EDIZIONI OPEN CALABRIA

ISSN 2704-6303

Regional Economy

Regional Economy

Sono efficaci le politiche per la riduzione dei divari territoriali in Italia?

Sergio Destefanis[1] **e Gianluigi Coppola**[2]

[1] Dipartimento di Economia e Statistica, Università di Salerno: destefanis@unisa.it
[2] Dipartimento di Economia e Statistica, Università di Salerno: glcoppola@unisa.it

Sintesi. Questo articolo è una sintetica rassegna della lettura economica sulle politiche economiche implementate in Italia per la riduzione dei divari regionali in Italia a partire dal secondo dopoguerra. Gli studi empirici non giungono a risultati univoci, anche se sembra emergere un impatto positivo dei fondi strutturali europei sul PIL e, in misura minore, sull'occupazione. La conoscenza dei punti di forza e di debolezza di tali politiche è importante per l'Italia che potrà disporre nei prossimi anni dei fondi del PNRR in aggiunta ai consueti fondi della politica di coesione per ridurre i divari territoriali.

Abstract. This article is a brief survey of the empirical literature on the economic policies implemented in Italy for the reduction of regional gaps in Italy, since World War II. The empirical studies show ambiguous results, even if a positive impact of the European structural funds on GDP and, to a lesser extent, on employment seems to emerge. Knowledge of the strengths and weaknesses of these policies is important for Italy, which in the next few years will be able to use the PNRR funds on top of the usual cohesion policy funds to reduce territorial gaps.

Keywords: Regional Disparities; Cohesion Policy; Next Generation EU; PNRR
Codici JEL: R11, R58, O11

1 Introduzione

Se da un lato l'integrazione europea ha creato notevoli vantaggi per le imprese e per i cittadini europei, non è altrettanto certo che questi benefici si siano distribuiti uniformemente nelle società europee (Sapienza, 2000). D'altra parte, in un mercato unico, soprattutto con una moneta unica e in assenza di una politica fiscale unica, è necessaria l'assenza di marcati divari tra gli Stati membri (De Grauwe, 2013), nonché al loro interno. In effetti, l'articolo 158 (ex articolo 130 A) del Trattato istitutivo della Comunità Europea (Parte III - Titolo XVII) stabilisce che: "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e persegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale".

In risposta alla crisi pandemica l'Unione Europea ha varato nel 2020 il programma Next Generation EU, un piano di circa 807 miliardi di euro[1]. All'interno di tale programma rientra il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che prevede per l'Italia investimenti finanziati dall'Unione Europea pari a 191,5 miliardi (di cui 68,9 a fondo perduto e 122 a prestito), da realizzare entro il 2026. Le ingenti risorse stanziate e l'ammontare delle risorse che vanno al Mezzogiorno (in linea di principio il 40%), hanno riproposto il tema sulla efficacia delle politiche pubbliche per la riduzione dei divari

[1] The EU's 2021-2027 Long Term Budget and Next Generation EU https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en.

territoriali in Italia. In questo scritto si propone una breve analisi della letteratura empirica sull'impatto di queste politiche in Italia, ponendo l'accento sulla politica di coesione UE. In effetti, dopo la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno avvenuta nel 1992, i fondi strutturali europei rappresentano il principale strumento di policy per ridurre i divari territoriali in Italia. D'altra parte, pur essendovi importanti differenze tra la *governance* del PNRR e quella della politica di coesione, l'analisi di quest'ultima è di fondamentale importanza per meglio comprendere le potenzialità e le problematiche degli ingenti stanziamenti varati in risposta alla crisi pandemica.

Lo scritto si articola nel modo seguente. Dopo una disamina della natura e dell'evoluzione dei divari territoriali in Italia, si propone un breve excursus storico sulle politiche per la riduzione di questi divari che si sono susseguite in Italia a partire dal secondo dopoguerra. Segue una rassegna dei principali studi effettuati su queste politiche, dedicando particolare attenzione alla politica di coesione UE. Alcune considerazioni conclusive riassumono i punti di forza e di debolezza delle politiche prese in esame e mettono in evidenza le sfide principali che l'attuazione del PNRR e le altre misure di politica dovranno affrontare nei prossimi anni.

2. I divari territoriali in Italia

I divari territoriali in Italia, in particolare il dualismo Nord-Sud, sono una costante della economia italiana. Il principale indicatore con il quale si misurano tali divari è il PIL pro capite. Carrascal-Incera et al. (2021), misurando attraverso l'Indice di Theil la disparità interna dell'Italia per un lungo periodo (dal 1910 al 2011) e confrontandola anche con quelli di altri Paesi Europei, ha mostrato come i divari territoriali sono aumentati sino al 1950, per poi ridursi sino al 1970 e rimanere pressoché stabili nel tempo.

Significativi sono i dati elaborati dalla Svimez (2020) per il periodo di tempo dal 1995 al 2018, ossia dalla fine dell'intervento straordinario (la Cassa chiude nel 1992) sino a due anni prima della pandemia. Da tali dati (Tabella 1) si evince che il divario, in termini di PIL pro capite, si è ridotto dal 1995 al 2009 anno in cui ha avuto inizio la crisi dei debiti sovrani, passando da 55,6 a 58,1 per poi tornare nel 2019 a 55,1, un livello di poco inferiore a quello del 1995 (55,6). Su tale divario ha influito negativamente soprattutto una riduzione del tasso di occupazione del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese.

Tabella 1
PIL per abitante del Mezzogiorno e le sue componenti (indici: Centro-Nord=100)

	Mezzogiorno/Centro-Nord		
	1995	2009	2019
Prodotto per abitante	55,6	58,1	55,1
Prodotto per occupato	76,8	79,8	76,9
Occupati per abitante	74,9	73,2	72,1

Fonte: Svimez, 2020

Altri due fatti stilizzati sono importanti da porre in evidenza. Il primo (v. Tabella 2) è che tutte le regioni italiane, anche quelle del Centro-Nord, hanno perso posizioni nella graduatoria del PIL delle regioni europee.

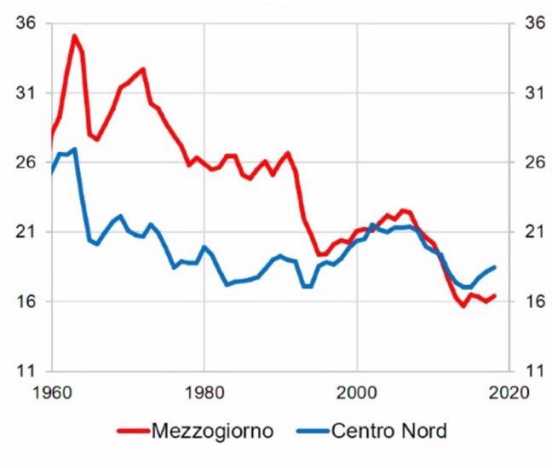
Il secondo fatto stilizzato è la riduzione degli investimenti. Dal 1970 vi è stata una tendenziale riduzione del vantaggio del Mezzogiorno nell'accumulazione di capitale. Nel 1970 il rapporto investimenti sul PIL per il Mezzogiorno era pari a circa il 35%, mentre per il Centro Nord era poco più del 26% (Figura 1). Durante lo scorso decennio, i due tassi si sono allineati verso il basso e alla fine del decennio il tasso di accumulazione del Centro Nord è stato, anche se di poco, superiore a quello del Mezzogiorno (Torrini, 2021). Il calo ha riguardato sia gli investimenti privati (Figura 2) che quelli pubblici (Figura 3). Dal 2007 al 2018 gli investimenti privati, misurati sui dati Cerved disponibili a livello di impresa, si sono più che dimezzati nel Mezzogiorno. Anche la spesa in conto capitale e gli investimenti in opere pubbliche si sono ridotti dal 2005 al 2018, del 40% circa, una riduzione simile a quella verificatasi per gli investimenti fissi lordi (Accetturo, 2021).

Tabella 2
Posizione in classifica nel 2019 e numero di posizioni perse rispetto al 2000 delle regioni italiane nella graduatoria di quelle con il Pil pro capite più alto a parità di poter d'acquisto nell'Europa a 28

	Classifica 2000	Classifica 2019	2000-2019 Differenza Classifica
PA Bolzano	11	17	-6
Lombardia	14	36	-22
PA Trento	16	39	-23
Valle D'Aosta	19	40	-21
Emilia Romagna	20	46	-26
Lazio	22	62	-40
Veneto	31	68	-37
Liguria	38	78	-40
Friuli Venezia Giulia	36	80	-44
Toscana	41	82	-41
Piemonte	35	84	-49
Marche	68	109	-41
Umbria	57	127	-70
Abruzzo	101	135	-34
Basilicata	138	150	-12
Sardegna	148	169	-21
Molise	135	175	-40
Puglia	157	190	-33
Campania	156	191	-35
Sicilia	159	197	-38
Calabria	171	202	-31

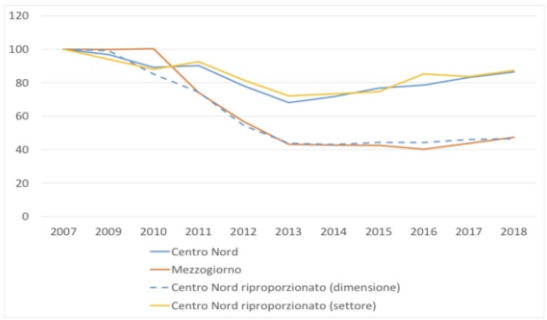
Fonte: Svimez (2020)

Figura 1 Investimenti/PIL



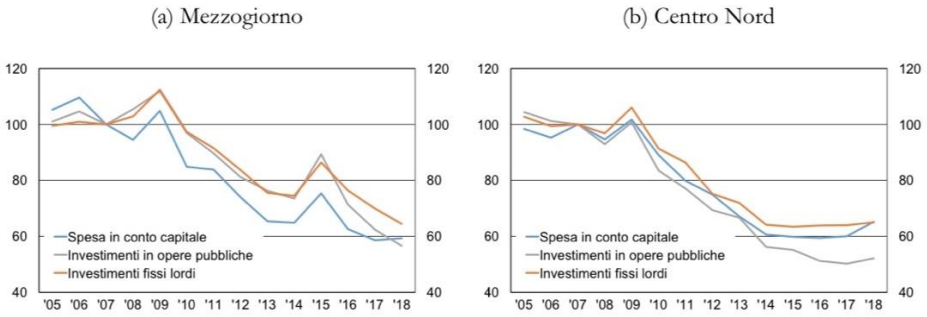
Fonte: Torrini (2021)

Figura 2 Dinamica degli investimenti privati
Numeri indici: 2007=100[2]



Fonte: Accetturo (2021)

Figura 3 Spesa pubblica in conto capitale e investimenti nel Mezzogiorno e nel Centro Nord
Numeri indici: 2007=100[3]



Fonte: Accetturo (2021)

3. Una prospettiva storica

Al fine di valutare l'impatto della politica di coesione è interessante ripercorrere a grandi linee le tappe fondamentali delle politiche pubbliche per la riduzione dei divari territoriali nell'Italia Repubblicana dagli anni '50 in poi.

Nel secondo dopoguerra la politica di riduzione dei divari in Italia ha vissuto diverse fasi (Martinelli, 2020). Essa è iniziata nel 1950 con l'intervento straordinario nel Mezzogiorno diretto dalla Cassa per il Mezzogiorno. Quest'ultima ha avuto la massima spinta propulsiva fino agli inizi degli anni '70, anche se è durata fino al 1992. Analizzare la Cassa per il Mezzogiorno è oggi fondamentale, perché

[2] Elaborazioni su dati Cerved (campione a scorrimento). La linea blu tratteggiata riporta i dati del Centro Nord riproporzionati utilizzando struttura delle imprese del Mezzogiorno per classe dimensionale. La linea arancione riporta i dati del Centro Nord riproporzionati utilizzando struttura delle imprese del Mezzogiorno per settore.

[3] Elaborazioni su dati Istat e Conti pubblici territoriali. La spesa in conto capitale include anche i trasferimenti in conto capitale a imprese e famiglie.

quell'esperienza ha coinciso con l'unica fase di avvicinamento dell'economia del Mezzogiorno a quella del resto del Paese, e ha favorito anche la realizzazione del «miracolo economico italiano», quando il Mezzogiorno ha contribuito in maniera significativa a elevare il tasso di crescita dell'Italia nel suo insieme. Felice e Lepore (2013) mostrano come vi sia una chiara corrispondenza fra il periodo di maggiore operatività ed efficacia della Cassa e la crescita economica nel Mezzogiorno. Questa corrispondenza dipende soprattutto dalle modalità con cui si sono attuati gli interventi della Cassa fino agli anni '60, cioè irrobustimento delle infrastrutture e creazione di un'industria moderna e produttiva

Nel periodo successivo, coinciso in parte con la crisi degli anni '70, si è vista l'operatività della Cassa svanire in una molteplicità di interventi a pioggia, di mero sostegno al reddito, senza più una visione strategica. Peraltro, secondo D'Adda e de Blasio (2017), lo spartiacque decisivo è costituito dalla legge 717 del 1965, in base alla quale la struttura di *governance* della Cassa subì importanti cambiamenti. Da un governo tecnico e centralistico, ispirato alla *Tennessee Authority Valley* e caratterizzato da una forte autonomia rispetto alle pressioni politiche, si passa a un assetto in cui le istanze politiche locali (anche attraverso il ruolo delle regioni, istituite nel 1970) divennero sempre più influenti, e i benefici economici della Cassa si affievoliscono.

Negli anni '80, l'intervento della Cassa è andato perdendo di intensità, ma senza smarrire la connotazione assistenziale che aveva acquisito nel decennio precedente. Alla dismissione della Cassa seguono due fasi problematiche per il Mezzogiorno:

- il periodo della "Programmazione negoziata" (1996-2006), caratterizzato da una politica place-base governata dal basso
- il periodo di "Abbandono del Sud" (2006-2011) governato dalla convinzione che gli interventi politici nel Mezzogiorno fossero intrinsecamente inefficaci.

Diversi studi che valutano l'efficacia della "Programmazione negoziata" (patti territoriali, contratti di programma, Legge 488/1992) ne evidenziano una performance insoddisfacente, soprattutto in relazione al miglioramento della produttività (si vedano Bronzini e de Blasio, 2006; Bernini e Pellegrini, 2011; Accetturo e de Blasio, 2012; De Castris e Pellegrini, 2012; Andini e de Blasio, 2014; Cerqua e Pellegrini, 2014). La mancanza di una *governance* efficace e la frammentazione degli interventi sono spesso evocati negli studi citati qui sopra come cause dei risultati poco brillanti della "Programmazione negoziata".

Infine, durante il periodo dell'"Abbandono del Sud" una cospicua quantità di risorse finanziarie, precedentemente destinate al Sud, sono stati riorientati alle regioni del Centro-Nord (Prota e Viesti, 2012; Marinuzzi e Tortorella, 2017). Non esistono in letteratura analisi specifiche dell'impatto macroeconomico di questa riduzione dei fondi destinati al Mezzogiorno. Tuttavia, dai dati della Tabella 1 sembra lecito concludere che questo ridimensionamento delle risorse non sia stato compensato da una razionalizzazione nel loro uso e da una loro conseguente maggiore efficacia.

4. La letteratura empirica recente

Negli ultimi decenni il dibattito sulla efficacia delle politiche di coesione ha riguardato principalmente l'impatto dei fondi strutturali europei sulla riduzione dei divari territoriali (si vedano a questo proposito anche Coppola e Destefanis, 2020). A tal fine sono stati utilizzati nella letteratura empirica differenti metodologie, applicate a banche di dati pure molto diverse tra loro per variabili, unità territoriali e periodi temporali presi in considerazione.

Un primo gruppo di studi esamina il ruolo dei fondi strutturali europei utilizzando l'analisi di dati di panel, e trova risultati per lo più positivi di questi fondi sulle variabili di interesse.

Lo studio di Percoco (2005), è uno dei primi lavori empirici sull'impatto dei fondi strutturali europei in Italia. In esso si analizzando le dinamiche di sei regioni del Mezzogiorno per il periodo di programmazione 1994-1999. Il risultato ottenuto è che gli effetti dei fondi strutturali europei sul PIL sono sostanzialmente positivi anche se eterogenei. Anche Coppola e Destefanis (2007, 2015), in due diversi lavori, rilevano un impatto positivo dei fondi strutturali europei, che però si assottiglia per accumulazione del capitale e occupazione, sino a scomparire negli anni più recenti. Il loro studio si basa su per un periodo temporale più lungo, dal 1989 al 2006, e comprende tutte le regioni italiane. Al contrario in Aiello e Pupo (2009) l'impatto dei fondi strutturali europei, per il periodo 1996-2007, è debole sul PIL pro capite e nullo sulla produttività del lavoro. Tuttavia, questo impatto è maggiore nelle regioni del Mezzogiorno. Più eterogenea è l'evidenza empirica in Coppola et al. (2020), i quali analizzano congiuntamente l'impatto sul PIL pro capite delle venti regioni sia dei fondi strutturali europei che di alcuni fondi nazionali dal 1994 al 2013, tenendo conto altresì del meccanismo di assegnazione dei fondi e dell'incidenza del contesto socioeconomico regionale. I fondi strutturali europei hanno un impatto positivo, mentre per i fondi nazionali l'impatto è significativo solo per i sussidi di parte corrente alle imprese. Solo i fondi nazionali sono influenzati dalla capacità di *governance* delle regioni. Arbolino et al. (2020) quantificano gli effetti della politica di coesione per il periodo 2007-2013, stimando l'impatto congiunturale di breve periodo nei mercati del lavoro regionali e trovano che la politica di coesione, sebbene sia una politica di natura strutturale, ha effetti positivi di natura anticiclica ed è condizionata altresì in misura positiva dal livello della qualità delle istituzioni regionali. Destefanis et al. (2020), utilizzando un modello VAR bayesiano, stimano i moltiplicatori di diverse tipologie di spesa pubblica nelle 20 regioni amministrative italiane nel periodo 1994-2016. I risultati evidenziano che i fondi strutturali europei, rispetto agli altri tipi di spesa pubblica, forniscono i moltiplicatori più elevati. Un'analisi esplorativa della distribuzione dei moltiplicatori tra regioni e tipi di spesa suggerisce che i valori regionali dei moltiplicatori sono associati positivamente alla quantità di risorse inutilizzate e alla dimensione della regione.

Vi è poi un insieme di lavori, prevalentemente di autori della Banca d'Italia, nei quali si trova un impatto dei fondi strutturali europei limitato o nullo.

Barone et al. (2016), studiando la dinamica del PIL pro capite della sola regione Abruzzo, attraverso un'analisi controfattuale, giungono al risultato che i fondi strutturali europei producono effetti positivi di carattere sostanzialmente passeggero, poiché dopo che l'Abruzzo non ha beneficiato più dei fondi strutturali europei per la convergenza dopo il 2000, il PIL pro capite della regione non è cresciuto come nel periodo precedente. Ciò rappresenta, per gli autori, l'evidenza che i fondi strutturali europei non sono in grado di attivare un processo di crescita endogena. Anche Ciani e De Blasio (2015) stimano un impatto alquanto limitato dei fondi strutturali europei su occupazione, popolazione e prezzi degli immobili dei Sistemi Locali del Lavoro del Mezzogiorno per il periodo 2007-2013, mentre lo studio di Albanese et al. (2019) mostra, sulla base dei dati relativi a imprese del Mezzogiorno per il periodo 2007-2015, l'inefficacia del Fondo di Sviluppo Regionale sulla produttività totale dei fattori stimata a livello di singola impresa, a eccezione però della quota spesa in infrastrutture.

Altri recenti lavori applicano il metodo della *Regression Discontinuity Design*, considerando come discontinuità geografica i confini amministrativi tra i comuni appartenenti alle regioni Obiettivo 1 della politica di coesione UE e quelli (confinanti) rientranti nelle altre regioni. In questi studi i risultati ottenuti sono di carattere abbastanza eterogeneo. In Giua (2017), dove la variabile di risultato è la variazione dell'occupazione intercorsa (su dati censuari) tra il 1991 e il 2001, emergono due importanti evidenze empiriche. La prima è che la politica regionale europea ha un effetto positivo sulla dinamica dell'occupazione nelle regioni Obiettivo 1, mentre la seconda è che non c'è alcun effetto di spiazzamento ai danni dell'occupazione nelle altre regioni. L'impatto è particolarmente positivo per alcuni settori chiave (industria, costruzioni, commercio al dettaglio, turismo). Tuttavia, in un articolo

più recente, Crescenzi e Giua (2020) trovano che gli effetti positivi sull'occupazione tratti dall'appartenenza alle regioni dell'Obiettivo 1 non sussistevano più in Italia a seguito della recessione iniziata nel 2007. Albanese et al. (2021) presentano stime dell'efficacia dei fondi strutturali europei su alcuni indicatori di benessere regionale per il periodo 2007-2013. Essi trovano un impatto molto modesto dei fondi sull'occupazione giovanile, sul tasso di attività femminile e sull'istruzione terziaria. Inoltre, affermano che gli effetti significativi dei fondi strutturali europei su PIL e occupazione sono influenzati da qualità delle istituzioni, capitale umano e densità urbana. Infine, Cerqua e Pellegrini (2021) stimano l'impatto di tutti i progetti pubblici sullo sviluppo locale per il periodo 2007-2015. I risultati delle politiche di coesione sono prevalentemente nulli per il reddito locale (dati di fonte Ministero dell'Economia e delle Finanze) e positivi per il numero delle unità locali e i loro addetti (dati di fonte Registro statistico delle imprese attive ASIA-Istat).

5. Considerazioni conclusive

Esprimere un giudizio sulla relazione tra politiche pubbliche e divari territoriali in Italia non è cosa semplice. Gli studi empirici non giungono a risultati univoci, anche se, con vari *caveat*, emerge un impatto dei fondi strutturali europei sul PIL e, in misura minore, sull'occupazione. Risulta difficile trovare ragioni sistematiche di questi differenti risultati anche perché essi sussistono tra lavori simili per metodologia adottata, e non è possibile chiarire se l'evoluzione nel tempo di PIL e occupazione dipenda da una diversa efficacia nel tempo della politica. Alcune possibili spiegazioni, che forse non hanno ancora trovato la meritata attenzione in letteratura, riguardano:

- il trattamento dinamico dei dati di spesa (si vedano per maggiori dettagli Coppola et al., 2020; Coppola e Destefanis, 2020) e la complessità dei legami dinamici tra PIL e occupazione, che era stata peraltro messa in evidenza da Percoco (2005);
- la relativa minore efficacia dei fondi strutturali europei sull'occupazione potrebbe essere ascritta al fatto che il sostegno all'occupazione riguarda soprattutto il Fondo Sociale Europeo, le cui modalità di *governance* differiscono da quelle degli altri fondi (per esempio in termini di grande frammentazione dei progetti)[4];
- l'utilizzazione di banche dati comunque molto eterogenee, sia nell'ambito macro che microeconomico.

