Risky subjects: Insurance, Sexuality and Capital*”, Durham e Londra, Duke University Press, 2006

(40) Branko Milanovic, “*Junk the phrase ‘Human Capital’*”

(41) *Ibidem*

(42) *Ibidem*

approccio, abbiamo preso in esame come primo candidato il capitale umano, in quanto concetto centrale di alcuni dei maggiori studi sullo sviluppo economico.

Secondo i suoi sostenitori il capitale umano, con il suo concetto ausiliario di capitale sociale, è in grado di racchiudere ogni dimensione del benessere umano. Presenta inoltre caratteristiche di sintesi e di relativa facilità di misurazione, oltre che suggerire una strategia precisa ai decisori politici: investire in istruzione.

Le critiche portate a questo concetto all'interno della letteratura sono tuttavia molte, alcune sostanziali e sferzanti, altre più formali e aperte al dialogo. Quello che però emerge sicuramente dall'insieme di queste osservazioni è una certa accusa di riduzionismo nei confronti del termine capitale umano. Per Piketty il capitale umano semplicemente non è capitale, per Milanovic il termine si limita a far rientrare nell'alveo concettuale del capitale qualcosa che già prima era considerato in economia, mentre per Murphy il capitale umano è uno dei più potenti *phantasmagras*, una fallace illusione che modella il comportamento dei cittadini in sua funzione. Sembra dunque che il termine soffra di una certa *reductio ad unum* forzata dalle élite accademiche e politiche almeno negli ultimi quarant'anni. La sensazione che rimane è che quel primo termine, "capitale" -sebbene interessante per sottolineare la dinamica dell'investimento in istruzione che genera crescita economica e benessere- sia forzato se serve per descrivere l'insieme delle qualità e delle conoscenze che un essere umano sviluppa. Anche perché esso allora dovrebbe ricomprendere pensieri, sogni, intenzioni e ambizioni degli individui, ponendo alcuni indubbi problemi etici.

A confermare questo nostro sentore e a fornirci un importante scalino per il passo successivo che dobbiamo compiere è Amartya Sen nel suo "L'Idea di Giustizia". Per Sen, "la tradizione utilitarista, tesa a ridurre ogni elemento valutabile a un omogeneo -almeno nelle intenzioni- *quantum* di <<utile>>, ha contribuito non poco a sviluppare un senso di fiducia nel <<calcolo>> esatto, basato su un unico fattore (<<ce n'è di più o meno?>>) e ha altresì contribuito a ingenerare sospetti circa la praticabilità di un giudizio relativo a combinazioni di più fattori distinti(...). Ridurre a un solo *quantum* omogeneo tutto ciò cui abbiamo motivo di dare valore non è possibile. E anche quando nelle valutazioni sociali si decida di trascurare tutti i fattori eccetto l'utilità, resta il fatto che quest'ultima è in sé alquanto diversificata⁽⁴³⁾".

Fermiamoci un secondo per concludere il discorso sul capitale umano e poi riprendiamo da qui.

È il momento delle scelte e, pragmaticamente, decidiamo di conservare del capitale umano solo la sua dimensione originaria: quella legata ad istruzione e formazione. Esse sono sicuramente parte fondamentale dello sviluppo di un territorio e un concetto che le mette al centro di una strategia territoriale non può essere rifiutato in toto. L'unica avvertenza è che istruzione e formazione non devono ricadere nella dinamica di *reductio ad unum* che il capitale umano rischia di innescare. Anch'esse

(43) Amartya Sen, "L'Idea di Giustizia", Milano, Mondadori, 2010, p. 248

devono coprire quante più possibili tra le dimensioni della conoscenza umana e, almeno per quelle superiori e specializzanti, deve essere ben saldo il legame con il territorio in cui sorgono le istituzioni formative, in coerenza con l'approccio *place-based*.

Tuttavia, riportando il capitale umano al solo suo significato primario, legato all'istruzione, viene a mancare quella caratteristica di riconoscimento della multidimensionalità del potenziale imprescindibile per la nostra analisi.

4.3 - L'approccio delle capacitazioni

Dobbiamo quindi andare alla ricerca di un concetto più ampio, che sia in grado di dar conto delle differenti dimensioni del benessere umano senza però ricondurle tutte al *framework* teorico del capitale.

Riprendiamo quindi da dove ci eravamo interrotti. Nello stesso passo de "L'Idea di Giustizia" citato poco fa Sen continua: "Se la lunga tradizione dell'utilitarismo, assumendo il carattere omogeneo dell'utilità, ha contribuito a determinare questo senso di fiducia in una omogeneità commensurabile, una spinta nella stessa direzione è stata impressa anche dalla diffusissima pratica di guardare al prodotto interno lordo (PIL) come all'indicatore delle condizioni economiche di un paese⁽⁴⁴⁾".

Ecco quindi che l'ispirazione per la ricerca del nostro concetto può arrivare proprio da Sen e dal già citato "movimento oltre il PIL". Il problema che si sono posti i molti economisti che nella storia recente hanno ragionato sui limiti del PIL non è infatti così diverso dal nostro, sebbene il focus sia differente (il benessere per loro, gli squilibri territoriali per noi). Anche per loro si è trattato di andare alla ricerca di un concetto di sintesi il più possibile multidimensionale, da contrapporre a un paradigma riduttivo.

I limiti del PIL sono molti e molto dibattuti. Ma, come fanno notare Rinaldi e Zelli⁽⁴⁵⁾, non riflettono tanto l'estensione del concetto stesso, quanto l'uso che del concetto è stato fatto e le conseguenze che ha avuto sulla valutazione del benessere nei vari Stati. Il PIL è infatti stato erroneamente concepito come la principale (e spesso univoca) misura per calcolare il benessere. Tuttavia, come lo stesso Simon Kuznets dichiarò al Congresso degli Stati Uniti già nel 1934: "il benessere di una nazione può essere scarsamente dedotto da una misura del reddito nazionale". Come è stato ampiamente rilevato, il benessere è infatti un concetto multidimensionale che non può essere ridotto a una sola variabile. In particolare, la correlazione tra ricchezza e felicità è stata ampiamente confutata, in primis dal "paradosso della felicità" di Easterlin.

Il PIL inoltre non tiene conto dei miglioramenti qualitativi dei beni e servizi pubblici erogati; ignora le esternalità negative come gli effetti della produzione sull'ambiente; di contro, non tiene conto delle distinzioni tra le finalità per cui si realizzano le spese

(44) *Ibidem*, p. 249

(45) Alessandro Rinaldi, Roberto Zelli, "Misurare il benessere - La sfida degli indicatori alternativi al Pil", Roma, Donzelli Editore, 2014

che poi vengono contabilizzate al suo interno, così, ad esempio, una catastrofe che colpisce un territorio può avere un effetto positivo sul PIL di un Paese; non tiene infine minimamente conto della distribuzione della ricchezza in un territorio e delle disuguaglianze economiche che emergono da questa distribuzione.

Sono dunque numerose le proposte alternative al PIL come misura univoca del benessere emerse nella storia recente, dal movimento degli indicatori sociali -che “rivendicava la natura sociale e politica di progresso, misurata ad esempio attraverso la stratificazione sociale, l’accesso ai servizi pubblici, la partecipazione politica, i sistemi elettorali⁽⁴⁶⁾”- all’approccio del benessere soggettivo, secondo il quale gli individui sono in grado di auto-valutare il proprio livello di benessere e che prevede che l’individuo operi una comparazione tra la sua situazione di vita vissuta con quella percepita come appropriata per sé, per poi arrivare a “esprimere il proprio grado di soddisfazione rispetto al raggiungimento dei propri obiettivi, alla realizzazione delle proprie aspirazioni, al confronto con i propri ideali⁽⁴⁷⁾”.

Ma il tentativo forse più riuscito di proporre un’alternativa concreta al PIL come misura sintetica del benessere di un Paese è stato portato appunto da Amartya Sen. Sen non rinnega l’apporto fondamentale della crescita economica sul benessere dei cittadini, poiché “l’incremento del salario reale può aprire la strada a sviluppi di grande importanza; la generale relazione tra crescita economica ed eliminazione della povertà, per esempio, è un dato ormai sufficientemente accertato⁽⁴⁸⁾”. Inoltre, fa notare Sen, “oltre a produrre reddito per molti individui, un processo di crescita economica tende anche ad aumentare la consistenza del gettito pubblico⁽⁴⁹⁾”. Solo, secondo l’economista indiano, occorre in primis “non confondere i mezzi con i fini, e dunque non assegnare a redditi e ricchezza un valore in sé, indipendentemente dal modo in cui possono essere impiegati⁽⁵⁰⁾”, e soprattutto considerare la crescita economica come una delle tante dimensioni del benessere.

Sen contribuisce su queste basi alla creazione dell’Indice di Sviluppo Umano (HDI), concepito come la media geometrica di tre indici sintetici che misurano il reddito, il livello di istruzione e la speranza di vita. Alla base della teoria per lo sviluppo dell’HDI, sta l’approccio seniano delle capacitazioni.

Sen sceglie l’approccio delle capacitazioni come elemento centrale della sua ampia teoria della giustizia. L’approccio è interessante ai nostri fini: rappresenta un concetto di sintesi, ma rende conto di un’ampia multidimensionalità; è concepito come un focus informativo di una teoria di giustizia applicabile a molti campi di indagine, ma è basato, come vedremo, su un’idea molto pragmatica di giustizia.

Può essere dunque utilizzato come focus informativo anche per orientare azioni pratiche di riequilibrio territoriale e contrastare gli squilibri?

(44) *Ibidem*, p. 249

(45) Alessandro Rinaldi, Roberto Zelli, “*Misurare il benessere - La sfida degli indicatori alternativi al Pil*”, Roma, Donzelli Editore, 2014

(46) *Ibidem*, p. 11

(47) *Ibidem*, p. 12

(48) Amartya Sen, “*L’idea di giustizia*”, p. 352

(49) *Ibidem*, p. 353

(50) *Ibidem*, p. 236

Per rispondere, prima di tutto occorre comprendere il pensiero che sta alla base della formulazione dei concetti seniani di capacitazioni e funzionamenti; in seguito, occorrerà approfondire i due concetti e modellarli in maniera funzionale alla nostra teoria.

L'approccio delle capacitazioni si basa dunque su alcuni presupposti fondamentali, che proveremo a enumerare e riassumere:

1 - L'idea pragmatica di Giustizia

Secondo Sen sono essenzialmente due i modi di intendere la giustizia: stabilire come sia una società perfettamente giusta, con le sue istituzioni e le sue regole, e puntare a trasformarla "dall'alto", avvicinandola a quel modello; oppure puntare a ridurre l'ingiustizia presente in un dato contesto, tenendo conto delle condizioni presenti e con una prospettiva di miglioramento marginale, continuo e sostanziale, basato sulle informazioni provenienti "dal basso". I due modelli vengono identificati da Sen con i termini indiani di *niti* e *nyaya*, che significano entrambi "giustizia". Sen, in polemica con l'amico John Rawls, propende decisamente per il secondo modello: una giustizia tesa a "ridurre l'ingiustizia e promuovere la giustizia, anziché mirare esclusivamente alla descrizione di come debba essere una società perfettamente giusta⁽⁵¹⁾".

Dell'istituzionalismo trascendentale di Rawls Sen critica essenzialmente il fatto che sia praticamente impossibile "giungere ad un accordo ragionato sulla natura della <<società giusta>>, anche attenendosi alle più rigorose condizioni di imparzialità e di assenza di pregiudizi nell'indagine⁽⁵²⁾".

È dunque quella di Sen un'idea di giustizia marginale e pragmatica, calata nel contesto di riferimento, volta alla concreta azione politica per la riduzione sostanziale dell'ingiustizia: "Se il fine di una teoria della giustizia è quello di guidarci nella scelta ragionata delle nostre politiche, delle nostre strategie e delle nostre istituzioni, allora l'identificazione di assetti sociali completamente giusti non è né necessaria né sufficiente⁽⁵³⁾". Dunque riflettere sulla progettazione di istituzioni ideali che si incarichino di promuovere un'idea di giustizia condivisa è un esercizio essenzialmente fallimentare: "I fatti dimostrano che queste ambiziose formule istituzionali finiscono in genere per deludere le speranze dei loro visionari propugnatori e che la loro capacità di giungere davvero a buone realizzazioni sociali dipende interamente da variabili sociali, economiche, politiche e culturali⁽⁵⁴⁾".

E ancora: "nell'ampia prospettiva del *nyaya* non è mai possibile delegare la questione della giustizia a qualche *niti* di istituzioni e regole sociali considerate adeguate, poi fermarsi qui e dichiarare che non servono ulteriori esami della realtà sociale (...). Chiedersi come stiano procedendo le cose, e se sia possibile migliorarle, costituisce invece un impegno costante e ineludibile nella ricerca di giustizia⁽⁵⁵⁾".

(51) *Ibidem*, p. 5

(52) *Ibidem*, p. 23

(53) *Ibidem*, p. 30

(54) *Ibidem*, p. 97

(55) *Ibidem*, p. 98

2 - La teoria della scelta sociale come schema d'indagine

Contrariamente all'orientamento prevalente in letteratura nel dibattito sulla giustizia, Sen sceglie di utilizzare come primo pilastro della sua costruzione non l'analisi filosofica della giustizia sociale, ma la teoria della scelta sociale come formulata inizialmente da Arrow e Condorcet. Sen riassume le ragioni di questa scelta mettendo a fuoco alcuni punti di contatto tra la teoria della scelta sociale e la sua idea di giustizia in divenire. Innanzitutto il già citato orientamento verso le concrete realizzazioni sociali piuttosto che nei confronti dell'ideazione di istituzioni trascendentali e ottime socialmente. A questo proposito, come nella teoria della scelta sociale, la teoria di Sen si concentra sulla dimensione comparativa piuttosto che su quella trascendentale: "Il quadro relazionale si concentra sulla ragione pratica che opera dietro le scelte e le decisioni da prendere, mentre non si lancia nella speculazione sui tratti che identificano una società perfettamente giusta⁽⁵⁶⁾".

Essendo la teoria della scelta sociale orientata verso una dimensione comparativa, va da sé che comporti un altro importante lascito per l'idea di giustizia seniana: il riconoscimento dell'inevitabile molteplicità dei principi in competizione tra loro. Nella complessa realtà della società esistono infatti contrasti permanenti tra principi non eliminabili. È anche per questo che è necessario rilevare che, come suggerisce il teorema dell'impossibilità di Kenneth Arrow, nelle decisioni sociali, "principi generali all'apparenza plausibili possono poi rivelarsi alquanto problematici, perché possono entrare in conflitto con altri principi generali, altrettanto, a prima vista, plausibili". Per questo è fondamentale per Sen "lo spazio costantemente accordato dalla teoria della scelta sociale alla possibilità di riconsiderare e approfondire⁽⁵⁷⁾" e, soprattutto, la possibilità di ammettere soluzioni parziali, anche nel campo della teoria della giustizia. È un'incompletezza che, secondo Sen, assume "carattere <<assertivo>>, cioè dà luogo ad affermazioni come: x e y non sono gerarchizzabili in termini di giustizia⁽⁵⁸⁾".

Completano il quadro dei lasciti della teoria della scelta sociale nel lavoro di Sen l'apertura che questa dà in quanto a "varietà di interpretazioni e di input" e "l'accento sulla precisione del ragionamento e dell'articolazione".

L'ultimo punto di contatto tra la teoria della scelta sociale è il lavoro di Sen è il ruolo della riflessione pubblica, su cui Sen spende a più riprese più considerazioni.

3 - Il ruolo della riflessione e della partecipazione pubblica

In un contesto riflessivo che nega la possibilità di istituzioni universalmente giuste, che predilige l'approccio comparativo e che riconosce che principi antitetici tra loro possano essere comunque entrambi validi, va da sé che lo spazio di riflessione pubblica diventi centrale: "Il dialogo e la comunicazione appartengono alla materia stessa della teoria della giustizia (ci sono buone ragioni per essere scettici sulla

(56) *Ibidem*, p. 117

(57) *Ibidem*, p. 118

(58) *Ibidem*, pp. 100-101

possibilità di una <<giustizia senza dibattito>>), senza contare che la qualità, la solidità e la portata delle teorie proposte sono legate agli apporti che vengono dalla discussione e dal confronto⁽⁵⁹⁾”.

Per Sen, l'esigenza di decisioni sociali partecipative è fondamentale per una società più giusta (o, più propriamente in quest'ottica, meno ingiusta) e deve essere strettamente legata alla riflessione pubblica, per due ordini di ragioni: "...non solo per l'obiettivo pratico di rendere la democrazia più efficace, ma anche per l'obiettivo teorico di fondare un'idea adeguatamente articolata della giustizia sociale sulle istanze della scelta sociale e dell'equità⁽⁶⁰⁾”.

La riflessione pubblica, come strumento per aumentare la portata e l'affidabilità delle valutazioni e renderle più solide, è dunque fondamentale per il decisore politico tanto quanto per il filosofo accademico “per arrivare a comprendere in modo adeguato che cosa esiga la giustizia, quali siano gli elementi necessari per l'organizzazione della società e per le sue istituzioni e come sia possibile attuare politiche pubbliche soddisfacenti⁽⁶¹⁾”.

Anche per quanto riguarda la teoria delle capacitazioni e dei funzionamenti, che approfondiremo a breve, “la discussione pubblica e le relative decisioni possono favorire una migliore comprensione del ruolo, della portata e dell'importanza dei singoli funzionamenti e delle loro combinazioni⁽⁶²⁾”. Questo anche in relazione al fatto che Sen rifiuta categoricamente che possa essere stilato un elenco di capacitazioni ritenute rilevanti e un conseguente sistema di pesi assegnati ai diversi funzionamenti: “La ricerca di pesi fissi e predeterminati non solo è concettualmente infondata, ma non tiene conto del fatto che i valori e i pesi da usare possono ragionevolmente essere influenzati dal nostro esame incessante, nonché dalla portata del dibattito pubblico⁽⁶³⁾”.

Come già visto per Barca, anche per la teoria di Sen le informazioni provenienti da una riflessione pubblica ‘dal basso’ sono dunque presupposto fondamentale.

4 - Non commensurabilità e non misurabilità delle capacitazioni

Si parla di non commensurabilità quando più dimensioni di valore non sono riconducibili l'una all'altra, quando non si possono misurare con una stessa unità di misura. È proprio il caso delle capacitazioni che, contrariamente a concetti quali il capitale umano o il PIL, “sono irriducibilmente eterogenee⁽⁶³⁾”. Per Sen tuttavia questo non è un problema insormontabile: “La presenza di prospettive non-commensurabili indica solo che il processo di scelta non sarà banale (riducibile, cioè, al calcolo del <<più>> e del <<meno>>), e non significa affatto che esso sia impossibile, né che in simili casi sia sempre molto difficile⁽⁶⁴⁾”.

(59) *Ibidem*, p. 123

(60) *Ibidem*, p. 105

(61) *Ibidem*, p. 251

(62) *Ibidem*, p. 252

(63) *Ibidem*, p. 249

(64) *Ibidem*

È questo lo spiraglio di cui parlavamo poco fa su un'eventuale costruzione di indici sintetici a tema squilibri territoriali basati sul focus informativo che stiamo costruendo: non ce ne occuperemo in questa trattazione proprio perché un'operazione simile andrebbe abbondantemente giustificata in separata sede, ma ciò non vuol dire che debba considerarsi impossibile.

Stabiliti dunque i presupposti della teoria seniana, andiamo ora ad approfondire i concetti di capacitazioni e funzionamenti.

Secondo Sen, ogni buona teoria etico-politica, in particolare ogni teoria della giustizia, deve procurarsi un focus informativo, deve cioè decidere su quali aspetti del mondo dobbiamo concentrarci quando giudichiamo una società e quando valutiamo la giustizia e l'ingiustizia (ed è sulla scorta di questo 'consiglio' che si è sviluppata la dissertazione di questo capitolo).

Sen elabora quindi alla base della sua teoria di giustizia il concetto di "capacitazione"⁽⁶⁵⁾ (*capability*). L'approccio delle capacitazioni "misura il vantaggio individuale in ragione della capacità che ha la persona di fare quelle cose a cui, per un motivo o per l'altro, assegna un valore. Il vantaggio di un individuo in termini di opportunità è da considerarsi inferiore rispetto a quello di un altro se a tale individuo sono date minori capacitazioni (minori opportunità effettive) di realizzare ciò cui attribuisce valore⁽⁶⁶⁾". L'approccio delle capacitazioni è basato dunque sulla libertà sostanziale che ha un individuo di sfruttare opportunità che gli vengono messe a disposizione. Questa libertà sostanziale tuttavia "contempla anche il nostro essere liberi di stabilire cosa volere, cosa investire di valore e cosa decidere di scegliere. Il concetto di capacitazione è quindi strettamente connesso con l'aspetto della libertà relativo all'opportunità (e non meramente sui mezzi per realizzare i fini prefissati), considerato in termini di opportunità <<comprehensive>> e non di meri sbocchi <<conclusivi>>⁽⁶⁷⁾".

Sen definisce queste opportunità comprensive con il termine di funzionamenti, come "essere ben nutriti ed evitare una morte prematura, ma anche prendere parte alla vita della comunità e avere la facoltà di realizzare le ambizioni legate alla propria attività, ecc".

Ecco dunque che in definitiva la capacitazione è "la nostra facoltà di realizzare diverse combinazioni di funzionamenti, che possiamo confrontare e valutare in relazione a tutte le altre sulla scorta di quanto, per qualche ragione, riteniamo importante⁽⁶⁸⁾".

Scrive peraltro l'autore in una nota: "anche se in molti casi è più facile fare riferimento a capacitazioni individuali (considerate come facoltà di raggiungere i corrispondenti funzionamenti individuali), è importante tenere presente che

(65) Nella maggior parte delle traduzioni italiane il termine è reso con il vocabolo (sicuramente linguisticamente migliore) "capacità". Tuttavia, secondo le indicazioni del Professor Parra-Saiani, ho preferito tradurre con "capacitazione". È indubbio infatti che il concetto complesso delle capacitazioni seniane non possa essere sinonimo del termine capacità, che anche nella terminologia delle Scienze Sociali ha un altro significato.

(66) *Ibidem*, p. 241

(67) *Ibidem*

(68) *Ibidem*, p. 243

l'approccio delle capacitazioni si occupa essenzialmente della facoltà di raggiungere combinazioni di funzionamenti considerati degni di valore. Tra la capacità di una persona di essere ben nutrita e la sua capacità di abitare in una buona dimora potrebbe, per esempio, emergere un *trade-off* (la povertà può rendere queste difficili scelte ineludibili); occorre quindi inquadrare la capacità complessiva della persona, guardando alle realizzazioni combinate che le sono possibili⁽⁶⁹⁾. Identificare il valore dell'insieme di capacità con il valore della combinazione di funzionamenti scelta consente all'approccio delle capacità di attribuire un notevole peso ai risultati effettivi.

Consolidata la teoria seniana, proviamo a vedere se possiamo usarla anche noi come focus informativo che guidi il contrasto agli squilibri territoriali, candidando capacitazioni e funzionamenti come i famosi concetti chiave per il riequilibrio territoriale.

A questo proposito è interessante analizzare il lavoro "From justice in planning toward planning for justice: A capability approach", di Claudia Basta, che prova ad applicare, con un'operazione assimilabile a quella che ci aspetta, l'approccio delle capacitazioni alla pianificazione dello spazio pubblico.

Basta⁽⁷⁰⁾ rileva giustamente come l'idea seniana non sia rigida come le precedenti teorie della giustizia, ma rappresenti un focus informativo elaborato per essere adattato a situazioni concrete. La ricercatrice nota poi ancora una volta come sia imprescindibile per sfruttare l'approccio delle capacitazioni focalizzarsi in primis sulla partecipazione dei cittadini ai processi di policy -inclusa la pianificazione dello spazio pubblico- e che essa debba essere considerata come "una responsabilità condivisa per la partecipazione alla discussione pubblica⁽⁷¹⁾".

L'approccio delle capacitazioni applicato alla pianificazione dello spazio pubblico secondo Basta dovrebbe dunque partire da tre direttrici principali:

- 1 - Assicurare ai cittadini l'opportunità di formulare le loro proposte riguardanti la gestione dello spazio pubblico in una prospettiva deliberativa;
- 2 - Identificare quali capacitazioni devono essere rafforzate;
- 3 - Dare la priorità alla creazione di quelle condizioni relazionali che dovrebbero incrementare la giustizia sociale attraverso soluzioni pratiche e realizzabili.

Il cambio di paradigma dettato dall'approccio delle capacitazioni alla pianificazione dello spazio pubblico secondo Basta è sostanziale: significa infatti "passare dal pensare in termini di sviluppo della città a pensare in termini di sviluppo umano⁽⁷²⁾".

Ritorniamo sulla prima considerazione che abbiamo riportato dal lavoro di Basta: l'idea seniana non prevede una rigida applicazione al contesto pratico, anzi, la rifiuta programmaticamente. Così come per Sen non è possibile fornire un elenco esaustivo delle capacitazioni, né stabilire una gerarchia tra di loro, non è possibile

(69) *Ibidem*

(70) Claudia Basta, "From justice in planning toward planning for justice: A capability approach", in "Planning Theory" 2016, Vol. 15(2) 190-212

(71) *Ibidem*, p. 205

(72) *Ibidem*, p. 208

offrire alcuna specifica indicazione sulle politiche da attuare. Infatti, “più che un <<programma>> specifico su come organizzare la società, l’approccio delle capacità è una teoria generale focalizzata sulle informazioni relative ai vantaggi individuali, concepiti in termini di opportunità⁽⁷³⁾”.

Questo rifiuto da parte di Sen di conferire esaustività e rigidità alla sua teoria fa di quest’ultima un modello straordinariamente plastico, che è infatti stato utilizzato da molti studiosi negli anni: da chi, come Martha Nussbaum ha scelto di conferire una concretezza esaustiva alla teoria della giustizia basata sulle capacitazioni, a chi come Oosterlaken si è spinto ad applicare l’approccio delle capacitazioni al design. Secondo Sen molti di questi contributi sono notevoli, ma “l’esaustività e la conclusività di questi studi devono tuttavia essere distinte dall’approccio informativo cui fanno riferimento⁽⁷⁴⁾”.

L’approccio delle capacitazioni può dunque essere un valido candidato a rappresentare quel concetto di sintesi che stiamo cercando come focus informativo della nostra teoria innanzitutto perché è strutturato per essere modellabile ai vari contesti e rappresenta sicuramente la più vasta multidimensionalità possibile.

Proviamo dunque ad applicare funzionamenti e capacitazioni alla nostra teoria sugli squilibri territoriali e la conseguente necessità di redistribuzione territoriale, per poi andare a vagliarla alla luce delle indicazioni fornite da Sen nel suo “L’Idea di Giustizia”.

Ipotizziamo dunque che ai Comuni e ai loro territori possano essere assegnati set di funzionamenti e capacitazioni propri. I loro funzionamenti possono essere l’aver standard qualitativi di aria e acqua elevati, un tessuto economico stabile e innovativo, spazi all’area aperta, un’offerta culturale elevata e così via. E i loro set di capacitazioni dipenderebbero dalla capacità dei governi locali di creare il contesto relazionale adeguato e adeguate istituzioni partecipative. Anche le capacitazioni sono proprie del territorio e possono essere coerentemente assimilate a quel concetto di ‘potenzialità multidimensionale’ sottolineato più volte da Barca: infatti i set di funzionamenti che un territorio può sviluppare, correttamente integrati e messi in relazione dal governo locale, possono dare origine a set di capacitazioni che rappresentano in pieno la potenzialità multidimensionale di quel territorio. L’approccio delle capacitazioni e quello *place-based* ancora una volta sono coerenti e possono essere sovrapponibili.

Attenzione: in questo tentativo capacitazioni e funzionamenti da concetti pensati specificatamente per il singolo individuo diventano attributi diretti del territorio.

Sen ci mette in guardia dal mettere in pratica un tentativo simile: astrarre l’approccio delle capacitazioni a un contesto aggregativo quale è il territorio non comporta problemi dal punto di vista analitico, ma “poiché il gruppo non è dotato della stessa facoltà di pensiero dell’individuo, l’importanza delle capacità di gruppo verrebbe

(73) Amartya Sen, “L’idea di giustizia”, p. 242

(74) *Ibidem*, p. 304

(75) *Ibidem*, p. 255

considerata, per ragioni abbastanza evidenti, come la somma delle capacità dei singoli⁽⁷⁵⁾”. Dunque “alla fine ci troveremmo a rimettere in primo piano la valutazione delle capacità individuali e a riconoscere, ancora una volta, la loro profonda dipendenza reciproca⁽⁷⁶⁾”.

Tuttavia, come abbiamo evidenziato all’inizio del secondo capitolo grazie alla teoria di Stein Rokkan, il territorio è una nozione più ampia rispetto al gruppo di persone che lo abita. Ne consegue che le capacitazioni di un territorio non siano equivalenti alla somma delle capacitazioni del gruppo di individui che lì risiedono. Parlare di capacitazione di un individuo e di capacitazione del territorio dove risiede vuol dire parlare di due elementi distinti. C’è un esempio molto semplice da portare per suffragare questa teoria: il set di capacitazioni di un individuo contempla anche il funzionamento di poter andare via dal territorio in cui risiede, cosa che il set di capacitazioni di un territorio, come è ovvio, non può contemplare.

La circostanziata critica di Sen alle capacitazioni di gruppi di individui dunque non si può applicare al nostro caso, poiché il set di capacitazioni di un territorio non può essere assimilato al set di capacitazioni del gruppo di individui che vi risiede.

Esiste tuttavia secondo Sen un’altra questione rilevante: “Una persona appartiene a una molteplicità di gruppi diversi (in relazione al sesso, alla classe sociale, al gruppo linguistico, alla professione, alla nazionalità, alla comunità, ecc): considerarla come membro di un gruppo specifico sarebbe una palese negazione della libertà individuale di decidere come concepire se stessi⁽⁷⁷⁾”. Se è vero che l’obiezione che vede il territorio come un gruppo di individui è stata confutata, qui Sen porta la nostra attenzione anche sulla complessità della società e sulla possibilità di conflitto, legata alla libertà e agli obiettivi dei singoli e dei gruppi che vi operano.

Ci si potrebbe dunque giustamente chiedere come si può riportare l’essenziale dimensione del conflitto all’interno dell’approccio delle capacitazioni applicate al territorio. Soprattutto ricordiamo che per Sen le capacitazioni misurano il vantaggio in ragione delle capacità che ha la persona -in questo caso il territorio- di fare ciò a cui, per un motivo o per l’altro, assegna valore. Ma come può un territorio assegnare un valore univoco e universale a qualcosa?

Non è nostra intenzione provare a introdurre una sorta di neo-corporativismo in cui il Comune e il suo territorio vengono concepiti come un insieme organico coerente e concorde nello stabilire le proprie necessità e dunque nel decidere di sviluppare un certo set di funzionamenti piuttosto che un altro.

Tuttavia, l’approccio delle capacitazioni come teorizzato da Sen, grazie alla sua elasticità, sembra offrire già tutti gli elementi per andare oltre questa nuova obiezione. Ricordiamo che le capacitazioni non possono essere gerarchizzate e che i vari set di capacitazioni possibili contemplano dei *trade-off*. Inoltre, la dimensione comparativa ripresa da Sen dalla teoria della scelta sociale invita ad ammettere soluzioni parziali e a riconsiderare e approfondire continuamente le decisioni prese.

⁽⁷⁶⁾ *Ibidem*

⁽⁷⁷⁾ *Ibidem*, p. 256

Ricordiamo infine l'importanza che processi partecipativi e di attivazione e discussione pubblica 'dal basso' rivestono nella nostra teoria. Questo aiuta a stemperare l'idea di territorio come entità organica e monolitica in grado di attribuire valori ad alcuni set di funzionamenti piuttosto che ad altri.

Possiamo esemplificare la nostra teoria in questo modo: all'interno di un territorio l'azione politica deve essere guidata dal tentativo di sviluppare set di funzionamenti coerenti tra di loro. Questo sforzo dovrà coinvolgere tutti gli attori territoriali e il conflitto sui funzionamenti da sviluppare sarà garantito. Vediamo come.

Per esempio, attraverso la progettazione di un nuovo orto urbano, di una pista ciclabile e un'innovativa gestione dei rifiuti, un Comune vuole attivare un set di funzionamenti ambientali che vada ad ampliare il set di capacitazioni del suo territorio. La discussione pubblica sui progetti sarà essenziale per coinvolgere gli abitanti di quel territorio in vista delle elezioni, orientando il voto per un sindaco oppure per un altro a seconda della loro visione su questi funzionamenti. Inoltre, i processi partecipativi e di attivazione offriranno un'arena di confronto e di conflitto sul tema.

Ancora, siccome le capacitazioni non sono gerarchizzabili, sarà difficile per un decisore politico far passare l'idea che il set di funzionamenti che propone sia incontestabilmente il migliore per il territorio in questione. La possibilità offerta dalle capacitazioni nei confronti della revisione e dell'approfondimento continuo delle decisioni prese permetterà poi che le idee in campo siano tutte prese in considerazione e ammetterà l'esistenza di *trade-off* finali tra diversi set di capacitazioni implementati da diversi decisori politici.

Non esisterà, in ultimo, un decalogo dei set di capacitazioni che un Comune deve sviluppare, poiché Sen nega con forza che l'uguaglianza delle capacitazioni debba per forza essere un bene⁽⁷⁸⁾. Ogni comune svilupperà i propri set di capacitazioni attraverso processi di analisi, dibattito e partecipazione in cui la dimensione del conflitto troverà ampio spazio e accetterà i *trade-off* che ne deriveranno.

Aggiungiamo ancora un elemento alla nostra ricetta: proviamo a integrare la governance multi-livello di Barca in questo approccio. Il decisore politico esogeno (lo Stato nazionale, per esempio), sulla base di informazioni provenienti 'dal basso', predisporrà una strategia e un ammontare di risorse per lo sviluppo dei set di capacitazioni e funzionamenti di una serie di comuni. Il singolo Comune avvierà una discussione interna ed efficienti processi partecipativi e di attivazione per selezionare i set di funzionamenti da sviluppare e poter così allocare le risorse ricevute. Ma lo stesso schema si può intuitivamente applicare, per esempio, alla gestione dei finanziamenti della programmazione europea, e vedremo a breve come soprattutto la nuova Politica di Coesione, ma anche il PNRR offrano opportunità in tal senso.

(78) *Ibidem*

L'approccio delle capacitazioni di Sen sembra dunque avere tutte le carte in regola per diventare il cardine del nostro focus informativo sugli squilibri territoriali. È infatti al centro della nostra piccola teoria della giustizia sul riequilibrio territoriale, possiede una marcata dimensione pragmatica, in grado di orientare un processo politico di redistribuzione territoriale a ogni livello, è coerente con e anzi permette di approfondire l'approccio *place-based*, conferendo una forma e un nome a quel potenziale multidimensionale che avevamo identificato sulla scia del lavoro di Barca e che d'ora in poi chiameremo 'capacitazioni' del territorio.

Decisori politici a ogni livello, chiamati ad affrontare il problema degli squilibri territoriali (che, come abbiamo chiarito nel terzo capitolo, è un problema essenziale che riguarda la sopravvivenza del nostro sistema), potranno basare la propria azione di redistribuzione territoriale su capacitazioni e funzionamenti intesi come attributi dei territori, cercando di sollecitarle e svilupparle nel contesto di una coerente governance multi-livello.

Nei prossimi e finali due capitoli proveremo a fare un ulteriore passo in più: analizzeremo le principali risorse che nei prossimi anni potranno essere utilizzate per affrontare il problema degli squilibri territoriali, a livello centrale e a livello periferico, e più nello specifico quelle che arriveranno dall'impianto della politica di coesione europea e quelle che arriveranno dallo schema del PNRR.

La teoria sulle capacitazioni appena formulata ci servirà a capire come queste risorse dovranno essere utilizzate per essere tramutate in funzionamenti del territorio. L'ampliamento delle capacitazioni deriverà invece, come abbiamo visto, dal contesto di governance, risorse umane e relazioni con cui un territorio gestirà i funzionamenti a sua disposizione.

L'approccio che ci guiderà nell'analisi è il seguente: le risorse allocate dai fondi possono generare funzionamenti e i funzionamenti combinati tra loro e inseriti in un contesto relazionale e istituzionale adeguato generano capacitazioni del territorio.

5 - Lo schema della Politica di Coesione: opportunità per le capacitazioni

5.1 - Storia e governance della Politica di Coesione

Come indicato dalla stessa Commissione Europea⁽¹⁾, la Politica di Coesione costituisce il quadro politico alla base di centinaia di migliaia di progetti in tutta Europa che ricevono finanziamenti attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione (destinato agli Stati membri dell'UE con un PIL inferiore al 90% rispetto alla media UE a 27, senza considerare la Croazia).

I finanziamenti legati ai Fondi strutturali e alla Politica di Coesione sono detti indiretti, in quanto enti pubblici quali Regioni, Ministeri e Segretariati fungono da intermediari tra gli attuatori dei progetti e la Commissione europea, a differenza dei finanziamenti cosiddetti diretti gestiti direttamente dalla Commissione.

Il FESR è il principale fondo dell'Unione e mira a consolidare la coesione economica e sociale dell'Unione europea, correggendo gli squilibri fra le regioni e muovendosi su diverse aree prioritarie attraverso il cosiddetto approccio di 'concentrazione tematica'.

Il Fondo sociale europeo è il secondo pilastro della Politica di Coesione ed è attivo in tutti i Paesi membri Ue, al pari del FESR.

Il Fondo di coesione è il più recente tra i Fondi strutturali ed è frutto della necessità di ridurre le disparità tra le regioni più ricche e quelle più povere dell'Unione, in particolar modo nella fase post-Maastricht. Si tratta dell'unico tra i Fondi strutturali ad essere attivo solo per alcuni Stati membri e, pur essendo il meno corposo nel dato aggregato, offre un importante aiuto economico ai Paesi che ne possono usufruire per progetti legati a infrastrutture e sviluppo sostenibile. Gli Stati membri ammissibili al Fondo di coesione nel periodo 2014-2020 sono stati Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria⁽²⁾.

La politica di "coesione economica, sociale e territoriale" fa riferimento agli obiettivi del Titolo XVII del TFUE, e in particolare "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite". L'articolo 174 rivolge particolare attenzione "alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni

(1) Commissione Europea, "10 domande sulla politica di coesione" https://ec.europa.eu/regional_policy/it/faq

(2) Riccardo Ottaviani, "Che cos'è la politica di coesione europea?", in "Pandora", 22 marzo 2019, <https://www.pandorarivista.it/articoli/politica-di-coesione-europea/>

insulari, transfrontaliere e di montagna”⁽³⁾. L’articolo 175 stabilisce invece la disciplina corrente sulla fattispecie, con l’Unione che appoggia questa realizzazione con l’azione che svolge attraverso “fondi a finalità strutturale, la Banca Europea per gli Investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti”⁽⁴⁾.

L’articolo 176 introduce il FESR, con l’obiettivo di “contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell’Unione, partecipando allo sviluppo e all’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino”⁽⁵⁾, mentre il 177 regola la governance dei fondi strutturali, assegnando a Parlamento europeo e Consiglio il compito di definirne compiti, obiettivi prioritari e organizzazione, nonché le norme generali applicabili.

Abbiamo visto come il TFUE come riformato dal Trattato di Lisbona rivesta la politica di coesione economica, sociale e territoriale di grande rilevanza. Tuttavia le Comunità europee, nella loro storia, non da sempre hanno dedicato grande attenzione alla questione regionale, tanto da far parlare di iniziale “cecità regionale delle Comunità europee”⁽⁶⁾.

L’attenzione iniziale del legislatore europeo, infatti, si era concentrata inizialmente più sul creare regole uniche che facilitassero il libero commercio tra gli Stati membri, che sull’assicurare pari livelli di benessere in ogni angolo delle Comunità.

Prevaleva l’orientamento che si rifaceva al modello neoclassico di crescita di Robert Solow, secondo il quale il mercato unico avrebbe generato di per sé effetti positivi sulle economie di tutti i paesi europei firmatari, comprese le aree più deboli.

Questo orientamento generale, basato su un approccio settoriale più che su uno territoriale e decisamente più *top-down* che *bottom-up*, ha guidato intere generazioni di politiche pubbliche di sviluppo locale. Secondo Fedeli, Lenzi, Briata e Pedrazzini le conseguenze di queste scelte si riflettevano nella tendenza all’isomorfismo sia per quanto riguarda il *policy design*, sia per quanto riguarda l’implementazione, finendo per proporre le stesse soluzioni per problemi simili, in posti differenti (secondo un approccio definito “*one-size-fits-all*”), sforzandosi di replicare storie di successo in contesti differenti e ignorando le specificità dei singoli territori⁽⁷⁾. Questo non deve stupire: abbiamo già visto come la stessa Banca Mondiale ancora nel 2009⁽⁸⁾ sottolineasse con forza i benefici portati dall’aggregazione in territori chiave (prevalentemente grandi città), con l’aspettativa che, per mezzo di alcuni effetti di *spillover* dalle aree centrali a quelle periferiche, lo sviluppo si sarebbe diffuso fino ai territori più marginali. Al contrario, gli interventi

(3) Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea. Titolo XVII, art. 174, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>

(4) Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea. Titolo XVII, art. 175, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>

(5) Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea. Titolo XVII, art. 176, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>

(6) Alessandro Simonato, “*Multilevel Governance - Profili Costituzionali - Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*”, Padova, Coop. Libreria Editrice Università di Padova, 2016, p. 56

(7) Valeria Fedeli, Camilla Lenzi, Paola Briata, Luisa Pedrazzini, “*EU Regional and Urban Policy Innovations and Experiences from the 2014-2020 Programming Period*”, PoliMI SpringerBriefs, Milano, 2020

diretti ad invertire questo trend avrebbero indebolito la crescita senza raggiungere l'obiettivo di ridurre la povertà.

La scelta di impostazione generale del Trattato di Roma del 1957 fu dunque quella di non istituire una politica regionale⁽⁸⁾. Il riconoscimento della necessità di un vero e proprio approccio integrato e comune alla politica regionale maturò gradualmente tra gli Stati membri e, nel corso di un ventennio, il modello di Solow venne gradualmente abbandonato. Come sintetizza efficacemente Simonato: “Mentre le versioni della teoria economica della crescita degli anni Cinquanta assumevano che lo sviluppo economico, sostenuto dalla disponibilità di capitale e lavoro, avrebbe trascinato con sé anche la disponibilità dei fattori cosiddetti di contesto (formazione, infrastrutture, servizi di ogni genere, istituzioni), si riconobbe che essi, invece, rappresentano condizioni essenziali per lo sviluppo”⁽⁹⁾.

Nel 1975, con il Regolamento n. 724 del 18 marzo 1975, venne infine istituito il FESR, mentre con il Regolamento n. 2088 del 23 luglio 1985 del Consiglio, relativo ai “Programmi integrati mediterranei”, si adottò per la prima volta una strategia integrata in cui le autonomie territoriali non furono mero oggetto di obiettivi e politiche pubbliche, ma assunsero il ruolo di partner. I Programmi integrati mediterranei si prefiguravano come “azioni pluriennali di una durata massima di sette anni, coerenti tra di loro e coerenti con le politiche comuni, volte al miglioramento delle strutture socio-economiche”⁽¹⁰⁾.

Ma è l'Atto Unico Europeo del 1986 a gettare le basi giuridiche di un'effettiva politica di coesione. Il permanere delle disparità regionali aveva infatti condotto alla definitiva presa d'atto del fallimento della strategia neoclassica. L'AUE rendeva la coesione economica e sociale una nuova competenza delle Comunità e, soprattutto, condizionava la realizzazione del mercato unico al suo conseguimento. Col successivo regolamento n. 2052 del 24 giugno 1988 venne poi operata una radicale trasformazione delle modalità di gestione dei fondi, che vennero informati ai principi di concentrazione, cofinanziamento, partenariato e valutazione.

La politica di coesione europea registra un altro importante salto di qualità con la più volte citata “*An Agenda for a reformed cohesion policy*”⁽¹¹⁾, commissionata dall'allora Commissaria alle Politiche Regionali dell'UE Danuta Hübner a Fabrizio Barca e pubblicata nel 2009, nel quale si delinea nell'approccio *place-based* la principale risposta alle sfide poste dalla coesione europea. Si viene dunque piano piano a ribaltare completamente quell'approccio settoriale che aveva caratterizzato i primi decenni delle Comunità europee, in favore di quello territoriale. Secondo Barca, ci

(8) World Bank. (2009) World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography. Washington, DC: World Bank

(9) Alessandro Simonato, “*Multilevel Governance - Profili Costituzionali - Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*”, Padova, Coop. Libreria Editrice Università di Padova, 2016, p. 103

(9) *Ibidem*, p. 104

(10) *Ibidem* p. 107

(11) Fabrizio Barca, “*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*” Independent Report, prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009, https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en

sono opportunità di crescita in ogni regione e gli interventi in favore dello sviluppo dovrebbero aiutare a mobilitare le risorse locali e così sbloccare quel potenziale inespresso di cui abbiamo abbondantemente parlato all'interno del capitolo scorso. Riuscendo a sviluppare territori di differente dimensione e densità, e non semplicemente le città in cima alla gerarchia urbana, è possibile massimizzare il potenziale di crescita di un Paese e dell'intera Unione.

L'Agenda di Barca utilizza poi l'approccio *place-based* per formulare alcune critiche alla precedente politica di coesione e per indirizzarla sui suoi binari. L'argomento portante riguarda l'architettura della politica di coesione, che mancava di un sistema di incentivi e sanzioni tale da stimolare riforme per un rafforzamento della capacità istituzionale. Barca proponeva di definire un set di condizionalità *ex-ante*, con l'obiettivo di superare il limitato orientamento al risultato della politica di coesione precedente e il limitato utilizzo dei dati per le analisi e in particolare per il monitoraggio.

Allo stesso tempo, fondamentale per Barca è sviluppare nuova conoscenza tramite nuovi processi deliberativi e partecipativi, coinvolgendo attori locali, possibilmente con visioni e interessi diversi, governi locali e governi centrali, in un'ottica di *multilevel governance*. Secondo Fedeli, Lenzi, Briata e Pedrazzini, sono tre le caratteristiche interconnesse fondamentali per rendere l'approccio *place-based* alle politiche di sviluppo realizzabile nella pratica: "...l'uso esplicito di condizionalità, l'adozione di un'agenda orientata ai risultati e agli *outcome* e il rafforzamento del principio del partenariato"⁽¹²⁾.

L'Agenda di Barca ha avuto un'influenza fondamentale nella programmazione del settennato 2014-2020, che infatti segna un notevole avanzamento quantitativo e qualitativo nella gestione delle risorse per la politica di coesione.

La programmazione 2014-2020 ha recepito al proprio interno l'approccio *place-based*, importante soprattutto per identificare complementarità, conflitti e trade-off tra le differenti dimensioni della crescita. Con questo framework teorico e con la volontà di massimizzare l'impatto degli investimenti dell'Unione, la programmazione 2014-2020 si è concentrata su due punti focali: la concentrazione delle risorse nei territori più bisognosi e, secondariamente, la concentrazione per temi.

Circa l'80% delle risorse è stato dedicato alle regioni meno sviluppate, mentre la concentrazione 'tematica' è stata promossa in relazione agli specifici obiettivi della strategia Europa 2020 per uno sviluppo intelligente e sostenibile e grazie alle soglie minime di spesa per particolari obiettivi e per particolari tipologie di regioni, stabilendo di fatto differenti priorità per differenti tipi di regione. Viene per la prima volta incoraggiata la sinergia tra risorse afferenti a programmi diversi ma operanti su uno stesso territorio.

(12) Valeria Fedeli, Camilla Lenzi, Paola Briata, Luisa Pedrazzini, "EU Regional and Urban Policy Innovations and Experiences from the 2014–2020 Programming Period", PoliMI SpringerBriefs, Milano, 2020

L'ultimo elemento rilevante introdotto dalla riforma della Politica di Coesione si riferisce all'elaborazione e implementazione di una strategia per ogni regione. Ancora Fedeli, Lenzi, Briata e Pedrazzini fanno notare come questo aspetto faccia risaltare chiaramente le profonde interconnessioni (sul piano sia concettuale che pratico) tra la politica di sviluppo regionale e la politica di innovazione nel contesto della riformata politica di coesione⁽¹³⁾.

Come abbiamo già sottolineato, la presenza di una prospettiva ampia e multidimensionale sui problemi e sulle risorse di un dato territorio, così come la conoscenza delle reti relazionali, la presenza di processi partecipativi e di attivazione e una buona qualità della governance sono fondamentali nel trasformare le risorse di un territorio in sue capacità. L'Unione Europea, già dallo scorso settennato, ha dunque fatto un grosso passo avanti in questo senso, strutturando un'ambiziosa politica di coesione modellata sull'approccio *place-based*. Torneremo più avanti nel capitolo sui principali risultati della programmazione 2014-2020 e sulle principali criticità che ancora persistono. Di seguito, invece, ci soffermeremo brevemente sulla governance e sul funzionamento della Politica di Coesione europea e dei Fondi Strutturali e di Investimento.

Come già detto, la coesione economia sociale e territoriale è considerata dal TFUE come materia concorrente ed a questo è legato il tipo di finanziamento indiretto erogato tramite i fondi SIE. La Commissione stabilisce alcuni obiettivi strategici e i loro relativi obiettivi specifici. Ad esempio, per la programmazione 2021-2027, 5 sono gli obiettivi strategici individuati dalla Commissione:

- Un'Europa più intelligente, mediante la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
- Un'Europa più verde, mediante la transizione verso un'energia pulita, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la gestione dei rischi;
- Un'Europa più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale;
- Un'Europa più sociale, attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
- Un'Europa più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali. Ogni obiettivo strategico porta con sé obiettivi specifici.

La Commissione stabilisce anche i criteri per il riparto dei fondi. Per la programmazione 2014-2020 oltre la metà del bilancio, ovvero 182,2 miliardi di euro, è stata stanziata a favore delle regioni meno sviluppate, con un PIL inferiore al 75 % rispetto alla media dell'UE a 27. Alle regioni in transizione, con un PIL compreso tra il 75 % e il 90 % della media UE, sono stati destinati 35 miliardi di euro, mentre alle regioni più sviluppate, con un PIL superiore al 90 % della media UE, sono stati destinati 54 miliardi di euro (figura 24).

(13) *Ibidem*

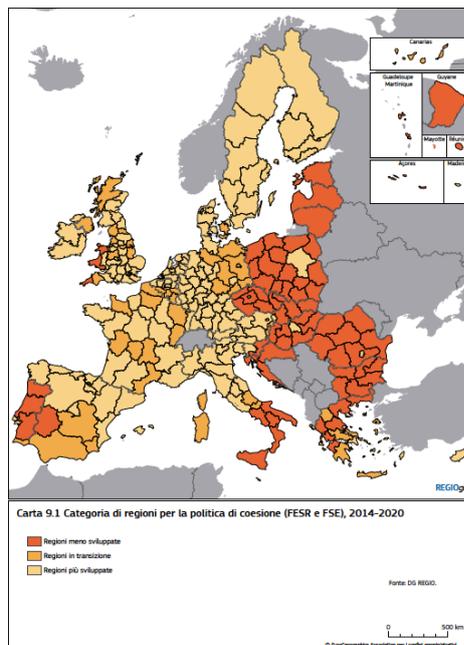


Figura 24: Categoria di regioni per la politica di coesione 2014-2020

Fonte: Commissione Europea, Ottava Relazione sulla Coesione, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report

Gli Stati membri, ricevute le indicazioni della Commissione, preparano un Quadro Strategico Nazionale che presentano alla Commissione, con la quale stilano l'accordo di partenariato, in cui vengono specificate le scelte di obiettivi strategici e specifici fatte dallo Stato membro, la loro composizione, le strategie da finanziarie e le eventuali sinergie da mettere in atto.

Le risorse vengono poi gestite tramite Programmi Operativi Nazionali (a titolarità di amministrazioni centrali) e Programmi Operativi Regionali (a titolarità delle amministrazioni regionali). Per esempio, le risorse per l'Italia del periodo 2014-2020 sono gestite attraverso 59 Programmi Operativi di cui 12 a titolarità di amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali - PON), e 47 a titolarità delle amministrazioni regionali (39 Programmi Operativi Regionali - POR e 8 Programmi di Cooperazione Territoriale - PO CTE). Generalmente, la selezione dei progetti destinatari dei fondi avviene attraverso bando di concorso.

Andiamo ora ad approfondire la Politica di Coesione all'interno della scorsa programmazione, per evidenziarne le principali innovazioni e criticità.

5.2 - La Politica di Coesione 2014-2020

La Politica di Coesione, finanziata dal FESR, dal FSE e dal Fondo di coesione, è stata la principale fonte di investimenti diretti del bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020 (524 miliardi di euro, il 32,5% del bilancio complessivo dell'UE).

Lo schema per temi prevedeva 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita per il periodo 2014-2020, con gli investimenti del FESR a finanziare tutti gli 11 obiettivi, ma in special modo quelli da 1 a 4 e l'FSE a concentrarsi prioritariamente sugli obiettivi da 8 a 11. Passiamo quindi velocemente in rassegna gli 11 obiettivi:

- 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità;
- 3 - Migliorare la competitività delle PMI;
- 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;
- 5 - Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi;
- 6 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse;
- 7 - Promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete;
- 8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- 9 - Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione;
- 10 - Investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente;
- 11 - Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione.

L'allocazione di risorse più ingente è stata destinata all'obiettivo tematico relativo al trasporto e alle infrastrutture di collegamento, con circa 67 miliardi di euro, seguito dall'obiettivo tematico sulla ricerca e l'innovazione (62 miliardi di euro) e da quello sulla competitività delle PMI (58 miliardi). Analizzando la figura 25 possiamo vedere la distribuzione delle risorse per obiettivo tematico e la ripartizione del finanziamento tra i fondi strutturali.

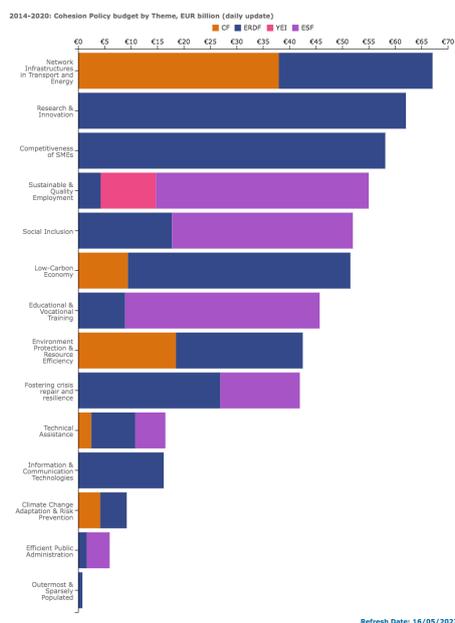


Figura 25: ripartizione per obiettivi tematici del budget della politica di coesione europea per il settennato 2014-2020
 Elaborazione: Commissione Europea, EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS
https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020_cohesion_overview

Per quanto riguarda la ripartizione del budget per la politica di coesione 2014-2020, come possiamo vedere in figura 26, il FESR ha ricevuto la fetta maggiore, circa 305 miliardi, il 58% del budget, l'FSE 136 miliardi, il 26%, e il Fondo di Coesione poco meno di 73 miliardi, il 14%.

L'Italia è la seconda beneficiaria dei fondi della Politica di Coesione 2014-2020 (figura 27), con quasi 62 miliardi di euro assegnati, preceduta dalla Polonia (92 miliardi) e seguita dalla Spagna (circa 55 miliardi)⁽¹⁴⁾. Il riparto delle risorse ha seguito i criteri citati nel precedente paragrafo. Anche il tasso di cofinanziamento previsto per gli Stati membri varia a seconda del grado di sviluppo della regione in questione: nel settennato 2014-2020 era del 50% nelle regioni più sviluppate, del 40 o del 20% in quelle in transizione e del 20 o 15% in quelle meno sviluppate.