Peraltro, un filo rosso dell'analisi è la qualità istituzionale, che sembra essere da molti riscontri inferiore nelle regioni del Mezzogiorno (si veda a questo proposito anche il recente studio di Quintieri e Stamato, 2021). Secondo molti dei contributi presi in esame nei precedenti paragrafi la qualità istituzionale delle regioni è fondamentale nel determinarne la capacità di *governance* dei fondi, e quindi la efficacia di questi ultimi. È appunto in questo senso che D'Adda e de Blasio (2017) evidenziano i pericoli della regionalizzazione della Cassa del Mezzogiorno avvenuta attorno al 1970. Spostando le capacità di spesa in mano alle regioni, anche quelle caratterizzate da una *governance* più debole, si sarebbero create le condizioni per un affievolimento dell'efficacia dell'intervento pubblico. Peraltro, le relazioni tra qualità istituzionale ed efficacia della spesa non possono essere ridotte alla dimensione della regionalizzazione. Coppola et al. (2020) notano che le modalità di *governance* dei fondi UE sembrano loro garantire maggiore efficacia rispetto ai fondi finanziati a livello nazionale. In particolare, il principio di partenariato, che coinvolge nella gestione dei fondi le istituzioni europee assieme ad attori nazionali e locali, e la programmazione pluriennale indebolirebbero il legame tra

[4] A questo proposito però bisogna notare che, utilizzando un panel VAR bayesiano per le regioni dell'UE, Canova e Pappa (2021), trovano che gli effetti del Fondo Sociale Europeo, inizialmente trascurabili, diventano molto più rilevanti nel lungo periodo. Come già detto nel testo, questo rimanda a una considerazione molto attenta della struttura dinamica dei dati nell'analisi dei fondi strutturali europei.

qualità istituzionale locale e fondi strutturali europei (legame invece molto forte per i fondi finanziati a livello nazionale).

In uno studio incentrato sulle determinanti della capacità di spesa (e non del suo impatto), Crescenzi et al. (2021) trovano un ruolo importante per entrambi i fattori messi in luce qui sopra. Secondo Crescenzi et al., una tempestiva attuazione dei programmi di spesa richiede che, nella loro progettazione, i governi nazionali si colleghino direttamente con gli *stakeholders* locali all'interno di un quadro di coordinamento allestito dalle istituzioni europee. Il coinvolgimento delle regioni e altre istituzioni locali potrebbe poi avere luogo al momento dell'implementazione di questi progetti. Questi requisiti sembrano essere sostanzialmente accolti dal decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, con cui è stata definita la *governance* del PNRR. È stata istituita una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e affiancata da una Segreteria tecnica. Le Regioni, le Province autonome e gli enti locali dovranno invece agire di conserva con le Amministrazioni centrali per mettere in atto operativamente gli interventi del PNRR.

In conclusione, gli ingenti fondi che saranno impegnati nei prossimi anni forniscono la base per una ripresa degli investimenti pubblici la cui rilevanza, soprattutto per l'economia del Mezzogiorno, non può essere sottovalutata. In particolare, i finanziamenti a Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo nell'ambito del PNRR (49,86 miliardi, pari al 21,21% del totale) offrono un'occasione forse irripetibile di colmare il divario digitale dell'Italia. Quest'ultimo è uno dei fattori fondamentali alla base della "trappola dello sviluppo intermedio" (costi più alti che nei paesi dell'Est, produttività più bassa che nei paesi del Nord, come suggerito in Viesti, 2019) che sta attanagliando le regioni italiane, non solo del Sud.

La *governance* del PNRR appare in linea di principio allineata ai prerequisiti per un efficace uso di queste risorse. Tuttavia, se la risposta al problema della qualità istituzionale necessita una rimodulazione della *governance* pubblica e un ri-accentramento delle decisioni di spesa, è fondamentale che nuove competenze, tecniche e gestionali vengano immesse nella Pubblica Amministrazione. In questo senso, il Decreto-Legge n. 80 del 9 giugno 2021, volto ad assumere a tempo determinato nella PA gli esperti e i funzionari che lavoreranno al PNRR e a conferire incarichi di consulenza con procedure più rapide, è un passo fondamentale, che dovrà però essere ulteriormente esteso e potenziato. Nel considerare gli effetti di questo aumento delle competenze, e più in generale del PNRR, sarà fondamentale il ruolo del Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato, per le attività di monitoraggio e rendicontazione. Tuttavia, il monitoraggio dovrebbe essere implementato in quadro di analisi che tenga conto in modo adeguato della dimensione temporale, spesso lunga, degli effetti di uno sforzo di *capacity building* (è d'uopo ricordare a questo proposito non solo il già citato lavoro di Canova e Pappa, 2021, ma vari studi di analisi controfattuale delle politiche, a partire da Hotz et al., 2006).

D'altra parte, la sfida della "trappola dello sviluppo intermedio" pone la problematica delle capacità gestionali in un ambito che va al di là della *governance* pubblica. Il fallimento delle imprese italiane nel trarre vantaggio dagli sviluppi dell'ICT è da ascrivere in gran parte a pratiche di management inefficienti, anche nel settore privato (Schivardi e Schmitz, 2019), che dovranno essere adeguatamente fronteggiate e superate. Anche in questo caso, l'applicazione di opportune politiche economiche dovrà essere valutata nell'ambito di un quadro temporale sufficientemente ampio.

Riferimenti bibliografici

1. Accetturo A. (2021). I divari territoriali in Italia tra crisi economiche, ripresa ed emergenza sanitaria", Presentazione al Workshop "Il Mezzogiorno nell'analisi della Banca d'Italia: i divari territoriali, il cambiamento strutturale, le imprese", 15 Dicembre 2021,Università degli Studi di Roma 3, Roma
2. Accetturo A., de Blasio G. (2012). Policies for local development: An evaluation of Italy's "Patti Territoriali". *Regional Science and Urban Economics*, 42(1), 15-26.
3. Aiello F., Pupo V. (2012). Structural Funds and the Economic Divide in Italy, *Journal of Policy Modelling*, 34, 3: 403-418.
4. Albanese G., Carrieri V., Speziali M. (2021). Looking for a Star, Evaluating the Effect of the Cohesion Policy on Regional Well-Being, IZA Discussion Papers, n. 14521.
5. Albanese G., de Blasio G. Locatelli A. (2019). Place-based Policy and Local TFP, *Temi di discussione della Banca d'Italia n. 1253*, Banca d'Italia, Roma.
6. Andini, M., de Blasio, G. (2014). Local development that money cannot buy: Italy's Contratti di Programma. *Journal of Economic Geography*, 16(2), 365–393.
7. Arbolino R., Di Caro P., Marani U. (2020) Did the Governance of EU Funds Help Italian Regional Labour Markets during the Great Recession? *Journal of Common Market Studies*, 58: 235–255.
8. Barone G., David F., de Blasio G. (2016). Boulevard of Broken Dreams: The end of EU funding, *Regional Science and Urban Economics*, 60: 31-38.
9. Bernini C., Pellegrini G. (2011). How are growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy. *Regional Science and Urban Economics*, 41(3), 253-265.
10. Bronzini R., de Blasio G. (2006). Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992. *Journal of Urban Economics*, 60(2), 327-349.
11. Canova P., Pappa E. (2021). What are the likely macroeconomic effects of the EU Recovery plan?. Dattiloscritto, https://drive.google.com/file/d/1IrUF20wWcb4aPY9nrSyS5ga7xY5YIgZd/view.
12. Carrascal-Incera A., McCann Ph., Ortega-Argilés R., Rodríguez-Pose A. (2020). UK Interregional Inequality in a Historical and International Comparative Context. National Institute Economic Review. 253. R4-R17.
13. Cerqua A., Pellegrini G. (2014). Do subsidies to private capital boost firms' growth? A multiple regression discontinuity design approach. *Journal of Public Economics*, 109, 114-126.
14. Cerqua A., Pellegrini G. (2021): How much does state aid mitigate employment losses? Local policy effects at a time of economic crisis, *Regional Studies*, DOI:10.1080/00343404.2021.2003319.
15. Ciani E., de Blasio G. (2015). European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy, IZA *Journal of Labor Policy*, 4(1), 20.
16. Coppola G., Destefanis S. (2007). Fondi Strutturali, produttività, occupazione: uno studio sulle regioni italiane, *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*: 85-113.
17. Coppola G., Destefanis S. (2015). Structural Funds and Regional Convergence: Some Sectoral Estimates for Italy in Pastore F. Mussida C. (2015). Geographical Labor Market Imbalances, Springer AIEL Series in Labour Economics.
18. Coppola G., Destefanis S., Marinuzzi G., Tortorella W. (2020). European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions, Regional Studies, 54:1, 83-94, DOI: 10.1080/00343404.2018.1447099.
19. Coppola G., Destefanis S. (2020). L'impatto della politica di coesione in Italia: una breve rassegna, EyesReg, 10(2).
20. Crescenzi R., Giua M. (2020). One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states, *Regional Studies*, 54(1), 10-20.
21. Crescenzi R., Giua M., Sonzogno G.V.(2021). Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU, *Journal of Policy Modeling*, 43, 278–297.
22. D'Adda G., de Blasio G. (2017). Historical Legacy and Policy Effectiveness: The Long-Term Influence of Preunification Borders In Italy, *Journal of Regional Science*, 57(2), 319-341.
23. De Castris M., Pellegrini G. (2012). Evaluation of spatial effects of capital subsidies in the South of Italy. *Regional Studies*, 46(4), 525-538.
24. De Grauwe P. (2013) Economia dell'Unione Monetaria, Il Mulino, Bologna.
25. Destefanis S., Di Serio M., Fragetta M., (2020). Regional multipliers across the Italian regions, No 2020-04, Discussion Paper series in Regional Science & Economic Geography, Gran Sasso Science Institute, Social Sciences.
26. European Union (2021) The EU's 2021-2027 Long Term Budget and Next Generation EU https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en.
27. Giua M. (2017) Spatial Discontinuity for the Impact assessment of the EU Regional Policy; The Case of Italian Objective Regions, *Journal of Regional Science*, 57(1), 109-131.
28. Hotz V.J., Imbens G., Klerman J.A. (2006). Evaluating the Differential Effects of Alternative Welfare-to-Work Training Components: A Reanalysis of the California GAIN Program, *Journal of Labor Economics*, 2006, 24, 3, 521-566.
29. Marinuzzi, G., Tortorella W. (2017). L'effetto doping delle risorse straordinarie sulla spesa della PA italiana, Quotidiano Enti Locali & Pa – Sole24Ore, 16 novembre.
30. Martinelli F. (2020) Lost in Translation? Regional Policy from National Strategy to EU Competitive Framework, Rivista economica del Mezzogiorno, 1-2/2020, 85-123.

31. Percoco M. (2005). The Impact of Structural Funds in the Italian Mezzogiorno, 1994-1999, *Régions et Développement*, 21, 141-153.
32. Prota F., Viesti G. (2012). *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, Il Mulino, Bologna.
33. Quintieri B., Stamato G. (2021). Qualità delle istituzioni e politiche di coesione nel Mezzogiorno. *Regional Economy*, 5(3), 3-13.
34. Sapienza R. (2000). *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Il Mulino, Bologna.
35. Schivardi F., Schmitz T. (2019). The IT Revolution and Southern Europe's Two Lost Decades, *Journal of the European Economic Association*, 18, 5, 2441–2486.
36. Svimez (2020). *Rapporto Svimez. L'Economia e la Società del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
37. Torrini G. (2021). Mezzogiorno, i divari, il cambiamento strutturale, le imprese: alcune considerazioni generali, Presentazione al Workshop "Il Mezzogiorno nell'analisi della Banca d'Italia: i divari territoriali, il cambiamento strutturale, le imprese", 15 Dicembre 2021,Università degli Studi di Roma 3, Roma
38. Viesti G. (2019). Qualche riflessione sulla nuova geografia economica europea, *Meridiana*, 54.

Regional Economy

La risposta del sistema regionale all'emergenza pandemica: un'analisi quali-quantitativa degli interventi regionali

Andrea Filippetti e Fabrizio Tuzi

Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSiRFA) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)
Corrispondenza: andrea.filippetti@cnr.it fabrizio.tuzi@cnr.it

Sintesi. Il Covid-19 è la prima emergenza che colpisce l'Italia nel suo assetto istituzionale regionale. Attraverso una analisi quali-quantitativa delle delibere regionali del 2020 l'articolo propone una prima 'valutazione' del sistema regionale. Attingendo da risorse proprie, le Regioni hanno messo in campo 7,3 miliardi di euro, di cui 2 miliardi per interventi a sostegno alle famiglie e 5,3 per il sostegno al sistema produttivo. Le Regioni che hanno messo in campo interventi per capita più rilevanti sono le Province autonome, le Regioni a statuto speciale e le grandi Regioni del Sud, queste ultime attingendo in larga parte alle risorse dei fondi strutturali. Si osserva un'evoluzione della destinazione delle risorse da aspetti generali ed emergenziali verso caratteristiche specifiche dei settori produttivi regionali. Il sistema regionale ha mostrato una certa capacità di mobilitare le risorse finanziarie, e un grado di differenziazione significativo.

Abstract. Covid-19 is the first emergency affecting Italy in its regional institutional set-up. Through a qualitative-quantitative analysis of the regional resolutions in 2020, the article proposes a first 'evaluation' of the regional system. Drawing from their own resources, Regions have deployed 7.3 billion euros, of which 2 billion for interventions to support families and 5.3 to support the production system. The Regions that have implemented the most significant interventions per capita are the Autonomous Provinces, the Regions with special statute and the large Southern Regions, the latter largely drawing on the resources of the structural funds. We observe an evolution of the allocation of resources from general and emergency aspects towards specific characteristics of the regional production sectors. The regional system has shown a certain ability to mobilize financial resources, and a significant degree of differentiation.

Keywords: covid19, regionalismo, autonomia, fondi strutturali
JEL codes: R11, R58

1. Introduzione

Il Covid-19 è la prima emergenza che colpisce l'Italia nel suo assetto istituzionale regionale, scaturito dalle riforme del 1999-2001. L'articolo intende mostrare una prima 'valutazione' del sistema regionale a fronte dell'emergenza pandemica.

Va da sé che i governi centrali, in tutti i paesi colpiti dalla pandemica, hanno ricoperto un ruolo cruciale nel porre in essere misure di sostegno economico a finanziario alle famiglie e alle imprese nei mesi successivi alla prima ondata della pandemia nella prima metà del 2020. Il Governo italiano ha adottato una serie di iniziative di intervento straordinario che si fondano sulla necessità di sostenere l'economia e mettere il sistema produttivo nelle condizioni di superare gli effetti economici, finanziari ed operativi di un blocco forzato della produzione, attraverso un programma di agevolazioni nei confronti delle imprese con il duplice obiettivo di contrastare gli effetti negativi della contrazione della domanda e di mantenere la capacità produttiva dei diversi settori dell'economia.

Tuttavia, si è osservato un attivismo significativo anche dei livelli di governo sub-nazionale, specialmente nei paesi caratterizzati da una forma di governo federale o regionale (Bailey et al, 2020). In Italia, le Regioni e i Presidenti delle Regioni hanno mostrato un attivismo che non ha precedenti nella vicenda repubblicana del dopoguerra. Come noto, sebbene le Regioni siano state istituite solo nel 1970, è a partire dalla stagione di riforme di fine anni '90 (decentramento amministrativo e elezione diretta dei Presidenti di Regione) e la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001che il loro ruolo diventa significativamente più rilevante. Detta riforma sostanzialmente muta la forma di stato da unitaria a regionale, assegnando autonomia legislativa e finanziaria (sebbene oggi quest'ultima sia ancora incompiuta) alle Regioni (Filippetti e Tuzi, 2020; Marino, 2021; Keating e Wilson, 2010; Palermo e Wilson, 2013).

L'attivismo delle Regioni oggi si basa fondamentalmente su tre elementi: *i)* una legittimazione politica che emana da forme di elezione diretta dei governi regionali; *ii)* un livello di autonomia legislativa e amministrativa accresciuta in numerose funzioni che precedentemente erano appannaggio dello Stato centrale; *iii)* un incremento della disponibilità di risorse finanziarie. Da due decenni le regioni esercitano autonomia, o assieme allo stato, su materie che vanno dal turismo alle attività produttive, dal territorio alla sanità. Quest'ultima è una funzione cosiddetta "concorrente", laddove le Regioni devono sottostare al rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato, che ne stabilisce anche la quota di finanziamento.

Tuttavia, oltre al tema centrale della sanità (cfr. Aiello, 2020), le regioni durante la pandemia hanno adottato una serie di misure e iniziative, complementari o aggiuntive a quelle attivate dal Governo, volte a sostenere le famiglie e il sistema produttivo nei loro territori. L'impatto dell'epidemia varia sensibilmente da regione a regione e da provincia a provincia. Una valutazione dell'efficacia della risposta del sistema regionale si può fondare, a nostro avviso, su due fattori principali. Il primo è la rapidità degli interventi messi in campo dalle Regioni; il secondo è la flessibilità degli stessi, intesi come capacità di adattare gli interventi per intensità e tipologia al contesto territoriale.

In un paese caratterizzato da imprenditorialità diffusa, fitti legami tra imprese e con il sistema bancario, spesso locale, e connotato, al contempo, da marcate differenze territoriali, occorre una corrispondente articolazione territoriale degli interventi. La capacità del sistema regionale di attivare misure di sostegno che si differenziano non solo non va letto come un segnale di confusione, ma ne rappresenta il suo lato più virtuoso. Gli interventi regionali rappresentano, infatti, la risposta necessaria e complementare all'intervento statale, che per sua natura tende a essere omogeneo sul territorio.

In termini finanziari il contributo delle Regioni non è certo paragonabile a quello del governo centrale, che ha potuto dare fare leva su una ampia capacità di indebitamento, anche grazie al supporto della Banca Centrale Europea. Le Regioni, dal canto loro, hanno potuto ricorrere a fondi tra gli attivi dei loro bilanci e dalle risorse non impegnate dei fondi strutturali provenienti dalla politica di coesione europea. Questo è stato reso possibile grazie agli strumenti europei Crii e Crii+ che l'Unione europea ha messo a disposizione dei paesi membri per fronteggiare l'attuale crisi sanitaria, che hanno consentito agli stati membri la possibilità di riprogrammare i fondi europei del settennato 2014-20 su spese relative all'emergenza pandemica (Regolamento 2020/460 e Regolamento 2020/558).

L'analisi si basa su una base dati originale predisposta nell'ambito dell'Osservatorio COVID-19 messo a punto dall'ISSIRFA (CNR) nel quale sono state censite le delibere delle Giunte regionali indirizzate al sostegno delle famiglie e del sistema economico in risposta all'emergenza Covid-19 nel corso del 2020. Accanto all'analisi quantitativa, abbiamo svolto un'analisi testuale di dette delibere al fine di identificare i trend di indirizzo durante le diverse fasi dell'epidemia.

2. Metodologia

Uno degli obiettivi dell'Osservatorio COVID-19 messo a punto dall'ISSIRFA è quello di quantificare lo sforzo finanziario delle Regioni a sostegno di famiglie e imprese per fronteggiare la crisi socio-economica che è derivata dagli effetti del *lockdown* imposto per contrastare la crisi pandemica da Covid-19. A tale scopo, come detto precedentemente, i dati sono stati ricavati dall'analisi delle delibere delle Giunte regionali che espressamente sono state indirizzate al sostegno delle famiglie e del sistema economico in risposta all'emergenza Covid e pubblicate sui rispettivi siti istituzionali. La selezione dei provvedimenti è stata effettuata considerando solo quelli che hanno comportato rimodulazioni e variazioni dei bilanci regionali espressamente finalizzati alle iniziative di sostegno all'emergenza Covid.

Le misure regionali tese a offrire sostegno alle famiglie hanno riguardato principalmente la concessione di contributi una tantum o messa a disposizione di voucher per fare fronte all'acquisto di beni di prima necessità, alle spese per accudire i figli nel periodo di chiusura scolastica, per promuovere la didattica a distanza, per sostenere gli inquilini con contratto di locazione a libero mercato, che si trovano in emergenza abitativa. I soggetti beneficiari sono in genere i nuclei famigliari con Isee che ricade in un intervallo prefissato, quelli già a carico dei servizi sociali, i soggetti che hanno subito una contrazione del reddito a causa dell'emergenza Covid o quelli che hanno perduto il posto di lavoro o hanno dovuto cessare la propria attività professionale. Le risorse finanziarie destinate a tali misure sono state veicolate a chi ne aveva diritto prevalentemente (oltre il 90%) attraverso il trasferimento di quote ai Comuni.

Le misure a favore del tessuto produttivo hanno riguardato sia la messa a disposizione di contributi alle imprese, anche a fondo perduto, sia il finanziamento degli strumenti di credito a favore delle aziende, attraverso l'attivazione delle finanziarie regionali, nonché il finanziamento degli strumenti di garanzia, coinvolgendo la rete dei confidi regionali. Sono stati, inoltre, messi a disposizione delle piccole imprese e degli artigiani specifici strumenti di micro-credito.

Non rientrano in questo censimento le numerose iniziative attivate dalle Regioni per realizzare interventi che non prevedono l'erogazione diretta di finanziamenti o la concessione di credito ma che comunque hanno comportato benefici indiretti economici per cittadini e imprese (si pensi ad esempio a differimento del pagamento delle imposte regionali).

3. Analisi dei dati

Al 31 dicembre le regioni hanno messo in campo nei rispettivi bilanci 2020 circa 7,3 miliardi di euro di cui 2 miliardi per interventi a sostegno alle famiglie e 5,3 per il sostegno al sistema produttivo a fronte dell'emergenza Covid.

È evidente il maggiore impegno delle regioni, in termini di risorse destinate al sistema produttivo rispetto a quelle indirizzate a iniziative per il welfare e le famiglie. Una possibile spiegazione è che il Governo nel predisporre interventi a favore delle famiglie può caratterizzarli, ad esempio, in base ai dati di reddito e, quindi, raggiungere i diversi beneficiari in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale senza generare eventuali squilibri nella distribuzione delle risorse. Anche, il sostegno al sistema produttivo da parte dello Stato viene realizzato con misure uniformi che per loro natura, però, difficilmente riescono a tenere conto delle evidenti differenze territoriali in termini di struttura e specializzazione produttiva; conseguentemente, in questo caso il maggiore sforzo delle amministrazioni regionali può essere giustificato dalla messa a punto di misure specifiche sulla base delle esigenze dei rispettivi territori. Inoltre, le Regioni hanno competenze in materia di attività produttive e in generale al sostegno dei sistemi produttivi regionali, mentre il welfare è materia prevalentemente statale, come ad esempio il reddito di cittadinanza e le varie forme di sussidi per la disoccupazione.

Le Regioni che hanno messo in campo interventi per capita più rilevanti (Fig. 1), sono le Province autonome, le Regioni a statuto speciale e le grandi Regioni del Sud. Per quanto riguarda le prime, la loro maggiore capacità di spesa va ricondotto alla loro maggiore autonomia finanziaria e alla maggiore (in termini relativi) dimensione del bilancio regionale. Per quanto riguarda le Regioni del Sud, invece, la loro capacità di spesa è probabilmente riconducibile al fatto che dispongono di fondi strutturali provenienti dalla politica di coesione in misura largamente maggiore rispetto alle restanti Regioni del centro-nord. La rimodulazione di tali fondi verso misure di sostegno alle famiglie e all'economia regionale ha consentito loro di porre in essere interventi significativi.

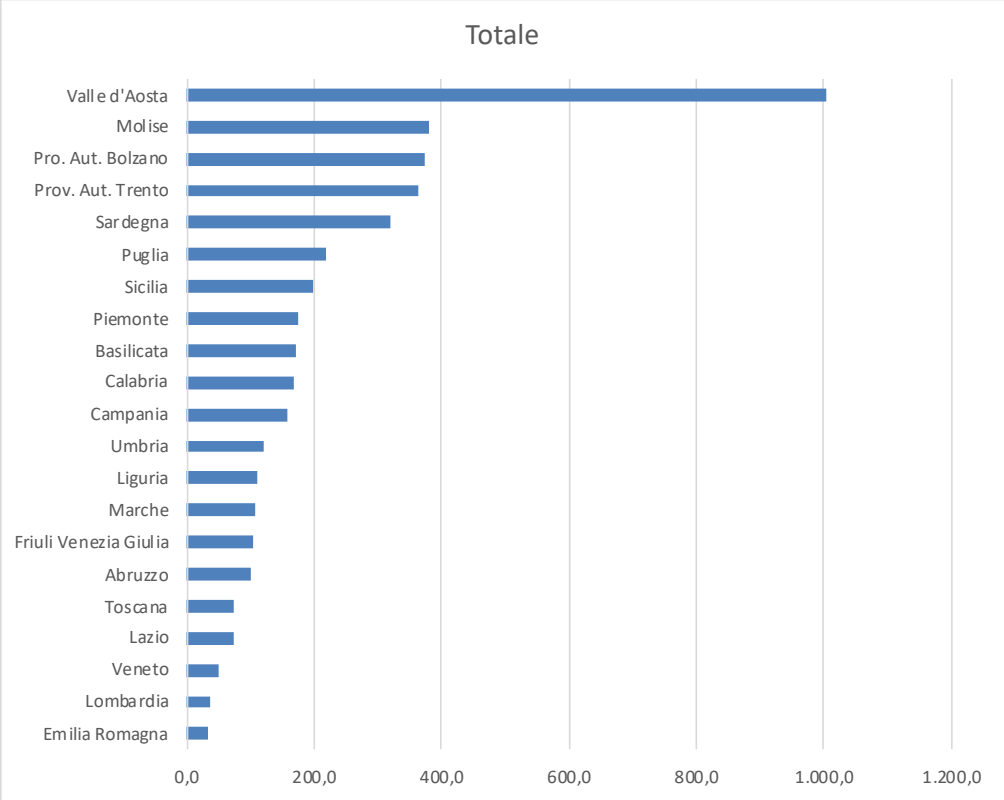
Tabella 1 – Interventi regionali suddivisi per categoria di beneficiari, euro per capita (al 31 dicembre 2020)

Regione	Welfare/ famiglie	Imprese/ artigiani / professionisti	Totale
Valle d'Aosta	140,1	861,8	1.001,9
Molise	40,9	338,0	378,9
Pro. Aut. Bolzano	20,7	353,3	374,0
Prov. Aut. Trento	83,3	281,6	365,0
Sardegna	98,0	222,3	320,3
Puglia	46,6	172,2	218,8
Sicilia	60,2	139,3	199,5
Piemonte	10,8	162,6	173,4
Basilicata	34,6	137,0	171,7
Calabria	25,4	141,7	167,1
Campania	96,7	59,8	156,6
Umbria	40,8	80,7	121,5
Liguria	27,9	83,8	111,6
Marche	13,7	93,0	106,7
Friuli Venezia Giulia	35,1	70,4	105,5
Abruzzo	14,2	86,9	101,1
Toscana	19,5	54,5	74,0
Lazio	24,3	49,3	73,6
Veneto	10,6	39,4	50,0
Lombardia	14,3	21,8	36,0
Emilia Romagna	10,8	23,1	33,9

Fonte: Osservatorio Covid-19 Issirfa-CNR

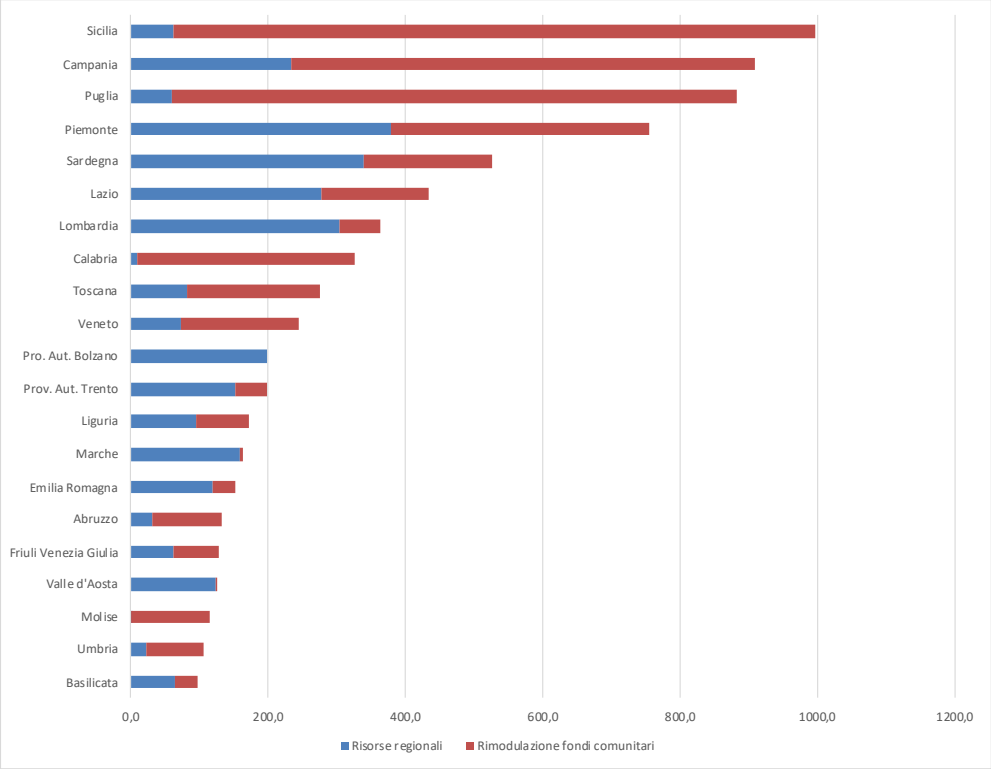
La figura successiva (Fig. 2) riporta la derivazione delle risorse impiegate negli interventi, suddivisi tra risorse regionali/nazionali e derivanti dalla riprogrammazione dei fondi strutturali non ancora impegnati. Come era lecito attendersi, sono le Regioni del Sud ad attingere in larga parte alle risorse dei fondi strutturali, mentre le restanti Regioni devono ricorre principalmente a risorse dei propri bilanci regionali. La figura successiva (3) mostra la dinamica degli interventi regionali nel periodo che va da aprile a dicembre 2020. Nella parte sinistra del grafico sono collocate le Regioni che hanno reagito più rapidamente all'emergenza, come nel caso di Campania e Piemonte che a fine aprile avevano già definito la totalità delle risorse finanziarie complessivamente destinate alla copertura degli interventi a sostegno dell'emergenza. Le differenti reazioni in termini temporali possono essere correlate a diverse ragioni; ad esempio, per le regioni maggiormente colpite dall'emergenza sanitaria ha presumibilmente pesato la circostanza che queste abbiano dapprima dovuto fronteggiare la crisi dal punto di vista della salute, e poi con il passare del tempo e il miglioramento della situazione, hanno iniziato in maniera più efficace a fronteggiare l'emergenza socio-economica. Mentre, ad esempio, alcune regioni che avevano ancora a disposizione risorse comunitarie hanno speso i primi mesi dell'emergenza per individuare e rendere disponibili i fondi da finalizzare al contrasto alla crisi causata dalla pandemia.

Figura 1 - Totale interventi regionali, euro per capita (al 31 dicembre)



Fonte: Osservatorio Covid-19 Issirfa-CNR

Figura 2 – Fonte delle risorse, bilanci regionali e rimodulazione fondi (milioni di euro)



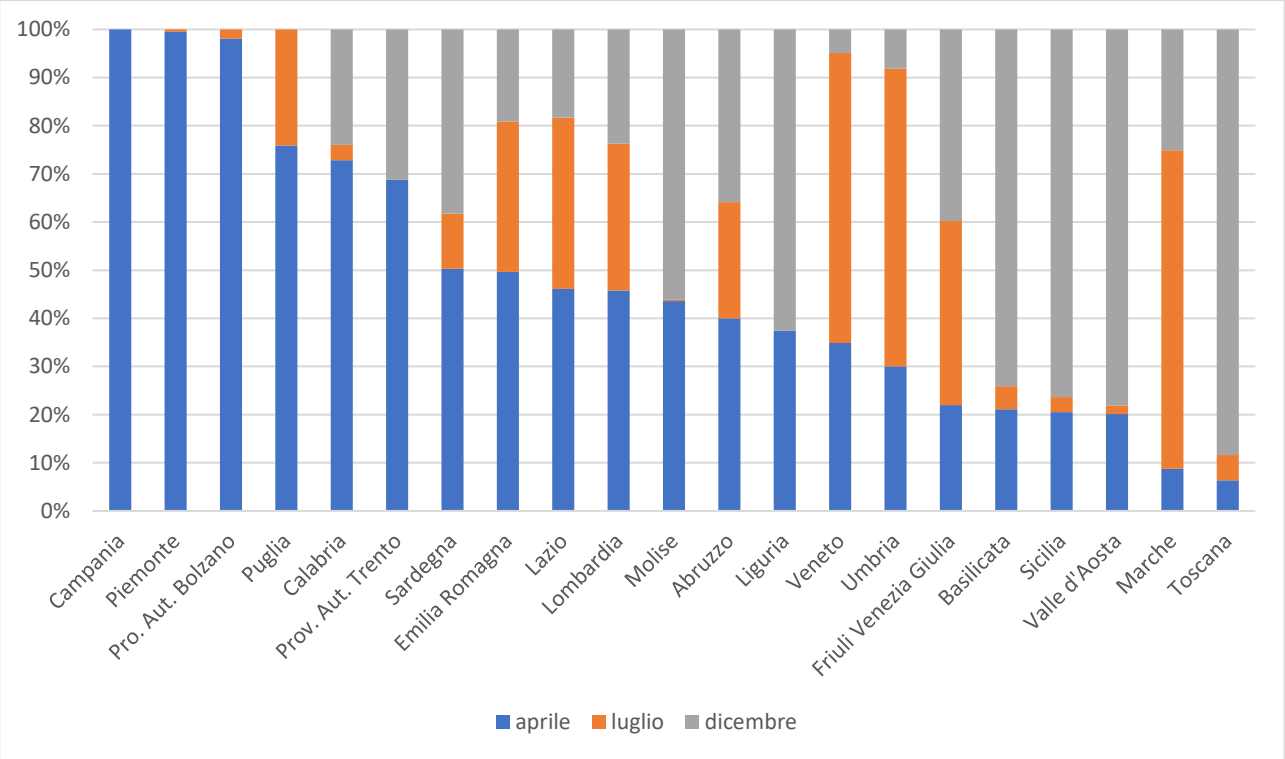
Fonte: Osservatorio Covid-19 Issirfa-CNR

4. L'analisi testuale delle delibere regionali

Di seguito viene presentato il risultato dell'analisi testuale dei titoli delle delibere di giunta regionale indirizzate al sostegno di famiglie e imprese per fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica, al fine di ottenere una rappresentazione grafica dei termini occorrenti più significativi. Le delibere adottate durante il 2020 sono state suddivise in tre periodi: *i*) marzo-aprile, che rappresenta la prima fase di reazione all'emergenza; *ii*) maggio-luglio, che include le prime riaperture e le fasi di preparazione della stagione estiva; *iii*) agosto-dicembre, che comprende la ripresa delle attività dopo il periodo estivo e l'avvio delle attività scolastiche. Per ciascun periodo si è cercato di verificare, attraverso l'evidenziazione dei termini ricorrenti nei titoli delle delibere di giunta regionale, l'esistenza di eventuali dinamiche temporali delle risposte che le regioni hanno cercato di fornire ai propri territori nel corso della gestione della pandemia.

Nella prima fase di reazione dell'emergenza (*periodo marzo-aprile*), si evidenzia come le regioni abbiano indirizzato le risorse dei propri bilanci, e, soprattutto, quelle provenienti dai fondi comunitari, al sostegno di famiglie, imprese e del sociale. In questo senso la risposta si caratterizza per una natura che possiamo definire 'emergenziale' e quindi di sostegno generale senza particolari differenziazioni.

Figura 3 – Dinamica temporale degli interventi regionali



Fonte: Osservatorio Covid-19 Issirfa-CNR

Nel secondo periodo (*maggio-luglio*), a seguito della prima fase emergenziale, gli interventi sembrano segmentarsi su più iniziative e il quadro inizia a differenziarsi. Le Regioni indirizzano i propri interventi in funzione delle caratteristiche specifiche dei settori produttivi regionali. Ad esempio, le Regioni a forte valenza turistica, con l'avvicinarsi della stagione estiva indirizzano le iniziative regionali verso il sostegno al commercio, al turismo, alle attività costiere e balneari. Esemplificativo è il caso della regione Sardegna, la quale ha fortemente sostenuto l'intera filiera del turismo mettendo a disposizione del settore un'elevata somma di finanziamenti, attraverso la rimodulazione dei fondi strutturali a disposizione. Resta fermo tuttavia l'impegno complessivo verso il sociale e le imprese. Altre Regioni, pensiamo a quelle del nord-est, ad esempio hanno messo in campo iniziative atte a consentire investimenti in macchinari alle aziende dei propri territori. Nei fatti si assiste al regionalismo all'opera, con interventi che vanno a coprire necessità che si manifestano in contesti fortemente differenziati in funzione delle diverse vocazioni territoriali.

Nell'ultimo periodo analizzato (*agosto-dicembre*) il sistema si orienta verso la nuova emergenza che inizia a manifestarsi, ovvero quella della scuola. Il tema della ripresa delle attività didattiche in presenza diventa centrale con l'approssimarsi dell'avvio del nuovo anno scolastico. Nonostante il tema dell'istruzione sia di competenza dello Stato, le Regioni hanno giocato un ruolo non secondario nel garantire l'avvio dell'anno scolastico attraverso iniziative complementari ma fondamentali, come ad esempio l'edilizia scolastica e i mezzi di trasporto pubblico al fine di garantire il rispetto dei vincoli imposti dalle norme statali.

Figura 4 – Analisi testuale delle delibere regionali in tre periodi.

i) marzo - aprile *ii) maggio – luglio* *iii) agosto - dicembre*

Fonte: Osservatorio Covid-19 Issirfa-CNR

5. Conclusioni

La complessità della pandemia e le sue conseguenze ha reso necessaria una pletora di interventi di sostegno alle famiglie e al sistema produttivo a ogni livello di governo. Se i governi centrali sono stati i grandi protagonisti, supportati anche dall'Unione Europea, i governi sub-nazionali non sono stati da meno. Le esperienze di paesi federali, come ad esempio gli Stati Uniti, l'Australia e la Germania, hanno mostrato un attivismo degli stati che è apparso fondamentale, assieme alla necessità dei governi federali di confrontarsi e cooperare con i singoli stati per articolare una risposta efficace alla crisi pandemica[1].

In paesi in cui il governo centrale ha latitato nelle fasi inziali, come nel caso dell'Amministrazione Trump negli Stati Uniti e in quella di Bolsonaro in Brasile, i governi sub-nazionali, stati e municipi, hanno spesso giocato un ruolo sostitutivo, di fondamentale importanza per contenere il diffondersi della pandemia e i relativi danni economici. Non sono mancati attriti tra i livelli di governo, come nel caso spagnolo, nonché in quello italiano. Tuttavia, i primi studi mostrano come la cooperazione tra livelli di governo è stato un fattore essenziale per una politica efficace della gestione della crisi pandemica (Agnew, 2021).

Nel caso italiano, l'attivismo delle Regioni, che a volte è sfociato in protagonismo dei Presidenti delle Regioni in una sorta di versione regionale del populismo (Casaglia e Coletti, 2021; Coletti et al., 2020, 2021) è giustificato sia da fattori istituzionali, sia da fattori economico-produttivi. Per quanto concerne i primi, le Regioni hanno da circa un ventennio acquisito un grado di autonomia rilevante accanto allo stato centrale; per quanto riguarda i secondi, le marcate differenze tra i sistemi produttivi regionali, in termini di specializzazione settoriale e dinamiche industriali, giustifica la necessità di approcci *bottom-up*, che per loro natura generano interventi differenziati e variamente articolati sui territori.

Il presente articolo si è posto come obiettivo quello di operare una prima 'valutazione' della capacità di risposta del sistema regionale italiano durante il 2020 nella gestione della crisi pandemica. A fronte dell'analisi quali-quantitativa, peraltro descrittiva, svolta sulle delibere regionali possiamo trarre qualche prima considerazione. Il sistema regionale ha mostrato una certa capacità di mobilitare le risorse provenienti sia dai bilanci regionali, sia attraverso una rimodulazione dei fondi strutturali non ancora impegnati. Al contempo, è emerso anche un grado di differenziazione significativo, indice questo di una capacità di adattamento ai contesti locali che è da leggersi, evidentemente, come caratteristica desiderabile di un sistema regionale. Le Regioni hanno mostrato una certa capacità di adattamento dei loro interventi sia nel tempo, in funzione delle differenti esigenze sorte in periodi diversi della crisi pandemica; sia nello spazio, articolando gli interventi di sostegno economico in funzione delle caratteristiche dei sistemi produttivi regionali.

I risultati qui esposti sono da considerarsi come un primo stimolo di incoraggiamento verso analisi più approfondite in grado di studiare il sistema regionale in modo scientifico e rigoroso. Rimangono da considerare, attraverso analisi più approfondite e non limitate ad un approccio descrittivo, alcuni elementi essenziali per il buon funzionamento del regionalismo, come il livello di efficienza di tali interventi e il grado di complementarietà versus ridondanza rispetto agli interventi del governo centrale. Infine, l'applicazione di un impianto valutativo di tipo *controfattuale* aiuterebbe a valutare in modo più rigoroso il funzionamento del sistema regionale italiano durante la crisi pandemica.

[1] Si veda qui per una disamina di vari casi: https://uacesterrpol.wordpress.com/category/covid19-series/

Bibliografia

1. Agnew, J. (2021), Anti-Federalist Federalism: American "Populism" And The Spatial Contradictions Of Us Government In The Time Of Covid-19, Geographical Review, 4(111), pp. 510-527.
2. Aiello, F. (2020), Covid-19 in Italia: la pressione sulle strutture sanitarie, Regional Economy, Volume 4, Q1.
3. Bailey, D., Clark, J., Colombelli, A., Corradini, C., De Propris, L., Derudder, B., Fratesi, U., Fritsch, M., Harrison, J., Hatfield, M., Kemeny, T., Kogler, D. F., Lagendijk, A., Lawton, P., Ortega-Argilés, R., Iglesias Otero C., Usai, S. (2020). Regions in a time of pandemic, Regional Studies, 54(9), pp. 1163-1174.
4. Bull M. J. (2020) Italy's 'darkest hour': how coronavirus became a very political problem. The Conversation, March 9, 2020, https://theconversation.com/italys-darkest-hour-how-coronavirus-became-a-very-political-problem-133178
5. Casaglia A. e Coletti, R. (2021), Territorializing threats in nationalist populist narratives: an Italian perspective on the migration and Covid-19 crises, Space and Polity, Online first, DOI: 10.1080/13562576.2021.1991783.
6. Coletti, R. (2020), Nazione e nazionalismo ai tempi del Coronavirus, SpazioCult, April 5, 2020, https://spaziocult.it/nazione-e-nazionalismo-ai-tempi-del-coronavirus/.
7. Coletti, R. e Oddone, N. (2021). "COVID-19 and borders within regional integration processes: a multi-level governance analysis in the EU and Mercosur", in Esposito Nieto T. (ed), União Europeia: Visões do Sul, Editora Idesp: Foz do Iguazu, pp. 35-56.
8. Filippetti A. e Tuzi F. (2020). La finanza regionale e il lento percorso verso l'autonomia. Italian Papers on Federalism, Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR, 1/2020.
9. Keating M. e Wilson A. (2010), Reforming Italy: Institutional Change and the Federal Option, Edinburgh Europa Paper Series.
10. Marino, D. (2021), Governance della Sanità in Italia e in Calabria dopo la Riforma del Titolo V. Regional Economy, Volume 5, Q2, 2021.
11. Palermo, F. e Wilson A. (2013), The Dynamics of Decentralization in Italy: Towards a Federal Solution? European Diversity and Autonomy Papers EDAP 04/2013.

Regional Economy

Divari di produttività del lavoro nell'industria manifatturiera italiana: cause ambientali e manageriali

Ferdinando Ofria[1] e Romana Gargano[2]

1 Dipartimento di Economia, Università di Messina, Piazza Pugliatti, 1, -98122 Messina, Italy, ofriaf@unime.it
2 Dipartimento di Economia, Università di Messina, Via dei Verdi, 75 -98122 Messina, Italy, romana.gargano@unime.it

Abstract This paper highlights that labour productivity of manufacturing industry in Italy is influenced by negative externalities. Two elements of originality characterize the paper: 1) the use of various indicators of equitable and sustainable well-being as proxies of socio-environmental factors; 2) the distinction of firms according to the Pavitt classification. The findings confirm that labour productivity is influenced by negative externalities. This influence is more marked in the traditional sectors, characterized by the presence of small firms. Our results could be of interest to policy makers. To counter this "market failure" it is necessary for: 1) small firms to grow in size and/or cooperate with other national and international companies; 2) the State to effectively counteract crime and social malaise, using direct and indirect European funding to this end.

Sommario. Due elementi di originalità caratterizzano il paper: 1) l'utilizzo di vari indicatori di benessere equo e sostenibile come *proxy* di fattori socio-ambientali; 2) la distinzione delle imprese secondo la classificazione di Pavitt. I risultati evidenziano che la produttività del lavoro è influenzata da esternalità negative. Tale influenza è più marcata nei settori tradizionali, caratterizzati dalla presenza di piccole imprese. Per contrastare questo "fallimento del mercato" è necessario che: 1) le piccole imprese crescano di dimensione e/o collaborino con altre imprese nazionali e internazionali; 2) lo Stato contrasti efficacemente la criminalità e il disagio sociale, utilizzando a tal fine finanziamenti europei diretti e indiretti.

Keywords: Produttività del lavoro, Industria manifatturiera, Regressione quantile, Condizioni socio ambientali.
JEL classification: L60, I30, C21

Introduzione

In questa ricerca si parte dall'idea, già consolidata in letteratura[1], che le differenti condizioni socio ambientali (presenza di criminalità, malessere sociale e povertà) tra le regioni italiane, abbiano effetti negativi sulla produttività delle imprese manifatturiere; altri studi[2], in aggiunta, spiegano i divari di produttività utilizzando fattori manageriali (investimenti per addetto, costo del lavoro, quota di esportazione e quota fatturato).