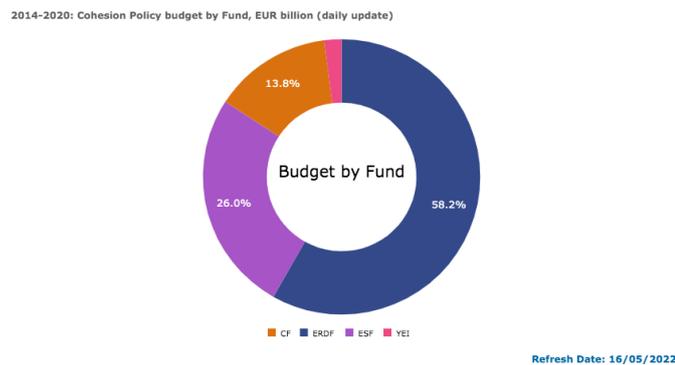


Figura 26: ripartizione per fondi del budget della politica di coesione europea per il settennato 2014-2020
 Elaborazione: Commissione Europea, EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS
https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020_cohesion_overview

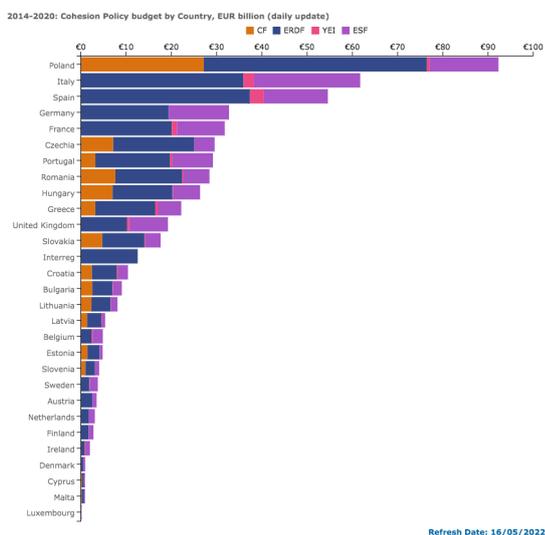


Figura 27: ripartizione per Stati membri del budget della politica di coesione europea per il settennato 2014-2020
 Elaborazione: Commissione Europea, EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS
https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020_cohesion_overview

(14) Commissione Europea, EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS, https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020_cohesion_overview

L'ottava "Relazione sulla coesione europea"⁽¹⁵⁾, pubblicata lo scorso febbraio, analizza nel dettaglio gli impatti già ad oggi visibili della politica di coesione 2014-2020.

Il monitoraggio delle spese della politica di coesione è stato infatti considerevolmente rafforzato nel periodo 2014-2020 rispetto al periodo precedente (2007-2013). Tre volte all'anno sono disponibili dati finanziari più dettagliati e più strutturati, unitamente a una serie più completa di indicatori comuni di output per il sostegno erogato dal FESR, dall'FSE e dall'FC, e a indicatori comuni di risultato per il sostegno dell'FSE, che mostrano i risultati diretti delle spese. Tuttavia, fa notare la stessa relazione, le spese finanziate dai fondi del periodo 2014-2020 potranno proseguire fino alla fine del 2023 per cui, in molti casi, i valori degli indicatori fanno riferimento a progetti o misure ancora in corso al termine del 2020. Questo implica che i risultati finora emersi forniscano un quadro ancora incompleto dei risultati complessivi raggiunti dai programmi in questione. Interessante notare come la relazione divida già gli impatti analizzati del settennato 2014-2020 nei cinque obiettivi strategici della programmazione 2020-2027. Passeremo brevemente in rassegna i principali impatti della coesione 2014-2020 così come evidenziati dagli indicatori sviluppati dalla Commissione europea e riportati nell'ottava "Relazione sulla coesione europea".

Gli indicatori sviluppati per quanto riguarda l'obiettivo "Un'Europa più intelligente" evidenziano che oltre 1,4 milioni di imprese avevano ricevuto sostegno entro la fine del 2020 e che altre 600.000 circa riceveranno sostegno se i progetti selezionati saranno completati. Mostrano anche che 23.800 imprese beneficiarie del sostegno hanno introdotto nuovi prodotti e altre 16.000 lo faranno entro la fine del 2023 se tutti i progetti selezionati saranno intrapresi. Infine, rilevano che gli obiettivi fissati potrebbero essere raggiunti o superati entro la fine del 2023 in tutti i casi, tranne l'obiettivo riguardante l'accesso della popolazione alla banda larga. In quest'ultimo caso il sostegno si è concentrato in Spagna, Italia e Polonia, dove i progressi nell'attuazione sono stati relativamente lenti a livello aggregato e quindi, alla fine del 2020, la popolazione con accesso alla banda larga rappresentava solo il 46% dell'obiettivo del 2023⁽¹⁶⁾.

Per quanto riguarda l'OS 2, "Un'Europa più verde", invece, a fine 2020 i finanziamenti per i progetti selezionati nell'ambito di questi obiettivi superavano di circa il 12% i finanziamenti UE disponibili, mentre si stima che 29 miliardi di EUR (il 42% dell'importo totale UE assegnato) siano stati spesi per progetti di investimento. Gli investimenti in energia sostenibile sono stati sostenuti nel periodo in questione in quasi tutti gli Stati membri, mentre quelli in infrastrutture ambientali (per migliorare l'approvvigionamento idrico, il trattamento delle acque reflue e la gestione dei rifiuti) e nella prevenzione dei rischi si sono concentrati soprattutto negli Stati membri in

(15) Commissione Europea, Ottava Relazione sulla Coesione, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report

(16) *Ibidem*, p. 274

via di sviluppo dell'Europa orientale e nelle regioni meno sviluppate e in transizione dell'Europa meridionale. Gli investimenti nel trasporto urbano pulito (linee di metropolitana e tram) sono oggetto di sostegno solo in un esiguo numero di Stati membri. Gli indicatori evidenziano anche che, per alcuni, i risultati alla fine del 2020 erano di molto inferiori agli obiettivi fissati (solo il 21% dell'obiettivo nel caso della riduzione delle emissioni di gas a effetto serra). Questo in parte riflette l'attuazione relativamente lenta dei progetti, come suggerito dal tasso di spesa relativamente basso, ma è anche segno del fatto che i progetti in questione consistono prevalentemente in investimenti in infrastrutture che richiedono diversi anni per la pianificazione e ulteriori anni per la realizzazione⁽¹⁷⁾.

Per quanto riguarda l'OS3 "Un'Europa connessa", gli indicatori evidenziano che alla fine del 2020 erano stati costruiti poco meno di 2.400 km di nuove strade, la maggior parte delle quali sulla rete TEN-T, e altri 6.000 km erano stati rinnovati. In entrambi i casi tali risultati rappresentano circa due terzi degli obiettivi fissati per il 2023, mentre in caso di completamento dei progetti selezionati la lunghezza delle strade interessate supererebbe gli obiettivi in modo sostanziale.

D'altra parte, l'output dei progetti sul miglioramento della rete ferroviaria alla fine del 2020, sia quelli della rete TEN-T sia altri, è stato molto inferiore all'obiettivo del 2023, il che è più tipico degli investimenti infrastrutturali pluriennali su larga scala, che solitamente richiedono tempi piuttosto lunghi per essere completati. Tuttavia, in questo caso, le cifre dei progetti selezionati indicano che gli obiettivi non saranno raggiunti, proseguendo una tendenza sul lungo periodo —già evidente nei periodi precedenti— secondo cui i progetti ferroviari hanno maggiori difficoltà a essere completati rispetto ai progetti stradali⁽¹⁸⁾.

Per l'obiettivo strategico 4, "Un'Europa sociale", alla fine del 2020, le strutture sanitarie costruite coprivano 53,3 milioni di persone, pari già all'80% dell'obiettivo per il 2023; e se i progetti selezionati per il finanziamento andranno a buon fine, saranno circa 88,9 milioni le persone coperte da servizi migliorati, un traguardo ben oltre l'obiettivo. Gli investimenti in infrastrutture per l'infanzia e l'istruzione avevano già migliorato o aumentato la capacità per 19,8 milioni di bambini o studenti entro la fine del 2020, ben oltre l'obiettivo; e se i progetti selezionati saranno completati, tale cifra salirà a più di 25 milioni. Il risultato degli investimenti in siti turistici e culturali è più modesto rispetto all'obiettivo: l'aumento del numero di visitatori nei siti interessati è stato di 25,4 milioni entro la fine del 2020, solo il 40% dell'obiettivo per il 2023. In questo caso, però, le conseguenze drammatiche della pandemia della COVID-19 potrebbero far sì che il numero di visitatori non raggiunga l'obiettivo.

Per l'obiettivo strategico 5, "Un'Europa più vicina ai suoi cittadini", gli indicatori comuni evidenziano che 15,2 milioni di metri quadrati di spazi aperti erano stati creati o ripristinati grazie agli investimenti effettuati fino alla fine del 2020; e che se i progetti selezionati verranno completati realizzando quanto previsto, tale cifra salirà

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*, p. 283

⁽¹⁸⁾ *Ibidem*, p. 286

a 53,4 milioni entro la fine del 2023. Essi mostrano anche che, sebbene gli edifici costruiti o ristrutturati nelle aree urbane sostenute rappresentino solo il 30% dell'obiettivo in termini di spazio interessato, l'obiettivo sarà superato se i progetti selezionati saranno completati⁽¹⁹⁾.

Particolarmente rilevante per i nostri fini notare come nelle regioni meno sviluppate d'Europa si registri un livello degli impegni dei Fondi SIE più elevato (115,2%) rispetto a quelle più sviluppate (110,8%) e in transizione (112,4%). Dal punto di vista della spesa le regioni più sviluppate fanno registrare, invece, il 62,1% delle risorse spese, contro il 59,5% delle regioni meno sviluppate e il 55% delle regioni in transizione.

Per quanto riguarda la ricezione e l'avanzamento della Politica di Coesione europea in Italia, il nostro Paese registra un livello di spesa pari al 51,7% delle risorse programmate, al di sotto della media comunitaria (56,5%). Il valore delle risorse impegnate si attesta, invece, per l'Italia all'87,8%, anche in questo caso registrando un valore inferiore alla media comunitaria che è del 101,6%, in overbooking rispetto al programmato⁽²⁰⁾.

La situazione italiana negli impegni e nella spesa per Fondo mostra una performance di impegni di circa 13 punti percentuali in meno rispetto alla media europea per il FESR, con un valore pari al 98,1%, e con un livello della spesa dello stesso Fondo che si mantiene di circa 4 punti percentuali inferiore alla media europea (il 52,1% contro il 55,9% europeo).

Se si guarda all'FSE, l'Italia registra ancora uno scarto rispetto alla media europea, anche se in miglioramento, sia con riferimento agli impegni che ai pagamenti. Infatti, gli impegni italiani al 30 giugno 2021 per questo Fondo sono al 93,6% del programmato contro il 104,9% europeo, mentre la spesa si attesta al 56,2% contro il 60,5% europeo. È evidente, tuttavia, che il Fondo Sociale Europeo è stato quello che più di altri Fondi ha contribuito a fronteggiare la crisi generata dalla pandemia e questo è certamente uno dei motivi principali del recupero in termini di impegni e spesa riferibili a questo Fondo nel corso dell'ultimo anno.

Le regioni italiane meno sviluppate hanno una capacità di impegno di oltre 12 punti percentuali inferiore alla media dell'Unione (102,8% contro 115,2%), ed anche una performance di spesa decisamente al di sotto (il 54,3% contro il 59,5% europeo). Le regioni italiane più sviluppate sono, invece, più in linea con il livello di spesa medio europeo (anzi leggermente al di sopra della media) registrando un 62,3% contro un 62,1% europeo, mentre quelle in transizione fanno rilevare in termini di spesa un ritardo rispetto alla media europea, anche se inferiore a quelle meno sviluppate (48,5% contro il 55%)⁽²¹⁾.

(19) *Ibidem*, p. 290

(20) IFEL Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021", dicembre 2021, p. 12, <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/10925-la-dimensione-territoriale-nelle-politiche-di-coesione-stato-di-attuazione-e-ruolo-dei-comuni-nella-programmazione-2014-2020-undicesima-edizione-2021>

(21) *Ibidem*, p. 15

Come già accennato all'interno della precedente sezione di questo capitolo, le risorse per l'Italia del periodo 2014-2020 sono gestite attraverso 59 Programmi Operativi di cui 12 a titolarità di amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali - PON), e 47 a titolarità delle amministrazioni regionali (39 Programmi Operativi Regionali - POR e 8 Programmi di Cooperazione Territoriale - PO CTE). Guardando alle risorse impegnate, si riduce la tendenza spesso evidenziata in passato circa la maggiore capacità riscontrabile in capo ai Programmi Operativi Nazionali, i quali, con riferimento a ciascuna categoria di regione interessata, facevano registrare risultati nettamente maggiori rispetto a quelli relativi ai Programmi Operativi Regionali. Al 30 giugno 2021, i POR delle regioni più sviluppate, infatti, fanno rilevare performance superiori ai PON, con un livello di impegni pari al 91,4% a fronte dell'80,8% dei PON. Diversa la situazione nelle regioni meno sviluppate ed in quelle in transizione. Nelle regioni meno sviluppate infatti i PON fanno registrare impegni pari all'89,8%, mentre i POR si attestano all'80,4%. In termini di pagamenti, in generale, la forbice si riduce ed i valori tendono ad allinearsi. Nelle regioni meno sviluppate la spesa dei PON è pari al 53,1% mentre quella dei POR è pari al 50,4%. Nelle regioni più sviluppate, in termini di pagamenti, la situazione al 30 giugno 2021 appare migliore rispetto al resto del Paese (56,2% PON e 62,3% POR)⁽²²⁾.

Anche per quanto riguarda i dati relativi ai singoli Programmi Operativi, siamo ancora in presenza di performance molto differenziate. L'analisi dei singoli PON ci consegna un quadro nel quale alcuni Programmi fanno registrare dei livelli di impegno del 100% o superiori (PON Iniziativa PMI, PON Ricerca e Innovazione e PON Imprese e Competitività) o molto vicini, come il 97,5% del PON Per la Scuola e il 95,2% del PON Infrastrutture e Reti. In termini di impegni i PON meno performanti sono il PON Cultura e Sviluppo (53,3%), il PON Iniziativa Occupazione Giovani (56,7%) e il PON Legalità (57,2%).

Sul fronte dei pagamenti il PON Imprese e Competitività fa registrare il livello più alto con il 78,6%. Sotto i 40 punti percentuali si posizionano invece i pagamenti del PON Inclusione (27,4%) e del PON Cultura e Sviluppo (37,6%). Gli OT 2014-2020 nei quali si rilevano le maggiori criticità attuative sono il 4 "Energia sostenibile e qualità della vita", che registra un avanzamento degli impegni pari al 69,5% e dei pagamenti pari al 43,0% del programmato, il 5 "Clima e rischi ambientali" con il 65,1% di impegni e il 38,3% di pagamenti, il 6 "Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse" con il 69,2% di impegni e il 43,4% di pagamenti, e l'11 "Rafforzamento della capacità istituzionale" che presenta impegni pari al 66,9% e pagamenti pari al 34,2%⁽²³⁾.

⁽²²⁾ *Ibidem*, p. 20

⁽²³⁾ *Ibidem*, p. 25

In generale, sono gli OT riferibili alla crescita intelligente (1, 2 e 3) che registrano i migliori livelli di performance assieme a quelli sulla mobilità e sull'istruzione. Una maggiore difficoltà di avanzamento si riscontra per gli OT riferibili alla crescita verde e all'inclusione sociale⁽²⁴⁾.

L'undicesima edizione del rapporto "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione", pubblicato nello scorso dicembre dalla fondazione iFEL afferente ad ANCI approfondisce il ruolo dei comuni italiani nella gestione e nella fruizione della politica di coesione europea per il settennato 2014-2020.

Secondo l'iFEL, i progetti FESR che vedono i Comuni come soggetto beneficiario sono complessivamente 13.187. Di questi, il 54% è riferibile a Programmi Operativi Nazionali, per un totale di 963 milioni di euro, il 19% del totale delle risorse. Il restante 46% dei progetti appartiene a Programmi Operativi Regionali, con un importo complessivo di oltre 4 miliardi di euro⁽²⁵⁾.

I progetti afferenti alle risorse FESR 2014-2020 con Comuni beneficiari sono più di 6.000 e coinvolgono direttamente circa un terzo delle amministrazioni comunali italiane.

La maggiore concentrazione degli interventi è presente a livello delle 5 regioni meno sviluppate, dove si individuano 3.711 progetti, pari a oltre il 60% del totale a livello nazionale, gestiti da più di 1.000 comuni. In queste aree si rileva anche il maggiore coinvolgimento di Comuni (il 67,7% del totale dell'area) e di concentrazione delle risorse (3 miliardi, il 74,5% del totale).

Tassi di partecipazione dei Comuni elevati, superiori al 90%, si rilevano in Puglia e Basilicata, così come in Umbria (che faceva parte della categoria delle regioni più sviluppate).

Poco meno di un terzo degli interventi in capo ai Comuni riguarda l'efficientamento energetico, seguono i progetti per la tutela dell'ambiente (17,6%), l'istruzione (16,9%), l'attrazione culturale, naturale e turistica (14,1%) e l'inclusione sociale (10,4%).

Nelle regioni più sviluppate si registra una massiccia concentrazione di interventi, prossima al 60% del totale, su tematiche connesse all'energia e all'efficientamento energetico, risultando del tutto assenti o residuali progetti riferibili alle tematiche istruzione, servizi di cura per infanzia e anziani e competitività per le imprese. Nelle regioni in transizione si conferma il forte impatto della tematica energetica (53,3%). Anche qui risultano assenti progetti in tema di istruzione e servizi di cura, e residuali quelli connessi alla competitività delle imprese. Diversamente, a livello di regioni meno sviluppate, poco meno del 30% degli interventi è afferente al tema dell'istruzione e risultano assenti i temi competitività per le imprese e ricerca e innovazione⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ *Ibidem*, p. 27

⁽²⁵⁾ *Ibidem*, p. 68

⁽²⁶⁾ *Ibidem* p. 72

Il rapporto dell'iFEL osserva anche come, probabilmente in ragione della maggiore strutturazione amministrativa, la percentuale di comuni attuatori aumenti al crescere della loro popolosità, passando dal 23,6% degli enti sotto i 2.000 abitanti all'82,4% dei comuni tra i 60mila e i 250mila cittadini. Tra i 12 comuni più popolosi la percentuale scende leggermente a quota 75%.

Altrettanto rapidamente crescono i dati relativi alla dimensione finanziaria dei progetti, passando da una media di circa 414mila euro per i piccolissimi comuni, agli oltre 6,6 milioni di euro di media per i circa 70 progetti attuati da grandi città sopra i 250.000 abitanti. Guardando invece al numero medio di progetti attuati per ciascun comune beneficiario, si vede come si passi dagli 1,5 interventi dei piccoli comuni, agli 8 progetti delle grandi città⁽²⁷⁾.

Per quanto riguarda invece il Fondo Sociale Europeo, il rapporto iFEL segnala che i progetti con Comuni beneficiari sono oltre 6.700 (pari all'1,7% del totale), dei quali il 93,5% concentrato in Programmi Operativi Regionali e più di 400 finanziati nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali. Va tuttavia segnalato come questi ultimi, con un valore complessivo superiore ai 404 milioni di euro, assorbano oltre un terzo del totale delle risorse destinate ai comuni⁽²⁸⁾.

Guardando nel dettaglio i progetti con Comuni beneficiari finanziati da Programmi Operativi Nazionali, si nota che circa il 68% degli stessi è finanziato dal PON Inclusione ed un altro 30% dal PON Città metropolitane. Infine, 6 progetti trovano la propria fonte di finanziamento nel PON Legalità e 5 nel PON Per la scuola.

Complessivamente, i Comuni beneficiari di interventi a valere sulle risorse POR FSE 2014-2020 sono 2.053, pari al 26% dei comuni italiani. Tale percentuale, in media, è abbastanza prossima tra regioni più sviluppate (27,7%) e meno sviluppate (28,3%), con picchi superiori al 50% in Toscana (70,7%), nelle Marche (59,1%), nel Lazio (55,8%) e in Campania (51,5%). Invece, nelle regioni in transizione, l'incidenza di comuni beneficiari è minore, restando al di sotto del 10%.

Il maggior numero di progetti POR FSE con comuni beneficiari si rileva in Lombardia (2.456) e a grande distanza in Toscana (1.006)⁽²⁹⁾.

Sul versante delle risorse, le regioni meno sviluppate contano gli importi più alti, ossia 351 milioni di euro, precisamente 50 milioni in più delle regioni più sviluppate. Spicca il dato della Puglia, con oltre 184 milioni di euro e quello della Lombardia, a quota 101 milioni. In 3 regioni, ossia Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Basilicata, non sono stati segnalati comuni beneficiari dei POR FSE 2014-2020.

Gli interventi a regia comunale si concentrano prevalentemente su due temi: l'80% delle operazioni riguarda l'inclusione sociale, mentre un altro 16% circa è dedicato all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori. Il tema del rafforzamento della capacità della PA raccoglie al proprio interno 213 progetti, mentre quello dell'istruzione non arriva a 30 interventi.

⁽²⁷⁾ *Ibidem*, p. 76

⁽²⁸⁾ *Ibidem*, p. 82

⁽²⁹⁾ *Ibidem*, p. 84

Con riferimento, invece, alla dimensione finanziaria dei progetti in capo ai Comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FSE, la stragrande maggioranza delle operazioni è di taglia piccola: circa il 77% di questi non supera i 100mila euro di valore, dato che arriva al 95% se consideriamo anche i progetti fino a 500mila euro. I grandi progetti con taglia superiore al milione di euro rappresentano soltanto l'1,2%, assorbendo però complessivamente circa il 18% delle risorse disponibili⁽³⁰⁾.

Passiamo ora a vedere più da vicino l'attuazione della Politica di Coesione europea 2014-2020 in Liguria. Per farlo ci serviremo sempre del rapporto "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione" di iFEL e del portale OpenCoesione, poiché, come rileva la stessa iFEL, la Regione Liguria è l'unica che non ha reso pubblico il POR FESR 2014-2020 nella versione rimodulata a seguito delle misure adottate per emergenza Covid e approvata dalla CE, né ha pubblicato le Relazioni annuali di attuazione del 2019 e del 2020, di cui è disponibile solo la sintesi per il cittadino; infine, non sono stati pubblicati gli atti relativi agli ultimi Comitati di Sorveglianza svolti.

La Liguria ad oggi ha impegnato il 75,8% dei fondi spettanti per la coesione 2014-2020 e i pagamenti effettuati si fermano al 49,6%, dato che ne fa la terzultima tra le regioni più sviluppate italiane (prima di Marche e Umbria)⁽³¹⁾.

Secondo il portale OpenCoesione, nella regione sono attivi 15.870 progetti finanziati con 3,7 miliardi di euro provenienti dalla Politica di Coesione europea. Quasi la metà dei fondi sono dedicati al settore Ricerca e innovazione, il 23% agli investimenti sull'occupazione, il 13% all'ambiente. Questi tre macro-temi impegnano più dei due terzi dei finanziamenti disponibili. I finanziamenti più ingenti si registrano nelle aree urbane dei capoluoghi di provincia, ma a livello di finanziamento pro-capite spiccano alcune aree interne come l'Alta Val Trebbia e la Val di Vara (coinvolte anche, come vedremo, dalla SNAI).

La serie storica di impegni e pagamenti evidenzia alcune importanti difficoltà nei primi quattro anni di programmazione (all'inizio del 2019 era stato impegnato appena un terzo del budget e nemmeno il 20% era stato pagato), mentre dal 2019 sia impegni che pagamenti registrano una buona impennata arrivando a stabilirsi sui numeri attuali prima evidenziati⁽³²⁾.

Per quanto riguarda il POR FESR della Liguria 2014-2020, esso si articola in 5 obiettivi tematici che trovano attuazione in 6 assi di intervento: ricerca e innovazione, agenda digitale, competitività delle imprese, energia, difesa del territorio e città. I finanziamenti si sono concentrati maggiormente sull'asse 3 sulla competitività delle imprese (173 milioni di euro), sull'asse 1 sulla ricerca e innovazione (88 milioni) e sull'asse 4 sull'energia (59 milioni). A fine 2020 risultava impegnato il 64,20% delle risorse previste dal POR FESR Liguria, mentre i pagamenti si attestavano al 40,10%.

(30) *Ibidem*, p. 88

(31) *Ibidem*, p. 22

(32) OpenCoesione, Regione Liguria, ciclo di programmazione 2014-2020, https://opencoesione.gov.it/it/territori/liguria-regione/?ciclo_programmazione=2

I due assi su cui lo iato tra finanziamenti previsti e finanziamenti impegnati è maggiore sono proprio i più rilevanti, con l'asse 1 "Ricerca e innovazione" che vede impegnato al 31 dicembre 2020 il 62,5% delle risorse, mentre l'asse 3 "Competitività delle imprese" che registra impegni per poco più della metà delle risorse stanziato⁽³³⁾. Secondo la "Sintesi per il cittadino" del 31 dicembre 2020, le imprese finanziate dal POR FESR Liguria erano 6.178, i nuovi ricercatori assunti grazie alle risorse della coesione erano 214, la popolazione coperta dai miglioramenti sui servizi digitali era di 1 milione e 330.000 e la riduzione dei consumi degli edifici pubblici pari a 13 milioni di kWh/anno⁽³⁴⁾.

Possiamo ora mettere in risalto i punti di questa lunga analisi che più occorre rilevare per il corso della nostra trattazione. In particolare, è importante sottolineare ancora una volta che la programmazione 2014-2020 ha segnato importanti passi avanti verso un approccio trasversale di tipo *place-based* (e quindi adeguato all'ampliamento delle capacità dei territori), così come auspicato dall'"Agenda" di Fabrizio Barca. Lo stesso Barca in una pubblicazione del "Centro Studi sul Federalismo" del 2018 riconosce che "alla logica dei 'grandi progetti cantierabili' dove contano i fondi spesi e gli output prodotti (km di strada, ore di formazione prestate, ecc.), si è sostituita la logica di 'grandi strategie con effetti misurabili sull'outcome', ossia sulla qualità di vita delle persone"⁽³⁵⁾.

Nonostante le importanti innovazioni e un approccio rivoluzionato rispetto al passato, permangono tuttavia importanti criticità soprattutto per quanto riguarda l'implementazione della Politica di Coesione.

Sebbene gli indicatori non tengano ancora ovviamente conto dei progetti non terminati o il cui finanziamento è stato impegnato ma l'attuazione non ancora cominciata, così come non possono tenere conto degli impatti sul lungo periodo, abbiamo visto come il livello delle spese impegnate e implementate in Italia sia inferiore alla media comunitaria, sia per quanto riguarda il FESR, sia per quanto riguarda l'FSE. Abbiamo anche rilevato come, sia a livello europeo sia a livello italiano, le regioni meno sviluppate registrino performance minori in termini di impegni e di spese rispetto a quelle più sviluppate. Questo genera sia un problema di efficacia della Politica di Coesione, poiché le regioni meno sviluppate non riescono ad usufruire di tutto il potenziale a disposizione per innescare il processo di *catching-up*; sia un problema di efficienza, in quanto la maggiore fetta dei fondi SIE è dedicata alle regioni che hanno minore capacità di trasformare quelle risorse in funzionamenti del territorio.

È indicativo il fatto che, in Italia, per la prima volta, in alcune delle regioni più sviluppate l'apporto del POR sia maggiore di quello del PON, cosa che tuttavia è

(33) Regione Liguria, "POR FESR Liguria 2014-2020 - Sintesi per il cittadino", Genova, 31/12/2020, <https://www.regione.liguria.it/component/publiccompetitions/document/42550.html?view=document&id=42550:speciale-sintesi-per-il-cittadino-i-risultati-programmazione-por-fesr-anno-2020-giugno-2021&Itemid=>

(34) *Ibidem*

(35) Fabrizio Barca, "Politica di coesione: tre mosse", Istituto Affari Internazionali (IAI) e Centro Studi sul Federalismo (CSF), aprile 2018, https://www.csffederalismo.it/images/CSF-IAI_QFP/CSF-IAI_RP_FBarca_PoliticadiCoesione_QFP_Aprile2018.pdf

ben lunghi dall'avvenire nelle regioni meno sviluppate. Abbiamo visto come la percentuale dei Comuni attuatori di risorse derivanti dalla politica di coesione in Italia aumenti al crescere della loro popolosità, fatto che il rapporto iFEL sulla dimensione territoriale delle politiche di coesione attribuiva alla "maggiore strutturazione amministrativa"⁽³⁶⁾ dei Comuni più popolosi.

E in effetti il tema centrale per quanto riguarda le disfunzionalità dell'attuazione della Politica di Coesione 2014-2020 pare essere proprio quella che lo stesso Barca chiama "capacitazione amministrativa"⁽³⁷⁾. Il concetto non si limita infatti a quello di "risorse umane" o di "capitale umano" presente nella PA, perché chiama in causa almeno anche una dimensione relazionale afferente ai rapporti tra portatori di interesse e tra questi e le istituzioni, una strutturale legata alle risorse mobili e immobili che una data amministrazione possiede, una dinamica legata all'abitudine storica nei confronti di *best-practises*.