Sulla base di queste idee, il presente studio rappresenta un ulteriore contributo a questo filone di ricerca evidenziando il ruolo giocato dall'eterogeneità del tessuto produttivo manifatturiero italiano. In particolare, consci che le imprese manifatturiere si distinguono per innovazioni, dimensione e

[1] Tra gli altri: Felli e Tria, 2000; Ofria, 2000; Centorrino e Ofria, 2001, 2008; Daniele, 2009; Detotto e Otranto, 2010; Daniele e Marani, 2011; Albanese e Marinelli, 2013; Pinotti, 2015; Millemaci e Ofria (2016), Ganau e Rodríguez-Pose, 2018; Alesina *et al*., 2019; Brown e Hibbert, 2019; Acemoglu *et al*. 2020; Calamunci e Drago, 2020; Ha *et al*., 2021

[2] Tra gli altri: Aiello *et al*., 2015; Pinotti, 2015; Cucculelli e Storai, 2018; Ganau e Rodríguez Pose, 2018

flussi tecnologici, si è scelto di classificarle, seguendo la tassonomia di Pavitt, in: a) *Supplier dominated*, caratterizzate da imprese tradizionali di piccole dimensioni; b) *Specialised suppliers*, con imprese medio-piccole, che producono strumenti di precisione; c) *Scale intensive* con imprese di grandi dimensioni in settori siderurgici e meccanici d) *Science based* grandi aziende (chimica, farmaceutica, elettronica e informatica) basate su R&S. Lo studio tenta di rispondere, per gli anni 2012-2016, ai seguenti due quesiti: 1) la produttività del lavoro è condizionata anche dai fattori socio-ambientali? 2) Nell'ipotesi che lo sia, quali tipologie di imprese ne sono maggiormente influenzate?

L'applicazione della regressione quantile permette di evidenziare che la produttività del lavoro delle industrie manifatturiere italiane è molto eterogenea e che la relazione tra produttività del lavoro, le caratteristiche manageriali delle imprese e il contesto socio ambientale non è costante tra i quantili e tra i settori classificati dalla tassonomia di Pavitt. In particolare, è emerso che i fattori socio ambientali considerati influenzino la produttività per tutte le imprese ad eccezione di quelle appartenenti a "*Science based".*

Il lavoro è così strutturato: la sezione 2 descrive i dati e introduce la metodologia adottata; la sezione 3 discute i risultati empirici e la sezione 4 presenta le conclusioni.

Metodologia ed analisi dei dati

L'analisi empirica, riferita al periodo 2012-2016, valuta una serie di indicatori su base regionale sviluppati dall'Istat facenti parte del "Rapporto sulla competitività dei settori produttivi" e del "Benessere Equo e Sostenibile". Per esigenze di analisi e considerato lo scopo dello studio, sono stati selezionati solo alcuni indicatori, che risultano più significativi e funzionali ad una lettura attenta del fenomeno. La produttività del lavoro è misurata dal rapporto del valore aggiunto per numero di dipendenti. Sono state considerate le seguenti *proxies* manageriali:

- "Costo del lavoro per dipendente", è noto che un aumento del costo del lavoro favorisca la sostituzione di quest'ultimo con il capitale (effetto Ricardo), stimoli l'innovazione e, inoltre, incentivi i dipendenti (teoria dei "salari di efficienza").
- "Investimenti per dipendente", è una *proxy* degli investimenti in efficienza (Sylos Labini, 2004), ovvero gli investimenti innovativi realizzati in risposta alla crescita del costo relativo del lavoro. Per Kaldor (1966), i nuovi investimenti rappresentano un progresso tecnico endogeno.
- "Quota delle esportazioni" calcolata come impatto del settore sulle esportazioni manifatturiere totali della regione ed è un indicatore della competitività. È noto che le aziende esportatrici siano stimolate ad aumentare la produttività per essere competitive. Questo incentivo spinge le aziende più grandi a investire in R&S (Castellani *et al*., 2017).
- "Quota di fatturato" calcolata come quota del settore rispetto al fatturato totale della regione, essa misura il peso del settore nell'ambito industriale.

Come fattori socio ambientali sono stati utilizzati gli indicatori compositi del BES[3] relativi a:

- "Condizioni economiche minime", ottenuto sintetizzando quattro indicatori relativi: alla condizione di grave deprivazione materiale, alla qualità della casa, alla difficoltà economica di "sbarcare il lunario" e alla bassissima intensità del lavoro familiare. Un aumento dell'indice indica una riduzione della condizione di disagio.

[3]Tutti gli indici compositi sono ottenuti applicando l'indice di Mazziotta-Pareto Aggiustato (Mazziotta e Pareto, 2016).

- "Criminalità predatoria", è un indicatore della dimensione della sicurezza ed è composto dal tasso di furto con scasso, tasso di borseggio e tasso di rapina[4].
- "Indice di innovazione ricerca e creatività", composto dai tre indicatori elementari di intensità di ricerca, lavoratori della conoscenza e occupati in imprese creative.

Come già detto, per valutare l'effetto sulla produttività del lavoro regionale nei quattro settori Pavitt delle *proxies* considerate è stato utilizzato il modello di regressione quantile seguendo l'approccio già applicato da diversi studiosi (si veda tra gli altri: Velucchi et al 2014, Ha et al 2019, Mundakkad P. 2018). Il modello stimato è:

$$\log(LP_{it}) = \alpha + \beta_1 \log(W_{it-1}) + \beta_2 \log(IL_{it-1}) + \beta_3(ER_{it}) + \beta_4(FR_{it}) + \beta_5\,(IRS_{it}) + \beta_6(MEC_{it}) + \beta_7(\mathrm{PCI}_{it}) + \varepsilon_{it}$$

dove:

- *LP* è la produttività del lavoro per ogni regione *i* al tempo *t*;
- *W* è il costo del lavoro per dipendente per ciascuna regione *i* al tempo *t*-1;
- *IL* sono gli investimenti per dipendente per ciascuna regione *i* al tempo *t*-1;
- *ER* è il tasso di esportazione per ciascuna regione *i* al tempo *t*;
- *FR* è il tasso di fatturato della regione *i* al tempo *t*;
- *IRS* è l'indicatore di innovazione, ricerca e creatività per la regione *i* al tempo *t*;
- *MEC* è l'indicatore delle condizioni economiche minime per la regione *i* al tempo *t*;
- *PCI* è l'indicatore della criminalità predatoria in ciascuna regione *i* al tempo *t*.

La scelta di utilizzare un modello di regressione quantile è da attribuirsi sia a motivi strettamente tecnici legati alla forma della distribuzione della variabile "produttività del lavoro" che non può essere considerata "normale", sia alla volontà di avere un'analisi più dettagliata. La regressione quantile, infatti, ha il vantaggio di stimare tutta la distribuzione della variabile dipendente e non di concentrarsi sulla media (come avviene per la regressione OLS). Il suo utilizzo in questa ricerca è utile in quanto le regioni ad alta / bassa produttività del lavoro non sono considerate come *outliers*[5].

Risultati

La figura 1 mostra i cartogrammi relativi alla produttività media del lavoro dei settori manifatturieri classificati secondo la tassonomia di Pavitt ed evidenzia il divario esistente tra le diverse regioni italiane. Dalla tabella 1, che riporta i risultati del modello di regressione quantile per il 10°, 25°, 50°, 75° e 90° quantile, per ogni gruppo della tassonomia di Pavitt, si evince che:

Per i settori identificati in *Supplier dominated*, gli "Investimenti per i dipendenti", il "Costo del lavoro", la "Quota delle esportazioni", le "Condizioni economiche minime" e l'indice di "Criminalità predatoria" contribuiscono a spiegare la produttività del lavoro. In particolare, si osserva che tali variabili territoriali sono particolarmente rilevanti per le imprese con bassa produttività del lavoro, mentre l'importanza della "Quota di esportazione" aumenta con i livelli di produttività.

---

[4]Il calcolo dell'indice si basa sui dati delle denunce di reato delle statistiche di polizia (fonte Ministero dell'Interno) corrette con le quote medie sommerse delle vittime di reato (per tipologia di reato) tratte dalla sezione "Sicurezza dei cittadini" sondaggio (ISTAT). Il numero di furti di casa viene calcolato moltiplicando, per ogni anno, la dimensione media della famiglia per il numero di denunce di furti di casa. Questo indice è uno dei 12 considerati nel Def.

[5] L'analisi è stata condotta utilizzando il software STATA.15 (Stata Corporation, Texas, USA).

Per i settori classificati in "*Specialised suppliers"* si rileva che il "Costo del lavoro", la "Quota di fatturato", le "*Condizioni economiche minime"* sono statisticamente significativi sulla produttività del lavoro. Il "Tasso di fatturato" non ha effetti significativi sulle imprese situate in regioni con maggiore e minore produttività (quantile 10 e 90). Si noti anche che sulla produttività del lavoro le *MEC e* il "Costo del lavoro" sono molto più importanti per le regioni sia a bassa che alta produttività. Gli "Investimenti per addetti", il "Tasso di esportazione", la "Criminalità predatoria" e l'"Innovazione, ricerca e sviluppo" sembrano non influenzare in modo statisticamente significativo la produttività delle imprese appartenenti a questa macro area.

Osservando i risultati della classificazione "*Scale intensive*" si evince che il "Costo del lavoro", l'indicatore delle *MEC* e *IRS* hanno un ruolo significativo nello spiegare la produttività del lavoro regionale. In particolare, il "Costo del lavoro" è più importante per le regioni italiane ad alta produttività, al contrario, *IRS* e *MCE* sono più rilevanti per le regioni italiane a minore produttività. Il tasso di esportazione non sembra influenzare le imprese classificate in questo settore.

Infine, per le imprese classificate come "*Science based*" gli "Investimenti per addetto", il "Costo del lavoro", la "Quota esportazioni" e la "Quota di fatturato" contribuiscono in modo significativo a spiegare la produttività del lavoro manifatturiero, mentre le variabili socio ambientali considerate non sembrano essere rilevanti.

Figura 1 Cartogramma della produttività media del lavoro (in log) per classificazione Pavitt

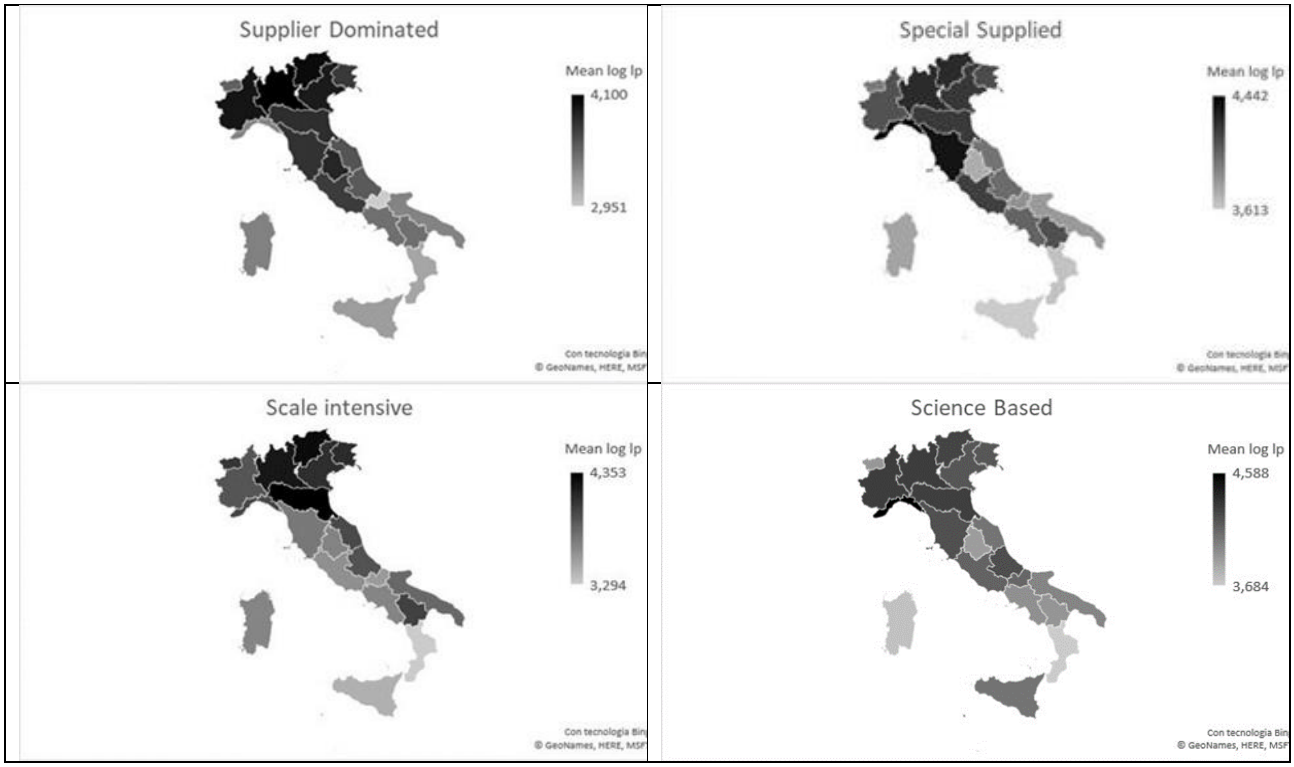


Tabella 1

Stima dei coefficienti del modello di regressione quantile per ogni covariata al 10°,25°, 50° 75° e 90° percentile

	10			25			50			75			90		
Supplier dominated															
Log (LP)	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**
Log (IL)	0.055	0.025	**0.031**	0.036	0.016	**0.021**	0.041	0.013	**0.002**	0.061	0.013	**0.000**	0.055	0.020	**0.005**
Log(W)	1.661	0.101	**0.000**	1.722	0.068	**0.000**	1.690	0.059	**0.000**	1.497	0.056	**0.000**	1.507	0.082	**0.000**
ER	0.006	0.003	**0.025**	0.008	0.003	**0.022**	0.015	0.004	**0.001**	0.015	0.002	**0.000**	0.015	0.004	**0.001**
FR	0.018	0.010	0.062	0.003	0.009	0.777	-0.018	0.006	**0.003**	-0.030	0.004	**0.000**	-0.039	0.008	**0.000**
PCI	-0.004	0.002	**0.045**	-0.005	0.002	**0.016**	-0.002	0.001	**0.049**	-0.003	0.001	**0.017**	0.003	0.002	0.089
IRS	0.003	0.003	0.286	0.004	0.002	**0.042**	0.003	0.00	**0.047**	0.001	0.001	0.674	0.000	0.002	0.924
MEC	0.007	0.002	**0.000**	0.005	0.001	**0.000**	0.003	0.001	**0.021**	0.001	0.001	0.223	0.000	0.002	0.848
cons	-1.640	0.410	**0.000**	-1.224	0.361	**0.001**	-1.440	0.206	**0.000**	-1.648	0.217	**0.000**	-1.649	0.381	**0.000**
Specialised suppliers															
Log (LP)	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**
Log (IL)	0.058	0.057	0.312	0.000	0.026	0.998	0.006	0.013	0.635	0.009	0.029	0.755	0.004	0.031	0.888
Log(W)	1.220	0.132	**0.000**	1.222	0.092	**0.000**	1.109	0.049	**0.000**	0.975	0.077	**0.000**	0.748	**0.171**	**0.000**
ER	0.007	0.005	0.183	0.002	0.002	0.283	0.003	0.002	0.110	0.004	0.003	0.143	0.008	0.008	0.287
FR	0.021	0.017	0.214	0.011	0.005	**0.042**	0.014	0.005	**0.009**	0.022	0.009	**0.015**	-0.019	0.038	0.611
PCI	-0.005	0.003	**0.046**	-0.001	0.001	0.608	-0.001	0.001	0.521	-0.001	0.002	0.698	0.005	0.003	0.077
IRS	-0.003	0.003	0.298	0.001	0.001	0.274	0.001	0.001	0.373	-0.002	0.002	0.418	0.003	0.003	0.381
MEC	0.008	0.004	**0.045**	0.005	0.002	**0.004**	0.003	0.001	**0.010**	-0.005	0.002	**0.025**	0.003	0.003	0.229
cons	-0.741	0.709	0.297	-1.179	0.404	**0.004**	-0.436	0.282	0.124	0.243	0.416	0.560	0.274	0.536	0.610
Scale intensive															
Log (LP)	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**
Log (IL)	0.038	0.082	0.642	0.044	0.028	0.123	0.026	0.014	0.064	**0.026**	**0.012**	**0.035**	0.006	0.056	0.910
Log(W)	**0.806**	**0.380**	**0.035**	**0.969**	**0.157**	**0.000**	**1.192**	**0.126**	**0.000**	**1.427**	**0.113**	**0.000**	**1.449**	**0.249**	**0.000**
ER	-0.004	0.015	0.795	-0.003	0.004	0.447	0.002	0.003	0.360	0.007	0.005	0.178	0.006	0.003	0.057
FR	0.019	0.030	0.518	0.008	0.009	0.395	**-0.006**	**0.010**	**0.586**	-0.009	0.010	0.382	-0.004	0.035	0.917
PCI	0.000	0.010	0.964	**-0.009**	**0.004**	**0.010**	**-0.004**	**0.002**	**0.071**	0.000	0.002	0.842	-0.001	0.007	0.936
IRS	-0.011	0.008	0.182	**0.011**	**0.004**	**0.005**	**0.006**	**0.002**	**0.002**	**0.005**	**0.002**	**0.029**	-0.007	0.007	0.321
MEC	**0.016**	**0.005**	**0.003**	**0.012**	**0.003**	**0.000**	**0.007**	**0.002**	**0.003**	0.001	0.002	0.757	0.002	0.004	0.638
cons	-0.061	1.949	0.975	0.834	0.760	0.274	-0.275	0.617	0.656	-0.975	0.572	0.090	-0.290	1.523	0.849
Science based															
Log (LP)	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**	**Coef.**	**SE**	**P>t**
Log (IL)	0.072	0.084	0.394	0.087	0.020	**0.000**	0.035	0.014	**0.015**	0.035	0.017	**0.036**	0.058	0.031	**0.049**
Log(W)	0.589	0.392	0.134	0.845	0.066	**0.000**	0.999	0.073	**0.000**	1.042	0.098	**0.000**	0.944	0.220	**0.000**
ER	0.012	0.026	0.639	0.005	0.002	**0.044**	0.003	0.001	0.**047**	0.006	0.003	0.**045**	0.034	0.025	0.178
FR	0.080	0.077	0.301	0.046	0.016	**0.004**	0.051	0.017	**0.003**	0.052	0.024	**0.029**	-0.019	0.052	0.720
PCI	-0.013	0.008	0.092	-0.003	0.002	0.168	0.001	0.002	0.618	0.000	0.002	0.954	0.004	0.004	0.224
IRS	-0.001	0.010	0.959	0.000	0.001	0.992	0.000	0.002	0.944	-0.002	0.002	0.414	-0.006	0.003	0.057
MEC	0.004	0.008	0.665	0.002	0.002	0.318	0.001	0.001	0.245	0.002	0.002	0.296	0.006	0.003	0.068
cons	2.300	1.739	0.187	0.629	0.304	**0.040**	-0.032	0.342	0.926	0.111	0.363	0.760	0.158	0.956	0.869

Conclusioni

Questo studio ha indagato l'andamento eterogeneo della produttività del lavoro delle imprese manifatturiere italiane utilizzando alcuni indicatori di benessere equo e sostenibile, come *proxies* di fattori socio-ambientali, e distinguendo le imprese seguendo la tassonomia di Pavitt.

Il modello di regressione quantile applicato ha evidenziato che le *proxies* manageriali e socio ambientali non sono costanti tra i quantili e tra i diversi macro settori.

Si è dimostrato che i fattori manageriali hanno effetti differenti sulla produttività del lavoro, ad esempio, gli investimenti per dipendente sembrano non influenzare la produttività del lavoro per i settori *Specialised Supplier* e *Scala intensive*; di converso, i fattori ambientali legati al territorio:

- non incidono sulla produttività delle imprese nel settore *Science based*, caratterizzato da grandi imprese con livelli tecnologici avanzati;
- influiscono negativamente sui bassi livelli di produttività nei settori *Scale intensive*, caratterizzati da grandi imprese che producono beni durevoli (metalli di base, autoveicoli e relativi motori;
- non condizionano i settori *Specialised suppliers*, ad esclusione delle Condizioni economiche minime;
- hanno un effetto negativo nei settori *Supplier dominated*, caratterizzati da piccole imprese che producono beni tradizionali (tessile, abbigliamento, pelletteria, calzature).

In conclusione, se si accetta l'ipotesi della recente letteratura che i divari territoriali di produttività siano l'ostacolo principale allo sviluppo economico di un paese[6], dai risultati di questa ricerca è possibile trarre, in termini schematici, alcune indicazioni di politica economica per tentare di aggredire le cause dell'esistenza di tali divari. In sostanza, al fine di rimuovere gli ostacoli per lo sviluppo delle regioni più deboli, le politiche di intervento, avvalendosi, in prevalenza del "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" e dei "Programmi Operativi Nazionali" (PON) dovrebbero essere, tra l'altro, volte:

1) ad intensificare la lotta alla criminalità nelle aree dove il fenomeno è maggiormente intenso, al fine di generare migliori garanzie sui "diritti di proprietà" per chi in tali aree opera;

2) migliorare le capacità organizzative imprenditoriali in seno alle aziende sia mediante maggiore cooperazione fra scuola e impresa nella formazione, sia con politiche attive del lavoro;

3) a favorire la cooperazione tra imprese appartenenti a diverse aree territoriali, in modo tale che quelle che si trovano ad operare nelle aree meno agiate si possano rendere maggiormente indipendenti dalla realtà socio economica circostante.

Riferimenti bibliografici

1. Acemoglu, D., De Feo, G., & De Luca, G. D. (2020). Weak states: Causes and consequences of the Sicilian mafia. *The Review of Economic Studies*, *87*(2): 537-581.
2. Aiello, F., Pupo, V., & Ricotta, F. (2015). Firm Heterogeneity in TFP, sectoral innovation and location. Evidence from Italy. *International Review of Applied Economics*, *29*(5): 579-607
3. Alesina, A., Piccolo, S., & Pinotti, P. (2019). Organized crime, violence, and politics. *The Review of Economic Studies*, *86*(2): 457-499.
4. Albanese, G., & Marinelli, G. (2013). Organized crime and productivity: Evidence from firm-level data. *Rivista italiana degli economisti*, *18*(3): 367-394.

[6] Si veda la letteratura indicata in nota 1.

5. Brown, L., & Hibbert, K. (2019). The Incidence of Crime on Industry-Level Foreign Direct Investment: An Assessment of OECD Member Countries. *Social Science Quarterly*, *100*(4): 1228-1240.
6. Calamunci, F., & Drago, F. (2020). The economic impact of organized crime infiltration in the legal economy: Evidence from the judicial administration of organized crime firms. *Italian Economic Journal*: 1-23.
7. Centorrino, M.& Ofria F. (2001) *L'impatto criminale sulla produttività del settore privato dell'economia. Un'analisi regionale*, Milan, Giuffrè.
8. Centorrino, M., & Ofria, F. (2008). Criminalità organizzata e produttività del lavoro nel Mezzogiorno: un'applicazione del modello "Kaldor-Verdoorn". *Rivista economica del Mezzogiorno*, *22*(1): 163-188.
9. Cucculelli, M., & Storai, D. (2018). Industrial districts, district effect and firm size: the Italian evidence. *Cambridge Journal of Economics*, *42*(6): 1543-1566.
10. Daniele, V. (2009). Organized crime and regional development. A review of the Italian case. *Trend in Organized Crime*, 12: 211−234.
11. Daniele, V., & Marani, U. (2011). Organized crime, the quality of local institutions and FDI In Italy: A panel data analysis. *European Journal of Political Economy*, 27: 132−142.
12. Detotto, C., & Otranto, E. (2010). Does crime affect economic growth?. *Kyklos*, 63: 330−345.
13. Felli, E., & Tria, G. (2000). Produttività e crimine organizzato: Un'analisi delle regioni italiane. *Sviluppo economico*, *4*(1): 79-101.
14. Ganau, R., & Rodríguez-Pose, A. (2018). Industrial clusters, organized crime, and productivity growth in Italian SMEs. *Journal of Regional Science*, *58*(2): 363-385.
15. Ha, V. T. C., Holmes, M., Doan, T., & Hassan, G. (2021). Does foreign investment enhance domestic manufacturing firms' labour productivity? Evidence from a quantile regression approach. *Economic Change and Restructuring*, *54*(3): 637-654.
16. Mazziotta M., Pareto A, 2016. On a generalized non- compensatory composite index for measuring socio-economic phenomena. *Social Indicators Research*, 127, 983–1003
17. Mundakkad P., (2018) Firms' leverage and labour productivity: A quantile regression approach, *Economics Bulletin*,*38*(4): 2331-2344.
18. Ofria, F. (2000). Efficienza ed esportazioni: Un'analisi empirica per l'industria manifatturiera italiana. *Rivista di Politica Economica*, *90*(2), 45-64.
19. Pinotti, P. (2015) The economic costs of organised crime: Evidence from Southern Italy, *Economic Journal*, 125(586): F203–F232.
20. Velucchi, M., Viviani, A., & Zeli, A. (2014). Italian manufacturing and service firms labor productivity: A longitudinal quantile regression analysis. *Statistica*, *74*(3): 267-293.

Regional Economy

Matera, capitale Europea della Cultura 2019: effetti sul turismo e sull'economia locale[1]

Emanuela Macrì[1] e Francesco Samà[2]

[1] Università *Magna Graecia* di Catanzaro, Dipartimento Giurisprudenza, Economia e Sociologia - emanuela.macri@unicz.it
[2] Università *Magna Graecia* di Catanzaro, Dipartimento Giurisprudenza, Economia e Sociologia - f.sama@unicz.it

Sintesi. Obiettivo del presente lavoro è quello di valutare le ricadute della nomina di Matera a Capitale europea della cultura per il 2019 sul turismo e su alcuni indicatori economici. L'analisi, di carattere descrittivo, mette a confronto Matera, prima e dopo la nomina al titolo (2014), con il gruppo di città candidate alla competizione. I risultati mostrano come a Matera e nella sua provincia i flussi turistici, l'offerta turistica e l'occupazione siano aumentati significativamente nel periodo successivo alla nomina rispetto a quello precedente. Gli incrementi sono stati maggiori rispetto a quelli delle altre città candidate. Un differenziale positivo – sebbene più contenuto - si osserva anche nella crescita del valore aggiunto pro capite della provincia lucana.

Abstract. This paper offers a descriptive analysis of the effect that the appointment of Matera as European Capital of Culture (ECoC) 2019, exerted on tourist flows, and other economic indicators. The analysis compares Matera, before and after its appointment in 2014, with the other 19 candidate cities. The outcomes show that visitors' flows, tourist services and employment increased significantly in Matera, in the period after its appointment as ECoC 2019, compared with the previous period and with the other candidate cities. The only variable showing a small, yet positive, comparative performance was per capita value added.

Keywords: Matera, politiche culturali, turismo.
JEL codes: Z32, Z10, E24, C10

1. Introduzione

La *European Capital of Culture* (ECoC), istituita dall'Unione Europa (UE) nel 1985, è divenuta, nel tempo, una delle più importanti iniziative culturali a livello comunitario. Essa è stata concepita per evidenziare la ricchezza e la diversità culturale in Europa, accrescere il senso di appartenenza dei cittadini europei e favorire il contributo della cultura allo sviluppo delle città (European Commission, 2020). Annualmente, questo riconoscimento viene assegnato a due o più città appartenenti all'Unione, secondo un calendario predisposto dalla Commissione europea. Se in origine lo scopo principale era quello di creare una cultura europea comune, con il tempo si è fatta strada l'idea che tale strumento potesse anche avere ricadute economiche e sociali rilevanti.

Per tale ragione l'iniziativa è stata, e continua a essere, oggetto di molti studi, soprattutto nell'ambito economico e sociologico, riguardanti, tra l'altro, l'impatto sul Pil, sull'occupazione, sui flussi turistici, sulle industrie creative e sulla qualità della vita delle città interessate (Garcia and Cox, 2013; Steiner et al., 2015; Falk and Hagsten, 2017; Srakar and Vecco, 2017; Gomes and Librero-Cano, 2018; Sanetra-Szeliga, J., 2021).

Il presente lavoro valuta, in via preliminare, le ricadute che la nomina di Matera ad ECoC 2019 ha avuto sul turismo e, conseguentemente, su alcuni aspetti del tessuto economico provinciale.

[1] Gli autori ringraziano due anonimi *referees* della rivista per i loro commenti a una precedente versione del lavoro.

Secondo Padovani et al. (2016), infatti, è proprio il settore turistico quello in cui si registrano i maggiori benefici connessi ad ECoC, perlomeno nel breve periodo. Inoltre, tra i benefici connessi a quest'iniziativa culturale, vi sono la nascita di nuove imprese creative e la realizzazione d'infrastrutture, non solo a carattere culturale, da parte del settore pubblico. D'altro canto, le iniziative di sostegno al turismo devono essere valutate anche alla luce delle eventuali ricadute negative sul benessere dei residenti dovute, per esempio, alla congestione dei servizi pubblici o all'aumento dei prezzi degli immobili (Petraglia, 2019).

Le ragioni che ci spingono a studiare il caso Matera ECoC 2019 sono diverse. Innanzitutto, Matera è stata la prima città del Meridione ad essere insignita di questo titolo e, allo stesso tempo, l'ultima in ordine cronologico in Italia. In precedenza, il titolo era andato a Firenze nel 1986, a Bologna nel 2000 e a Genova nel 2004. Inoltre, Matera per la sua storia rappresenta l'emblema del riscatto del Mezzogiorno. Dopo essere stata il simbolo del sottosviluppo del Sud Italia nel dopoguerra, la città è riuscita lentamente a recuperare il suo immenso patrimonio storico e culturale, grazie anche al riconoscimento, da parte dell'UNESCO nel 1993, dei suoi "Sassi" come Patrimonio dell'umanità.

Per esaminare le ricadute che la nomina di Matera a ECoC 2019 ha avuto sul turismo e sull'economia, abbiamo confrontato le dinamiche nella città e nella provincia con quelle di altre 19 città/province candidate al titolo nello stesso anno. I risultati mostrano come a Matera gli arrivi nel periodo post-nomina siano più che raddoppiati: in media, ogni anno, ci sono stati 125 mila visitatori italiani in più e 47 mila provenienti dall'estero. Per quanto riguarda le presenze[2], invece, sono stati 302 mila i pernottamenti in più, di cui 222 mila di turisti italiani. L'iniziativa ha avuto un effetto positivo anche sotto il profilo dell'offerta turistica: si è registrata, infatti, una forte crescita del numero di strutture ricettive che, rispetto al periodo pre-nomina, risultano quasi quadruplicate. Si riscontra anche un impatto positivo sull'occupazione, sia dei lavoratori dipendenti (+4,1%) sia, soprattutto, di quelli autonomi (+10,8%). Gli incrementi nei flussi turistici e nell'occupazione sono maggiori di quelli riscontrati nelle altre città/province incluse nell'analisi. Infine, nella provincia di Matera, la crescita del valore aggiunto pro-capite è stata maggiore rispetto a quella delle altre province considerate; comparativamente minore, invece, la crescita della produttività del lavoro.

2. L'iniziativa della Capitale Europea della Cultura.

L'iniziativa delle Capitali europee della cultura è stata proposta nel 1985 dall'allora ministro greco della cultura Melina Mercouri e, ad oggi, il riconoscimento è stato assegnato a più di 60 città dell'UE.

Le città che concorrono al titolo di ECoC sono selezionate sulla base di un programma culturale che deve avere una forte dimensione europea, promuovere la partecipazione e il coinvolgimento attivo degli abitanti delle città. La designazione avviene formalmente quattro anni prima dell'evento. Questo periodo è necessario per predisporre – con l'aiuto della Commissione europea e di una giuria che attua anche il monitoraggio delle attività di pianificazione – le azioni necessarie per la buona riuscita dell'evento. Al termine del periodo prefissato, la giuria decide se la Commissione europea può corrispondere alla città il Premio aggiuntivo "Melina Mercouri" dell'ammontare di 1,5 milioni di euro, finanziati dal programma Europa Creativa dell'UE (European Commission, 2020). Nella Figura 1 sono riportate le città, che dal 1985 a oggi, sono state insignite del titolo.

3. Matera, la città resiliente

Matera è una città di circa 60 mila abitanti. L'insediamento urbano è molto antico: il suo territorio custodisce, infatti, testimonianze di insediamenti umani dal paleolitico ai nostri giorni. Essa è conosciuta anche come "città dei Sassi". Proprio questi, oggi, sono considerati uno straordinario esempio di *land art*, ovvero l'arte che utilizza il paesaggio come materia stessa dell'opera (Sartoretti, 2014), mentre negli anni Cinquanta rappresentavano il simbolo della profonda arretratezza e miseria che caratterizzava molte aree del Mezzogiorno. A far conoscere Matera al grande pubblico contribuì Carlo Levi che, nel suo "Cristo si è fermato a Eboli" (1945), romanzo di grande fortuna in Italia e all'estero, descrisse le condizioni di miseria e la deplorevole situazione sanitaria in cui vivevano gli abitanti dei Sassi.

[2] Le presenze sono costituite dal numero degli arrivi moltiplicato per quello delle notti passate dai turisti in una struttura ricettiva (esempio: se tre persone occupano una camera in hotel per quattro giorni determinano un totale di dodici presenze).

Nel tempo, la consapevolezza dell'ingente patrimonio storico, artistico e naturalistico della città si fece strada non solo tra l'opinione pubblica ma anche tra le istituzioni. Nel 1986, infatti, venne promulgata la legge speciale n.771 che prevedeva un ingente finanziamento per il risanamento e il restauro di Matera[3]. Infine, nel 1993, i Sassi e le chiese rupestri vennero inclusi nella lista del Patrimonio mondiale dell'umanità dell'Unesco[4]. Grazie a una straordinaria azione di rigenerazione territoriale e urbana, Matera è oggi una delle città d'arte più belle e tra le principali mete turistiche del Sud Italia. Ciò ha contribuito alla sua nomina a ECoC 2019.

Figura 1. Le capitali europee della cultura, 1985-2020

Fonte: European Commision (2020)

4. L'analisi

Obiettivo del presente lavoro è quello di offrire una valutazione preliminare delle ricadute che la designazione di Matera ad ECoC 2019 ha avuto sul turismo e sul tessuto economico provinciale. L'analisi, di tipo descrittivo, confronta Matera con le altre 19 città italiane candidate al titolo di ECoC 2019, durante il periodo 2010-2019. Esse sono: Aosta, Bergamo, Cagliari, Caserta, Erice, Grosseto, L'Aquila, Lecce, Mantova, Palermo, Perugia, Pisa, Ravenna, Reggio di Calabria, Siena, Siracusa, Taranto, Urbino e Venezia.

Gli indicatori presi in esame sono: gli arrivi e le presenze turistiche, di italiani e stranieri nelle strutture ricettive; l'offerta ricettiva; il tasso di occupazione; il numero di occupati dipendenti e indipendenti; il valore aggiunto pro capite e per occupato.

I dati sono di fonte Istat. Solo per i flussi turistici i dati sono disaggregati a livello comunale, mentre per le altre variabili impiegate nell'analisi la divisione territoriale è quella provinciale. Per tale ragione abbiamo abbinato ogni città alla rispettiva provincia.

L'intero periodo in esame è stato suddiviso in due fasi principali, tenendo presente che la nomina di Matera ad ECoC è avvenuta nell'ottobre 2014 (anche se l'iniziativa ha avuto luogo nel 2019), la prima fase considerata ovvero quella pre-nomina, copre gli anni 2010-14 mentre la seconda, quella post-nomina, gli anni 2015-19.

[3] Legge 11 novembre 1986, n. 771 "Conservazione e recupero dei rioni Sassi d Matera".

[4] https://www.unesco.it/it/PatrimonioMondiale/Detail/107

I possibili effetti di medio-lungo termine potranno essere analizzati in futuro, sebbene questi saranno profondamente influenzati dalla pandemia da Covid-19 che ha investito il mondo già dai primissimi mesi del 2020.

5. Primi risultati

La Tabella 1 riporta alcuni dati sui flussi turistici e sull'economia di Matera (e della sua provincia) più gli stessi dati riferiti alle altre città candidate prese in considerazione per gli anni dal 2010 al 2019. Come detto in precedenza, abbiamo definito gli anni dal 2010 al 2014 come periodo di pre-nomina mentre gli anni dal 2015 al 2019 come periodo di post-nomina.

Dopo l'assegnazione del titolo, avvenuta nell'ottobre 2014, gli arrivi complessivi nella città di Matera sono aumentati del 139% rispetto al periodo precedente (ogni anno, in media, ci sono stati 172 mila turisti in più), mentre nelle altre città candidate solo del 10% circa (47 mila in più). I pernottamenti, di turisti italiani e stranieri, sono aumentati quasi del 154%, contro una riduzione di circa l'8% per le città concorrenti. Significativo è stato anche l'incremento nel numero di esercizi ricettivi (+281%) e del numero di posti letto (+74%). Nelle altre città candidate al titolo, invece, gli incrementi sono stati piuttosto contenuti (+79,1% per il numero di esercizi ricettivi e +14,1% per i posti letto).

Per le variabili economiche si osserva una significativa crescita del numero di occupati dipendenti (+4,1%) e soprattutto indipendenti (+10,8%) trainata, in buona parte, dalla nascita di nuove strutture ricettive; il tasso di occupazione nella provincia di Matera negli anni post-nomina è aumentato di 3,6 punti percentuali a fronte di poco più di 1 punto, in media, per le restanti province.

Comparativamente minore la crescita del valore aggiunto pro capite: 6,2% contro il 5,7% delle altre province. Per il valore aggiunto per occupato si osserva, invece, una dinamica differente. La crescita della produttività del lavoro è, infatti, pari all'1,5% per la provincia lucana a fronte del 4,2%, in media, registrato nelle altre provincie incluse nell'analisi. Una possibile spiegazione è che la crescita occupazionale registrata in settori a bassa produttività, come quelli dei servizi, si sia riflessa sulla dinamica della produttività del lavoro della provincia lucana. In appendice si riportano ulteriori confronti tra Matera e le altre città[5].

Le Figure 2 e 3 mostrano gli andamenti di alcune delle variabili prese in esame per Matera e il gruppo "Altre città candidate". La linea rossa verticale rappresenta l'annuncio della vittoria di Matera e ci permette di osservare l'andamento delle variabili di interesse durante le due fasi (pre-nomina e post-nomina).

La Figura 2 mostra l'evoluzione dei flussi turistici, arrivi e presenze totali dal 2010 al 2020. Possiamo facilmente osservare consistenti ricadute positive sugli arrivi totali, nel periodo post-nomina, nella città di Matera. Sebbene il *trend* sia crescente anche nel gruppo "Altre città candidate", il numero di turisti a Matera aumenta in misura maggiore dopo la nomina a ECoC, raggiungendo quota 388 mila nel 2019. In media, gli arrivi nella città passano da 124 mila negli anni pre-nomina a circa 296 mila negli anni post-nomina, mentre nel gruppo di confronto da 472 mila a 519 mila. Nel 2020, in seguito alla pandemia da Covid-19 e alle misure restrittive adottate dai governi, i flussi turistici hanno subito una forte battuta d'arresto sia a Matera sia nelle altre città candidate.

Non molto dissimile l'andamento delle presenze (o pernottamenti), dove si osserva un effetto positivo per Matera soprattutto nell'anno dell'evento.

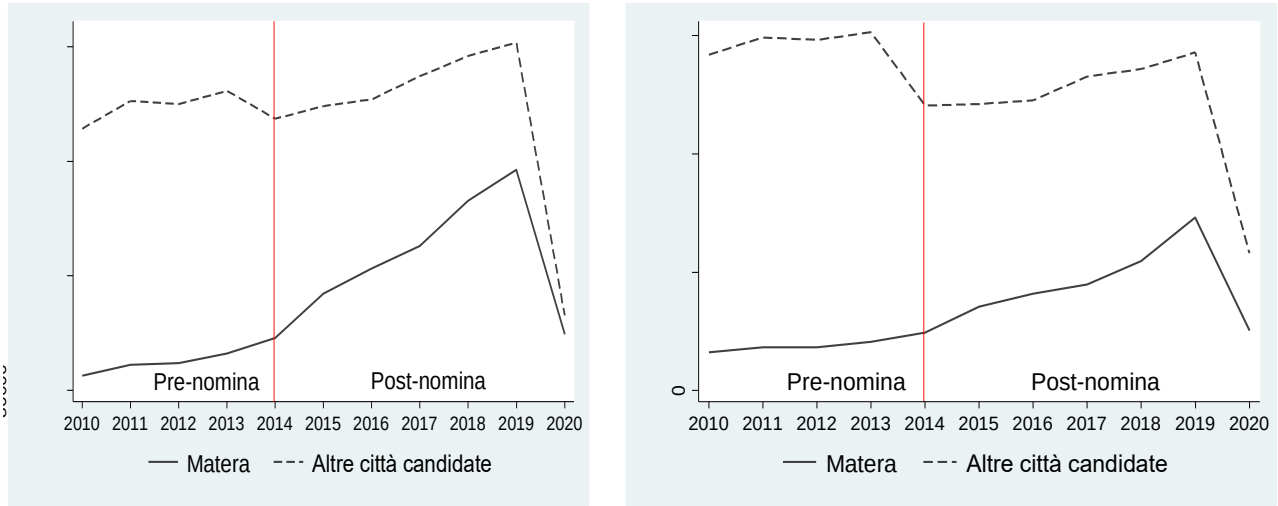
[5] La Tabella A1 propone la stessa analisi presentata nella Tabella 1 modificando però gli anni di riferimento. Il periodo *pre-policy*, infatti, copre gli anni 2010-13 mentre quello post-policy gli anni 2014-19. I risultati non differiscono molto poiché la nomina a ECoC 2019 è avvenuta soltanto a fine 2014, precisamente il 17 ottobre. Per tale ragione abbiamo preferito considerare il periodo 2010-2014 come pre-policy, piuttosto che 2010-2013. Nella Tabella A2, invece, consideriamo come città di confronto le sole 5 finaliste insieme a Matera e non già le 19 città nominate all'inizio del percorso. Sebbene, sia possibile osservare una dinamica più favorevole per buona parte degli indicatori, i risultati ottenuti non si discostano molto dai precedenti.

Tabella 1. Indicatori turistici ed economici considerati a Matera e nel gruppo "Altre città candidate" nel periodo pre- e post-nomina, valori medi e variazioni %

	Matera			Altre città candidate		
	2010-14	2015-19	variazioni	2010-14	2015-19	variazioni
Flussi turistici						
Arrivi totali	123.880	295.900	138,9%	472.590	519.500	9,9%
- Arrivi Italia	89.316	214.178	139,8%	177.969	186.620	4,9%
- Arrivi Paesi esteri	34.565	81.722	136,4%	294.621	332.880	13,0%
Presenze totali	195.807	497.750	154,2%	1.422.130	1.310.312	-7,9%
- Presenze Italia	136.079	357.742	162,9%	567.712	526.819	-7,2%
- Presenze Paesi esteri	59.727	140.008	134,4%	854.419	783.493	-8,3%
Esercizi ricettivi	143	545	281,1%	340	609	79,1%
Posti letto	2.585	4.499	74,0%	9.900	11.296	14,1%
Indicatori economici						
Tasso di occupazione %	46,2%	49,8%	3,6	54,4%	55,70%	1,3
- Occupati dipendenti (numero)	45.034	46.866	4,1%	145.372	149.084	2,6%
- Occupati indipendenti (numero)	17.534	19.427	10,8%	47.373	44.314	-6,5%
Valore aggiunto	3.176.300	3.317.900	4,5%	11.326.730	11.911.120	5,2%
- Valore aggiunto pro capite	15.827,55	16.801,92	6,2%	21.496,19	22.715,49	5,7%
- Valore aggiunto per occupato	47.180,41	47.894,83	1,5%	54.576,32	56.867,33	4,2%

Nota: nostre elaborazioni su dati Istat. I dati in tabella si riferiscono ai valori medi del periodo. Per il gruppo "Altre città candidate" i dati sono ottenuti come media semplice delle 19 città incluse nel gruppo. I dati sui flussi turistici si riferiscono alle città, quelli sugli occupati e il valore aggiunto alle province cui le città appartengono. Per il tasso di occupazione le variazioni sono espresse in punti percentuali.

Figura 2. Differenze tra Matera e il gruppo "altre città candidate" negli arrivi e nelle presenze totali, 2010-2020

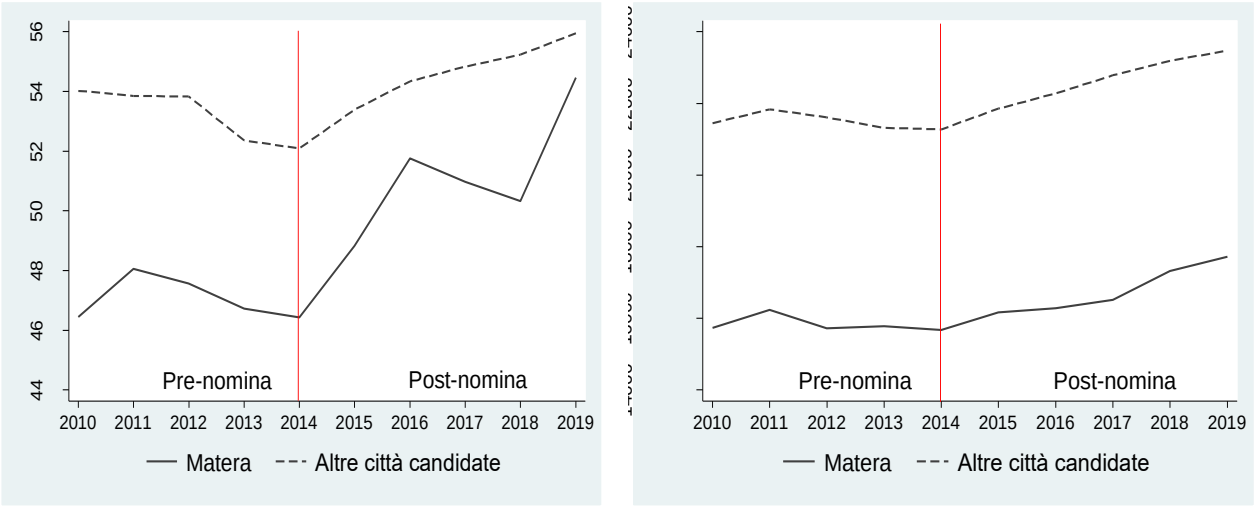


Nota: nostre elaborazioni su dati comunali Istat, arrivi e presenze totali.