Peraltro, in Italia, quello afferente al "Rafforzamento della capacità istituzionale" è stato l'Obiettivo Tematico 2014-2020 in cui si sono riscontrate le maggiori criticità attuative, con solo il 66,9% degli impegni e il 34,2% dei pagamenti effettuati.

In generale, le performance italiane peggiori in termini di impegni e di attuazioni sono state registrate per gli OT maggiormente ambiziosi e che riguardano i cambiamenti sistemici, come il 4 "Energia sostenibile e qualità della vita", che registra un avanzamento degli impegni pari al 69,5% e dei pagamenti pari al 43,0% del programmato, il 5 "Clima e rischi ambientali" con il 65,1% di impegni e il 38,3% di pagamenti, il 6 "Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse" con il 69,2% di impegni e il 43,4% di pagamenti⁽³⁸⁾. Anche per quanto riguarda l'inclusione sociale, fondamentale per mitigare scetticismo e distacco rispetto alle istituzioni europee di alcuni territori e di molti cittadini, secondo Barca i seppur incoraggianti risultati ottenuti dalla programmazione 2014-2020 sono "assolutamente inadeguati rispetto alle aspettative dei cittadini europei sfavoriti dai processi in atto e alla necessità (...) di fissare alcuni elementi di un contratto sociale fra cittadini europei e Unione"⁽³⁹⁾. Barca rileva che nel frenare gli elementi più ambiziosi della nuova politica di coesione 2014-2020 ha avuto un peso rilevante "l'ideologia neo-liberista ancora così forte nei palazzi di Bruxelles"⁽⁴⁰⁾, ma allo stesso modo ritorna sull'influenza conservatrice che le élite locali spesso hanno: "Tale classe dirigente, specie quando ha a lungo prevalso una logica compensativa, è spesso attivamente contraria ai processi innovativi, che potrebbero vederla perdente"⁽⁴¹⁾. Dunque l'ex ministro individua nella Commissione europea quel "decisore esogeno" fondamentale per l'approccio *place-based*: "Ecco il 'valore aggiunto europeo' che si va cercando, ciò che l'Unione può fare meglio degli Stati nazionali: agire come 'spettatore imparziale e giusto' che, da un lato, legittimi le autorità locali di governo – largamente il livello

(36) iFEL Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021", p. 76

(37) Fabrizio Barca, "Politica di coesione: tre mosse", p. 9

(38) iFEL Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021", p. 27

(39) Fabrizio Barca, "Politica di coesione: tre mosse", p. 9

(40) *Ibidem*

(41) *Ibidem*, p. 7

sub-nazionale più importante in Europa– e dall’altro destabilizzi ogni equilibrio locale di sottosviluppo attraverso robusti strumenti operativi”⁽⁴²⁾.

Se dunque da una parte la Commissione dovrebbe rafforzare il suo ruolo per così dire da programmatore esogeno, dall’altra le autorità locali devono essere investite di maggiori deleghe e più importanti ruoli. A questo proposito, fa notare sempre Barca, nonostante la programmazione 2014-2020 abbia introdotto nuovi strumenti per consentire ai Comuni di costituire strategie integrate di territorio, sottraendosi alle filiere settoriali de-contestualizzate, “solo il 9 per cento dei fondi appare nei fatti assegnato a progetti integrati territoriali, la delega di responsabilità ai livelli locali di governo ha incontrato molti ostacoli e la permanenza di una separazione della coesione in cinque fondi mantiene una deriva settoriale che previene la costruzione di strategie”⁽⁴³⁾.

In ultimo, ancora una volta un ruolo fondamentale nella definizione delle priorità e delle esigenze locali ha “quel confronto acceso, informato e ragionevole sui territori, aperto alla conoscenza dei centri di competenza esterni, privati e pubblici”⁽⁴⁴⁾. La nuova governance e il Codice di condotta per il partenariato hanno messo le basi affinché quel confronto avvenga e sia aperto a tutti i soggetti interessati dall’uso dei fondi. Secondo Barca, “questo indirizzo è divenuto realtà quando le autorità nazionali hanno saputo coglierlo, come in alcuni Stati membri nel caso della Smart Specialization Strategy o in Italia per la Strategia nazionale per le aree interne o nel costruire lo strumento innovativo di OpenCoesione. Ma è mancato l’impulso politico europeo a farne una leva radicale e diffusa di apertura ai cittadini”⁽⁴⁵⁾.

Molte di queste indicazioni sembrano essere recepite all’interno del disegno voluto dalla Commissione per la Politica di Coesione 2021-2027. Anche nella bozza dell’Accordo di partenariato italiano sembra essere compresa la necessità di ampliare la capacitazione amministrativa dei soggetti attuatori con l’obiettivo di migliorare le performance nelle due dimensioni di efficienza ed efficacia.

Inoltre, si fa più accentuata la direzione politica verso un approccio *place-based*, in particolare attraverso gli strumenti afferenti al nuovo Obiettivo 5 “Un’Europa più vicina ai suoi cittadini”, all’interno del quale i principi della partecipazione e della governance multilivello sono ribaditi con frequenza.

5.3 - La Politica di Coesione 2021-2027

Come già accennato, la prima grande novità della Politica di Coesione europea per il settennato 2021-2027 è uno schema di intervento più sintetico e moderno, con soli cinque *policy objectives* principali:

1 - Un’Europa più competitività e intelligente;

⁽⁴²⁾ *Ibidem*, p. 8

⁽⁴³⁾ *Ibidem*

⁽⁴⁴⁾ *Ibidem*, p. 9

⁽⁴⁵⁾ *Ibidem*

- 2 - Un'Europa più verde, che attui la transizione verso una situazione di zero emissioni;
- 3 - Un'Europa più connessa;
- 4 - Un'Europa più sociale e inclusiva;
- 5 - Un'Europa più vicina ai suoi cittadini, attraverso la promozione di sviluppo sostenibile e integrato in ogni tipo di territorio.

Il FESR supporterà tutti e cinque gli obiettivi, ma in particolare i primi due. L'FSE, rinominato FSE+, si concentrerà principalmente sull'obiettivo 4, mentre il Fondo di Coesione per i Paesi per cui è previsto supporterà gli obiettivi 2 e 3⁽⁴⁶⁾.

Dal punto di vista dei fondi, la maggiore novità è rappresentata dall'introduzione del Just Transition Fund, un nuovo strumento finanziario che mira a fornire sostegno ai territori che devono far fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica. In particolare, esso è volto a garantire che il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi climatici assunti nell'ambito dell'European Green Deal - finalizzato a rendere l'UE climaticamente neutra entro il 2050 - avvenga in modo equo e non lasci indietro nessuno. Al fine di conseguire l'obiettivo di una neutralità climatica dell'UE in modo efficace ed equo, il Fondo per una transizione giusta fornirà sovvenzioni nelle regioni e nei settori che sono maggiormente esposti alle ripercussioni della transizione a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili, tra cui il carbone, la torba e lo scisto bituminoso, e dai processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra⁽⁴⁷⁾. Per questo motivo, il JTF è stato inserito all'interno dello schema della Politica di Coesione. A questo proposito l'Italia ha indicato l'area del Sulcis Iglesiente e l'area di Taranto quali destinatarie della propria quota di Fondo, con una dotazione di circa un miliardo di euro⁽⁴⁸⁾.

Per accedere al sostegno del Fondo, gli Stati membri dovranno presentare i propri Piani territoriali per una transizione giusta, all'interno dei quali inseriranno, con un orizzonte temporale fino al 2030, la tipologia di interventi necessari per affrontare le sfide di breve e di lungo periodo connesse al percorso di transizione. Tali piani delineeranno le aree di intervento specifiche, sulla base degli effetti economici e sociali della transizione, in particolare per quanto riguarda le perdite occupazionali previste e la trasformazione dei processi produttivi degli impianti industriali a più alta intensità di gas a effetto serra.

Un'altra novità interessante è il potenziamento del programma Interreg, con due obiettivi di policy addizionali a sua disposizione: “Una migliore governance per la cooperazione” e “Un'Europa più sicura”.

La coesione 2021-2027 introduce inoltre condizionalità legate al clima, un singolo set di regole per otto fondi tra cui i tre SIE, riducendo significativamente

(46) Commissione Europea, EU Cohesion Policy 2021-2027, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/2021_2027/#6

(47) Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, “Che cos'è il Just Transition Fund”, <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/just-transition-fund/che-cose/>

#:-:text=Il%20Fondo%20per%20una%20transizione.transizione%20verso%20la%20neutralit%C3%A0%20climatica.

(48) Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, JTF Il Piano italiano, <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/just-transition-fund/il-piano-italiano/>

l'ammontare della legislazione secondaria e alleggerendo la struttura di audit e report, resi tuttavia più frequenti. In alcuni programmi è infine stata introdotta l'opzione per i costi semplificati (SCO), che permette per progetti minori una procedura di selezione semplificata.

I programmi in generale dovrebbero essere stati resi maggiormente flessibili per adattarsi alle nuove sfide e a un mondo in emergenza⁽⁴⁹⁾.

Per quanto riguarda la ripartizione del budget totale di 392 miliardi destinato alla Politica di Coesione, 11,3 miliardi saranno trasferiti al meccanismo per collegare l'Europa e 2,5 miliardi saranno impiegati per gli strumenti finanziari e l'assistenza tecnica a sostegno dei programmi.

Il finanziamento diretto dei progetti per l'occupazione e la crescita a livello nazionale e regionale ammonta a ulteriori 369 miliardi. Il presente finanziamento è assegnato al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (215 miliardi), al Fondo Sociale Europeo Plus (poco meno di 98 miliardi), al Fondo di coesione (36 miliardi) e al Fondo per una transizione giusta (19 miliardi).

Il finanziamento nell'ambito del FESR e dell'FSE+ è fornito in base alla classificazione delle 240 regioni designate dell'UE in virtù del sistema NUTS 2. Le dotazioni iniziali per Interreg ammontano invece a 9 miliardi.

È interessante notare che la legislazione per la programmazione 2021-2027 permette trasferimenti dall'iniziale allocazione di risorse sia tra i fondi sia tra categorie di regioni. Questi trasferimenti possono essere decisi in fase di approvazione dell'Accordo di partenariato con gli Stati membri.

Per quanto riguarda la categorizzazione delle regioni, le 240 NUTS 2 dell'UE-27 sono state divise in meno sviluppate (con PIL pro-capite inferiore al 75% della media europea, tenute ad erogare un co-finanziamento del 15%), in transizione (PIL pro-capite tra il 75% e il 100% della media dell'UE-27, tenute a erogare un cofinanziamento del 30 o 40%) e regioni più sviluppate (PIL pro-capite maggiore della media dell'UE-27 e co-finanziamento richiesto del 50 o 60%)⁽⁵⁰⁾.

Ad oggi, maggio 2022, solo alcuni Stati membri sono arrivati a siglare il proprio Accordo di Partenariato con la Commissione Europea. L'Italia, lo scorso 17 gennaio, ha inviato a Bruxelles la propria bozza di Accordo, che prevederebbe un'allocazione di risorse della Politica di Coesione di poco superiore ai 42 miliardi di euro, ai quali devono essere sommati 40 miliardi di cofinanziamento nazionale, per un totale di circa 82 miliardi di euro⁽⁵¹⁾.

Le regioni più sviluppate saranno chiamate ad assegnare ai primi due obiettivi almeno l'85% del totale delle risorse, di cui almeno il 30% destinato all'Obiettivo 2 "Un'Europa più verde". Nelle regioni in transizione, almeno il 40% delle risorse è

(49) European Commission, EU Cohesion Policy 2021-2027, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/2021_2027/#6

(50) European Commission, "European Structural and investment funds - Data", <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y>

(51) IFEL Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021", p. 170

attribuito all'Obiettivo 1 "Un'Europa più competitività e intelligente" e il 30% all'Obiettivo 2. Nelle regioni meno sviluppate, infine, almeno il 25% delle risorse è attribuito all'Obiettivo 1 e il 30% all'Obiettivo 2⁽⁵²⁾.

È interessante notare già da ora che la nuova programmazione, alla luce di questi criteri, vede quattro regioni italiane declassate rispetto al settennato 2014-2020. Infatti, Sardegna e Molise sono passate da "in transizione" a "meno sviluppata", mentre Marche e Umbria (che, ricordiamo, sono le ultime regioni per performance di impegni e di spese, subito dopo la Liguria) sono passate da "più sviluppata" a "in transizione"⁽⁵³⁾. Questo comporta un aumento dei fondi strutturali per queste regioni (e una diminuzione del co-finanziamento richiesto loro), ma altresì dovrebbe creare un senso di urgenza, in particolare nel rafforzamento della capacitazione amministrativa e di spesa dei fondi stessi.

I lavori preparatori per la definizione dell'accordo di partenariato sono iniziati nei primi mesi del 2019, con l'attivazione da parte del Dipartimento per le Politiche di Coesione di 5 tavoli aperti alle rappresentanze sociali e istituzionali, uno per ciascun Obiettivo di policy.

È interessante ai nostri fini notare come già all'interno dei tavoli preparatori siano state portate istanze in linea con lo sviluppo concettuale di questa trattazione, in particolare durante i lavori relativi al tavolo per l'obiettivo 2 è emersa la necessità di "affidarsi a una programmazione degli interventi strettamente correlata ai fabbisogni territoriali, uscendo dalla logica dei 'bandi ciechi'"⁽⁵⁴⁾. Dal Tavolo 5 invece risulta imprescindibile l'esigenza di "valorizzare e far evolvere il considerevole investimento istituzionale e amministrativo realizzato (per esempio le associazioni di comuni in attuazione SNAI, su cui torneremo nel prossimo capitolo)"⁽⁵⁵⁾.

Come già scritto, lo scorso 22 gennaio l'Italia ha inviato alla Commissione europea la propria proposta di Accordo di Partenariato, avviando dunque la fase più formale del negoziato.

La strategia italiana sostenuta nella bozza dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 indirizza i fondi disponibili principalmente verso interventi rivolti al conseguimento congiunto dei traguardi fissati in sede europea per un'economia climaticamente neutra (Green Deal europeo) e per una società giusta e inclusiva (Social Pillar europeo) nel più ampio contesto di adesione all'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile e in coerenza con le Strategie nazionali e regionali di Sviluppo sostenibile.

Già dalla presentazione della bozza viene evidenziata la necessità di rafforzare le strutture di partecipazione dei cittadini e dei soggetti privati, in particolare riguardo

(52) European Commission, "Eu Cohesion Policy 2021-2027" https://ec.europa.eu/regional_policy/it/2021_2027/#2

(53) Roberta Carlini, "Nuova geografia dei fondi europei: Molise e Sardegna tornano 'meno sviluppate'", in "La Repubblica", 20 gennaio 2020, https://www.repubblica.it/dossier/esteri/fondi-strutturali-europei-progetti-italia/2020/01/20/news/molise_e_sardegna_tornano_meno_sviluppate_con_la_nuova_geografia_dei_fondi_europei-246231638/

(54) iFEL Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021", p. 170

(55) *Ibidem*, p. 171

all'Obiettivo 2, emerge l'esigenza di valorizzare le iniziative progettuali fondate su strumenti partecipativi "in quanto in grado di responsabilizzare operatori e comunità locali nella corretta gestione delle risorse naturali"⁽⁵⁶⁾. Viene poi incoraggiato il coordinamento delle politiche e lo sviluppo dei partenariati in ambito provinciale e metropolitano, per favorire l'integrazione e la complementarità fra le politiche di intervento ordinarie e gli interventi aggiuntivi previsti dalla Politica di Coesione. Inoltre, viene specificato che "in continuità con i cicli di programmazione precedenti, l'azione dei fondi promuoverà, anche con supporto dedicato, la partecipazione delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile alla definizione e realizzazione di politiche ed interventi"⁽⁵⁷⁾.

La struttura per la gestione e la ripartizione delle risorse derivanti dalla Politica di Coesione europea è organizzata su 11 programmi nazionale (PN), 21 programmi regionali afferenti al FESR e 21 programmi regionali afferenti all'FSE+.

I Programmi Nazionali ideati sono:

- 1 - Innovazione e ricerca
- 2 - Sicurezza e legalità
- 3 - Equità in salute
- 4 - Salute
- 5 - Inclusione
- 6 - Giovani, donne e lavoro
- 7 - Scuola e competenza
- 8 - MetroPlus e città medie
- 9 - Cultura
- 10 - Capacità per la coesione
- 11 - Just Transition Fund

Tornando agli Obiettivi dell'accordo di Partenariato, quello che più è rilevante ai nostri fini analizzare è sicuramente il 5, "Un'Europa più vicina ai cittadini". La bozza dell'Accordo prevede soluzioni di sviluppo sentite proprie dagli attori e partenariati locali, da implementare attraverso Strategie territoriali locali (ST) che saranno, di norma, sostenute anche da altri OP con il contributo del FESR, del FSE Plus e del FEAMPA. A tali finalità contribuiscono, inoltre, ulteriori fonti finanziari comunitari e nazionali a vocazione territoriale.

L'Obiettivo 5 prevede un unico Obiettivo Specifico, volto a promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane e nelle aree diverse da quelle urbane.

L'Accordo, dopo aver specificato che almeno l'8% delle risorse FESR sarà destinato allo Sviluppo Urbano sostenibile, introduce le tipologie dei territori e gli orientamenti previsti per la programmazione. Per quanto riguarda le aree urbane, l'azione del

(56) Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, "Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027", bozza ufficiale del 17 gennaio 2022, p. 13

(57) *Ibidem*, p. 14

PON Metro 2014-2020 è confermata per le città metropolitane e in una prospettiva di area urbana vasta; per le “aree urbane medie e altri sistemi territoriali”, si prevede che le Strategie territoriali potranno anche essere espressione di altri sistemi territoriali inter-comunali al fine di migliorare l’organizzazione dei servizi e colmare deficit infrastrutturali prioritari nelle strategie regionali⁽⁵⁸⁾; per quanto riguarda le aree interne, viene perseguito l’approccio promosso dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne, accompagnandone il passaggio dalla fase di sperimentazione alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale, con proprie dotazioni, iniziative, modelli differenziati di intervento e regole di funzionamento, in un’ottica di semplificazione e ottimizzazione procedurale.

Il sostegno dei fondi FESR e FSE Plus nell’ambito delle Strategie Territoriali della SNAI continuerà per intervenire congiuntamente sui temi del lavoro-crescita economica e dei servizi essenziali per persone e comunità e per promuovere l’associazionismo comunale permanente delle aree coinvolte. La numerosità delle aree da sostenere dovrà ricercare un equilibrio tra il consolidamento delle aree già interessate nel ciclo 2014-2020 e la necessità di estendere l’opportunità di definire e attuare strategie in altri territori delle aree interne.

Infine, per le aree costiere, il focus verterà sullo sviluppare le opportunità e i principi di sostenibilità dell’economia blu nell’ambito di pesca, acquacoltura, turismo costiero, biotecnologia blu, energia oceanica, conoscenze oceanografiche, competenze, pianificazione dello spazio marittimo, sorveglianza e sicurezza marittima, strategie regionali per i bacini marittimi⁽⁵⁹⁾. I contenuti delle Strategie, rimarca l’Accordo, dovranno essere “espressione delle coalizioni locali⁽⁶⁰⁾”

A supporto degli attori territoriali impegnati nelle ST l’Accordo prevede diverse iniziative, come la promozione di condivisione di conoscenze delle pratiche operative e amministrative fra gli Enti locali coinvolti al fine di favorire l’utilizzazione dell’expertise disponibile, l’organizzazione di forme di presidio stabile nelle amministrazioni, anche ispirate a esperienze strutturate di alcune Regioni (ad esempio con gruppi intersettoriali e responsabilità formali di coordinamento) e azioni di supporto (nazionali e/o regionali) per accompagnare, soprattutto nelle situazioni più fragili, processi deliberativi o compiti tecnico-amministrativi complessi, anche attraverso il rafforzamento delle stazioni uniche appaltanti⁽⁶¹⁾.

A questo proposito, centrale nella strategia elaborata dalla Commissione Europea è lo sviluppo di quella che, commentando la programmazione 2014-2020, abbiamo chiamato “capacitazione amministrativa”.

La Commissione, innanzitutto, ripropone il tema del rafforzamento della *capability* amministrativa al centro della politica di coesione 2021-2027 con un’indicazione specifica: concentrarsi maggiormente sulla capacità per l’attuazione efficace dei

(58) *Ibidem*, p. 28

(59) *Ibidem*

(60) *Ibidem*

(61) *Ibidem*

Programmi e dei progetti della politica di coesione. In pratica, concentrare le scelte di rafforzamento amministrativo prioritariamente su interventi legati alle fasi e ai soggetti coinvolti nell'attuazione dei Programmi⁽⁶²⁾.

Il rafforzamento della "capacità amministrativa" nell'attuazione dei fondi trova spazio in una sezione apposita all'interno della bozza dell'Accordo di Partenariato italiano. Le debolezze amministrative occorse in questi anni vengono imputate dal testo prevalentemente alle generali restrizioni normative alle assunzioni protrattesi per due decenni e dalle complessità del quadro regolamentare e procedurale nell'attuazione degli interventi cofinanziati con i fondi SIE, che riguardano molte amministrazioni, ma sono più accentuati nel Mezzogiorno e nei contesti fragili di tutto il Paese. Ne è derivata dunque secondo l'Accordo la visibilmente ridotta velocità di assorbimento delle risorse, in particolare per i più grandi e complessi Programmi delle regioni meno sviluppate negli ultimi cicli di programmazione e per alcuni Programmi Nazionali. Tuttavia, "la fase prospettica vede importanti opportunità di rilancio con la strategia generale di riforma dell'amministrazione delineata nel Piano Nazionale di Riforma". I più mirati interventi di capacitazione amministrativa nelle politiche di coesione si inseriscono quindi in questo quadro con cui dovranno coordinarsi⁽⁶³⁾.

Concretamente, all'interno del piano, il rafforzamento della capacità amministrativa nel periodo 2021-2027 trova possibili interventi finanziabili in 3 modalità:

- 1 - Interventi entro gli obiettivi specifici finalizzati al miglioramento delle capacità delle Autorità del Programma, il miglioramento della capacità degli attori settoriali o territoriali ed eventuali iniziative di collaborazione con i partner;
- 2 - Interventi di assistenza tecnica standard finalizzati al rafforzamento della capacità e dell'efficienza delle Autorità e degli Organismi pubblici, dei beneficiari e dei partner pertinenti, necessari per l'amministrazione e l'utilizzo efficace dei Fondi;
- 3 - Altri interventi di assistenza tecnica tramite finanziamento non collegato ai costi per interventi necessari per l'amministrazione e l'utilizzo efficace dei Fondi e interventi per lo sviluppo della capacità dei partner⁽⁶⁴⁾.

All'interno della bozza dell'Accordo di partenariato, le azioni volte a rafforzare la capacità amministrativa per l'attuazione dei Programmi vengono prevalentemente ricondotte a un Programma Nazionale specifico, il PN10 "Capacità per la Coesione". A differenza del PON Governance, che nella programmazione 2014-2020 ha operato tramite il finanziamento di progetti, il PN Capacità per la Coesione si baserà su due linee di intervento:

- 1 - Un'azione mirata di reclutamento, a tempo determinato, di alte professionalità destinate agli enti locali delle regioni meno sviluppate;
- 2 - Il rafforzamento delle strutture di coordinamento della coesione e delle 'piattaforme' abilitanti l'efficacia degli interventi cofinanziati, finalizzate a sostenere, attraverso azioni di sistema relative al rafforzamento di pratiche di analisi,

(62) IFEL Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021", p. 187

(63) Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, "Programmazione della politica di coesione 2021 - 2027", bozza ufficiale del 17 gennaio 2022, p. 61

(64) IFEL Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021", p. 188

partenariato, misurazione, programmazione, attuazione, monitoraggio, trasparenza e valutazione nelle politiche di coesione la capacità delle Amministrazioni centrali, regionali e dei loro partner istituzionali, socio-economici e della società civile, anche a livello locale, in tutte le categorie di regioni⁽⁶⁵⁾.

All'interno della bozza dell'Accordo vi è poi una piccola sezione di particolare interesse per i nostri fini, ovvero quella che riguarda l'"approccio integrato per far fronte alle sfide demografiche e/o ai bisogni specifici delle regioni e delle aree"⁽⁶⁶⁾.

La sezione si concentra in particolare sul futuro della SNAI, confermando la Strategia e facendola rientrare attivamente nel ciclo 2021-2027, proseguendo nel sostegno di coalizioni già identificate nel ciclo 2014-2020 e identificandone di nuove.

In continuità con l'approccio teorico e i criteri già adottati, sulla base dell'insieme dei Comuni ai confini amministrativi del 2020, sono stati re-identificati i Centri di offerta di servizi (Poli o Poli intercomunali) e per i restanti Comuni si è misurata, con tecniche aggiornate, la distanza dal centro di offerta più prossimo in termini di tempi medi di percorrenza stradale effettiva calcolati negli orari di punta dei giorni feriali di una settimana di riferimento dell'ottobre 2019. La classificazione aggiornata tiene conto della presenza/assenza dei servizi di istruzione, salute e ferroviari per qualificare i Centri di offerta di servizi come rilevati nel 2019; sistematizza la definizione dei poli intercomunali e affina la misura della distanza attraverso strumenti più precisi, mantenendo fermi i criteri di identificazione dei punti rilevanti della distribuzione delle distanze⁽⁶⁷⁾.

Nel confronto tra la mappa delle Aree Interne 2014 e la mappa delle Aree Interne 2020, a parità di Comuni e popolazione considerati al 2020, diminuisce sia la popolazione residente nei Poli/Poli intercomunali (da 24,5 a 22,8 milioni) sia quella nella fascia intermedia (da circa 8,6 a 8,2 milioni) a vantaggio delle aree di cintura (da 22,3 a 23,4 milioni). Si incrementa, invece, la popolazione nei Comuni periferici e ultra-periferici: da circa 4,3 a 5,1 milioni. Considerando il periodo dal 2011 al 2019, si conferma la tendenza al declino demografico nelle Aree interne: a livello nazionale, mentre per la fascia urbana (Poli, Poli intercomunali e Cintura) si registra un incremento di popolazione dell'1,2 per cento, vi è un calo dell'1,7 per cento nella fascia intermedia, del 3,7 per cento nella fascia periferica e del 4,6 per cento in quella ultra-periferica⁽⁶⁸⁾.

Il metodo di intervento sostenuto dai Fondi (FESR e FSE Plus) si fonda sull'attuazione di strategie territoriali (ST) con corrispondenti progetti integrati d'area definiti da coalizioni locali, secondo quanto già sperimentato dalla SNAI nel 2014-2020. Agli obiettivi delle ST contribuiranno il FEASR e il FEAMPA nonché

(65) *Ibidem*, p. 173

(66) *Ibidem*

(67) Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, "Programmazione della politica di coesione 2021 – 2027", bozza ufficiale del 17 gennaio 2022, p. 64

(68) *Ibidem*, p. 65

risorse nazionali dedicate. Viene inoltre confermata la governance multi-livello (Stato, Regioni e Associazioni di Comuni) della SNAI, con il rinnovato impegno alla semplificazione delle procedure e al rafforzamento delle capacità amministrative e tecniche locali e delle associazioni di Comuni e con il coordinamento strategico del Comitato Tecnico Aree Interne.

Le iniziative di sviluppo territoriale locale (aree progetto) già individuate nel 2014-2020, e nell'aggregazione allora definita, potranno proseguire con ulteriori investimenti e interventi, aggiornando le strategie già adottate e valorizzando l'investimento istituzionale, amministrativo e operativo realizzato, anche grazie all'aggregazione permanente dei Comuni.

Le nuove aree progetto saranno selezionate a iniziativa delle Regioni sulla base della mappatura nazionale aggiornata al 2020, dando priorità a comuni periferici e ultra-periferici e considerando, contestualmente, indicatori demografici, economici, sociali o ambientali che evidenzino maggiori criticità rispetto alle altre aree regionali, e la propensione dei Comuni a lavorare nella forma associata richiesta⁽⁶⁹⁾.

Anche per quanto riguarda la Liguria, i lavori per definire i Piani Regionali sono in corso.

Il Piano Regionale FESR 2021-2027 risulta inviato con delibera della Giunta Regionale dello scorso 1 aprile al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed al Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica per l'inoltro alla competente Divisione comunitaria per l'avvio della consultazione per la sua definizione. Anche quello afferente all'FSE+ risulta licenziato con delibera dello scorso 8 aprile.