La Figura 3, riporta l'andamento del tasso di occupazione e del valore aggiunto pro capite. Come si può notare, l'effetto sull'occupazione è marcato, mentre quello sul valore aggiunto pro capite più contenuto. Il tasso di occupazione totale della provincia di Matera passa, infatti, dal 45,4% nel 2014 al 52,7% nel 2019: un incremento doppio rispetto al gruppo composto dalle altre città candidate. Per quanto riguarda il valore aggiunto, invece, gli andamenti sono simili sia prima che dopo la nomina, sebbene si osservi una leggera convergenza tra i due

trend a ridosso dell'evento (anni 2018 e 2019). Confrontando i due periodi (pre- e post-nomina) si osserva come il valore aggiunto pro-capite nella provincia di Matera sia aumentato del 6,2% a fronte del 5,7% delle altre province considerate. L'andamento di questa variabile può essere, però, stato influenzato dalle dinamiche economiche delle diverse aree geografiche (Centro-Nord e Sud-Isole) cui appartengono le province considerate. Infatti, quando la comparazione è effettuata con le sole province meridionali candidate all'ECoC 2019, è possibile osservare una differenza di oltre 1 punto percentuale.

Figura 3. Differenze tra Matera e il gruppo "altre città candidate" nell'occupazione e nel valore aggiunto, 2010-2019



Nota: nostre elaborazioni su dati provinciali ISTAT, tasso di occupazione totale e valore aggiunto pro capite.

6. Osservazioni conclusive

Il caso di Matera ECoC 2019 è stato esaminato da diversi studi (Pepe, 2018; Ivona et al., 2019; Demartini et al., 2020; Favero and Malisan, 2021). Ciò, non solo per l'interesse suscitato dall'iniziativa comunitaria, ma anche per le ricadute economiche e sociali che le politiche culturali possono generare (O'Brien, 2010; Seaman, 2011; Throsby, 2013).

La Commissione Europea ha pubblicato un Report sull'iniziativa delle capitali della cultura 2019, riguardante Matera e la città bulgara di Plovdiv co-titolare del titolo (European Commission, 2020). Tra gli aspetti analizzati è risultato come a Matera la partecipazione dei cittadini, il reclutamento e la gestione dei volontari impegnati negli eventi, siano stati determinanti per il successo dell'iniziativa. Dopo la designazione a ECoC 2019, la notorietà di Matera a livello nazionale e internazionale è notevolmente cresciuta. Sebbene poco collegata con i servizi di trasporto pubblico regionale ed interregionale, la città è diventata una meta consolidata nel circuito del turismo culturale. Alla luce di ciò, la nostra ricerca si è proposta di valutare quali fossero le ricadute sul turismo in entrata a Matera e sul tessuto economico della sua provincia.

I risultati hanno mostrato come dopo la nomina vi sia stato un aumento considerevole dei flussi turistici, sia nazionali sia esteri. Gli arrivi sono, infatti, più che raddoppiati: in media, ogni anno, ci sono stati 172 mila visitatori in più, di cui 125 mila italiani e 47 mila provenienti dall'estero. Ciò è in linea con il Rapporto CITYO (2020)), che conferma come la visibilità riconosciuta dalla stampa internazionale sia stata molto importante per accrescere la notorietà della città e dell'intera Basilicata, anche in Paesi dove l'iniziativa ECoC non era nota. L'aumento dei flussi turistici, anche di stranieri, ha generato un consistente aumento della spesa, con indubbie ricadute positive sull'economia locale (CITYO 2020)). Dai nostri risultati emerge, inoltre, come vi sia stato un incremento del numero degli esercizi ricettivi (+281%), che possono essere stati realizzati sia da operatori del settore, sia da privati attraverso la riconversione di immobili ad uso ricettivo.

Rispetto alle altre città considerate a Matera è aumentata anche l'occupazione, legata soprattutto alla nascita di nuove strutture ricettive, ciò a riprova della rilevanza del settore culturale nelle economie contemporanee. Il tasso di occupazione è, infatti, passato dal 46,2 al 49,8%. Comparativamente minore la crescita del valore aggiunto pro capite nella provincia materana rispetto a quelle del gruppo di confronto. Tale risultato può

essere stato influenzato, però, delle dinamiche economiche delle diverse aree geografiche (Centro-Nord e Sud-Isole) cui appartengono le province considerate.

È possibile che i risultati da noi ottenuti risentano di fattori che non possono essere verificati attraverso analisi di tipo descrittivo. Nonostante ciò, sembra emergere con chiarezza come l'iniziativa ECoC risulti uno strumento efficace per valorizzare e promuovere destinazioni dotate di risorse culturali sottoutilizzate. L'aumento dei flussi turistici che ne consegue produce effetti sull'economia locale in termini di investimenti, occupazione e valore aggiunto.

Bibliografia

1. CITYO (2020) L'impatto economico di Matera Capitale Europea della Cultura 2019. L'exploit 2014-2019, i rischi dopo il 2020, per Fondazione Matera-Basilicata 2019
2. Demartini P., Marchegiani L., Marchiori M. (2020) Culture Invites Participation. An Inquiry on Matera as European Capital of Culture 2019. In: Piber M. (eds) *Management, Participation and Entrepreneurship in the Cultural and Creative Sector.* Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-46796-8_9
3. European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Ex-post evaluation of the 2019 European capitals of culture: final report, Pavlova, A.(editor), Mobilio, L.(editor), Goffredo, S.(editor), Fox, T.(editor), Publications Office, 2020, https://data.europa.eu/doi/10.2766/30822
4. European Commission. Creative Europe, (2020). URL https://ec:europa:eu/ programmes/creative-europe/actions/capitals-culture en.
5. Falk, M., & Hagsten, E. (2017). Measuring the impact of the European Capital of Culture programme on overnight stays: evidence for the last two decades. *European Planning Studies*, 25(12), 2175-2191.
6. Favero, L., & Malisan, I. (2021). The Effect of Being a European Capital of Culture: Evidence from Matera. *Available at SSRN 3946245*
7. Garcia, B. & Cox, T. (2013) European Capital of Culture: success strategies and long-term effect. Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 229
8. Gomes, P., & Librero-Cano, A. (2018). Evaluating three decades of the European Capital of Culture programme: a difference-in-differences approach. *Journal of Cultural Economics*, *42*(1), 57-73.
9. Ivona, A., Rinella, A., & Rinella, F. (2019). Glocal Tourism and Resilient Cities: The Case of Matera "European Capital of Culture 2019". *Sustainability*, *11*(15), 4118.
10. O'Brien, D., & Britain, G. (2010). *Measuring the value of culture: a report to the Department for Culture Media and Sport. Media*, December, 1–66. https://doi.org/10.4467/20843968ZP.12.018.0485
11. Padovani, R., Petraglia, C., & Provenzano, G. L. C. (2016). Verso Matera 2019: le condizioni e le sfide per il rilancio dell'area. *Rivista economica del Mezzogiorno*, *30*(4), 957-988.
12. Pepe, A. (2018). The participatory process of a community involved in its biggest event: The case study "Matera European Capital of Culture 2019". *IL CAPITALE CULTURALE. Studies on the Value of Cultural Heritage*, (17), 275-297
13. Petraglia, C. (2019). Cultura e sviluppo sostenibile: le opportunità e le insidie di Matera 2019. *Regional Economy*, *3*(Q1).
14. Sanetra-Szeliga, J. (2021). Culture and heritage as a means to foster quality of life? The case of Wrocław European Capital of Culture 2016. *European Planning Studies*, 1-20.
15. Sartoretti, I. (2014). Arte e ambiente: l'esperienza della land art. *Micron*, (27), 24-29.
16. Seaman, B. A. (2011). "Economic impact of the arts". In R. Towse (Ed.), *A handbook of Cultural Economics,* Edward Elgar, pp. 201–210.
17. Srakar, A., & Vecco, M. (2017). Ex-ante versus ex-post: Comparison of the effects of the European Capital of Culture Maribor 2012 on tourism and employment. *Journal of Cultural Economics*, 41(2), 197-214
18. Steiner, L., Frey, B., & Hotz, S. (2015). European capitals of culture and life satisfaction. *Urban studies*, 52(2), 374-394.
19. Throsby, D. (2013). "Cultural statistics". In R. Towse & C. Handke (Eds.), *A handbook of Cultural Economics.* Edward Elgar, pp. 158–165.

Appendice

Tabella A1. Indicatori turistici ed economici considerati per Matera e per il gruppo "Altre città candidate" nel periodo pre- e post-nomina, valori medi e variazioni %

	Matera			Altre città candidate		
	2010-13	2014-19	variazioni	2010-13	2014-19	Variazioni
Flussi turistici						
Arrivi totali	116.599	272.085	133,4%	476.153	509.306	7,0%
- Arrivi Italia	85.406	195.974	129,5%	179.791	183.964	2,3%
- Arrivi Paesi esteri	31.194	76.110	144,0%	296.362	325.342	9,8%
Presenze totali	183.547	455.600	148,2%	1.476.557	1.292.664	-12,5%
- Presenze Italia	130.213	324.710	162,9%	582.970	523.463	-10,2%
- Presenze Paesi esteri	53.334	130.890	149,4%	893.587	769.201	-13,9%
Esercizi ricettivi	133	485	264,7%	330	571	73,0%
Posti letto	2.504	4.234	69,1%	9.819	11.117	13,2%
Indicatori economici						
Tasso di occupazione %	46,5%	49,0%	2,5	54,7%	55,2%	0,5
- Occupati dipendenti (numero)	45.477	46.266	1,73%	146.117	147.689	1,1%
- Occupati indipendenti (numero)	17.412	19.193	10,2%	47.970	44.703	-6,8%
Valore aggiunto	3.186.000	3.287.833	3,2%	11.350.800	11.797.680	3,9%
- Valore aggiunto pro capite	15.866,4	16.613,6	4,7%	21.551,6	22.475,3	4,3%
- Valore aggiunto per occupato	47.018,4	47.883,8	1,8%	54.537,8	56.511,2	3,6%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

Tabella A2. Indicatori turistici ed economici considerati per Matera e per il gruppo "Città Finaliste" nel periodo pre- e post-nomina, valori medi e variazioni %

	Matera			Città finaliste		
	2010-14	2015-19	variazioni	2010-14	2015-19	Variazioni
Flussi turistici						
Arrivi totali	123.880	295.900	138,9%	357.128	399.681	11,9%
- Arrivi Italia	89.316	214.178	139,8%	240.833	257.906	7,1%
- Arrivi Paesi esteri	34.565	81.722	136,4%	116.295	141.775	21,9%
Presenze totali	195.807	497.750	154,2%	1.137.795	1.177.113	3,5%
- Presenze Italia	136.079	357.742	162,9%	775.202	770.175	-0,6%
- Presenze Paesi esteri	59.727	140.008	134,4%	362.592	406.938	12,2%
Esercizi ricettivi	143	545	281,1%	298	433	45,3%
Posti letto	2.585	4.499	74,0%	13.551	14.085	3,9%
Indicatori economici						
Tasso di occupazione %	46,2%	49,8%	3,6	57,9%	59,5%	1,6
- Occupati dipendenti (numero)	45.034	46.866	4,1%	144.206	145.566	0,9%
- Occupati indipendenti (numero)	17.534	19.427	10,8%	51.449	47.005	-9,5%
Valore aggiunto	3.176.300	3.317.900	4,5%	10.754.970	11.320.470	5,3%
- Valore aggiunto pro capite	15.827,55	16.801,92	6,2%	22.653,3	24.122,6	6,5%
- Valore aggiunto per occupato	47.180,41	47.894,83	1,5%	53.860,0	55.924,4	3,8%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

Regional Economy

Capitale sociale e differenze regionali nella vaccinazione per il COVID-19. C'è un legame?

Vincenzo Alfano[1], Salvatore Ercolano[2] e Carmelo Petraglia[3]

[1] Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Messina; vincenzo.alfano@unime.it
2 Dipartimento di Matematica, Informatica ed Economia, Università degli Studi della Basilicata; salvatore.ercolano@unibas.it
3 Dipartimento di Matematica, Informatica ed Economia, Università degli Studi della Basilicata; carmelo.petraglia@unibas.it

Sintesi L'obiettivo dell'articolo è analizzare se le differenze tra regioni italiane nei tassi di vaccinazione per il COVID-19 sono spiegate da differenze nei livelli di capitale sociale. I risultati mostrano che gli italiani non hanno deciso di vaccinarsi rispondendo a caratteristiche specifiche dei contesti regionali. La natura altruistica della scelta di vaccinarsi viene testata facendo ricorso a sei diverse misure di capitale sociale, solo una delle quali risulta statisticamente significativa (e con il segno atteso). Questi risultati supportano l'idea che i fattori culturali possono aver inciso a livello individuale, ma non emergono differenze regionali catturate dalle *proxy* del capitale sociale.

Abstract This paper investigates the effect of social capital on differences in vaccination rates for COVID-19 among Italian regions. Results suggest that Italians have not decided to vaccinate themselves by responding to regional-specific characteristics. The altruistic nature of the choice to vaccinate is tested using six different measures of social capital, only one of which being statistically significant and with the expected sign. This latter result supports the view that cultural factors might have influenced individual choices but regional differences are not significant according to available social capital measures.

Keywords: COVID-19; regioni italiane; capitale sociale
JEL: I12; I18; Z13

Il ruolo dei fattori socio-culturali dalla prima ondata della pandemia alla campagna di vaccinazione

Lo shock da COVID-19 ha suscitato un crescente interesse tra economisti, alimentando una nutrita letteratura empirica. Oltre che aspetti strettamente economici – come, ad esempio, la selettività delle perdite sofferte da lavoratori, imprese e territori diversamente esposti allo shock (per l'Italia, tra gli altri, Bianchi et al., 2021; Marino e Tebala, 2021) – una "prima ondata" di studi ha indagato anche i fattori sociali e culturali che hanno rallentato o accelerato la diffusione del virus. In quest'ambito, si è anche fatto ricorso ad alcune misure di "capitale sociale", un concetto molto ampio, complesso e dibattuto che comprende diversi aspetti sociali, culturali e relazionali come la fiducia nei rapporti interpersonali, il civismo, la partecipazione sociale e politica, l'agire individuale orientato a perseguire l'interesse della collettività[1].

L'effetto del capitale sociale sulla diffusione del virus è stato studiato ad esempio da Bartscher et al. (2021) concludendo che in alcuni paesi europei, tra cui l'Italia, nei primi mesi della pandemia i contagi sono aumentati più lentamente nelle province caratterizzate da un maggior civismo (approssimato da più elevati tassi di affluenza alle elezioni politiche). Con riferimento alle regioni italiane, un primo contributo ha guardato allo scarso civismo come possibile determinante della

[1] Sulle molteplici definizioni e misure del capitale sociale si vedano, tra gli altri, Boix e Posner (1998) e Sabatini (2009).

"fuga ai treni" di lavoratori e studenti meridionali che lasciavano le regioni del Nord per raggiungere i luoghi d'origine dove il contagio era ancora limitato. In questo caso, è stato osservato che i comportamenti di chi "fuggiva" contrastavano con le tesi del capitale sociale, ridando centralità al ruolo dell'azione pubblica nel limitare la piena sovranità dei comportamenti individuali (Ercolano, 2020).

Studi successivi si sono concentrati sull'efficacia delle cosiddette *non-pharmaceutical interventions* (NPI), cioè le misure di contrasto alla diffusione del virus basate sul distanziamento sociale e sulla sospensione delle attività economiche non essenziali. Il ruolo svolto dai fattori socio-culturali è stato indagato anche in quest'ambito. Studi sulle regioni italiane e analisi *cross-country* sui paesi europei hanno osservato, pur in presenza di alcuni distinguo, una maggiore condivisione delle NPI e una maggiore adesione alla loro adozione, nei contesti sociali più orientati a comportamenti cooperativi e più maturi in termini di partecipazione civile (Alfano e Ercolano, 2020, 2021; Alfano, 2022). Anche un recente studio condotto nella provincia dell'Hubei in Cina suggerisce che il capitale sociale influenza la risposta alla pandemia facilitando l'azione collettiva e promuovendo l'accettazione delle misure di contenimento sulla base della fiducia nelle istituzioni (Wu, 2021).

Infine, l'avvio della campagna vaccinale ha orientato l'interesse verso i fattori socio-culturali che influiscono sull'attitudine a vaccinarsi per il COVID-19. Per l'Italia, ad esempio, Salerno et al. (2021), in uno studio basato su un campione di studenti, hanno trovato una correlazione inversa tra la condivisione di affermazioni complottiste e l'attitudine a vaccinarsi. Uno studio sul caso israeliano ha invece confermato l'evidenza dell'efficacia dello strumento del *green pass* come surrogato dell'obbligo vaccinale (Saban et al., 2021). Ferwana e Varshney (2021), inoltre, hanno esaminato il ruolo del capitale sociale nelle differenze nei tassi di vaccinazione nelle contee statunitensi mostrando, tra l'altro, come le misure di capitale sociale utilizzate siano negativamente associate all'esitazione a vaccinarsi. Anche un'indagine condotta attraverso interviste nello *slum* di Pau da Lima della città di Salvador, in Brasile, ha messo in luce la correlazione tra la propensione a vaccinarsi e diversi fattori demografici e culturali, anche legati al capitale sociale (Aguilar Ticona et al., 2021).

Posto che tra le motivazioni che possano aver spinto gli italiani a vaccinarsi per il COVID-19 ci sono anche l'altruismo o il civismo, e che queste sono sussunte anche nel concetto di capitale sociale, l'obiettivo di questo lavoro è di verificare se esiste un legame tra capitale sociale e tassi di vaccinazione tra le regioni italiane. Il caso italiano, ampiamente studiato dalla letteratura che indaga il ruolo del capitale sociale, è di particolare interesse per verificare se, a livello territoriale, esistono fattori culturali inclusi nel concetto di capitale sociale che possano aver avuto un ruolo nelle differenze osservabili nei tassi di vaccinazione. Infatti, diversi studi mostrano come nelle regioni meridionali la dotazione di capitale sociale, misurata da alcuni indicatori come il numero di associazioni, di cooperative o le donazioni di sangue, o da indicatori di civismo, come la partecipazione elettorale o la lettura di quotidiani, risulta storicamente inferiore rispetto al Centro-Nord (Putnam et al., 1993; Cartocci, 2007; Calcagnini e Perugini, 2019).

Basandoci sui dati del "Report Vaccini Anti COVID-19", studiamo la possibile natura altruistica della scelta di vaccinarsi facendo ricorso a sei diverse misure di capitale sociale, solo una delle quali risulta statisticamente significativa e con il segno atteso. I risultati sembrano indicare che se i fattori culturali hanno svolto un ruolo per ciò che riguarda la vaccinazione per il COVID-19 a livello individuale, non si riscontrano differenze regionali correlate agli indicatori di capitale sociale.

Perché gli italiani si sono vaccinati per il COVID-19?

Consapevoli che un tema così complesso meriterebbe ben altri approfondimenti, in prima approssimazione, si può dire che gli italiani hanno deciso di vaccinarsi per il COVID-19 seguendo incentivi che ricadono in due gruppi. Il primo è quello dei benefici personali percepiti: ridurre il

rischio di contrarre il virus e di essere ospedalizzato, o preservare le occasioni di socialità (viaggiare, andare al bar o al ristorante) dopo l'introduzione del *green pass*. Al secondo gruppo appartengono invece gli incentivi altruistici: ci si vaccina anche nell'interesse degli altri, per ridurre il rischio di contagio dei più fragili, per salvaguardare la continuità delle attività economiche, per alleviare la pressione sul sistema sanitario. A queste motivazioni si aggiungono, poi, gli obblighi diretti o indiretti via via introdotti per accrescere la copertura vaccinale della popolazione.

Le due finalità hanno entrambe la loro valenza: come confermato da un recente studio, anche se il vaccino non esclude la possibilità di contrarre il virus e di contagiare, vaccinarsi contribuisce a contenere la circolazione del virus (Abu-Raddad, 2022).

Una prima indicazione sulle motivazioni che hanno guidato la scelta di vaccinarsi per COVID-19 può venire da alcune evidenze dell'era "pre-COVID". In una rilevazione Eurobarometro del 2019 veniva chiesto agli italiani di esprimersi sulla seguente affermazione: "I vaccini sono importanti per proteggere non solo se stessi, ma anche gli altri". Il 47,4% degli intervistati ha dichiarato di essere totalmente d'accordo con l'affermazione, il 33,3% di essere tendenzialmente d'accordo, il 13,3% in disaccordo e solo il 3,1% in totale disaccordo. Dunque, prima della pandemia oltre l'80% degli italiani rivelava motivazioni almeno in parte altruistiche per vaccinarsi. È evidente d'altra parte che la campagna di vaccinazione anti-COVID ha avuto caratteristiche del tutto peculiari che non permettono di inferire alcunché da questa indagine.

In Italia l'avvio della campagna vaccinale è stato fortemente caratterizzato da messaggi che enfatizzavano l'aspetto altruistico della vaccinazione anche se l'evoluzione della pandemia ha dimostrato che i vaccinati possono ammalarsi e, dunque, infettare. È plausibile ipotizzare che le motivazioni altruistiche abbiano, per lo meno in una prima fase, interagito con motivazioni egoistiche nel determinare la scelta individuale di vaccinarsi. In astratto, è perciò possibile che differenze culturali – anche quelle sussunte nell'ampio concetto di capitale sociale – abbiano avuto un ruolo nelle differenze territoriali nei tassi di vaccinazione.

La campagna di vaccinazione è avanzata senza differenze significative tra Nord e Sud

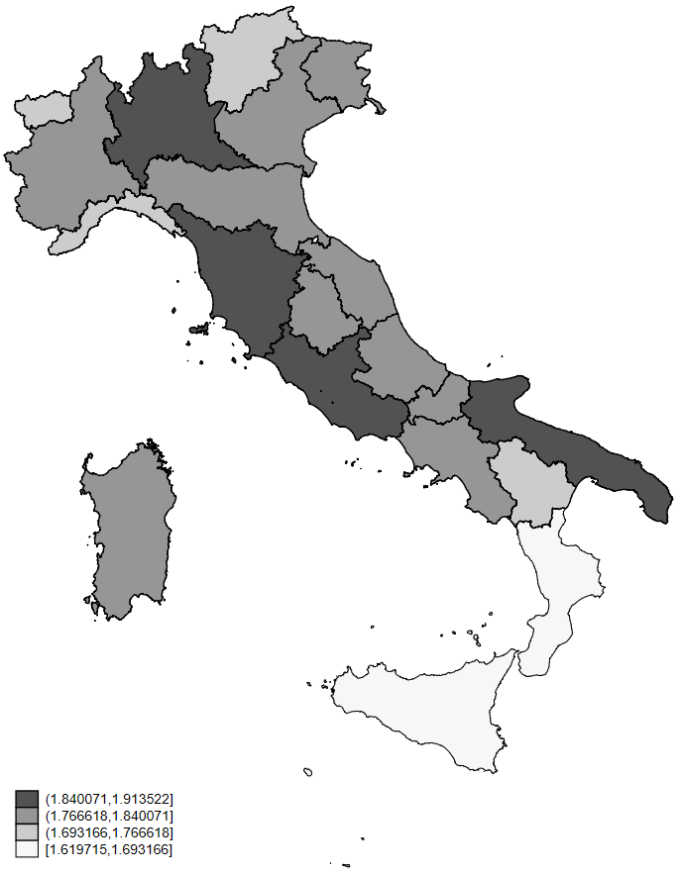
La campagna vaccinazione è iniziata il 27 dicembre 2020, procedendo con una certa discontinuità organizzativa, soprattutto in materia di "aventi diritto". La Figura 1 riporta le dosi di vaccino per abitante somministrate nelle regioni italiane fino al 24 dicembre 2021, quando il Decreto-legge 221/2021 ha condizionato la partecipazione ad una serie di attività al possesso del *green pass* rafforzato, ovvero del certificato attestante l'avvenuta vaccinazione. I valori sono compresi tra un minimo di 1,69 (Sicilia) e un massimo di 1,84 (Molise).

Consapevoli dei limiti di un'analisi basata su dati aggregati, è di interesse testare eventuali differenze regionali nell'avanzamento della campagna vaccinale stimando la seguente equazione (1):

$$\Delta v_{rt} = \alpha \quad + \beta_1 v_{rt-1} + \beta_2 DNord_r + \beta_3 DCentro_r + \beta_4 U12 + \beta_5 T_t + \varepsilon \qquad (1)$$

dove le dosi di vaccino somministrate nella regione *r* al giorno *t* (Δv_{rt}) espresse in rapporto alla popolazione, dipendono dallo stock di dosi somministrate nella medesima regione sino al giorno precedente (v_{rt-1}) anch'esso espresso in termini pro capite, da due dummy di macro-area, dalla quota di popolazione under 12, e da una matrice di effetti fissi temporali *T*.

Figura. 1 - Dosi pro capite somministrate nelle regioni italiane (27 dicembre 2020 – 24 dicembre 2021)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Report Vaccini Anti COVID-19

La ratio dell'inclusione della prima variabile è catturare i diversi livelli di efficienza dei sistemi di vaccinazione regionali, le differenti modalità organizzative locali della campagna vaccinale (relative, per esempio, all'ordine di priorità accordato a diverse categorie di pazienti) e altri possibili fattori che possono aver inciso sull'avanzamento della campagna. Il segno positivo e statisticamente significativo di β_1 indica che in effetti lo stock di vaccini somministrati sino a quel momento è positivamente correlato alla quantità di vaccini pro capite giornalmente somministrati (Tab. 1).

La variabile U12 misura la quota della popolazione under 12, ammessa alla vaccinazione solo dal 16 dicembre 2021; il segno negativo del coefficiente β_4 segnala che ovviamente il numero di vaccinazioni pro capite a livello regionale è più basso nelle regioni dove è maggiore l'incidenza degli under 12.

Gli effetti fissi di tempo T (per mesi) catturano gli shock nazionali ed internazionali che possono aver condizionato la velocità della campagna vaccinale (ad esempio, il cambio del Commissario straordinario per l'emergenza, l'introduzione dell'ordine di priorità per età, o le variazioni nell'approvvigionamento di vaccini).

Avendo controllato per fattori di contesto regionali e shock esogeni, i coefficienti associati alle *dummy* di macro-area dovrebbero segnalare l'adozione di motivazioni dei vaccinati disomogenee tra territori. Il fatto che nessuna delle due *dummy* sia statisticamente significativa, è una preliminare evidenza del contrario: gli italiani non hanno deciso di vaccinarsi rispondendo a caratteristiche specifiche dei rispettivi contesti territoriali di riferimento.

Tabella 1: Dosi somministrate ed effetti di macro-area

	Variabile dipendente: Dosi giornaliere pro capite
Totale Dosi pro capite	0.00318***
	(7.48)
Dummy Nord	5.063
	(0.95)
Dummy Centro	7.750
	(1.53)
Popolazione Under 12	-439.3*
	(-1.66)
Effetti fissi T	SI
Costante	149.1***
	(5.24)
Osservazioni	7163

statistica t in parentesi; * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01.
Nota: Stimatore F-GLS con effetti random. Errori standard clusterizzati a livello regionale

Vaccinazioni COVID-19 e altruismo

In base all'evidenza appena riportata, non si osservano differenze tra macro-aree nell'avanzamento della campagna vaccinale legate a fattori territoriali. Possiamo perciò spingerci oltre nell'analisi, stimando la seguente equazione a livello regionale:

$$\Delta v_{rt} = \alpha_{rt} + \beta_1 v_{rt-1} + \beta_2 SocCap_r + \beta_3 U12 + \beta_4 T + \varepsilon_{rt} \quad (2)$$

dove alle variabili già descritte, nell'equazione (1) sono aggiunte, alternativamente, le seguenti misure di capitale sociale:

1. *Ass.NoProfit*: numero di associazioni no profit ogni centomila abitanti (ISTAT, 2019);
2. *Dip.Ass.NoProfit*: numero di dipendenti di associazioni no profit ogni centomila abitanti (ISTAT, 2019);
3. *Donazioni sangue*: numero di donazioni di sangue ogni centomila abitanti (AVIS, 2020);
4. *CONI*: numero di associazioni sportive affiliate al CONI ogni centomila abitanti (CONI, 2017);
5. *Tolleranza*: risposte alla domanda sulla tolleranza in World Value Survey (Tabellini, 2009);
6. *Fiducia*: risposte alla domanda sulla tolleranza in World Value Survey (Tabellini, 2009).

La letteratura suggerisce di stimare l'equazione (2) impiegando degli stimatori ad effetti fissi, per controllare implicitamente per tutte le variabili invarianti in ciascuna regione (*region-invariant*) quali, ad esempio, l'età media o la qualità del sistema sanitario regionale. Le misure di capitale sociale sono però *time-invariant* e non è quindi possibile stimarne l'impatto in una stima ad effetti fissi. L'equazione (2) è stata perciò stimata impiegando un modello ad effetti ibridi, che permette di stimare effetti fissi in modelli ad effetti random (Schunck, 2013; Wooldridge, 2010).

Com'è possibile osservare nella Tab. 2, nessuna delle misure di capitale sociale è statisticamente significativa, con l'unica eccezione di *CONI* (al 10%), che è probabilmente la proxy meno idonea di altruismo[2].

[2] Come ulteriore analisi di robustezza abbiamo replicato l'analisi anche su altre misure di capitale sociale che tuttavia non sono risultate significative

Tabella 2: Dosi somministrate e misure di capitale sociale

	Variabile dipendente: dosi giornaliere pro capite					
Totale Dosi pro capite (between)	0.00577***	0.00579***	0.00573***	0.00575***	0.00581***	0.00570***
	(11.19)	(10.84)	(12.17)	(13.88)	(12.97)	(13.35)
Totale Dosi pro capite (within)	0.00265***	0.00265***	0.00265***	0.00265***	0.00265***	0.00264***
	(5.43)	(5.45)	(5.43)	(5.44)	(5.42)	(5.42)
% Popolazione under 12	139.5	96.72	122.5	233.6	154.2	81.87
	(0.63)	(0.50)	(0.56)	(1.48)	(0.69)	(0.42)
Ass. NoProfit	0.00310					
	(0.41)					
Dip. Ass. NoProfit		-0.00136				
		(-0.50)				
Don. sangue			-0.00000843			
			(-0.01)			
CONI				6.992*		
				(1.93)		
Tolleranza					12.81	
					(0.94)	
Fiducia						17.92
						(1.03)
Costante	-186.0**	-179.5***	-178.5***	-201.9***	-199.0***	-177.9***
	(-2.57)	(-2.87)	(-2.89)	(-3.81)	(-3.38)	(-3.01)
Osservazioni	7163	7163	7163	7163	7163	7163

statistica t in parentesi; * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Nota: Stimatore F-GLS ad effetti ibridi. Errori standard clusterizzati a livello regionale

Conclusioni

Obiettivo del lavoro è stato quello di verificare se le differenze regionali nei tassi di vaccinazione siano, almeno in parte, spiegate da differenze nel capitale sociale. I risultati ottenuti mostrano come solo una delle variabili utilizzate per misurare la dotazione di capitale sociale regionale sia correlata ai tassi regionali di vaccinazione.

Consapevoli dei limiti della nostra analisi, è comunque possibile avanzare due possibili interpretazioni di questi risultati. Dando per buona l'affidabilità delle variabili impiegate come misure di capitale sociale, dovremmo concludere che la finalità altruistica non sia stata significativa nella scelta di vaccinarsi degli italiani, ovvero che tale motivazione – che può aver avuto una sua rilevanza a livello individuale – non ha valenza a livello regionale.

In definitiva, il fatto che non esista un gradiente Nord-Sud nei tassi di vaccinazione, mentre esiste per tutti gli indicatori di capitale sociale, sembrerebbe supportare l'idea che i fattori culturali possono aver inciso a livello individuale, ma in assenza di differenze regionali significative catturate dalle *proxy* del capitale sociale.

D'altra parte, non si può escludere una seconda possibile interpretazione: il concetto di capitale sociale è difficilmente misurabile ricorrendo a grandezze direttamente osservabili. Perciò la finalità altruistica può aver inciso senza essere catturata dagli indicatori utilizzati nelle stime; è cioè possibile che gli indicatori abitualmente usati in letteratura siano parziali o misurino aspetti diversi da quelli che possono aver influito sulla disponibilità a vaccinarsi. Questa seconda interpretazione rafforzerebbe i dubbi sull'affidabilità delle analisi empiriche che utilizzano il concetto di capitale sociale (Durlauf, 1999). Dubbi che discendono dalla natura del concetto stesso, alla quale sono

associate da sempre, e sin dalle primissime applicazioni, oggettive difficoltà di definizione e misurazione.

Riferimenti bibliografici

1. Abu-Raddad L.J., Chemaitelly H., Ayoub H.H., Tang P., Coyle P., Hasan M.R., Bertollini R. (2022), Relative infectiousness of SARS-CoV-2 vaccine breakthrough infections, reinfections, and primary infections. Nature Communications, 13(1), 1-11.
2. Aguilar Ticona J.P., Nery N. Jr., Victoriano R., Fofana M.O., Ribeiro G.S., Giorgi E., Reis M.G., Ko A.I., Costa F. (2021), Willingness to Get the COVID-19 Vaccine among Residents of Slum Settlements. Vaccines, 9(9), 951.
3. Alfano V. (2022), Does social capital enforce social distancing? The role of bridging and bonding social capital in the evolution of the pandemic. Economia Politica, 1-21.
4. Alfano V., Ercolano S. (2020), The Efficacy of Lockdown Against COVID-19: A Cross-Country Panel Analysis. Applied Health Economics and Health Policy, 18, 509–517.
5. Alfano V., Ercolano S. (2021), Social capital, quality of institutions and lockdown. Evidence from Italian provinces. Structural Change and Economic Dynamics, 59: 31-41.
6. AVIS (2020), Censimento ISTAT Strutture Associative Dati di raccolta regionali AVIS al 31/12/2020.
7. Bartscher A.K., Seitz S., Siegloch S., Slotwinski M., Wehrhöfer N. (2021), Social capital and the spread of covid-19: Insights from european countries. Journal of Health Economics, 80, 102531.
8. Bianchi L., Parlato S., Petraglia C., Prezioso S. (2020), L'impatto economico e sociale del Covid-19: Mezzogiorno e Centro-Nord, Rivista economica del Mezzogiorno, 1-2, 15-48.
9. Boix C., Posner, D.N. (1998), Social capital: Explaining its origins and effects on government performance. British journal of political science, 28(4), 686-693.
10. Calcagnini G., Perugini F. (2019), Social capital and well-being in the Italian provinces. Socio-Economic Planning Sciences, 68, 2019, 100668.
11. Cartocci R. (2007), Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia, Bologna.
12. CONI (2017), I numeri dello sport 2017.
13. Durlauf S. (1999), The case "against" social capital, Focus, University of Wisconsin–Madison Institute for Research on Poverty, 20(3), 1-5.
14. Ercolano S. (2020), Coronavirus e comportamenti irrazionali: la fuga ai treni e il ruolo del capitale sociale in Italia. Regional Economy, 4(1).
15. Eurobarometer 91.2 (2019): Europeans in 2019, The General Data Protection Regulation, Awareness of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and Europeans´ attitudes towards vaccination.
16. Ferwana I., Varshney L.R. (2021), Social capital dimensions are differentially associated with COVID-19 vaccinations, masks, and physical distancing. PLoS ONE 16(12): e0260818.
17. Putnam R.D. (1993), con R. Leonardi e R.Y. Nanetti, La tradizione civica nelle regioni italiane, A. Mondadori, Milano.
18. Marino D., Tebala D. (2021), L'impatto del covid-19 sul mercato del lavoro regionale in Italia: un indicatore sintetico. Regional Economy, 5(3).
19. Saban M., Myers V., Shetrit S.B., Wilf-Miron R. (2021), Issues surrounding incentives and penalties for COVID-19 vaccination: The Israeli experience. Preventive medicine, 153, 106763.
20. Sabatini F. (2009), Social capital as social networks: A new framework for measurement and an empirical analysis of its determinants and consequences. The Journal of Socio-Economics, 38(3), 429-442.
21. Salerno L., Craxì L., Amodio E., Lo Coco G. (2021), Factors affecting hesitancy to mRNA and viral vector COVID-19 vaccines among college students in Italy. Vaccines, 9(8), 927.
22. Schunck R. (2013), Within and between estimates in random-effects models: Advantages and drawbacks of correlated random effects and hybrid models. Stata Journal, 13(1): 65-76.
23. Tabellini G. (2009), Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe. Journal of the European Economic Association, 6: 255–294.
24. Wooldridge J.M. (2010), Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data. 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press.
25. Wu C. (2021), Social capital and COVID-19: a multidimensional and multilevel approach. Chinese Sociological Review, 53:1, 27-54.

Regional Economy

Regional heterogeneity in the business environment: the case of Italy

Luca Bettarelli [1*], Tommaso Rooms [2]

[1] Corresponding author, University of Palermo. luca.bettarelli@unipa.it

[2] World Bank Group, Global Indicators. trooms@worldbank.org

Abstract. How do we evaluate the business environment of regional economies? This paper makes use of primary data from the World Bank's *Subnational Doing Business* studies to analyze the capacity of Italian regions to facilitate entrepreneurs in setting up and operating new businesses. By comparing data across locations and over time, we are able to identify best practices that may help policy makers in the implementation of reforms aiming at improving the business environment of Italian regions and, as a result, of the country.

Sommario. Come si può valutare la capacità di una economia regionale di favorire le attività imprenditoriali? Questo articolo utilizza i dati originali delle indagini *Subnational Doing Business* della Banca Mondiale per analizzare la facilità di fare impresa nelle regioni italiane. Comparando i dati tra regioni e nel tempo, siamo in grado di identificare pratiche virtuose esistenti a livello locale che possono essere replicate altrove dai *policy makers* per migliorare la situazione generale delle regioni italiane e dell'Italia nel suo complesso.

Keywords: Subnational Doing Business, World Bank, Regions, Investments.

JEL codes: L52, M20, R10, R50.

1. Introduction

As it is well-established in the literature (Dunning, 1980; Ascani et al., 2021; Bettarelli and Resmini, 2022), in order for a place to stimulate business demography and attract investments, there must exist what scholars define as locational advantages, such as access to large markets, favorable tax regimes, easy bureaucratic procedures, lower production costs, lower institutional barriers, and lower risks. For over 15 years, the World Bank has produced subnational quantitative indicators (Subnational Doing Business, SNDB) to evaluate how easy it is to do business in different locations within a country, under the idea that country-level analyses may hide large within-country heterogeneity.

In this paper, we embrace the idea that a business environment that stimulates investment and firm creation is a crucial condition to sustain the economy and the job market. Through the analysis of SNDB indicators in a sample country, we aim at developing policy recommendations for policy makers to use in implementing local-level reforms. We focus on Italy, as it is an ideal case study of a country both dramatically hit by crises occurred in last years and characterized by sharp internal disparities.[1]

[1] By way of example, regional GDP growth in Italy ranged from -13 to +13 in the period 2007-2018. Similarly, business demography varied widely at regional level, with the number of active firms registering a maximum of +10,700 and a minimum of -5,500 in the same period. Source: Eurostat.

Empirically, we make use of an original dataset including SNDB scores for 13 NUTS-3[2] regions in Italy, collected in two rounds in 2012 and 2019. First, we present the latest data to demonstrate the relevance of a subnational approach. Secondly, we compare 2019 scores with those collected in the previous round. By analyzing the two datasets, we are able to identify good practices and, based on those, we formulate policy recommendations.

The paper is structured as follows. Section 2 introduces 2019 SNDB scores for Italy; Section 3 compare the two rounds of data; Section 4 formulates policy recommendations; Section 5 concludes.

2. The World Bank 2019 subnational assessment of the Italian business environment

The 2019 *Subnational Doing Business in Italy* study targeted 13 Italian NUTS-3 regions located throughout the country, thus providing a comprehensive picture of the whole Italian territory.[3] The methodology considers five topics, which are relevant to characterize the performance of a location in terms of its business environment.[4] These areas are: (1) starting a business, (2) dealing with construction permit, (3) getting electricity, (4) registering property, and (5) enforcing contracts. Each topic is evaluated according to three categories—the number of required procedures, time, and cost—with the aim of measuring the efficiency of regulations and of their implementation.[5] The final score a location can get ranges from 0 to 100, where 0 represents the worst regulatory performance and 100 the best regulatory performance. All in all, a location is virtuous the faster is its record in the above areas, the lesser the number of procedures, and the lower the costs. Each area is measured based on a standardized case study.[6]

The study reveals significant variation in the performance of Italian cities, to the extent that entrepreneurs face different regulatory hurdles depending on where they establish their business. Of the 13 European Union (EU) member states assessed by the World Bank using the same methodology, Italy registers the largest spread between its lowest scored city and its highest.[7] Table A1, in the Appendix, reports subnational statistics broken down by the 13 EU countries. The last column indicates the average difference between the minimum and maximum scores within each country in each of the topic under analysis. Italy, with an average difference across the measured topics of 10.84, has the largest range between the lowest- and highest-performing city, followed by

[2] The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) is a classification system for statistical purposes developed and regulated by the European Union (EU). Each EU member state has one NUTS 1 level, each of which is divided into territorial units of roughly equal population at the NUTS 2 level, and finally, the NUTS 3 level. Italy has 107 regions at the NUTS 3 level.

[3] These regions are: Marche (represented by Ancona), Puglia (Bari), Emilia-Romagna (Bologna), Sardinia (Cagliari), Tuscany (Florence), Liguria (Genoa), Lombardia (Milan), Campania (Naples), Veneto (Padua), Sicily (Palermo), Lazio (Rome), Piedmont (Turin), and Calabria (Reggio Calabria). The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) is a classification system for statistical purposes developed and regulated by the European Union (EU). Each EU member state has one NUTS 1 level, each of which is divided into territorial units of roughly equal population at the NUTS 2 level, and finally, the NUTS 3 level. Italy has 107 regions at the NUTS 3 level.

[4] Publication available at:

https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2020-SNDB-ITALY.pdf. The study is part of the *Doing Business in the European Union* series of reports being produced by the World Bank Group at the request of and funded by the European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.

[5] Four of the five areas (i.e. with the exception of Starting a Business) include a fourth category, measuring qualitative aspects of the laws and regulations.

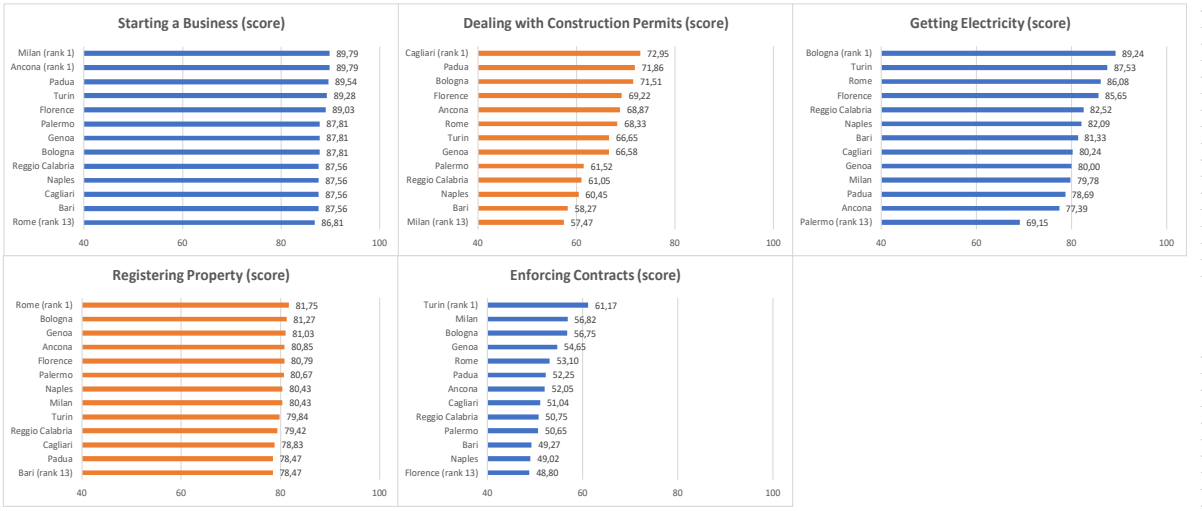
[6] The description of the case studies is available here: https://www.doingbusiness.org/en/methodology.

[7] The EU member states assessed are Bulgaria, Hungary and Romania (2016); Croatia, Czech Republic, Portugal and Slovakia (2018); Greece, Italy and Ireland (2019); Austria, Belgium and the Netherlands (2020). All data and related reports are available at: https://www.doingbusiness.org/eu.

Croatia and Romania (9.38 and 8.68, respectively). The most homogenous country, the Netherlands, reports a value that is almost one-fourth of that of Italy.