Per il periodo di programmazione 2021-2027 il Piano operativo ligure identifica tre sfide:

- 1 - Trasformazione degli elementi di staticità e fragilità del tessuto produttivo ligure;
- 2 - Transizione ecologica verso un modello di sviluppo sostenibile "green";
- 3 - Accrescimento della coesione sociale, dell'equità e della qualità della vita.

A proposito di quest'ultimo punto, il Piano rileva, in particolare, fenomeni di esclusione delle fasce di popolazione più svantaggiate dalle opportunità di sviluppo e miglioramento personale e le carenze strutturali di servizi e attività che connotano, in particolare, alcune aree più interne del territorio ligure e alcuni quartieri delle aree urbane più densamente popolate, che contribuiscono a generare anche uno scarso senso di appartenenza alla comunità⁽⁷⁰⁾. Sotto il profilo insediativo poi, fa notare il testo, la Liguria denota un persistente divario tra costa ed entroterra, conseguenza della sua conformazione morfologica, con estesa prevalenza di superfici montane e collinari. Ciò comporta una concentrazione degli insediamenti lungo l'asse costiero e nelle penetrazioni lungo gli assi vallivi principali, lasciando l'entroterra isolato e difficilmente accessibile.

⁽⁶⁹⁾ *Ibidem*

⁽⁷⁰⁾ Regione Liguria, "Programma operativo: versione inviata alla Commissione Europea per avvio negoziato formale (aprile 2022)", <https://www.regione.liguria.it/component/publiccompetitions/document/46052.html?view=document&id=46052:programma-operativo-versione-inviata-alla-commissione-europea-per-avvio-negoziato-formale-aprile-2022&Itemid=8183>, p. 8

Se da un lato tali aree sono dei centri propulsori di opportunità -osserva il Piano- al contempo sono segnate da criticità ambientali e da conflitti sociali spesso derivanti dalla convivenza tra zone residenziali, insediamenti industriali e grandi infrastrutture. In tali ambiti la vivibilità è condizionata da diversi fattori di debolezza. Invece, per quanto riguarda la fascia interna meno densamente popolata, che presenta maggiori difficoltà dal punto di vista insediativo e dell'accessibilità, si fa riferimento all'azione intrapresa dalla regione attraverso la Strategia per le Aree Interne, che ha consentito di combattere il divario territoriale sia nelle opportunità di accesso ai servizi fondamentali, sia nello sviluppo di attività economiche collegate alle risorse del territorio⁽⁷¹⁾. Rispetto alla SNAI, come avremo modo di vedere nel prossimo capitolo, risulta positivo il processo partecipativo che ha permesso di formulare le strategie di area, con un importante raccordo tra diversi livelli territoriali e istituzionali, la partecipazione degli stakeholder al processo decisionale e l'integrazione di risorse da fonti regionale, nazionale e comunitario. Mentre ancora una volta il Piano evidenzia le criticità emerse riguardo alle tempistiche di elaborazione, all'approvazione e attuazione delle strategie⁽⁷²⁾.

Il Piano Regionale dedica la priorità 3 allo "Sviluppo sostenibile e integrato dei territori" e prevede per questa fattispecie tre tipi di Strategie territoriali, per tre tipi di territori. Per quanto riguarda le aree urbane, Strategie territoriali di sviluppo sostenibile per città più verdi, resilienti, sicure, inclusive, innovative e flessibili; per le aree urbane medie, Strategie per la valorizzazione e promozione del territorio per un turismo sostenibile; per le aree interne, Strategie per il rafforzamento dell'attrattività, della resilienza, della sicurezza e dell'innovazione nei territori svantaggiati e per la valorizzazione e promozione del territorio per un turismo sostenibile⁽⁷³⁾.

5.4 - La politica di coesione interna in Italia

Essenziale per concludere questa nostra ampia digressione sulla Politica di Coesione europea e sulle opportunità che essa potrebbe garantire nella lotta agli squilibri territoriali attraverso l'ampliamento delle capacitazioni dei territori è dare uno sguardo alla politica di coesione finanziata con le risorse interne, afferenti al bilancio dello Stato italiano.

Sono due i fondi di cui si compone la politica di coesione italiana:

Il "Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie" (cosidetto Fondo IGRUE) copre il co-finanziamento degli interventi comunitari nelle aree obiettivo dei fondi strutturali.

Il "Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)" copre invece le risorse finanziarie aggiuntive nazionali destinate ad attuare l'obiettivo costituzionale di "rimuovere gli squilibri economici e sociali" tra le diverse aree del Paese. È lo strumento finanziario nazionale attraverso il quale vengono attuate le politiche nazionali per lo sviluppo

⁽⁷¹⁾ *Ibidem*, p. 10

⁽⁷²⁾ *Ibidem*, p. 14

⁽⁷³⁾ *Ibidem*, p. 75

orientate alla coesione economica, sociale e territoriale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali, in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione⁽⁷⁴⁾.

Per quanto riguarda quest'ultimo, il requisito dell'aggiuntività è espressamente precisato dalla disciplina istitutiva del Fondo, in coerenza con l'analogo criterio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea.

L'intervento del Fondo è destinato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi.

Il Fondo ha carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarità delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi comunitari⁽⁷⁵⁾.

Per quanto concerne l'utilizzo del Fondo, il quadro di governance istituzionale per le politiche di coesione, riserva alla Presidenza del Consiglio ("Autorità politica per la coesione") il compito di indicare le linee strategiche per l'impiego del Fondo sviluppo e coesione, in forma integrata con le risorse europee per lo sviluppo regionale.

Spetta al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) il compito di ripartire, con proprie deliberazioni, la dotazione del Fondo tra gli interventi in esso compresi.

Riguardo alle disponibilità finanziarie, nel bilancio di previsione per il triennio 2022-2024, il Fondo Sviluppo e Coesione presenta una dotazione per il triennio pari a 15,2 miliardi nel 2022, a 13 miliardi nel 2023 e a 15,3 miliardi nel 2024⁽⁷⁶⁾.

Per quanto concerne invece il "Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie", esso destina le risorse nazionali al co-finanziamento degli interventi comunitari nelle aree obiettivo dei fondi strutturali. Al riguardo, la Relazione tecnica alla legge di bilancio riporta che "l'intervento complessivo massimo del Fondo di rotazione, sulla base dei criteri e dei tassi di cofinanziamento massimi disposti dai commi 51-54, è stimato, in relazione al ciclo 2021/2027, in un importo complessivo pari a 39 miliardi per il periodo 2021-2030 (2 miliardi per il 2021, 2,5 miliardi per il 2022, 4,624 miliardi per il 2023, 5 miliardi per ciascuno degli anni dal 2024 al 2027, 3,3 miliardi per ciascuno degli anni 2028 e 2029 e 3,276 miliardi per l'anno 2030)⁽⁷⁷⁾.

Il finanziamento proveniente dal bilancio italiano per quanto riguarda la Strategia per le aree interne ammonta a 200 milioni, autorizzati dalla legge di bilancio 2020 per le annualità 2021-2023 (di cui 60 milioni per il 2021 e 70 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023) e 110 milioni, di cui 10 milioni per il 2020 e 100 milioni per il 2021 con l'articolo 28 del D.L. n. 104 del 2020⁽⁷⁸⁾.

(74) Camera dei Deputati, Servizio Studi, "Le risorse nazionali e gli interventi per la politica di coesione", 4 marzo 2022, p. 1, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1153510.pdf?_1653090753033

(75) *Ibidem*

(76) *Ibidem*, p. 2

(77) *Ibidem*

(78) *Ibidem*, p. 7

(79) *Ibidem*

Come vedremo anche all'interno del prossimo capitolo, la Strategia Nazionale per le aree interne ha ricevuto ulteriori finanziamenti nell'ambito del cosiddetto Fondo complementare agli interventi del PNRR, istituito con il D.L. n. 59/2021. In particolare, l'articolo 1, destina 300 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026 alla Strategia Nazionale Aree interne, con riferimento specifico al finanziamento del programma per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade. Viene poi precisata la destinazione delle risorse, finalizzate ad interventi di messa in sicurezza e manutenzione straordinaria della rete viaria, anche rispetto a fenomeni di dissesto idrogeologico o a situazioni di limitazione della circolazione, e forniscono i criteri di ripartizione delle risorse medesime tra le Aree Interne interessate. Tale finanziamento è stato incrementato di 50 milioni, di cui 20 milioni per l'anno 2023 e di 30 milioni per l'anno 2024.

Riguardo ai soggetti beneficiari, si prevede che si tenga conto anche delle nuove Aree interne, le quali, nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027, saranno individuate entro il prossimo 30 settembre 2022⁽⁷⁹⁾.

Inoltre, parallelamente alla SNAI, le risorse interne finanziano, nell'ambito della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne, il “Fondo di sostegno ai comuni marginali”, che destina le sue risorse al finanziamento di interventi a supporto della coesione sociale e dello sviluppo economico nelle aree del Paese maggiormente colpite dal fenomeno dello spopolamento e con limitata offerta di servizi alle persone e alle attività economiche. Il “Fondo di sostegno ai comuni marginali” disporrà di 30 milioni per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 a valere sulle disponibilità del FSC 2021-2027.

La legge di bilancio del 2021 ha ulteriormente rifinanziato il Fondo, nell'importo di 48 milioni per il 2021, di 43 milioni per il 2022 e di 45 milioni per il 2023, per la realizzazione, in comuni di specifici territori, di interventi di sostegno alle attività economiche finalizzati al contrasto dei fenomeni di de-industrializzazione e impoverimento del tessuto produttivo, di cui 15 milioni a valere sulle risorse dell'FSC 2021-2027⁽⁸⁰⁾.

Dall'analisi dei primi passi della Politica di Coesione 2021-2027, possiamo rilevare come, sia a livello di Commissione europea che a livello di strategie nazionali, si stia sempre più abbandonando un approccio *space-blinded*, caratterizzato da “trasferimenti compassionevoli”, in favore di una sempre più decisa direzione *place-based*, in cui le risorse disponibili vengono integrate in strategie territoriali, che dovrebbero venire dotate di importanti risorse a livello gestionale-amministrativo, poggiare su importanti processi partecipativi ed essere ricomprese in una rinforzata governance multi-livello, con un ruolo più importante assegnato ai cittadini, agli enti locali, alle regioni.

(78) *Ibidem*, p. 7

(79) *Ibidem*

(80) *Ibidem*, p. 8

I progressi compiuti in questo senso dalla programmazione 2014-2020, influenzata dall'“Agenda” di Barca, sono confermati e si è cercato con tutta evidenza di potenziare le soluzioni *bottom-up*, assegnando importanti risorse per il miglioramento della capacitazione amministrativa e sviluppando nuovi strumenti.

Questo dovrebbe portare a un migliore recepimento sul territorio delle pratiche e degli strumenti già introdotti dalla precedente programmazione, andando a limare sulle inefficienze e incongruenze emerse.

La politica di coesione per questo settennato dovrebbe quindi portare i territori a sviluppare strategie integrate, che sfruttino le risorse disponibili sia dal bilancio europeo (con l'apporto dei fondi strutturali, ma anche ovviamente del Meccanismo per la Ripresa e Resilienza), sia da quello nazionale (con le risorse dei cofinanziamenti per la politica di coesione e per il PNRR, ma anche con la politica di coesione nazionale) in maniera congiunta, inserendosi nello schema di governance multilivello che consenta loro di essere maggiormente protagonisti delle scelte intraprese. Importante in questo senso la rilevanza assegnata sia dalla bozza dell'Accordo di Partenariato, sia dalla politica di coesione interna, sia dal PNRR alla SNAI, che potrà usufruire di risorse afferenti alle tre programmazioni, in un'ottica appunto di strategia integrata.

Queste strategie possono essere una prima risposta ai problemi degli squilibri territoriali.

Seguendo il “focus informativo” sviluppato nel capitolo precedente, possiamo ipotizzare uno schema di azione per il rilancio di un territorio basato sull'impianto della Politica di Coesione: il decisore politico dovrebbe innanzitutto stimolare processi partecipativi e di attivazione ampi e innovativi, con il fine di stabilire i funzionamenti che a detta dei cittadini è prioritario sviluppare sul territorio (esempi di funzionamenti potrebbero essere lo sviluppo di nuovi piani per l'*housing* sociale, il raggiungimento di certi standard per la produzione di energia rinnovabile, l'investimento in un dato settore tecnologico, la costruzione di nuove strutture sportive e così via). Questi funzionamenti dovrebbero poi convergere nella Strategia Territoriale come suoi principali obiettivi e orientare le scelte delle amministrazioni locali per quanto riguarda i bandi a cui partecipare; questo passaggio consentirebbe di trasformare le risorse disponibili in funzionamenti del territorio. Il secondo passaggio, più ambizioso, dovrebbe consistere nel trasformare questi funzionamenti “isolati” in capacitazioni (capacitazioni sociali, ambientali economiche...).

Concretamente, significa inserire i funzionamenti attivati in un contesto di governance efficiente, moderna, flessibile e attenta e di cittadinanza attiva, pronta a cogliere le nuove possibilità. L'ampio spazio dedicato sia dalla Commissione, sia dalla bozza di Accordo di Partenariato per l'Italia allo sviluppo di quella che non a caso stiamo chiamando capacitazione amministrativa è incoraggiante in tal senso. In particolare le due linee di intervento previste dal PN “Capacità per la coesione” (reclutamento a tempo determinato di alte professionalità destinate agli enti locali delle regioni meno sviluppate e rafforzamento delle strutture di

coordinamento della coesione e delle 'piattaforme' abilitanti l'efficacia degli interventi cofinanziati) vanno nella direzione giusta, sebbene l'inquadramento a tempo determinato delle nuove risorse conferisca un carattere di provvisorietà, emergenziale, a un quadro di riforma che non può non essere concepito come strutturale, con potenziali conseguenze negative sugli effetti di lungo periodo.

Oltre allo sviluppo della capacitazione amministrativa sarà fondamentale riuscire a far conoscere e spiegare ai cittadini questi processi, troppo spesso troppo complicati e distanti dai più, con il duplice fine di stimolare la partecipazione *bottom-up* e di allontanare quella sensazione di "essere stati abbandonati" di cui abbiamo discusso nel terzo capitolo, prevenendone anche le conseguenze di chiusura politica e conseguente sostegno alle istanze politiche più conservatrici. Sarà necessario investire risorse e competenze per la promozione e la pubblicità delle risorse disponibili, "entrando" nelle case dei cittadini e non solamente ospitandone i pochi volenterosi nelle opportune sedi istituzionali per conferenze e workshop, che rimangono fisiologicamente distanti dai non addetti ai lavori.

Abbiamo sottolineato più volte quanto l'integrazione delle risorse provenienti dalla coesione europea con altri tipi di risorse destinate ai territori sia fondamentale per innescare lo sviluppo dei territori periferici. Andiamo quindi ad analizzare le altre risorse, con particolare riferimento per l'Italia allo schema del PNRR.

6 -Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza: opportunità per le capacitazioni

6.1 - Il PNRR e i Comuni

Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta il piano di azione italiano per la gestione dei fondi provenienti dal Dispositivo europeo di Ripresa e Resilienza (RRF), integrati con un fondo complementare a valere sulle risorse del bilancio nazionale e con altre risorse provenienti dal bilancio dell'Unione Europea.

L'Italia ha ricevuto risorse afferenti al Dispositivo di Ripresa e Resilienza per un importo complessivo pari a € 175,9 miliardi (di cui 51,4 mld per progetti in essere), ai quali si aggiungono nello schema del PNRR 15,6 miliardi provenienti dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, 13 miliardi che fanno riferimento al fondo REACT-EU e 30,6 miliardi stanziati dal Fondo Nazionale Complementare. Il totale di risorse da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del PNRR è dunque di 235,1 miliardi di euro.

Per quanto riguarda le risorse erogate a livello UE e conferite nel PNRR, 68,9 miliardi saranno sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi saranno finanziamenti in forma di prestiti a tassi agevolati. Fa notare ancora una volta l'iFEL nel rapporto "La Dimensione Territoriale nelle Politiche di Coesione", la rilevante novità nei rapporti finanziari tra Stati membri e Unione europea costituita dai prestiti da un debito "comune" europeo, in quanto, conseguentemente, i PNRR nazionali sono considerati "come contratti di performance e non come programmi di spesa"⁽¹⁾ e pongono inevitabilmente l'accento sulla capacità di dimostrare risultati tangibili. È stato dunque individuato un set di traguardi e obiettivi associati a riforme e investimenti da conseguire entro scadenze prestabilite e le tranche di pagamento da parte della Commissione avverranno sulla base del soddisfacente conseguimento degli obiettivi e non sulla base della spesa effettivamente erogata. Nel concreto, l'Italia si è impegnata ex ante a realizzare milestone e target (M&T) associati a riforme e investimenti entro scadenze prefissate, tutte entro giugno 2026.

Il PNRR si articola attorno a 6 missioni, corrispondenti a 6 priorità individuate per il sistema-paese:

- 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica;
- 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- 4 - Istruzione e ricerca;
- 5 - Inclusione e coesione;
- 6 - Salute.

(1) iFEL Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021", p. 197

Ogni missione si articola in componenti, identificate come “gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma”⁽²⁾, e in effetti le 16 componenti si attueranno secondo il Piano attraverso 63 riforme e 134 investimenti.

Riforme e investimenti all’interno del PNRR condividono tre priorità trasversali, relative alle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali. Questo significa che i progetti saranno valutati attraverso set di indicatori chiamati a rilevare l’impatto che i progetti avranno nel recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori, e nelle opportunità fornite a tutti, senza alcuna discriminazione.

Per quanto riguarda la priorità trasversale del riequilibrio territoriale, che verrà trattata diffusamente nel corso del capitolo, è previsto che almeno il 40% delle risorse territorializzabili venga destinato al Mezzogiorno.

Prima di passare alle risorse destinate alla coesione territoriale, è interessante considerare il disegno di governance del PNRR, in quanto, come approfondiremo a breve, la maggiore sfida che questa storica iniezione di risorse comporta riguarda efficacia ed efficienza nella sua gestione e pone con forza, ancora una volta, il tema della capacitazione amministrativa.

Nonostante la dimensione territoriale costituisca un tema fondamentale all’interno del Piano, esso è amministrato per lo più dal livello centrale. In particolare le procedure che guidano l’attuazione del PNRR costituiscono il “Sistema di Gestione e Controllo del PNRR” e sono di competenza del Ministero dell’Economia e Finanze. Le Amministrazioni centrali titolari di interventi sono responsabili dell’avanzamento della spesa e del conseguimento di traguardi e obiettivi e si dotano di un’apposita “Unità di Missione” al fine di assicurare le funzioni principali di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR⁽³⁾.

L’impostazione centralizzata si rafforza con l’istituzione della Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, designata ad analizzare l’avanzamento del Piano e i progressi compiuti (traguardi e obiettivi), a confrontarsi con il partenariato territoriale, economico e sociale mediante il Tavolo permanente e ad aggiornare periodicamente il Presidente del Consiglio sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR.

Il Servizio Centrale PNRR rappresenta invece il punto di contatto nazionale per l’attuazione del PNRR e si articola in sei uffici per la gestione e attuazione, il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo, la gestione del Fondo di Rotazione del NGEU-Italia e dei connessi flussi finanziari. Coordina inoltre l’attuazione in Italia del PNRR supportando le Amministrazioni nelle relative attività. Cura infine i rapporti con le strutture di coordinamento PNRR delle singole Amministrazioni e con la cabina di regia del PNRR.

L’unità di audit effettua le verifiche di sistema, le verifiche delle operazioni e le verifiche delle performance (traguardi e obiettivi). Inoltre, predispone un Piano

(2) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #nextgenerationitaly, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>, p. 15

(3) MEF, dossier “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, https://www.mef.gov.it/inevidenza/2021/article_00060/Presentazione-Master-PNRR-PMST2021920STLM03-3.pdf, p.45

d'indagine generale (Audit Planning Memorandum), che definisce gli obiettivi, l'estensione ed il crono-programma delle attività di controllo.

In ultimo, l'Unità di Missione per la Valutazione ha il compito di accompagnare l'attuazione del Piano verificando la coerenza di indicatori, traguardi e obiettivi previsti dal PNRR e valutando il loro conseguimento per supportare il servizio centrale nel processo di rendicontazione alla CE. Inoltre, predispone i rapporti di valutazione sul conseguimento degli obiettivi del PNRR, contribuendo all'analisi della qualità dei dati del sistema di monitoraggio del Piano⁽⁴⁾.

Passando invece al ruolo degli enti locali, essi sono coinvolti nelle iniziative del PNRR in tre modalità:

1 - La titolarità di specifiche progettualità afferenti a materie di competenza istituzionale e la loro concreta realizzazione (per esempio per quanto riguarda gli investimenti sugli asili nido, i progetti di rigenerazione urbana, l'edilizia scolastica, gli interventi per il sociale);

2 - La partecipazione a iniziative finanziate dall'Amministrazione centrale che destinano agli enti locali risorse per realizzare progetti specifici che contribuiscono all'obiettivo nazionale (per esempio in materia di digitalizzazione);

3 - La localizzazione sul proprio territorio di investimenti previsti nel PNRR la cui responsabilità di realizzazione è demandata a livelli superiori (per esempio in materia di mobilità, ferrovie/porti, sistemi irrigui, banda larga)⁽⁵⁾.

Nel primo caso, gli enti locali assumono il ruolo di soggetti attuatori/beneficiari e assumono la responsabilità della gestione dei singoli Progetti, sulla base degli specifici criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse.

Possono quindi accedere ai finanziamenti partecipando ai bandi/avvisi emanati dai Ministeri competenti per la selezione dei progetti o per i provvedimenti di riparto fondi ove previsto. Ricevono poi, di norma, direttamente dal MEF le risorse occorrenti per realizzare i progetti, mediante versamenti nei conti di tesoreria.

Devono poi rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo, concorrere al conseguimento di traguardi e obiettivi associati al progetto e realizzare gli interventi nel rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il PNRR (per esempio per quanto riguarda il principio di non arrecare danno ambientale significativo, denominato DNSH).

Hanno inoltre l'obbligo di prevenire e correggere eventuali irregolarità e restituire le risorse indebitamente utilizzate.

Nel secondo caso, la partecipazione in qualità di destinatari di risorse per la realizzazione di progetti specifici che contribuiscono a perseguire obiettivi strategici definiti a livello di PNRR la cui responsabilità è in capo ad Amministrazioni centrali

(4) Dossier Italiadomani -Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, "I Comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide", https://pnrrcomuni.fondazioneifel.it/ckeditor4_content/images/COMUNI-E-L-E-CITTA'-NEL-PNRR.99424c7bc2984ec793e2d2ee63809e3e.pdf, p. 16

(5) *Ibidem*, p. 18

avviene mediante la partecipazione alle specifiche procedure di chiamata (bandi/avvisi) attivate dai Ministeri responsabili.

Nel terzo caso, il PNRR prevede che la definizione degli interventi che fanno parte della programmazione strategica definita a livello nazionale/regionale tenga conto delle istanze delle Amministrazioni e delle collettività locali nell'ambito di specifici tavoli di concertazione⁽⁶⁾.

Nel dossier di ANCI "Comuni e Città nel PNRR"⁽⁷⁾, vengono messi in rilievo investimenti per circa 50 miliardi di euro che vedono tra i soggetti attuatori Comuni e città metropolitane. Il più volte menzionato rapporto di iFEL sulla coesione territoriale ne cita alcuni, di rilievo per la loro dimensione esplicitamente territoriale.

Per quanto riguarda la Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", per esempio, l'investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" della Componente M1C3 "Turismo e cultura 4.0" prevede un "Piano Nazionale Borghi" finanziato con un miliardo. Si tratta di "un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico"⁽⁸⁾.

La Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" oltre ad essere la più rilevante in termini economici vede al proprio interno interventi con forte impatto territoriale. Tra questi è possibile menzionare l'investimento da 1,5 miliardi per la realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti, l'investimento da 3,6 miliardi per lo sviluppo del trasporto rapido di massa nei centri urbani, l'investimento da 6 miliardi per interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni⁽⁹⁾.

La Missione 4 "Istruzione e ricerca", come già accennato, vede il diretto coinvolgimento degli enti locali nella realizzazione di nuovi edifici e servizi scolastici. È il caso, tra gli altri investimenti, del Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, finanziato con 4,6 miliardi di euro, e del Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica, finanziato con 3,9 miliardi⁽¹⁰⁾. In un interessante articolo su "Pandora Rivista", Concetta Picascia fa notare che, sebbene la maggiore disponibilità di asili nido e scuole per l'infanzia dovrebbe, quasi automaticamente, incidere sulla riduzione del divario demografico, di servizi e territoriale, anche tra zone interne e urbane, emergono alcune criticità: innanzitutto, per quanto riguarda le modalità di allocazione territoriale, "sembra prevalere la tendenza ad affidarsi a bandi che conterranno criteri di premialità definiti di volta in volta (...), che inevitabilmente affideranno alle pratiche della spesa storica il riparto di servizi pubblici essenziali che, per definizione, dovrebbero essere sganciati da logiche di competitività e capacità finanziaria⁽¹¹⁾". Per

(6) *Ibidem*, p. 21

(7) "Comuni e Città nel PNRR", Dossier ANCI sul confronto con il Governo e il monitoraggio degli investimenti, aggiornato Ottobre 2021, <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Documento-Anci-Comuni-e-citta-nel-Pnrr-28-ottobre-2021.pdf>,

(8) *Ibidem*, p.11

(9) iFEL Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021", p. 203

(10) *Ibidem*

(11) Concetta Picascia, "Il Sud e la Coesione Territoriale nel PNRR", in "Pandora Rivista", 2/2021, "Next Generation EU Leggere il PNRR", Bologna, Tempora Editore, dicembre 2021, p. 317

quanto riguarda la governance, invece, “il rischio legato alla scarsa capacità progettuale delle amministrazioni locali, meridionali *in primis*, (che innescherebbe un meccanismo di premialità del tutto simile a quello accennato) dovrebbe essere, invece, mitigato da un intervento significativo del livello decisionale centrale⁽¹²⁾”. Anche in questa componente gioca dunque un ruolo fondamentale “un rinnovato modello di coordinamento tra centro e periferia”, in cui lo Stato centrale, “nell’ambito di servizi pubblici essenziali quali sanità, pubblica istruzione e trasporti, riaffermerebbe la propria funzione di garanzia dei diritti costituzionali fondamentali⁽¹³⁾”.

La Missione 5, “Inclusione e coesione”, è ovviamente quella che più di tutte vede al proprio interno investimenti con esplicita dimensione territoriale. In particolare all’interno della Componente M5C2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore” è previsto l’investimento da 3,3 miliardi in “progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale”⁽¹⁴⁾ destinato ai Comuni con più di 15.000 abitanti. Nella stessa Componente particolare rilievo assume l’investimento 2.2 “Piani Urbani Integrati”: con 2,92 miliardi, l’investimento è “dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l’obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile”⁽¹⁵⁾. Ancora a valere sulla Componente M5C2 interessante menzionare il Programma Innovativo per la Qualità dell’Abitare. L’investimento si articola in due linee di interventi, da realizzare senza consumo di nuovo suolo: riqualificazione e aumento dell’*housing* sociale, ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, miglioramento dell’accessibilità e della sicurezza, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l’inclusione e il benessere urbano; interventi sull’edilizia residenziale pubblica ad alto impatto strategico sul territorio nazionale⁽¹⁶⁾.

Sempre la M5C2 prevede un’azione di riforma e di razionalizzazione di norme e procedure dedicate alle Zone Economiche Speciali del Sud Italia, attraverso interventi volti a favorire la competitività e lo sviluppo economico. In particolare gli interventi riguarderanno collegamenti tra le aree portuali ed industriali e la rete infrastrutturale ferroviaria e stradale facente parte delle reti di trasporto principali; la digitalizzazione e il potenziamento della logistica, le urbanizzazioni green e i lavori di efficientamento energetico ed ambientale nelle aree retro-portuali e nelle aree industriali appartenenti alle ZES; il potenziamento della resilienza e della sicurezza dell’infrastruttura connessa all’accesso ai porti⁽¹⁷⁾. In particolare riguardo agli interventi sulle aree portuali, è auspicabile un importante coinvolgimento della

(12) *Ibidem*

(13) “Comuni e Città nel PNRR”, Dossier ANCI sul confronto con il Governo e il monitoraggio degli investimenti, aggiornato Ottobre 2021, <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Documento-Anci-Comuni-e-citta-nel-Pnrr-28-ottobre-2021.pdf>, p.25

(14) *Ibidem*, p. 26

(15) *Ibidem*, p. 29

(16) Dossier Italiadomani -Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, “I Comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide”, p. 40

(17) “Comuni e Città nel PNRR”, Dossier ANCI sul confronto con il Governo e il monitoraggio degli investimenti p. 31

popolazione e dei principali *stakeholders* locali, per evitare quello che Fabbri definisce come quel “processo di colonizzazione dei porti già avviato dalle grandi compagnie di navigazione con pericolosi effetti de-territorializzanti”⁽¹⁸⁾.

È un buon esempio di come le risorse allocate dal governo centrale specificatamente per un dato territorio possano innescare dinamiche controproducenti se non introdotte in una logica *place-based*, tramite una raccolta di conoscenze e di indicazioni a livello territoriale.

Particolare rilevanza ai fini della presente trattazione assume poi, sempre all’interno della missione 5 del PNRR, la componente 3 “Interventi speciali per la coesione territoriale”. L’investimento 1.1 in particolare è dedicato alla SNAI e si articola in due linee di intervento:

1 - Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità. L’attuazione prevede l’incremento dei fondi sotto forma di trasferimenti destinati alle autorità locali per la realizzazione d’infrastrutture sociali che possano servire ad incrementare l’erogazione di servizi sul territorio;

2 - Servizi sanitari di prossimità. L’attuazione qui consiste nell’assegnazione di risorse finanziarie pubbliche per incentivare i privati a investire nell’adeguamento delle farmacie al fine di rafforzarne il ruolo di erogatori di servizi sanitari⁽¹⁹⁾.

Torneremo nel corso del capitolo sulla SNAI, riassumendo la strategia integrata presente sia nello schema della Politica di Coesione, sia nello schema del PNRR.

Il PNRR persegue dunque in molteplici modi l’obiettivo trasversale della coesione territoriale e in questo schema offre importanti chance per i Comuni per l’ampliamento delle capacità territoriali. A questo proposito è utile chiudere questa sezione dedicata alle opportunità nel PNRR per i Comuni citando il “Servizio Orientamento PNRR Comuni”, uno strumento di informazione e orientamento realizzato da IFEL in stretto raccordo con ANCI, che offre ai Comuni italiani un quadro aggiornato e tempestivo di tutte le opportunità di finanziamento a loro dedicate previste dal PNRR.

Si tratta di un portale online che ha l’obiettivo di supportare i Comuni nelle decisioni di investimento, nonché quello di essere un utile strumento operativo per programmare le iniziative progettuali da candidare a finanziamento di avvisi e bandi pubblici previsti dal PNRR (reperibili nella sezione Bandi e schede del sito).

Inoltre, esso offrirà informazioni qualificate su tutte le misure i cui progetti di investimento siano individuati tramite procedure, previste da appositi atti normativi (per esempio leggi di finanziamento, decreti, riparti, ecc.) che prevedano un’assegnazione di risorse per perseguire specifiche finalità di sviluppo.

Sul portale si può leggere come "obiettivo principale del servizio è di fornire informazioni mirate e di qualità ai Comuni: selezionando quelle di loro interesse, mettendo in connessione le diverse linee e misure che dai ministeri titolari delle

(18) Raimondo Fabbri, “Zone Economiche Speciali: Una lancia spuntata per il Sud Italia” ISPI Commentary, 26 febbraio 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/zone-economiche-speciali-una-lancia-spuntata-il-sud-italia-29433>

(19) iiFEL Fondazione ANCI, “La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021”, p. 161

missioni PNRR sono affrontate in modo settoriale, producendo analisi e riflessioni che li aiutino a collocare i finanziamenti in una visione complessiva di sviluppo locale, consentendo infine di anticipare la programmazione degli interventi grazie a informazioni di prima mano acquisite nell'ambito della concertazione inter-istituzionale condotta da ANCI"⁽²⁰⁾.

Questa panoramica sugli investimenti a dimensione territoriale contenuti nel PNRR e sul ruolo che avranno i Comuni nella sua attuazione ci consente di formulare le prime considerazioni su quanto questa straordinaria iniezione di risorse potrà effettivamente essere usata dai Comuni per ampliare le capacitazioni dei propri territori.

Il PNRR costituisce indubbiamente un'opportunità importante per attenuare i pesanti squilibri territoriali all'interno del territorio italiano, in particolare per quanto riguarda l'assegnazione di risorse per i servizi essenziali e gli investimenti riguardanti il benessere materiale dei cittadini di un Comune, come quelli afferenti ai programmi di *housing* sociale, le opportunità per l'ampliamento delle capacitazioni ambientali o economiche/imprenditoriali (per esempio i funzionamenti legati alla digitalizzazione dei territori) o i finanziamenti che dovrebbero andare a incidere più direttamente sulle variabili demografiche, come quelle legate all'istruzione.

Rileviamo tuttavia come la struttura di governance essenzialmente centralistica del PNRR, senza un'adeguata rilevanza conferita ai processi partecipativi e alla promozione e pubblicità degli interventi e delle opportunità sul territorio, possa comportare il rischio di interventi *space-blinded*, calati dall'alto e poco adeguati alle necessità e alle caratteristiche del territorio in questione, innescando dinamiche di de-territorializzazione e rischiando di aggravare i "divari di cittadinanza" presenti all'interno del Paese. In questo senso il lavoro di informazione svolto da ANCI ed iFEL e su cui si basa una buona parte di questi due capitoli finali va nella direzione giusta: le informazioni vengono aggregate e spiegate in modo chiaro, comprensibile sia dall'ente pubblico, sia dal ricercatore, sia dall'imprenditore, sia dal cittadino interessato.

Ancora, occorre porre attenzione ai criteri che orientano i bandi riguardanti le risorse trasferite dai Ministeri agli enti territoriali. Secondo l'ex Ministro della Coesione Territoriale Provenzano "i criteri dei bandi devono favorire quei territori in cui si registrano i maggiori ritardi rispetto agli obiettivi da conseguire⁽²¹⁾". Come abbiamo già visto, questo non sta avvenendo nel caso dell'assegnazione delle risorse del Fondo asili nido e scuole d'infanzia ai Comuni.

Al contempo, per quanto riguarda le componenti che attribuiscono ai Comuni il ruolo di soggetti attuatori, appare particolarmente pregnante ancora una volta il tema della

(20) Servizio Orientamento PNRR Comuni, Il servizio, http://pnrrcomuni.fondazioneifel.it/bandi_public/Servizio/.

(21) Giacomo Bottos, Raffaele Danna, "PNRR e divari territoriali, Intervista a Giuseppe Provenzano", in "Pandora Rivista", 2/2021, "Next Generation EU Leggere il PNRR", Bologna, Tempora Editore, dicembre 2021, p. 317

capacitazione amministrativa, con gli enti territoriali che dovranno gestire come soggetti attuatori progetti di investimento tra i 66 e i 71 miliardi di euro.

Anche a questo proposito risulterà fondamentale in termini di efficacia delle 6 missioni del PNRR la sinergia con le altre risorse di cui i territori potrebbero usufruire nei prossimi anni, e in particolare quelle afferenti allo schema della Politica di Coesione.

Isoliamo dunque questi due temi, capacitazione amministrativa e sinergie tra PNRR e Politica di Coesione, in quanto centrali nel processo di trasformazione delle opportunità in risorse e delle risorse in capacitazioni.

6.2 - La capacitazione amministrativa

Nella nostra analisi della Politica di Coesione abbiamo già sottolineato molte volte la rilevanza dello sviluppo della capacitazione amministrativa quale condizione indispensabile per il raggiungimento di maggiori standard di efficacia ed efficienza nella gestione delle risorse. Questo vale a maggior ragione per il PNRR, in virtù dell'originalità del dispositivo, del fatto che la maggior parte delle risorse siano previste sotto forma di prestito, dell'orientamento ai traguardi e obiettivi e dei tempi più ridotti previsti per la realizzazione degli interventi. All'interno dello stesso piano, il tema emerge con forza. Viene anche qui sottolineato come nell'ultimo decennio l'evoluzione della spesa pubblica, con il blocco del turnover, abbia generato una significativa riduzione del numero dei dipendenti pubblici in Italia. La Pubblica Amministrazione italiana, infatti, registra oggi un numero di dipendenti (circa 3,2 milioni in valore assoluto) inferiore alla media OCSE (13,4 % dell'occupazione totale, contro il 17,7% della media OCSE, secondo i dati del 2017). Inoltre, il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e parziale, ad eccezione del comparto della scuola. La sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali. Oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (dati 2019). Il 16,3% del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4,2% ne ha meno di 30. Fa notare il Piano che "ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo)"⁽²²⁾.

Secondo il PNRR, la carenza di nuove competenze è anche determinata dal taglio delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici. In 10 anni gli investimenti in formazione si sono quasi dimezzati, passando da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni nel 2019: una media di 48 euro per dipendente. Inoltre, tale limitata attività di formazione è anche poco finalizzata: nel 2018 la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti della PA locale, con una diminuzione

(22) MEF, dossier "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", https://www.mef.gov.it/inevidenza/2021/article_00060/Presentazione-Master-PNRR-PMST2021920STLM03-3.pdf, p.50

dello 0,4 per cento rispetto al 2015. Fa notare il PNRR che questi problemi sono più gravi nelle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni regionali e locali hanno infatti particolarmente sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015, una riduzione di circa il 50%⁽²³⁾. Per fare un esempio, oggi i Comuni di Propata e di Rondanina, in Liguria, possono contare su un solo dipendente part-time⁽²⁴⁾, ne consegue che la progettazione in questi Comuni diventi difficilissima.

Insiste sulle conseguenze a livello territoriale del blocco del turnover nella PA anche l'ex Ministro Provenzano, in un'intervista per "Pandora Rivista": "In media le Regioni ordinarie del Sud hanno un numero di addetti per 1000 abitanti negli Enti locali pari a 6,1 contro un valore medio di 7,3 nel Centro-Nord. La marcata riduzione dell'occupazione nella PA intervenuta tra il 2010 e il 2019 -prosegue Provenzano- ha interessato soprattutto gli Enti locali del Sud (-27% nelle Regioni a statuto ordinario rispetto al -18,6% del Nord)"⁽²⁵⁾.

Secondo Provenzano, "la priorità è sicuramente attrezzare la macchina delle Amministrazioni locali attraverso il reclutamento di nuove figure e di nuove competenze, soprattutto al Sud. Ma nel frattempo i grandi centri di competenza nazionale (Invitalia, Cassa Depositi e Prestiti e altri), con una forte regia di Palazzo Chigi, devono accompagnare gli Enti locali più fragili nella progettazione e nell'accesso ai bandi del PNRR⁽²⁶⁾". Vedremo come questo auspicio sia stato sostanzialmente recepito all'interno dello schema del Piano.

A fronte di crescenti vincoli numerici, anagrafici e formativi, la PA italiana si trova dunque a gestire un insieme di norme e procedure estremamente articolate e complesse che si sono progressivamente stratificate nel tempo in maniera poco coordinata e spesso conflittuale su diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale).

Rileva il PNRR che "se una PA con crescenti problemi strutturali deve gestire un insieme di regole sempre più complicate, il risultato è la progressiva perdita della capacità di implementare gli investimenti, sia pubblici sia privati da parte del sistema-Paese. Questa situazione impone costi economici elevati a cittadini e imprese e pregiudica la capacità di crescita nel lungo periodo⁽²⁷⁾". Non a caso, la riforma della PA è da tempo una delle principali richieste della Commissione europea nell'ambito delle "Country Specific Recommendations", che rappresentano il punto di partenza per la scrittura del Piano.

Alla luce di questo quadro, è evidente che una riforma strutturale della PA debba tener conto sia dei vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze, sia di quelli esterni, riconducibili

(23) *Ibidem*, p. 51

(24) Valentina Merlo, da un'intervista rilasciata al sottoscritto a Genova in data 16 giugno 2022

(25) Giacomo Bottos, Raffaele Danna, "PNRR e divari territoriali, Intervista a Giuseppe Provenzano", in "Pandora Rivista", 2/2021, "Next Generation EU Leggere il PNRR", p. 58

(26) *Ibidem*

(27) MEF, dossier "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", p.48

ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure. La Commissione europea ha sottolineato in particolare la necessità di definire una strategia e una visione complessiva del percorso di riforma e di innovazione organizzativa; di puntare su meccanismi di implementazione e attuazione efficaci e rapidi; di creare strutturalmente capacità amministrativa attraverso percorsi di selezione delle migliori competenze e qualificazione delle persone; di eliminare i 'colli di bottiglia' che potrebbero rallentare l'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR⁽²⁸⁾.

Anche il Senato e la Camera hanno posto l'accento sulla necessità di rafforzare gli interventi di semplificazione, per assicurare la più efficace attuazione degli investimenti previsti dal PNRR. Il Parlamento ha anche chiesto di meglio articolare e, soprattutto, rafforzare le misure di carattere organizzativo (reclutamento, formazione, valutazione delle performance, governance) per assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno delle PA. Questa deve consentire non solo di realizzare in maniera efficace ed efficiente i progetti di riforma e di investimento previsti dal Piano, ma di fornire strutturalmente beni e servizi pubblici adeguati alle esigenze di cittadini e imprese⁽²⁹⁾.

Per tutti questi motivi, la riforma della pubblica amministrazione è una delle riforme orizzontali o "di contesto" integrate all'interno dello schema del PNRR, che designa quattro assi principali per la sua realizzazione:

- 1 - Accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale;
- 2 - Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure;
- 3 - Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna;
- 4 - Digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme.

Nello specifico e per quanto riguarda in particolare modo gli enti locali, sul portale *anciDigitale*⁽³⁰⁾ sono sintetizzate le principali misure previste dal Piano per aiutare i Comuni nei progetti del PNRR, che vengono riportate di seguito:

- 1 - Concorso Sud: prevede il reclutamento di altre 2.022 unità a supporto delle amministrazioni impegnate al Sud nell'attuazione delle politiche di coesione nazionali ed europee. Il nuovo bando prevede criteri più favorevoli per i giovani laureati;
- 2 - Assunzioni specifiche per i progetti: le pubbliche amministrazioni possono assumere personale a tempo determinato al solo scopo di realizzare i progetti previsti dal PNRR di cui sono titolari;
- 3 - Mille posti per attività amministrative: le Regioni possono sottoscrivere complessivamente almeno mille incarichi di collaborazione con professionisti ed

⁽²⁸⁾ *Ibidem*

⁽²⁹⁾ *Ibidem*, p. 49

⁽³⁰⁾ *anciDigitale*, "Guida agli strumenti per aiutare i Comuni nei progetti del PNRR", <https://www.ancidigitale.it/guida-agli-strumenti-per-aiutare-i-comuni-nei-progetti-del-pnrr/>

esperti chiamati a fornire supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR. Il personale è assunto dalle Regioni e può essere ripartito tra le amministrazioni locali in base alle esigenze. Sono a disposizione 320 milioni di euro, di cui il 40% riservato al Sud (per almeno 400 incarichi);

4 - Nuove forze dall'Agenzia per la Coesione: un emendamento all'esame del Parlamento potrà consentire all'Agenzia per la Coesione territoriale di stipulare contratti a professionisti, che andranno a supportare i Comuni del Mezzogiorno. Così, grazie alle risorse del PON Governance, si potrà "potenziare" l'intervento avviato con il Concorso Sud. Ecco una delle sinergie tra PNRR e Politica di Coesione che vedremo diffusamente nel prossimo paragrafo;

5 - Il fondo per i concorsi di idee e progetti: particolarmente rilevante perché destinato ai Comuni fino a 30.000 abitanti, prevede che le Province e le Città metropolitane del Sud, delle aree interne e delle regioni Umbria e Marche, avranno a disposizione le risorse per concorsi di idee e progetti in ambito urbanistico e di innovazione sociale. I Comuni fino a 5.000 abitanti possono scegliere di impegnare le risorse anche direttamente per studi di fattibilità tecnica ed economica;

6 - Supporto tecnico di società *in house* dello Stato: Consip, Invitalia, Difesa Servizi e Sogei mettono a disposizione esperti qualificati per il supporto tecnico-operativo a favore delle amministrazioni locali. Per stipulare la convenzione, non serve avere un progetto già definito, basta solo la fase preliminare. Il costo può andare a carico dei relativi progetti del PNRR ammessi a finanziamento;

7 - Servizi di supporto per le stazioni appaltanti: Consip fornisce azioni di formazione del personale, contratti e servizi di supporto per rafforzare la capacità delle stazioni appaltanti. Il governo ha stanziato a questo scopo 40 milioni l'anno fino al 2026;

8 - Le convenzioni con Cassa Depositi e Prestiti: le amministrazioni possono sottoscrivere convenzioni con Cassa Depositi e Prestiti, che –direttamente o tramite le società controllate– fornisce assistenza e supporto tecnico-operativo. Gli oneri possono essere assorbiti dagli investimenti che saranno realizzati.

9 - Task force per l'edilizia scolastica: per la progettazione e la realizzazione dei progetti di edilizia scolastica finanziati dal PNRR, l'Agenzia per la Coesione territoriale – in convenzione con il Ministero dell'Istruzione – organizza una task force di supporto ai Comuni, ulteriormente potenziata ed estesa fino al 2025 grazie al finanziamento di 63 milioni di euro dal PON Governance⁽³¹⁾.

Altre misure messe in campo dal Governo per il rafforzamento della capacitazione amministrativa riguardano le semplificazioni nelle procedure di assunzione. In particolare il D.L. 44/2021 prevede la possibilità per gli Enti Locali di organizzare concorsi con una sola prova scritta accompagnata da quella orale, mentre per quanto riguarda le assunzioni a tempo determinato per la gestione del PNRR il D.L. 80/2021 prevede la possibilità di istituire concorsi per titoli e con soltanto una prova scritta, con la preferenza a pari punteggio assegnata al candidato più giovane.

(31) *Ibidem*

Sul portale “IN.PA”, di nuova creazione, potranno poi essere compilati elenchi per il reclutamento di professionisti ed esperti con contratti di lavoro autonomo. In questo caso le amministrazioni inviteranno almeno 4 professionisti, in ordine di graduatoria e garantendo parità di genere, ad un colloquio selettivo. Su “IN.PA” le amministrazioni potranno accedere anche ad elenchi di personale in possesso di Alta Specializzazione da assumere con contratto a tempo determinato. In questo caso si prevede *in primis* una procedura “idoneativa” con modalità semplificata con una sola prova scritta, che genererà una graduatoria dalla quale le amministrazioni potranno attingere.

Secondo le parole del Ministro Brunetta, IN.PA sarà operativo dal 1° luglio 2022 per le amministrazioni pubbliche centrali e diventerà obbligatorio per tutte le procedure di assunzione, a tempo indeterminato e determinato, dal 1° novembre 2022⁽³²⁾.

In generale, si va verso una direzione di maggior semplificazione nelle assunzioni per gli Enti locali, che dovrebbe garantire una maggiore snellezza dei processi, con ricadute importanti sui tempi di reclutamento, condizione essenziale per avere quanto prima le risorse e le capacità per gestire i fondi PNRR e riuscire a terminare i lavori entro il 2026.

Ancora una volta occorre ribadire il ruolo fondamentale che la pubblicità e l’informazione relativa a queste possibilità avranno per gli Enti Locali e in particolare nei Comuni più piccoli e del Sud Italia, che devono organizzare le procedure per le assunzioni, soffrendo però ancora di quel deficit di personale con cui abbiamo aperto il paragrafo. Viene fatto notare dalla Dottoressa Merlo di ANCI Liguria come l’ingente quantità di fondi e di documentazione richiesta ai Comuni con scadenze brevi implicherà frequenti proroghe dei bandi e renderà necessaria a livello centrale una certa elasticità nella gestione delle risorse⁽³³⁾.

Un ultimo aspetto sfidante concerne la capacità di rendere strutturali le innovazioni di governance e di capacitazione amministrativa, stabilizzandole nel tempo anche oltre l’orizzonte temporale del PNRR. Si ricorda infatti come molte delle assunzioni previste per la gestione del Piano siano a tempo determinato. Le amministrazioni dovranno dunque sperimentare buone pratiche e innescare tramite queste risorse circoli virtuosi che consentano loro di mantenere lo stesso livello di capacitazione amministrativa anche quando i progetti previsti dal Piano saranno ultimati, per garantir loro una prospettiva sul lungo periodo e andare a incidere concretamente sullo sviluppo del Paese e sugli squilibri territoriali.

(32) Ministro per la Pubblica Amministrazione, “Pa, Brunetta: “Con decreto Pnrr 2 raggiungeremo la milestone del 30 giugno”, 24 maggio 2022, <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/24-05-2022/pa-brunetta-con-decreto-pnrr-2-raggiungeremo-la-milestone-del-30-giugno>

(33) Valentina Merlo, da un’intervista rilasciata al sottoscritto a Genova in data 16 giugno 2022

6.3 - Sinergie e complementarità tra Politica di Coesione e PNRR

Nell'ottica delle strategie territoriali integrate, risulta fondamentale, in special modo nei territori periferici, trovare quelle sinergie e complementarità tra diversi tipi di finanziamenti che possono insistere su uno stesso territorio.

Le sinergie tra lo schema della Politica di Coesione e quello del PNRR si riscontrano a partire dagli ambiti di applicazione dei fondi, che rispettano i pilastri europei e le indicazioni della Commissione. Possiamo quindi innanzitutto rilevare un'evidente convergenza tra la prima missione del PNRR e il primo Obiettivo della Coesione 2021-2027, dedicati alla transizione digitale, tra la seconda missione e il secondo OP, dedicati al raggiungimento degli obiettivi del Green Deal europeo, tra la quarta missione del PNRR e il quinto OP, dedicati alla coesione sociale e territoriale.

A questo proposito, entrambi i programmi inseriscono la coesione territoriale tra le loro priorità: la Politica di Coesione per definizione e sempre di più, avendo progressivamente recepito e incorporato l'approccio *place-based*; il PNRR attraverso la priorità trasversale del riequilibrio territoriale.

Ne deriva, come riporta la bozza dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, "l'esigenza che l'eccezionale ammontare di fondi aggiuntivi messi a disposizione dell'Italia per la politica di coesione e per l'attuazione del PNRR venga impiegato in un'ottica di massimizzazione delle complementarità e sinergie fra i due strumenti di intervento⁽³⁴⁾".

La stessa bozza dell'Accordo di Partenariato rileva come l'attivazione di programmi nazionali concentrati nelle regioni meno sviluppate consenta, nello specifico, un'azione convergente a livello di macro-area, che si pone in collegamento e in termini addizionali con la programmazione delle politiche di settore europee e nazionali.

La necessità di evitare la sovrapposizione dei fondi e della garanzia del principio dell'addizionalità è centrale nella gestione delle sinergie tra i fondi, per questo, secondo iFEL, un aspetto cruciale sarà quello del coordinamento nella fase attuativa. La bozza di Accordo di Partenariato prevede che rappresentanti della struttura centrale di coordinamento del PNRR parteciperanno attivamente al Comitato dell'Accordo di Partenariato. La creazione di meccanismi unitari di coordinamento e monitoraggio favorirà il potenziamento della capacità istituzionale e l'apprendimento delle politiche d'investimento pubblico tra tutti i livelli di governo⁽³⁵⁾.

L'Accordo di Partenariato prevede in questo senso che saranno il target e la scala territoriale di intervento, nonché la tempistica di realizzazione degli interventi (poiché la tempistica dei Programmi della coesione è più lunga di quella del PNRR) i criteri di

(34) Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, "Programmazione della politica di coesione 2021 – 2027", bozza ufficiale del 17 gennaio 2022, p. 40

(35) iFEL Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021", p.199

demarcazione di progetti complementari o integrativi ad interventi del PNRR⁽³⁶⁾. In altri termini l'aggiuntività delle risorse della coesione dovrà essere garantita per massimizzare gli effetti di interventi realizzati anche con il sostegno del PNRR.

Chiarisce iFEL che “per le linee di intervento da attivare attraverso i Programmi della politica di coesione, laddove complementari o integrative rispetto agli investimenti e iniziative programmati nell'ambito del PNRR, saranno previste opportune declinazioni e differenziazioni in termini di target e scala dell'intervento. In alcuni casi, la previsione di analoghe misure o strumentazioni è giustificata anche dalla rilevanza dei fabbisogni e dalla diversa tempistica di realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR rispetto ai Programmi della coesione, il che consentirà di capitalizzare i risultati ottenuti nell'ambito del PNRR, favorendo il loro consolidamento e assicurandone il prolungamento nel tempo”⁽³⁷⁾.

È interessante rilevare a questo proposito come le innovazioni riguardanti la governance dei due piani, su cui ci siamo soffermati parlando di ampliamento della capacitazione amministrativa, potranno essere combinate e beneficiare all'attuazione di entrambi i dispositivi. Ad esempio, le misure di semplificazione contenute nel D.L. 77/2021, per quanto riguarda le materie di semplificazione, sono attuabili sia per gli interventi del PNRR, sia per quelli afferenti alla Politica di Coesione. Allo stesso modo le misure riguardanti l'assistenza tecnica previsti nella Politica di Coesione ma non nel PNRR (ad esempio i centri di servizio locale) potranno essere utilizzate anche nell'ambito di progetti PNRR.

A questo proposito merita attenzione un'iniziativa coordinata dalla Regione Liguria con ANCI Liguria, di cui mi ha parlato la Dottoressa Merlo di ANCI Liguria in un'intervista. Si chiama “Progetto Rebuilding”, è finanziato con fondi FSE e prevede una mappatura del bisogno formativo all'interno dei distretti liguri, da effettuarsi tramite sondaggio in estate, per poi partire nel settembre 2022 con un ciclo di formazione *top-down* organizzato da ANCI per insegnare al personale dei Comuni a progettare⁽³⁸⁾.

Sempre rimanendo in Liguria, il nuovo Piano socio-sanitario regionale beneficerà di fondi provenienti dal Fondo di Coesione e dalla Missione 6 del PNRR, quella dedicata alla salute, in particolare con la costituzione delle nuove Case di Comunità nelle zone periferiche e con la linea d'intervento riguardante le farmacie rurali all'interno della SNAI (M5C3).

Le sfide riguardanti governance e attuazione sinergica dei due programmi derivano principalmente dalle macro-differenze presenti tra i due schemi:

La prima e più evidente è che i fondi confluiti nel PNRR sono costituiti in gran parte da prestiti, mentre quelli della Politica di Coesione sono finanziamenti a fondo perduto.

(36) Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, “Programmazione della politica di coesione 2021 – 2027”, bozza ufficiale del 17 gennaio 2022, p. 22

(37) iFEL Fondazione ANCI, “La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021”, p.199

(38) Valentina Merlo, da un'intervista rilasciata al sottoscritto a Genova in data 16 giugno 2022

La seconda macro-differenza sta nell'impianto stesso dei due programmi: regionale, quello della Politica di Coesione, centralizzato quello del PNRR. Le amministrazioni responsabili nel PNRR sono quelle centrali, mentre nella Politica di Coesione, per definizione una politica di governance multi-livello, l'unità amministrativa di riferimento è quella regionale.

Vi sono poi una macro-differenza temporale nell'orizzonte dei due piani, che comporta conseguenze sull'articolazione temporale degli interventi, e una legata all'orientamento del programma: *performance-based* il PNRR, basata su un accordo di spesa fino al 2030 la Politica di Coesione.

In termini di governo delle sinergie e complementarità, l'aspetto più sfidante è senza dubbio rappresentato dalle differenze nella governance dei programmi. Fa notare ancora Picascia su "Pandora Rivista" come la Politica di Coesione risponda "ad una governance multilivello che, nonostante le criticità registrate, affida buona parte della sua implementazione ai livelli sub-statali, regionali e locali" mentre nel PNRR "la governance delle politiche di sviluppo torna ad essere centralizzata, e lascia in secondo piano una costruzione che, seppure faticosa e per certi versi non pienamente compiuta, ha visto nell'attore regionale impegnato, oltre che nell'implementazione della *policy*, nella definizione di quelle traiettorie di sviluppo maggiormente adatte alle istanze locali e alla maturata capacità di lettura della complessità dei problemi del Mezzogiorno"⁽³⁹⁾.

In questo senso risulterà di centrale importanza la comunicazione tra le autorità responsabili della gestione dei due programmi, che dovrà garantire un flusso di informazioni in entrambi i sensi, oltre che il raccordo costante con il territorio per evitare, soprattutto per quanto riguarda il PNRR, politiche e interventi *space-blinded*, non adatti per il conseguimento dell'obiettivo trasversale del riequilibrio territoriale.

Esaminate le opportunità contenute nel PNRR per i Comuni e approfondito la vitale importanza che avranno nella sua attuazione l'ampliamento della capacitazione amministrativa, in particolare nei Comuni periferici, e le sinergie e complementarità tra PNRR e Politica di Coesione all'interno delle strategie territoriali, si chiuderà la trattazione con un focus sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne, menzionata e trattata più volte in questa analisi, esaminando i finanziamenti che le competeranno e le capacitazioni che potranno sviluppare nei Comuni interessati, in particolare nel contesto demografico particolarmente delicato della Liguria.

6.4 - La Strategia Nazionale per le Aree Interne e il caso ligure

Proviamo innanzitutto a sistematizzare quanto detto finora sulla Strategia per le Aree Interne (SNAI).

(39) Concetta Picascia, "Il Sud e la Coesione Territoriale nel PNRR", in "Pandora Rivista", 2/2021, "Next Generation EU Leggere il PNRR", p. 320

Essa viene ideata nel 2013 dall'allora Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca ed entra in vigore per la prima volta all'interno dello schema della Politica di Coesione 2014-2020. Sul sito dell'Agenzia per la Coesione territoriale si può leggere come la SNAI rappresenti "un progetto ambizioso di politica *place-based*, che ha sviluppato nuove modalità di governance locale multilivello volte ad affrontare, attraverso l'adozione di un approccio integrato orientato alla promozione e allo sviluppo locale, le sfide demografiche e dare risposta ai bisogni di territori caratterizzati da importanti svantaggi di natura geografica o demografica⁽⁴⁰⁾".

Ricordiamo che la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) definisce come "interni" i comuni distanti almeno 20 minuti dai poli di attrazione, definiti come "Centri di offerta di servizi". Per "poli di attrazione" si intendono quei comuni o aggregazioni di comuni capaci di offrire:

- 1 - Per l'istruzione, l'offerta completa di scuole secondarie superiori;
- 2 - Per i servizi sanitari, le strutture sanitarie sedi di Dipartimento di emergenza e accettazione (Dea) di I livello;
- 3 - Per i servizi di trasporto ferroviario, le stazioni ferroviarie di tipo almeno silver.

I comuni delle aree interne, vengono poi classificati come intermedi (20-40 minuti dai Poli), periferici (40-75 minuti), ultra-periferici (più di 75 minuti).

Su questo schema, a partire dal 2014 è stato avviato il processo di selezione delle aree sulle quali concentrare gli interventi nel ciclo programmatico 2014-2020. La selezione è stata operata da ciascuna Regione e della Provincia Autonoma di Trento, d'intesa con il Comitato tecnico aree interne, attraverso un'istruttoria pubblica. Al 2020, le aree selezionate erano 72, per un totale di 1.060 Comuni.

Due sono gli ambiti di intervento prioritari nella SNAI: servizi essenziali e sviluppo locale. Nel primo caso, si tratta di progetti finalizzati al miglioramento della qualità e quantità dei servizi per l'istruzione, (incentivi per ridurre la mobilità degli insegnanti, riorganizzazione e realizzazione di nuove sedi scolastiche, laboratori ed attività extra scolastiche ecc.), per la salute (telemedicina, servizi di emergenza, diagnostica mobile per i cittadini, ecc.) e per la mobilità (servizi di trasporto polifunzionali, collegamenti con le stazioni ferroviarie, servizi di trasporto sociali e "a chiamata" ecc.). Ecco dunque quei "pacchetti integrati" di servizi di cui parlava Barca all'interno della sua "Agenda".

Gli interventi di sviluppo locale sono invece volti alla tutela del territorio e delle comunità locali, alla valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile, al sostegno ai sistemi agro-alimentari e di sviluppo locale, al risparmio energetico e alle filiere locali di energie rinnovabili, al saper fare e all'artigianato⁽⁴¹⁾.

Prima di passare a esaminare la natura di questi interventi nel caso ligure, è utile ritornare sulle nuove prospettive che la Politica di Coesione 2021-2027 e il PNRR introducono per quanto riguarda la SNAI.

(40) Agenzia per la Coesione Territoriale, "Strategia Nazionale per le Aree Interne", <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>

(41) Agenzia per la Coesione Territoriale, Strategia Nazionale per le Aree Interne, "Interventi in atto", <https://www.agenziacoesione.gov.it/>

Innanzitutto, attraverso questi strumenti, si prevede il passaggio della SNAI dalla fase di sperimentazione alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale, con proprie dotazioni, iniziative, modelli differenziati di intervento e regole di funzionamento, in un'ottica di semplificazione e ottimizzazione procedurale.

Sono stati dunque re-identificati i Centri di offerta di servizi (Poli o Poli intercomunali) e per i restanti Comuni si è misurata, con tecniche aggiornate, la distanza dal centro di offerta più prossimo in termini di tempi medi di percorrenza stradale effettiva calcolati negli orari di punta dei giorni feriali di una settimana di riferimento dell'ottobre 2019. La classificazione aggiornata tiene conto della presenza/assenza dei servizi di istruzione, salute e ferroviari per qualificare i Centri di offerta di servizi come rilevati nel 2019; sistematizza la definizione dei poli intercomunali e affina la misura della distanza attraverso strumenti più precisi, mantenendo fermi i criteri di identificazione dei punti rilevanti della distribuzione delle distanze.

Le nuove aree progetto dovranno essere selezionate entro il 30 settembre 2022 a iniziativa delle Regioni sulla base della mappatura nazionale aggiornata al 2020, dando priorità a comuni periferici e ultra-periferici e considerando, contestualmente, indicatori demografici, economici, sociali o ambientali che evidenzino maggiori criticità rispetto alle altre aree regionali, e la propensione dei Comuni a lavorare nella forma associata richiesta. Le aree progetto già individuate nel 2014-2020 potranno proseguire con ulteriori investimenti e interventi, aggiornando le strategie già adottate e valorizzando l'investimento istituzionale, amministrativo e operativo realizzato, anche grazie all'aggregazione permanente dei Comuni.

Il metodo di intervento sostenuto dai Fondi (FESR e FSE Plus) si fonda sull'attuazione di strategie territoriali (ST) con corrispondenti progetti integrati d'area definiti da coalizioni locali, secondo quanto già sperimentato dalla SNAI nel 2014-2020. Viene inoltre confermata la governance multi livello (Stato, Regioni e Associazioni di Comuni) della SNAI, con il rinnovato impegno alla semplificazione delle procedure e al rafforzamento delle capacità amministrative e tecniche locali e delle associazioni di Comuni e con il coordinamento strategico del Comitato Tecnico Aree Interne.

Il PNRR, come già accennato, dedica alla SNAI l'investimento 1.1 della M5C3 “Interventi speciali per la coesione territoriale”, articolato in due linee di intervento:

1 - Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità, la cui attuazione prevede l'incremento dei fondi sotto forma di trasferimenti destinati alle autorità locali per la realizzazione d'infrastrutture sociali che possano servire ad incrementare l'erogazione di servizi sul territorio;

2 - Servizi sanitari di prossimità, la cui attuazione consiste nell'assegnazione di risorse finanziarie pubbliche per incentivare i privati a investire nell'adeguamento delle farmacie al fine di rafforzarne il ruolo di erogatori di servizi sanitari.

Per questo investimento sono previsti 825 milioni di euro provenienti dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e ulteriori 300 milioni di euro finanziati dal Fondo Complementare.

Sul portale “Italiadomani”, istituito per il monitoraggio del PNRR, vengono evidenziate le tappe fondamentali per quanto riguarda l’investimento relativo alla SNAI.

Entro dicembre 2022, avrebbe dovuto verificarsi l’aggiudicazione dell’offerta per gli interventi volti a migliorare i servizi e le infrastrutture sociali nelle aree interne e per il sostegno alle farmacie nei comuni con meno di 3.000 abitanti. Dallo stesso portale non risulta tuttavia che il provvedimento sia già stato implementato⁽⁴²⁾. La seconda tappa fondamentale è prevista entro dicembre 2023 e riguarda le strutture sanitarie di prossimità territoriale, con benefici su almeno 500 farmacie rurali in comuni di aree interne con meno di 3.000 abitanti. La terza tappa è prevista entro dicembre 2025 e riguarda il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità, in particolare il fornire servizi sociali ad almeno 2 milioni di destinatari residenti in comuni delle aree interne con servizi e infrastrutture più accessibili⁽⁴³⁾.

È chiaro che, grazie all’approccio marcatamente *place-based*, segnato da un innovativo schema di governance, dall’attenzione per le esigenze del territorio e dai rilevanti risultati attesi nella modificazione del rapporto stesso tra centro e periferia, la Strategia Nazionale per le Aree Interne costituisce un ottimo esempio di politica pubblica volta a contrastare gli squilibri territoriali nella direzione teorica che abbiamo tracciato. In particolare, delimitando chiaramente le aree interessate, favorisce la concentrazione e la sinergia tra le risorse provenienti da finanziamenti diversi che possono gravitare sull’area (principio che peraltro sembra finalmente recepito nella nuova Politica di Coesione) e favorisce il dialogo e il raccordo tra i comuni appartenenti all’area.

Possiamo già osservare come le risorse del PNRR potranno costituire importanti opportunità per i Comuni interessati in alcuni servizi essenziali, come quelli sanitari e sociali, misure necessarie in particolare modo per i piccoli Comuni, sovente caratterizzati da un significativo processo di invecchiamento. Se gestite in maniera integrata e distribuite secondo i bisogni locali, potranno costituire la base per un importante ampliamento di capacitazioni fondamentali da cui potrebbe partire il rilancio di questi Comuni, quali quelle afferenti alla salute e più in generale alla qualità della vita.

Veniamo infine al caso ligure: con riferimento alla Politica di Coesione 2014-2020, per la Liguria sono state approvate, con il dgr n.859/2014 “Aree interne: modalità attuazione strategia nazionale nella programmazione Liguria”, quattro aree interne individuate in accordo con il Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (Dps):

(42) <https://italiadomani.gov.it/it/strumenti/andamento-sull-attuazione-del-piano.html?mission=Inclusione%20e%20coesione&component=Interventi%20speciali%20per%20la%20coesione%20territoriale&orderby=%40jcr%3AContent%2FtargetCode&sort=asc&resultsOffset=0&fulltext=potenziamento%20servizi%20e%20infrastrutture%20sociali%20di%20comunit%C3%A0>

(43) Italiadomani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, “Aree interne, la strategia nazionale contro spopolamento e sottosviluppo economico”, <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/strategia-nazionale-per-le-aree-interne.html>

- 1 - Valli dell'Antola e del Tigullio;
- 2 - Beigua – SOL;
- 3 - Valle Arroscia;
- 4 - Val di Vara⁽⁴⁴⁾.

Nelle prossime righe ci si concentrerà sullo sviluppo della SNAI per quanto riguarda le Valli dell'Antola e del Tigullio e la Val di Vara.

Per quanto riguarda la prima area, il “Dossier d’area organizzativo” redatto da Formez PA⁽⁴⁵⁾ nel 2017, delinea l’obiettivo della strategia d’area nell’innescare una serie di dinamiche che, nel medio e lungo periodo possano arrestare le tendenze di spopolamento e di abbandono e rivitalizzare il tessuto socio-economico locale, partendo da alcuni elementi distintivi, che la strategia dovrebbe valorizzare, come l’alto potenziale legato allo sfruttamento del patrimonio naturalistico e la presenza di aree protette e lo sviluppo di attività legate all’*outdoor*, la costante diminuzione. La strategia d’area si articola in tre obiettivi specifici:

- 1 - Sviluppo del turismo sportivo *outdoor*;
- 2 - Sviluppo delle competenze sul territorio;
- 3 - Potenziamento dei servizi di base.

Interessante è il processo di strutturazione di governance e di partecipazione avviato nell’area, che è caratterizzata dalla presenza di tre Unioni di Comuni: Alta Val d’Aveto, Alta Val Trebbia e Valli dell’Entella e di un’Associazione tra i comuni di Torriglia, Bargagli, Davagna e Lumarzo.

Per assolvere al requisito associativo previsto dalla SNAI, le tre unioni dei comuni e l’associazione intercomunale, nel dicembre del 2015, hanno promosso un accordo di secondo livello per la gestione associata delle funzioni del Catasto e del servizio “Sistemi in formativi territoriali”.

Fa notare il “Dossier d’area organizzativo” che queste due funzioni associate per l’intera area rivestono particolare importanza nell’ambito della strategia d’area in particolare modo rispetto allo sviluppo turistico, fortemente legato al recupero del patrimonio edilizio inutilizzato ed al potenziamento della rete escursionistica. grazie anche all’integrazione di strade comunali e terreni da ripristinare.

Per quanto riguarda l’area della Val di Vara, il report “Snodi e legami” (2020)⁽⁴⁶⁾ delinea la priorità dell’area nel garantire uno sviluppo economico e turistico sostenibile nel tempo e orientato alla sicurezza del territorio, in modo da innescare opportunità di lavoro, migliorare la qualità della vita dei residenti e di attrarne di nuovi.

Per fare ciò l’area intende puntare su due aspetti cardine fortemente correlati tra loro: la valorizzazione delle eccellenze del territorio e il miglioramento

(44) FormezPA, “Dossier d’area organizzativo - Area interna Antola-Tigullio - Regione Liguria”, https://ot11ot2.it/sites/default/files/liguria_-_dao_antola-tigullio.pdf, 1 gennaio 2017

(45) *Ibidem*, p. 11

(46) Strategia Nazionale Aree Interne, Area Val di Vara, “Snodi e legami”, agosto 2020, <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/12/Liguria-Val-di-Vara-strategia.pdf>

dell'accessibilità e della fruibilità dell'area, in particolare attraverso la lotta al dissesto idrogeologico.

I risultati attesi riguardano la valorizzazione delle peculiarità del territorio per aumentare l'attrattività turistica; il miglioramento dell'accessibilità dell'area per agevolare gli spostamenti di residenti e turisti; l'innalzamento delle competenze degli studenti, soprattutto in relazione alle opportunità occupazionali e alle peculiarità territoriali; il potenziamento dei servizi socio-sanitari.

L'accessibilità e la fruibilità dell'area e delle sue risorse, così come la conoscenza del territorio e la sua valorizzazione, evidenzia il report "Snodi e legami", interessano numerosi aspetti della vita sociale ed economica della valle: il turismo, la vita dei residenti, l'occupazione e le imprese collocate sul territorio, la scuola, i servizi sanitari.

Gli interventi di ripristino e di messa in sicurezza dell'impianto stradale e la riqualificazione della rete di sentieri escursionistici, ma anche, in senso immateriale, lo sviluppo delle reti di banda larga, permetteranno poi una maggiore fruizione del territorio, soprattutto da parte dei turisti, per attività sportive *outdoor* ed escursionistiche, anche collegate alle produzioni agro-alimentari tipiche della zona. Inoltre, il miglioramento dell'accessibilità fisica e digitale permetterà un migliore accesso ai servizi socio-sanitari. Fa notare il report "Snodi e legami" che l'attuale carattere prevalentemente anziano della popolazione non può esimere dalla progettazione di servizi socio-sanitari innovativi e capillari, con l'attivazione di figure professionali aventi un ruolo di prossimità per la rilevazione precoce dei fattori di rischio e per l'azione di prevenzione e di presa in carico dell'utenza, al fine di consentire alla popolazione anziana di vivere autonomamente nel proprio domicilio il più a lungo possibile, riducendo tempi di spostamento e ottimizzando i costi. Inoltre anche la fascia più giovane della popolazione, quella degli studenti, fruirà della migliorata accessibilità del territorio sia con riferimento al trasporto scolastico, sia in termini di maggiori opportunità occupazionali in loco, derivanti dell'accresciuto valore dell'economia turistica, escursionistica e delle produzioni tipiche⁽⁴⁷⁾.

È bene sottolineare che la Strategia per la Val di Vara è stata approvata solamente nel novembre 2020 ed è dunque all'inizio del suo percorso di implementazione.

Per questo, anche in quest'area i primi risultati della SNAI si possono riscontrare principalmente a livello di governance: nel dicembre 2014 nasce infatti l'Unione dei Comuni della Val di Vara, formata dai comuni di Calice al Cornoviglio, Rocchetta di Vara, Sesta Godano e Zignago. L'Unione dei Comuni della Val di Vara gestisce in forma associata le funzioni di Protezione Civile, del Catasto, della Polizia locale, del SUAP oltre ai servizi di promozione e sviluppo rurale e turistico.

ANCI Liguria, in qualità di coordinatore tecnico dell'area, ha scelto di puntare su due convenzioni condivise da tutti i tredici Comuni, individuando in Catasto e Protezione civile le funzioni oggetto del miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza del territorio e la conoscenza e valorizzazione delle risorse presenti⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁷⁾ *Ibidem*

⁽⁴⁸⁾ *Ibidem*

Sullo stato dell'attuazione della SNAI in Liguria ho intervistato la Dottoressa Ilaria Mazzini di ANCI Liguria, in quanto la Liguria è l'unica Regione in cui l'ANCI regionale ha collaborato con Regione, Comuni e Comitato Tecnico Aree Interne alla progettazione delle Strategie liguri, occupandosi appunto del pre-requisito delle unioni dei comuni e delle funzioni associate (un pre-requisito che verrà mantenuto nella seconda fase della SNAI). Come mi spiega la Dottoressa Mazzini, una serie di concomitanze hanno fatto sì che i progetti delle quattro aree interne liguri non siano ancora in stato avanzato, sebbene comunque gli ultimi Accordi Programmatici Quadro in Italia siano stati firmati a fine 2021: "In generale il carattere sperimentale della Strategia non è stato supportato adeguatamente, in quanto una strategia sperimentale dovrebbe contemplare deroghe, che non sono mai state concesse. Ben nove ministeri dovevano dare il loro parere su tutta la trafila burocratica, che comprendeva una bozza di strategia, un preliminare di strategia, la strategia stessa e infine l'Accordo Programmatico Quadro. La prima Strategia ligure, quella riguardante l'area interna Antola e Tigullio ha iniziato il suo processo nel 2014, l'APQ è stato firmato nel 2017 e le schede sono iniziate nel 2019, infine è intervenuta la pandemia a bloccare per qualche tempo il corso della progettualità"⁽⁴⁹⁾.

Il problema principale per quanto riguarda l'attuazione delle strategie risulta essere di natura burocratica e si rende necessaria una semplificazione dei rapporti con chi deve avallare le singole schede: "Alcuni Ministeri -mi racconta Mazzini- pur avendo già approvato le schede nella fase operativa hanno voluto rivederle durante l'implementazione⁽⁵⁰⁾".

Una difficoltà minore, ma comunque significativa nella fase dell'attuazione, riguarda lo sforzo che i Comuni di una stessa area hanno dovuto fare per collaborare e per progettare insieme: "Lo shock più grande per i sindaci fu quando Barca disse che, immaginando questa strategia, avrebbero dovuto pensare al loro Comune a distanza di 10/15 anni. Questo ovviamente si scontrava con le esigenze immediate che i sindaci hanno, con la realtà quotidiana dei fatti e con il renderne quotidianamente conto ai cittadini. Ora, già dopo i primi anni di progettazione, hanno una visione comunitaria e, per esempio, stanno ragionando sui bandi del PNRR come un'entità unica⁽⁵¹⁾". Quest'ultimo punto è importante: sebbene non siano al momento stati costituiti uffici dedicati alla progettazione europea nelle quattro aree interne, esse partecipano ai bandi come un'entità unica. In particolare nella Valle d'Arroscia, in cui l'area interna corrisponde a un'unione di Comuni che costituiva l'ex comunità montana, esiste una tradizione consolidata che porta a far lavorare insieme undici comuni.

(49) Ilaria Mazzini, da un'intervista rilasciata al sottoscritto a Genova in data 16 giugno 2022

(50) *Ibidem*

(51) *Ibidem*

In generale, i primi risultati concreti che la SNAI ha prodotto sembrano essere quelli relativi al miglioramento del raccordo tra i comuni, stimolato dalla necessità di strutturare una forma di governance innovativa per la Strategia. Non è un risultato banale, perché, come si è abbondantemente evidenziato, l'innovazione a livello amministrativi costituisce la base affinché i territori periferici possano trasformare l'ingente ammontare di risorse a loro dedicato per i prossimi anni in ampliamenti delle proprie capacità, con rilevanti conseguenze sul loro sviluppo.

L'auspicio dunque è quello che il settennato 2021-2027, con l'aiuto delle risorse provenienti dal PNRR, sia quello dell'attuazione concreta, che dovrà vedere protagonisti i Comuni selezionati protagonisti del loro rilancio. Diverso è il discorso per le nuove aree selezionate per questo settennato: l'esperienza maturata in questi anni e le semplificazioni normative previste sia nello schema della Politica di Coesione, sia nel PNRR, dovranno giocare un ruolo fondamentale nell'accelerare il percorso di progettazione e di implementazione.

Conclusione

La più rilevante delle conclusioni che emergono dalla presente trattazione è forse anche la più banale: non possiamo più permetterci di ignorare gli squilibri territoriali. Il loro espandersi ed esacerbarsi comporta rilevanti effetti a livello politico, economico e culturale, effetti che arrivano a minare la solidità stessa delle democrazie occidentali. In particolare per quanto riguarda un Paese come l'Italia, sostanzialmente privo di megacittà ad eccezione di Milano e in minor parte di Roma, la sperimentazione di nuove politiche territoriali volte a stimolare il potenziale latente di tutti i territori diventa una questione di pura sopravvivenza. Le logiche dei 'trasferimenti compassionevoli' e del 'voto con i piedi' devono fare posto a un nuovo approccio, che abbiamo provato a descrivere nel quarto capitolo e che pone al suo centro la teoria delle capacitazioni applicata all'ambito territoriale del Comune. Questo concerne il rafforzamento di un sistema di governance multilivello, formata da un decisore esogeno all'area interessata che consenta di sfuggire alla trappola conservatrice esercitata dalle élite locali, ma che agisca in un contesto di continuo dialogo e scambio con i livelli territoriali minori, responsabili dell'attuazione di un efficace processo di raccolta di informazioni sul territorio che scongiuri iniziative *top-down* di politica "cieca ai luoghi". I decisori politici a ogni livello dovranno quindi concertare strategie progettate su misura per i luoghi interessati, con l'obiettivo di andare ad ampliare le combinazioni di capacitazioni proprie di un territorio. In questo schema le risorse disponibili per un territorio vengono integrate in una strategia coerente per lo sviluppo di alcuni funzionamenti che processi partecipativi strutturati hanno indicato come fondamentali per quella data zona. Questi funzionamenti, per poter sviluppare capacitazioni del territorio, devono essere integrati tra di loro e inseriti in un contesto civico ravvivato dalla presenza dei processi partecipativi e in uno istituzionale caratterizzato da una capacitazione amministrativa rafforzata tramite l'inserimento di nuovo personale e di nuove competenze.

Sono diversi dunque gli elementi per il corretto funzionamento di questo approccio, di seguito ho isolato i cinque che ritengo fondamentali:

1 - Il decisore esogeno: è il ruolo che, dopo la più volte menzionata "Agenda" di Barca del 2013, sta cercando sempre di più di assumere la Commissione europea, allocando diversi finanziamenti -sia indiretti che diretti- dedicati a varie tipologie dei territori, in particolare cercando di migliorare la qualità della vita e le performance ambientali dei territori cittadini in un'ottica di resilienza e sostenibilità e di stimolare il potenziale latente delle aree interne.

Per quanto riguarda la programmazione indiretta e con riferimento specifico alla Politica di Coesione, la governance multilivello prevede il coinvolgimento del livello nazionale e regionale (con la definizione dei PON e dei POR, oltre che all'interno del processo di scrittura dell'accordo di partenariato). Anche a questi livelli risulta fondamentale nelle decisioni di allocazione delle risorse la conoscenza particolareggiata dei punti di forza e delle necessità dei singoli territori.

2 - I processi partecipativi e di attivazione: più volte nel corso della trattazione si è tornati sull'importanza della duplice valenza dei processi di partecipazione degli attori territoriali collettivi e di attivazione dei singoli cittadini nel loro territorio. Essi sono fondamentali nella loro dimensione di dibattito pubblico in quanto luoghi in cui può avere luogo il confronto e la mediazione del conflitto all'interno di un territorio e nella loro dimensione di ascolto attivo per quanto concerne il processo di *outreach* degli interessi e delle necessità in gioco, oltre che nella loro dimensione di progettazione partecipata. In particolare per quanto riguarda l'*outreach*, il processo è fondamentale per consentire al decisore esogeno di sviluppare strategie territoriali *place-based*.

3 - Lo sviluppo della capacitazione amministrativa: siamo tornati più volte su questo argomento, tanto da dedicargli un paragrafo intero. Proprio mentre scrivo questa conclusione il Ministro Bianchi ha annunciato che il Governo è riuscito ad allocare per intero ai Comuni le risorse del PNRR per gli asili nido. Il processo tuttavia è stato più complicato del previsto. Il Ministero dell'Istruzione è stato infatti costretto a pubblicare quattro bandi, perché con le tre scadenze precedenti era stata assegnata soltanto una parte dei 2,4 miliardi di euro a disposizione. I Comuni, nonostante le risorse a disposizione e nonostante la domanda rilevante di posti da parte delle famiglie, avevano presentato poche adesioni.

Il primo bando si era concluso il 28 febbraio, quando erano state presentate 953 domande e assegnati 1,2 miliardi, la metà dei 2,4 miliardi messi a disposizione dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il Ministero è stato quindi costretto a prorogare il bando e a fissare una nuova scadenza al 31 marzo, sollecitando i Comuni a farsi avanti. I 400 milioni rimanenti sono stati assegnati con un decreto ministeriale che ha assegnato i soldi ad alcuni Comuni che si erano già candidati per costruire nuovi asili per la fascia tra 0 e 6 anni. Per gli ultimi 70 milioni è servito un ulteriore bando, in sostanza il quarto, dedicato esplicitamente a comuni delle regioni del Sud: a fine maggio sono arrivate altre 74 domande per 80 milioni di euro⁽¹⁾. Per sbloccare la situazione si sono resi necessari l'intervento dell'Agenzia della Coesione, che aveva creato una squadra di esperti per aiutare i Comuni, e il solito prezioso lavoro di informazione e coordinamento svolto da ANCI. Il problema ha riguardato in particolare i Comuni del Sud, che non erano riusciti a presentare le

(1) "Ci sono voluti quattro bandi per convincere i comuni a costruire asili nido", in "IIPost, venerdì 10 giugno 2022, ilpost.it/2022/06/10/asili-nido-pnrr/

domande perché non erano riusciti a fare i progetti proprio a causa della mancanza di personale. Si conferma dunque per una delle prime linee di intervento del PNRR esplicitamente dedicate ai Comuni il problema che abbiamo più volte evidenziato: a causa dei tagli degli ultimi anni, del blocco del personale, dei pensionamenti e della concorrenza del settore privato, nei Comuni mancano ingegneri, architetti, tecnici specializzati e in molti casi addirittura i responsabili dell'ufficio tecnico o dell'ufficio finanziario⁽²⁾. Assumono quindi una rilevanza trasversale le linee di intervento del PNRR volte all'assunzione e alla formazione di nuovo personale per i Comuni, da attuarsi con urgenza come pre-requisito fondamentale per consentire alle amministrazioni di partecipare ai bandi del PNRR e poter sfruttare a pieno le risorse a loro dedicate. Un Comune con una buona capacitazione amministrativa, come abbiamo visto, ha più opportunità di trasformare le risorse in propri funzionamenti e di organizzare questi ultimi in uno schema strategico coerente ed integrato che consenta di sviluppare le capacitazioni territoriali.

4 - La presenza nei Comuni di un ufficio specificatamente dedicato alla progettazione europea: la complessità del quadro delle risorse afferenti alla programmazione europea, sia per quanto riguarda i finanziamenti a gestione diretta, sia quelli organizzati nei fondi SIE, e la poca conoscenza delle opportunità che offrono fanno sì che spesso nei Comuni manchino le risorse di personale e di conoscenze necessarie per ottenere i finanziamenti. Per questo ogni Comune dovrebbe prevedere al proprio interno un ufficio specializzato nella progettazione europea, con personale altamente formato. Vi sono alcuni ottimi esempi da portare a questo proposito: il primo Comune ad aprire un ufficio pilota per provare a intercettare e utilizzare al meglio i fondi europei è stato quello di Modena, nel 1996. L'ufficio di Modena si compone di 4 project manager, 3 addetti alla cittadinanza europea e 1 alla cooperazione internazionale e dal 2014 al 2018 (ultimi dati disponibili) ha candidato 95 progetti e ne ha vinti 39, per un totale di quasi 30 milioni di contributi che hanno attivati interventi per un costo complessivo di 43 milioni⁽³⁾.

Da lì in poi molti Comuni in tutta Italia hanno aperto uffici dedicati alla progettazione sui fondi europei. Si tratta tuttavia per lo più di grandi Comuni, che, come abbiamo visto, dispongono in media di una maggiore capacitazione amministrativa. Nell'ottica di un rilancio dei territori *left-behind*, è fondamentale fare sì che anche i Comuni più piccoli possano contare su tali strutture. In un contesto di ristrettezza di risorse la soluzione potrebbe essere creare questi uffici in contesti di unioni di Comuni o comunque di forme di partenariato tra enti territoriali.

Non mancano nemmeno qui i casi di buone pratiche nel nostro Paese. La regione più innovativa sotto questo punto di vista sembra essere l'Emilia-Romagna. Ad esempio, nel 2015, il Comune di Cesena ha stipulato con l'Unione dei Comuni Valle

(2) *Ibidem*

(3) Morena Pivetti, "Come vincere i bandi europei: il Comune di Modena fa scuola", in "La Repubblica", 1 ottobre 2019, https://www.repubblica.it/dossier/esteri/fondi-strutturali-europei-progetti-italia/2019/10/01/news/come_vincere_i_bandi_ue_il_comune_di_modena_fa_scuola_a_tutta_italia-237385600/

del Savio una convenzione per la gestione associata del “Servizio Pianificazione Strategica, Progetti Integrati Comunali, Nazionali ed Europei”⁽⁴⁾.

Simile nella struttura e di recente costituzione è l’“Ufficio Intercomunale Europa”, partecipato dalla provincia di Parma, dall’Unione Pedemontana Parmense e da più della metà dei Comuni del territorio (24 su 44). La struttura ha come oggetto l’esercizio coordinato delle funzioni per l’accesso ai Fondi Europei, dalla formazione degli operatori alla scelta dei bandi, dall’affinamento del progetto fino al coinvolgimento di città e istituzioni per la creazione di network europei. Interessante da menzionare è anche il lavoro preparatorio svolto per la costituzione di questo ufficio: in questa zona è infatti partita un’analisi preliminare del contesto attraverso una mappatura della situazione esistente e delle necessità degli enti. I risultati hanno evidenziato che, su 42 enti, 25 non sono a conoscenza delle possibilità dei finanziamenti europei a gestione diretta, mentre solo 17 hanno risposto di conoscerli (tendenzialmente gli enti più grandi), solo 4 tra i piccoli comuni. Il 92,9% degli enti ha inoltre dichiarato di avere interesse ad un supporto organizzativo. L’analisi della provincia di Parma ha evidenziato che “le opportunità europee non sono adeguatamente conosciute dagli enti locali, quindi si perdono delle opportunità, sia di valorizzare le attività svolte dagli enti sia di utilizzare sovvenzioni europee a fondo perduto. Questo a causa sia della carenza di professionalità dedicate, sia per la complessità dei programmi e della loro gestione”⁽⁵⁾.

Sempre in Emilia-Romagna, all’interno dell’unione di Comuni Rubicone e Mare la Regione ha finanziato il progetto “A Scuola d’Europa”, creando presso un gruppo di funzionari dell’Unione e dei suoi Comuni le conoscenze e le competenze di base necessarie per conoscere e orientarsi nell’ambito delle principali politiche e programmi dell’UE, in particolare con uno sguardo rivolto alla programmazione 2021-2027. A tal fine, è stato svolto nel mese di novembre 2019 un corso intensivo di formazione di 16 ore, a cui hanno partecipato una ventina tra amministratori e funzionari comunali. Questo gruppo di funzionari dovrà costituire un primo nucleo per la costruzione nel tempo, attraverso il supporto di qualificati esperti esterni, di un vero e proprio Ufficio Europa (per il quale, nel suddetto progetto “A Scuola d’Europa” è stato redatto uno specifico studio di fattibilità) al servizio dell’Unione dei Comuni nonché dei cittadini e delle imprese del territorio⁽⁶⁾.

In Veneto, nell’ambito dell’Intesa Programmatica d’area del Camposampierese (lo strumento permanente di cooperazione tra enti pubblici e privati, nonché di raccordo tra la programmazione locale e la programmazione regionale, nazionale ed europea), nel 2021 è nata l’idea di strutturare un nuovo “Ufficio Europa” con due finalità e sedi specifiche: il centro di informazione “Europe Direct”, con sede decentrata a Venezia, diventerà il centro di informazione al servizio dei cittadini per far conoscere le attività e le opportunità offerte dall’Unione Europea; il centro

(4) Unione dei Comuni Valle del Savio, “Progetti europei, nazionali, regionali”, <https://www.unionevallesavio.it/progetti-europei>

(5) Provincia di Parma, “Nasce l’Ufficio Europa Intercomunale”, <http://www.provincia.parma.it/notizie/nasce-l%E2%80%99ufficio-europa-intercomunale>

(6) Unione Rubicone e Mare, “Un Ufficio Europa per l’Unione Rubicone e Mare”, <https://www.unionerubiconemare.it/servizi/Menu/dinamica.aspx?idSezione=616&idArea=33971&idCat=33973&ID=33973&TipoElemento=categoria>

“Servizi di Progettazione Europea Territoriale” si occuperà invece di assistere le reti territoriali nella ricerca di finanziamenti e nella partecipazione ai bandi comunitari legati allo sviluppo territoriale di area vasta⁽⁷⁾.

Dai casi menzionati emerge in maniera evidente il ruolo di stimolo e supporto che le Regioni possono avere, in particolare la Regione Emilia-Romagna sembra piuttosto conscia delle rilevanti opportunità che la predisposizione di uffici europei per unioni di piccoli comuni può generare. Interessanti anche i casi di Cesena e di Parma, in cui le città maggiori si sono fatte promotrici di unioni e di accordi per sostenere le cittadine limitrofe.

5 - Lo sviluppo di strategie integrate per i giovani cittadini: abbiamo esaminato a più riprese all'interno della trattazione le conseguenze che il *brain-drain* e il processo di invecchiamento della popolazione hanno su un territorio comunale. Per questo, appare necessario che i Comuni investano risorse nel contrasto alla crisi demografica, cercando in particolare di attirare giovani nel proprio territorio e di evitare ingenti “fughe” di coloro che vi sono nati. Sono due in particolare le dimensioni che a questo proposito ritengo fondamentali: quella legata all'abitare e quella legata al lavoro. La possibilità di poter abitare in un Comune a prezzi contenuti e quella di potervi esercitare la propria professione sono evidentemente le due condizioni necessarie (anche se non del tutto sufficienti) per consentire a un giovane cittadino la scelta di poter restare nel luogo in cui è nato ed esercitano indubbiamente un'influenza positiva sull'attrazione di giovani all'interno del proprio territorio.

Il discorso è articolato e merita di essere trattato approfonditamente a parte: in questa mia conclusione mi premeva ribadire ancora una volta quanto sia fondamentale, in special modo per i Comuni *left-behind*, concentrarsi sul problema demografico. La sfida è complessa e di sicuro non può essere affrontata dai soli Comuni. Tuttavia potrebbero già svilupparsi forme innovative per esempio per quanto riguarda la promozione di canoni d'affitto agevolati, o forme di de-contribuzione per i locatori che decidono di affittare a giovani cittadini. Per quanto riguarda la dimensione lavorativa, invece, per molti Comuni all'infuori dei tradizionali tessuti produttivi del Paese la scommessa potrebbe consistere nello sviluppo di forme innovative di partenariato tra lavoratore, Comune e azienda per quanto riguarda lo smart-working, adibendo strutture pubbliche a uffici di co-working. Se si pensa a territori dotati di particolare bellezze paesaggistiche e di una buona qualità della vita, come nel caso di Sestri Levante con il quale ho aperto questa trattazione, la possibilità di lavorare a distanza (senza essere costretti a lavorare da casa), potrebbe davvero essere la chiave di volta della rinascita. In questo senso buoni esempi da portare sono senza dubbio il comune di Ostana, in Piemonte⁽⁸⁾, e il progetto “Farm Cultural Park” di Favara, in Sicilia⁽⁹⁾.

(7) Federazione dei Comuni del Camposampierese, “Ufficio Europa”, <https://sac4.halleysac.it/ae00725/zf/index.php/servizi-aggiuntivi/index/index/idtesto/20345>

(8) Antonio De Rossi, Laura Mascino, “La rinascita del villaggio di Ostana, un caso di rigenerazione impossibile”, <http://www.istitutoeuroarabo.it/DM/la-rinascita-del-villaggio-di-ostana-un-caso-di-rigenerazione-impossibile/>

(9) Farm Cultural Park, <https://www.farmculturalpark.com/>

Sono queste ovviamente suggestioni che, ripeto, meritano un discorso a parte, ma mi premeva chiudere questa tesi provando a immaginare quali potrebbero essere le caratteristiche fondamentali di un Comune che decidesse di orientare il proprio sviluppo secondo le analisi e le indicazioni fornite in questa trattazione. Amministrazioni dunque capaci di inserire il proprio territorio in un contesto culturale e di progettazione sovra-nazionale e nazionale e capaci di utilizzare la massima parte dei finanziamenti europei e nazionali a propria disposizione, sapendoli convogliare in strategie di sviluppo coerenti sulla base delle indicazioni ricevute dai cittadini e raccolte tramite efficaci e inclusivi processi di partecipazione. Amministrazioni soprattutto che sappiano comprendere la qualità del potenziale latente del proprio territorio, articolando il proprio rilancio in molte dimensioni e sviluppando un contesto istituzionale e civico-relazionale che consenta lo sviluppo delle capacitazioni territoriali.

Ho provato in questa disamina a scendere sempre di più dal generale al particolare, elaborando dapprima il contesto demografico di riferimento, evidenziandone gli squilibri a livello territoriale, identificando poi il livello territoriale di riferimento (il Comune e il suo territorio) e le caratteristiche e le sfaccettature dei poli tra i quali esistono questi squilibri e mostrando i rilevanti effetti di questi squilibri. Ho poi deciso di andare a costruire un piccolo modello per il contrasto a questi squilibri, elaborando una teoria generale basata sull'idea di capacitazione territoriale e accompagnandola alla presentazione degli strumenti concreti (nel 'qui ed ora') a disposizione dei territori definiti come "lasciati indietro" per il loro rilancio e la conseguente diminuzione degli squilibri territoriali. In questa conclusione ho provato a lanciare alcune suggestioni sullo sviluppo che i territori dovrebbero intraprendere. L'augurio personale è che i molti elementi presenti risultino chiari e coerenti nel percorso della trattazione e che sia stata resa con efficacia la dimensione essenzialmente pragmatica che ho inteso dare a questo testo.

Bibliografia

Basta Claudia, “*From justice in planning toward planning for justice: A capability approach*”, in “*Planning Theory*” 2016, Vol. 15(2) 190–212

Bottos Giacomo, Danna Raffaele, “*PNRR e divari territoriali, Intervista a Giuseppe Provenzano*”, in “*Pandora Rivista*”, 2/2021, “Next Generation EU Leggere il PNRR”, Bologna, Tempora Editore, dicembre 2021

Coppola Alessandro, Del Fabbro Matteo, Lanzani Arturo, Pessina Gloria, Zanfi Federico (a cura di), “*Ricomporre i divari*”, Bologna, Il Mulino, 2021

Livi Bacci Massimo, “*Il Pianeta Stretto*”, Bologna, Il Mulino, 2015

De Rossi Antonio (a cura di), “*Riabitare l’Italia*”, Roma, Donzelli editore, 2018

D’Ambrogi, Gori, Guccione, Nazzini (a cura di), “*Pianificazione integrata della fascia marino-costiera*”, in “*Reticula*”, Roma, ISPRA, 2015

Fedeli Valeria, Lenzi Camilla, Briata Paola, Pedrazzini Luisa, “*EU Regional and Urban Policy Innovations and Experiences from the 2014–2020 Programming Period*”, PoliMI SpringerBriefs, Milano, 2020

Florida Richard, “*The New Urban Crisis*”, New York, Basic Books, 2018

Frank Robert H., Cook Philippe J., “*The Winner-Take-All Society: Why the Few at the Top Get So Much More Than the Rest of Us*”, Londra, Ebury Publishing, 2010

Gollini Antonio, Lo Prete Marco Valerio, “*Italiani poca gente - Il Paese ai temi del malessere demografico*”, Roma, Luiss University Press, 2019

Hendrickson Clara, Muro Mark, Galston William, “*Strategies for left-behind places - Countering the geography of discontent*”, Washington D.C., Brookings, 2018

Hirshman Albert O., “*Exit, Voice, Loyalty*”, Harvard Univ Press, Cambridge, MA, 1970

Kiss Monica, Lecerf Marie, Atanassov Nikolai, Margaras Vasi, Zamfir Ionel, “*Demographic Outlook for the European Union*”, EPRS | European Parliamentary Research Service, Bruxelles, 2021

Laino Giovanni (a cura di), Urban@it Centro Nazionale per le Politiche Urbane, “*Quinto Rapporto Sulle Città - Politiche urbane per le periferie*”, Bologna, Il Mulino, 2020

Mauro Giuseppe, Rodríguez-Pose Andrés, “*Squilibri regionali e crescita economica nell’Unione Europea*”, a cura di G. Mauro e A. Rodríguez-Pose, Milano, Franco Angeli, 2007

Mincer Jacob “*Schooling, experience, and earnings*”, National Bureau of Economic Research, 1974, New York

Murphy Michelle, “*The Economization of Life*”, Durham e Londra, Duke University Press, 2017

Odendahl Christian, Springford John, Johnson Scott, Murray Jamie, “*The Big European Sort*”, Londra, Centre For European Reform, 2019

Picascia Concetta, “*Il Sud e la Coesione Territoriale nel PNRR*”, in “*Pandora Rivista*”, 2/2021, “*Next Generation EU Leggere il PNRR*”, Bologna, Tempora Editore, dicembre 2021

Piketty Thomas, “*Il Capitale nel XXI Secolo*”, Giunti/Bompiani, Firenze/Milano, 2018

Piras Romano, “*Il contenuto di capitale umano dei flussi migratori interregionali: 1980-2002*”, *Politica economica*, Fascicolo 3, dicembre 2005, Bologna, Il Mulino Riviste

Rinaldi Alessandro, Zelli Roberto, “*Misurare il benessere - La sfida degli indicatori alternativi al Pil*”, Roma, Donzelli Editore, 2014

Rokkan Stein, “*Stato, nazione e democrazia in Europa*”, a cura di P. Flora, Bologna, Il Mulino, 2002

Rodríguez-Pose Andrés, “*The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)*”, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2018

Rupasingha Anil, “*Locally Owned: Do Local Business Ownership and Size Matter for Local Economic Well-being?*”, Atlanta, Federal Reserve Bank of Atlanta Community and Economic Development Department, 2013

Schultz Theodor, “*Investment in Human Capital*”, *The American Economic Review*, Vol. 51, No. 1, March 1961, American Economic Association Publications, Pittsburgh, Pennsylvania

Sen Amartya, *“L’Idea di Giustizia”*, Milano, Mondadori, 2010

Simonato Alessandro, *“Multilevel Governance - Profili Costituzionali - Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE ”*, Padova, Coop. Libreria Editrice Università di Padova, 2016

Stenner Karen, *“The Authoritarian Dynamic”* in *“Cambridge Studies in Public Opinion and Political Psychology”*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005

Sitografia

Agenzia per la Coesione Territoriale, “*Strategia Nazionale per le Aree Interne*”, <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>

Agenzia per la Coesione Territoriale, Strategia Nazionale Aree Interne, Area Val di Vara, “*Snodi e legami*”, agosto 2020, <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/12/Liguria-Val-di-Vara-strategia.pdf>

Associazione Nazionale Comuni Italiani, “*Comuni e Città nel PNRR*”, Dossier ANCI sul confronto con il Governo e il monitoraggio degli investimenti, aggiornato Ottobre 2021, <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Documento-Anci-Comuni-e-citta-nel-Pnrr-28-ottobre-2021.pdf>

anciDigitale, “*Guida agli strumenti per aiutare i Comuni nei progetti del PNRR*”, <https://www.ancidigitale.it/guida-agli-strumenti-per-aiutare-i-comuni-nei-progetti-del-pnrr/>

Barca Fabrizio, “*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*”, https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en

Barca Fabrizio, “*Politica di coesione: tre mosse*”, Istituto Affari Internazionali (IAI) e Centro Studi sul Federalismo (CSF), aprile 2018, https://www.csfederalismo.it/images/CSF-IAI_QFP/CSF-IAI_RP_FBarca_PoliticadiCoesione_QFP_Aprile2018.pdf

Brezzi Monica, Diaz Ramirez Marcos, “*Building subjective wellbeing indicators at the subnational level: A preliminary assessment in OECD regions*” OECD Regional Development Working Papers 2016/03, https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/building-subjective-well-being-indicators-at-the-subnational-level_5jm2hhcjftvh-en

Camera dei Deputati, Servizio Studi, “*Le risorse nazionali e gli interventi per la politica di coesione*”, 4 marzo 2022, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1153510.pdf?_1653090753033

Carlini Roberta, “*Nuova geografia dei fondi europei: Molise e Sardegna tornano "meno sviluppate"*”, in “*La Repubblica*”, 20 gennaio 2020, <https://www.repubblica.it/dossier/esteri/fondi-strutturali-europei-progetti-italia/2020/01/20/news/>

[molise e sardegna tornano meno sviluppate con la nuova geografia dei fondi e europei-246231638/](#)

Coman Julian, “*How the Megacities of Europe stole a continent’s wealth*”, in “The Guardian”, 10 novembre 2019, https://www.theguardian.com/cities/2019/nov/10/how-europes-cities-stole-continents-wealth?fbclid=IwAR19ntnDDWNblnVzlh0p79Y1qN_Jf19Rnn3xqZqGSZTBWcUYcGHJAa9Kg0

Commissione Europea, “*Report on the Impact of Demographic Change*”, Bruxelles, giugno 2020 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/demography_report_2020_n.pdf

Commissione Europea, “*European Structural and Investment Funds*”, https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020_cohesion_overview

Commissione Europea, “*10 domande sulla politica di coesione*” https://ec.europa.eu/regional_policy/it/faq

Commissione Europea, “*Ottava Relazione sulla Coesione*”, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report

Commissione Europea, “*EU Cohesion Policy 2021-2027*”, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/2021_2027/#6

Commissione Europea, “*European Structural and investment funds - Data*”, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y>

Comune di Sestri Levante, “*XII. Storia FIT*”, <http://www3.comune.sestri-levante.ge.it:47000/Public/Polo%20museale%20Sestri%20Levante/DOCUMENTAZIONE%20MUSEOLOGICA/ALLEGATI%20DIGITALI%20APPROFONDIMENTI/XII.%20Storia%20fit.doc>

Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, “*Referto sul sistema universitario*”, maggio 2021, <https://www.corteconti.it/Download?id=5078c35f-a683-482b-821c-33e05f1ac3e5>

De Luca Davide Maria, “*Il Problema di Milano e delle altre*”, in “Il Post”, 24 novembre 2019 <https://www.ilpost.it/2019/11/24/milano-citta-diseguaglianze/>

Eurostat, “*Population on 1st January by age, sex and type of projection*”, PROJ_19NP, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/proj_19np/default/table?lang=en

Fabrizio Raimondo, “*Zone Economiche Speciali: Una lancia spuntata per il Sud Italia*” in “ISPI Commentary”, 26 febbraio 2021, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/zone-economiche-speciali-una-lancia-spuntata-il-sud-italia-29433>

Federazione dei Comuni del Camposampierese, “*Ufficio Europa*”, <https://sac4.halleysac.it/ae00725/zf/index.php/servizi-aggiuntivi/index/index/idtesto/20345>

FormezPA, “*Dossier d’area organizzativo - Area interna Antola-Tigullio - Regione Liguria*”, 1 gennaio 2017, https://ot11ot2.it/sites/default/files/liguria_-_dao_antola-tigullio.pdf

Forum Disuguaglianze e Diversità, “*Le disuguaglianze di riconoscimento favoriscono la dinamica autoritaria*”, 24 marzo 2018, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/le-disuguaglianze-di-riconoscimento-favoriscono-la-dinamica-autoritaria/#:~:text=Le%20disuguaglianze%20di%20riconoscimento%20divengono,hanno%20una%20forte%20dimensione%20territoriale.&text=Non%20a%20caso%20%C3%A8%20in,sta%20manifestando%20la%20deriva%20autoritaria>

GeoDemo istat.it, “*Popolazione residente al 1° Gennaio 2022 per sesso, età e stato civile - stima. Comune: Sestri Levante*”, <https://demo.istat.it/popres/index.php?anno=2022&lingua=ita>

iFEL Fondazione ANCI, “*La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Undicesima edizione - 2021*”, dicembre 2021, <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/10925-la-dimensione-territoriale-nelle-politiche-di-coesione-stato-di-attuazione-e-ruolo-dei-comuni-nella-programmazione-2014-2020-undicesima-edizione-2021>

Il Post Redazione, “*Ci sono voluti quattro bandi per convincere i comuni a costruire asili nido*”, in “Il Post”, venerdì 10 giugno 2022, ilpost.it/2022/06/10/asili-nido-pnrr/

Istat, “*La demografia in Europa - visualizzazioni statistiche*”, 2021, <https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-1a.html?lang=it>

Istat, “*Indicatori demografici 2020*”, 3 maggio 2021 https://www.istat.it/it/files/2021/05/REPORT_INDICATORI-DEMOGRAFICI-2020.pdf

Istat, “*Previsioni indicatori 2020-2070, ripartizione Italia*”, <https://demo.istat.it/previsioni2017/index.php?lingua=ita>

Istat, “*Il Censimento permanente della popolazione in Liguria*”, 28 marzo 2022, istat.it/it/archivio/268690

Italiadomani - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, “*I Comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide*”, https://pnrrcomuni.fondazioneifel.it/ckeditor4_content/images/COMUNI-E-LE-CITTA'-NEL-PNRR.99424c7bc2984ec793e2d2ee63809e3e.pdf

Italiadomani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, “*Aree interne, la strategia nazionale contro spopolamento e sottosviluppo economico*”, <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/strategia-nazionale-per-le-aree-interne.html>

Joint Research Centre (J.R.C.), “*Demographic landscape of EU territories: challenges and opportunities in diversely ageing regions*”, JRC Commissione Europea, Lussemburgo, 2021, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123046>

Keeley Brian, “*Human Capital: How what you know shapes your life*”, OECD Insights, 2007, https://www.oecd-ilibrary.org/education/human-capital_9789264029095-en#:~:text=This%20first%20book%20in%20the,skills%2C%20competencies%2C%20and%20knowledge.

Leunig Tim, “*The regeneration game is up*”, in “The Guardian”, mercoledì 13 agosto 2008, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2008/aug/13/regeneration.conservatives>,

Milanovic Branko, “*Junk the phrase ‘Human Capital’*”, in “Al Jazeera America”, 13 febbraio 2015, <http://america.aljazeera.com/opinions/2015/2/junk-the-phrase-human-capital.html>

Ministero per l’Economia e le Finanze, dossier “*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*”, https://www.mef.gov.it/inevidenza/2021/article_00060/Presentazione-Master-PNRR-PMST2021920STLM03-3.pdf,

Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, “*Che cos’è il Just Transition Fund*”, <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/just-transition-fund/che-cose/#:~:text=Il%20Fondo%20per%20una%20transizione,transizione%20verso%20la%20neutralit%C3%A0%20climatica>

Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, “*JTF Il Piano italiano*”, <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/just-transition-fund/il-piano-italiano/>

Ministro per la Pubblica Amministrazione, “*Pa, Brunetta: “Con decreto Pnrr 2 raggiungeremo la milestone del 30 giugno”*”, 24 maggio 2022, <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/24-05-2022/pa-brunetta-con-decreto-pnrr-2-raggiungeremo-la-milestone-del-30-giugno>

OpenCoesione, “*Regione Liguria, ciclo di programmazione 2014-2020*”, https://opencoesione.gov.it/it/territori/liguria-regione/?ciclo_programmazione=2

Ottaviani Riccardo, “*Che cos’è la politica di coesione europea?*”, in “*Pandora*”, 22 marzo 2019, <https://www.pandorarivista.it/articoli/politica-di-coesione-europea/>

Parlamento Europeo, Note tematiche sull’Unione Europea, “*Nomenclatura comune delle unità territoriali statistiche (NUTS)*”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/99/nomenclatura-comune-delle-unita-territoriali-statistiche-nuts-#:~:text=La%20nomenclatura%20NUTS%20suddivide%20il,anche%20il%20loro%20territorio%20extraregionale.&text=La%20classificazione%20NUTS%20%20C3%A8%20gerarchica,NUTS%20%20e%20NUTS%203>

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #nextgenerationitalia, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

Pivetti Morena, “*Come vincere i bandi europei: il Comune di Modena fa scuola*”, in “*La Repubblica*”, 1 ottobre 2019, <https://www.repubblica.it/dossier/esteri/fondi-strutturali-europei-progetti-italia/2019/10/01/news/come-vincere-i-bandi-ue-il-comune-di-modena-fa-scuola-a-tutta-italia-23738560/>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, “*Programmazione della politica di coesione 2021 – 2027*”, bozza ufficiale del 17 gennaio 2022, https://opencoesione.gov.it/media/uploads/temiunificanti_2021_2027.pdf

Provincia di Parma, “*Nasce l’Ufficio Europa Intercomunale*”, <http://www.provincia.parma.it/notizie/nasce-l%E2%80%99ufficio-europa-intercomunale>

Regione Liguria, Osservatorio Turistico Regionale, “*Report Sestri Levante*”, anni 2015-2021, <https://www.regione.liguria.it/homepage/turismo/osservatorio-turistico-regionale.html>

Regione Liguria, “*POR FESR Liguria 2014-2020 - Sintesi per il cittadino*”, Genova, 31 dicembre 2020, <https://www.regione.liguria.it/component/publiccompetitions/document/42550.html?view=document&id=42550:speciale-sintesi-per-il-cittadino-i-risultati-programmazione-por-fesr-anno-2020-giugno-2021&Itemid=>

Regione Liguria, “*Programma operativo: versione inviata alla Commissione Europea per avvio negoziato formale (aprile 2022)*”, <https://www.regione.liguria.it/component/publiccompetitions/document/46052.html?view=document&id=46052:programma-operativo-versione-inviata-alla-commissione-europea-per-avvio-negoziato-formale-aprile-2022&Itemid=8183>

Regione Liguria, “*Strategia Nazionale per le Aree Interne - SNAI*”, <https://www.regione.liguria.it/homepage/fondieuropei/strategia-nazionale-aree-interne.html>

Rodríguez-Pose Andrés, “*I luoghi che non contano tornano al centro del dibattito*”, Forum Disuguaglianze e Diversità, 9 aprile 2018, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/luoghi-che-non-contano-al-centro-del-dibattito/>

Rosenthal Elisabeth, “*In Northern Italy, the Agony of Aging Not So Gracefully*”, in New York Times, New York City, 2006, <https://www.nytimes.com/2006/09/22/world/europe/22genoa.html>

Sandbu Martin, “*How economic change created populism’s army of the ‘left behind’*”, in Financial Times, 12 settembre 2017, <https://www.ft.com/content/48681122-979b-11e7-b83c-9588e51488a0>

Sesto Mariolina, “*Il centro storico va alle urne, la periferia si astiene in massa: la geografia del voto nei grandi comuni*”, in “Il Sole 24 Ore”, 4 ottobre 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/il-centro-storico-va-urne-periferia-si-astiene-massa-geografia-voto-grandi-comuni-AEKqyUn>

Unione dei Comuni Valle del Savio, “*Progetti europei, nazionali, regionali*”, <https://www.unionevallesavio.it/progetti-europei>

Unione Rubicone e Mare, “*Un Ufficio Europa per l’Unione Rubicone e Mare*”, <https://www.unionerubiconemare.it/servizi/Menu/dinamica.aspx?idSezione=616&idArea=33971&idCat=33973&ID=33973&TipoElemento=categoria>

Weiss Hadas, “*Against human capital*”, Public Books, 2019, <https://www.publicbooks.org/against-human-capital>

World Bank, "*World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*". Washington, DC, World Bank, 2009, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>

World Economic Forum, "*Urban Anthologies. Learning from Our Cities*", Geneva: World Economic Forum and MIT, 2012, <http://senseable.mit.edu/wef/>