No single Italian city does equally well in all areas measured. Each indicator is led by a different city, and cities that do very well in one area perform poorly in others (Fig. 1). Starting a business is easiest in Ancona and Milan, while Ancona scores second to last on getting electricity, and Milan is last on construction permits. Cagliari and Turin lead on construction permitting and enforcing contracts respectively, but they lag behind the other cities on registering property. Rome is the easiest city to register a property, but the hardest to start a business.

Figure 1 – A different city ranks highest in each of the five areas measured

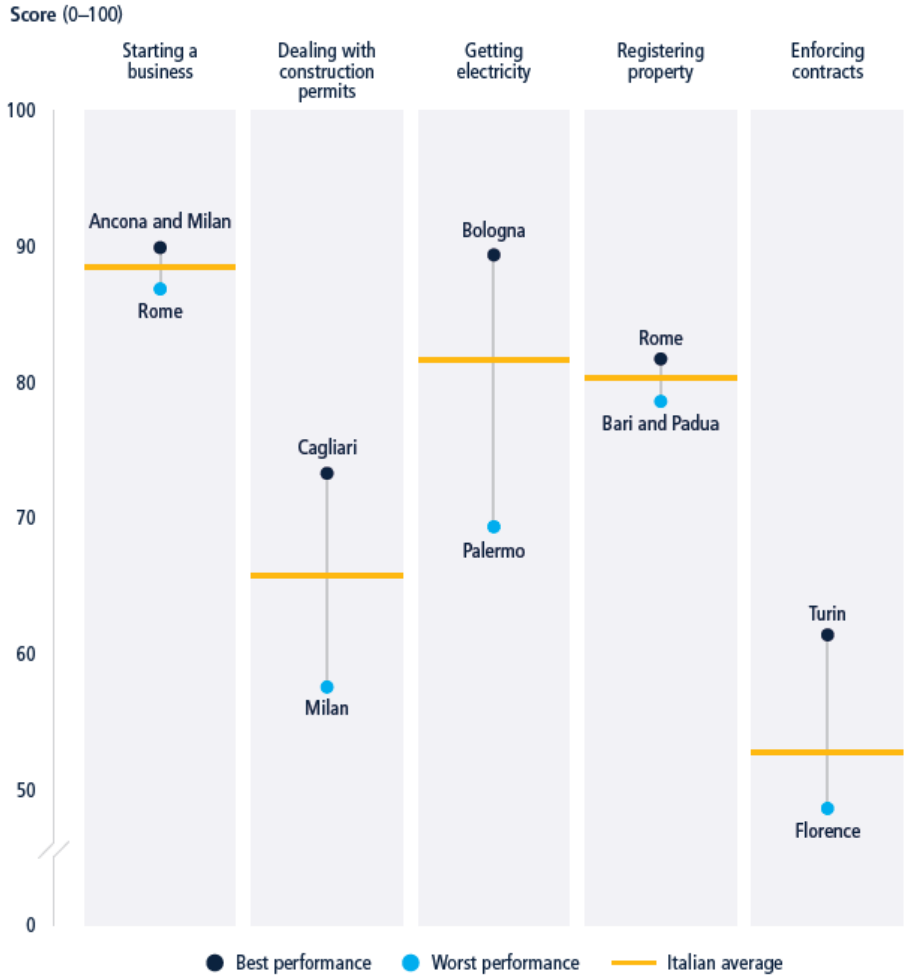


Source: World Bank, Subnational Doing Business in Italy.

Note: The scores are normalized to range from 0 to 100, where 100 is the best regulatory performance on the indicator across all economies measure by Doing Business from 2005 to 2019.

Differences across cities are particularly large in some of the measured topics (Fig. 2). One telling example: in Bologna, the authorization to excavate and install a new electricity connection is issued by one single agency (the municipality) in 30 days. An identical project in Palermo requires 15 approvals, bringing the waiting time to six months. Even going to Court can look radically different. Entrepreneurs in Turin can expect to solve their disputes in a bit more than 2 years. In Reggio Calabria, it takes more than twice as long.

Figure 2 – Subnational gaps vary depending on the topic

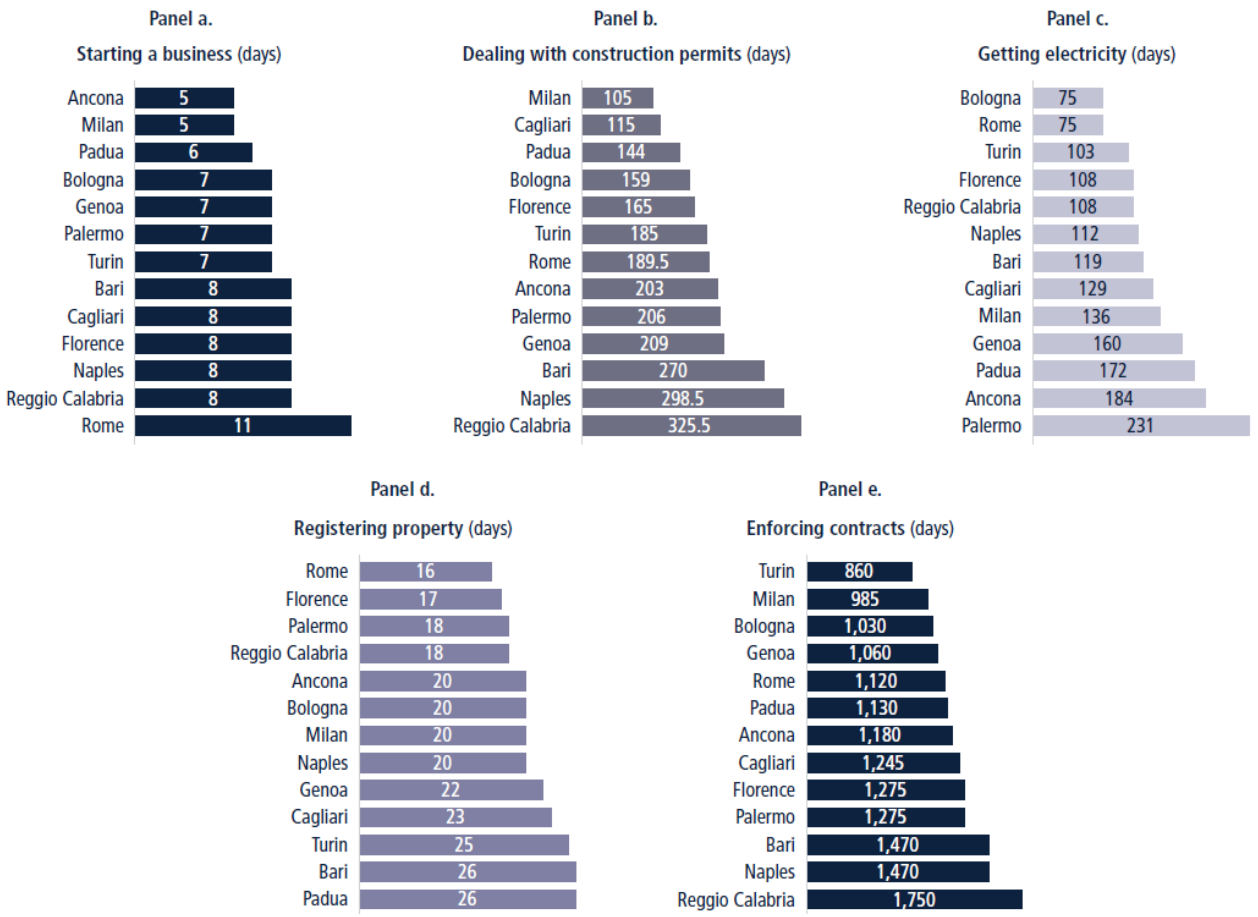


Source: World Bank, Subnational Doing Business in Italy.

Note: The scores are normalized to range from 0 to 100, where 100 is the best regulatory performance on the indicator across all economies measure by Doing Business from 2005 to 2019.

Time is the dimension that varies the most across the five indicators. On average, the difference between the slowest and fastest location is about 140%. One example is the time needed for dealing with construction permits: it takes 105 days in Milan, but more than three times longer in Reggio Calabria. Similarly, getting electricity requires two months and a half in Bologna and Rome, but almost eight months in Palermo (Fig. 3).

Figure 3 - Time is the dimension that varies the most across the five indicators



Source: World Bank, Subnational Doing Business in Italy

These subnational variations suggest that each city could considerably improve its own performance by replicating more efficient standards employed elsewhere in the country.

3. A comparison with the 2012 round

Prior to the 2019 edition, a subnational measurement was performed in Italy in 2012 with a largely comparable methodology.[8] A comparison of the nine cities[9] and four topics[10] that have been measured both in 2012 and 2019 highlights two interesting results. First, it shows a clear average improvement of the Italian business environment (see Table A2, in the Appendix). On 9 of the 12

[8] Available at https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational-Reports/DB13-Italy.pdf. The 2012 report is the result of the collaboration of the Government of the Italian Republic's Department for Planning and Coordination of Economic Policy of the Presidency of the Council of Ministers (DIPE) with the Global Indicators and Analysis Department of the World Bank Group.

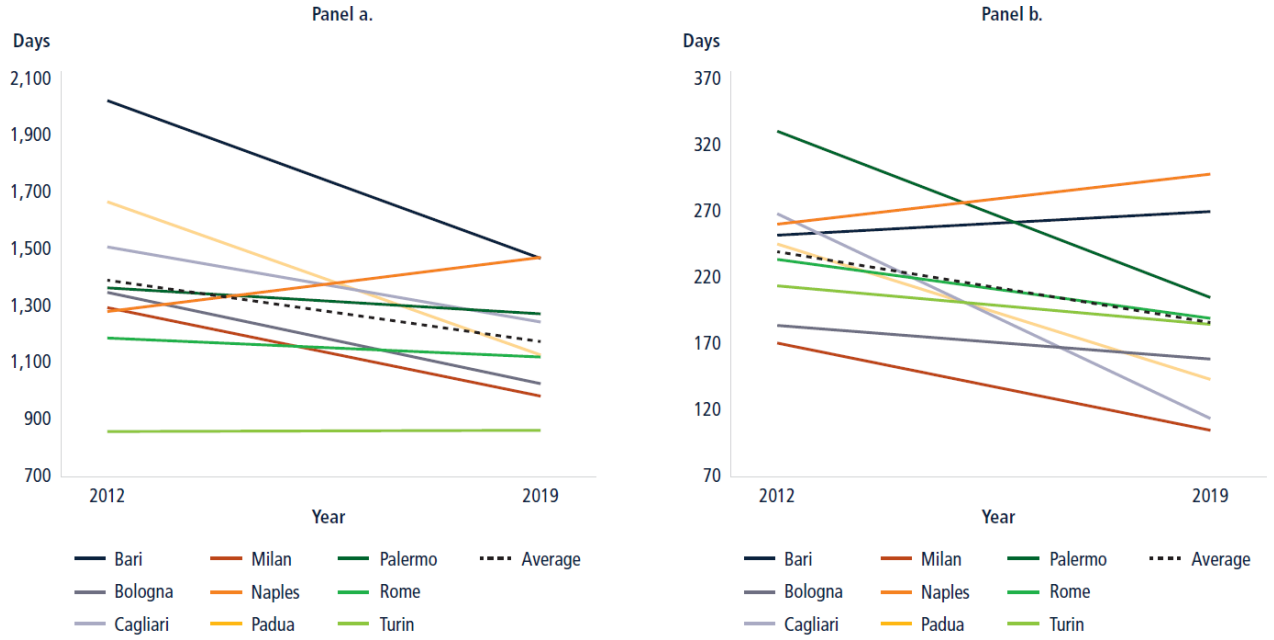
[9] These are Bari, Bologna, Cagliari, Milan, Naples, Padua, Palermo, Rome and Turin.

[10] Starting a business, dealing with construction permits, registering property and enforcing contracts; all of them measured in terms of costs, time, number of procedures.

comparable indicator categories, average results are better in 2019 than in 2012 (Fig. 4).[11] For example, the average time for resolving a commercial dispute across the nine cities decreased from 1,438 days to 1,165, a drop equal to over nine months. Milan provides a concrete example of how these results were achieved. The city Court introduced regular strategic planning and monitoring and evaluation, which helped reducing the time needed to resolve a commercial dispute by 10 months compared to 2012.[12] Milan was also the first city to pilot a new staff-support program for judges, called Ufficio per il Processo. The program allows professional judges to apply for and receive assistance from a trainee and honorary judges (fixed-term judges, appointed on three-years contracts, whose role is limited to auxiliary tasks) to support them in leveraging their workload.[13]

Similarly, the average time to obtain construction permits decreased of about two months between the two rounds. Cagliari offers a paradigmatic example of successful reforms: it is in fact the only of the measured cities that merged the one-stop shop for productive activities (SUAP) and the one-stop shop for construction (SUE) into one single authority, operating through the same digital platform. This helped reducing the time needed to complete the permitting process from 268 days (or 9 month) as in 2012 to 115 days (less than 4 months) in 2019.

Figure 4. The time to resolve a commercial dispute and the time to obtain construction permits decreased in seven cities out of nine



Source: World Bank, Subnational Doing Business in Italy

The second interesting result is that, despite the remaining differences across cities as of 2019, there has been substantial convergence across cities since 2012. For example, the cost for opening a

[11] The exceptions are the cost for dealing with construction permits, where the average cost slightly increase; the time needed to register a property, which increased from 18.5 to 22 days; and the cost for registering a property, which remained stable (4.4% of the property value).

[12] Beyond the three-year strategic plan all Courts must prepare, Milan also produces an annual management plan. The latter is based on projections from the previous year's Court performance reports. This allows for quick reallocation of judges to sections that need them most.

business is now the same in all cities,[14] while in 2012 it was varying from 8.5% of income per capita (in Bologna) to 17.5% (in Naples). Or, on registering property, the process in currently the same across all cities. requiring four steps anywhere, while in 2012 different steps applied depending on the location. Four steps are required in them all, while in 2012 different steps applied depending on the location.

The main reason for the increased homogeneity is the introduction of information technology (IT) tools that operate at the central level. The processes for starting a business and the registering property today are almost entirely electronic, and differences across cities are minimal. For example, all registration applications for limited liability companies, no matter in which city the new company will operate, must be filled electronically with the register of enterprises, managed by the chamber of commerce. Thanks to information sharing among agencies, the process of registering with the revenue agency and the social security administration, and of obtaining accident insurance, can be completed through a single notice sent to the register.

Similarly, to transfer a property currently several operations can be completed using national web-based tools for registration and transcription of ownership changes. These measures allow notaries to access and update the cadastral and land registry records online.

Even an area which strongly depends on local courts converged- despite substantial differences remaining. In 2012, the difference between the time needed to resolve a commercial dispute in the fastest and slowest location was 1,167 days (or 39 months). By 2019, this spread had fallen by nearly a half to 610 days (or 20 months). National IT tools helped also in this case. Today, case-filing is done electronically, making it standard, fast, and easy to file a commercial lawsuit and serve a defendant business across the country.

4. Policy recommendations

Regional disparities represent a drawback of the Italian business environment, but they also provide an avenue for policy reforms. Replicating local good practices at national level has the advantage of not requiring major legislative overhaul. Moreover, they have already been successfully tested within the country.

The analysis of regional disparities yields several general recommendations. First, the introduction of IT systems with centralized management could contribute greatly to speeding up applications for operating businesses and making the procedures predictable, transparent, and easy to understand. Second, increasing coordination among agencies is essential to reduce waiting times, given that entrepreneurs often must engage with many agencies in the framework of the same application. Third, even in areas where all Italian cities struggle, local good practices do exist. Adopting all of them throughout the country would bring tangible benefits and pave the way for larger improvements.

Dealing with construction permits exemplifies an area that would benefit tremendously from a centralized IT system. The introduction of digital tools currently depends on the initiative of local authorities. Bologna, Cagliari, Padua, and Turin already switched to fully electronic systems for administering building permits, resulting in a 25% decrease in the waiting times compared to other cities in Italy. However, rather than having each municipality or agency develop its own technology platform, a national digitalization plan should be designed and implemented, following the same approach taken when Italy introduced centralized IT systems to start up a company or to transfer a property. This should involve all stakeholders, from central to local authorities to professional associations and the chambers of commerce. A national solution would be simpler and less

[14] Equal to 13.8% of income per capita.

expensive to implement and maintain, due to the benefits of scale, than multiple municipal systems, and it would prevent municipalities and agencies from each reinventing the wheel and from developing incompatible systems. Italy can draw from the positive experiences of the cities that have already put a system in place to develop and design such national platform.

On the need to improve the coordination among agencies, a telling example is the starting a business area. One of the steps required to open a business is sending an electronic notification to the regional labor office about workers' employment. This should be a smooth and fast procedure. In most cities, however, entrepreneurs need to go through a complex and lengthy in-person process to obtain access to the e-portal. To avoid this, many companies end up hiring a labor consultant who already has access to the e-portal. This adds to the cost and complexity of starting a business. Once again, good examples at the local level can potentially be adopted nationally. In Milan and Turin, the labor office automatically obtains the needed information from the social security administration or from the chamber of commerce, with no extra interaction required from the new company.

Finally, enforcing contracts is an area where all Italian cities need urgent improvements, especially because of the long time it takes to resolve commercial disputes in any of the country courts. Even in this case though, leveraging on the existing local good practices should be the first step to reduce waiting times. For example, the heavy case load upon each Italian court could be reduced by establishing highly specialized sections solely dedicated to commercial disputes, and by matching judges' expertise to cases, as done in Milan and Turin, the fastest cities in this area according to World Bank 2019 data. Increased automation would also help in balancing workloads. For example, automated case assignment that considers each judge's current caseload—as in Bologna and Naples—could help prevent judges from becoming overburdened and promote faster issuance of judgment. Or courts could draw inspiration from Florence's *Giustizia Semplice* model to promote mediation services and alternative dispute resolution.

5. Conclusions

Excessive bureaucracy at any time is a burden on companies. In the context of the recovery from the Covid-19 crisis, it is an additional hurdle that jeopardizes the ability of small to medium enterprises to survive and diminishes the incentives for entrepreneurs to invest in a region. Many factors determining firms' competitiveness manifest at the subnational level. For this reason, analyzing and drawing lessons from existing subnational data on the business environment is essential. Using the example of Italy, and drawing on primary data from the World Bank's Subnational Doing Business studies, this paper highlighted how identifying local good practices in regulating the business environment and promoting them to national standards is one of the most powerful tools policy makers have to sustain firms' creation and growth, reduce spatial inequality, and help creating economic opportunities.

References

1. Ascani A., Bettarelli L., Resmini L., Balland PA (2021), "Global networks, local specialisation and regional patterns of innovation", Research Policy, 49

2. Bettarelli L., Resmini L. (2022), "The determinants of FDI: A new network-based approach", Applied Economics. DOI: 10.1080/00036846.2022.2041184

3. Dunning JH (1980), "Toward and Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Tests", Journal if International Business Studies, 11: 9-31

4. World Bank. 2013. Doing Business in Italy 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises. Washington, DC: World Bank Group.

5. World Bank. 2019. Doing Business in the European Union 2020: Greece, Ireland and Italy. Washington, DC: World Bank.

Appendix

Table A1: Summary statistics by country

	N	Mean	Min	Max	Max-Min	Mean(max-min)
Austria						
SB	7	81.994	80.95	82.96	2.01	5.87
DWCP	7	76.834	71.09	83.64	12.55	
GE	7	88.809	86.38	91.68	5.3	
RP	7	78.743	76.72	80.6	3.88	
EC	7	69.289	67.04	72.73	5.69	
Belgium						
SB	7	87.56	87.56	87.56	0	5.00
DWCP	7	75.48	72.63	78.18	5.55	
GE	7	72.74	70.46	76.07	5.61	
RP	7	55.337	51.84	58.52	6.68	
EC	7	67.381	64.85	72	7.15	
Bulgaria						
SB	6	89.385	86.82	90.56	3.74	5.94
DWCP	6	70.678	68.3	72.75	4.45	
GE	6	58.935	54.64	65.49	10.85	
RP	6	70.275	69.23	71.53	2.3	
EC	6	72.553	67.04	75.38	8.34	
Croatia						
SB	5	86.102	82.49	89.55	7.06	9.38
DWCP	5	57.368	43.67	66.2	22.53	
GE	5	82.39	80.43	84.29	3.86	
RP	5	74.02	71.08	75.86	4.78	
EC	5	69.112	65.56	74.24	8.68	
Czech Republic						
SB	7	84.804	83.55	85.56	2.01	7.88
DWCP	7	56.386	54.45	57.9	3.45	
GE	7	75.134	66.32	95.35	29.03	
RP	7	79.98	79.74	80.22	.48	
EC	7	55.023	51.95	56.38	4.43	
Greece						
SB	6	96.042	96	96.25	.25	6.95
DWCP	6	68.27	63.99	70.85	6.86	
GE	6	84.45	81.29	88.11	6.82	
RP	6	44.992	36.69	47.77	11.08	
EC	6	52.705	48.11	57.83	9.72	
Hungary						
SB	7	87.474	87.28	87.61	.33	4.58
DWCP	7	73.011	67.89	75.58	7.69	
GE	7	64.26	61.76	67.46	5.7	
RP	7	80.663	79.96	81.16	1.2	

EC	7	77.339	73.75	81.72	7.97	
Ireland						
SB	5	94.202	93.9	94.91	1.01	4.10
DWCP	5	77.76	74.37	80.57	6.2	
GE	5	82.906	80.83	84.21	3.38	
RP	5	71.348	69.32	73.02	3.7	
EC	5	57.77	55.4	61.59	6.19	
Italy						
SB	13	88.301	86.81	89.79	2.98	10.84
DWCP	13	65.748	57.47	72.95	15.48	
GE	13	81.515	69.15	89.24	20.09	
RP	13	80.173	78.47	81.75	3.28	
EC	13	52.794	48.8	61.17	12.37	
Netherlands						
SB	10	91.594	91.5	91.7	.2	2.92
DWCP	10	66.574	62.75	69.47	6.72	
GE	10	85.049	82.73	87.19	4.46	
RP	10	80.056	80.01	80.1	.09	
EC	10	60.82	59.09	62.24	3.15	
Portugal						
SB	8	90.88	90.88	90.88	0	4.91
DWCP	8	71.627	65.93	74.04	8.11	
GE	8	84.002	78.83	87.49	8.66	
RP	8	79.1	78.35	79.43	1.08	
EC	8	72.345	67.91	74.6	6.69	
Romania						
SB	9	88.639	86.27	89.53	3.26	8.68
DWCP	9	55.159	48.92	61.31	12.39	
GE	9	50.512	43.56	57.76	14.2	
RP	9	74.648	73.81	75.48	1.67	
EC	9	71.653	64.24	76.13	11.89	
Slovak Republic						
SB	5	83.826	81.97	84.73	2.76	4.25
DWCP	5	60.454	57.9	62.91	5.01	
GE	5	84.646	80.07	88.41	8.34	
RP	5	90.812	90.17	91.48	1.31	
EC	5	68.172	66.12	69.95	3.83	

Note: N reports the number of cities benchmarked; Mean is the mean score for each macro-area; SB stands for *Staring a Business*; DWCP for *Dealing with Construction Permits;* GE for *Getting Electricity;* RP for *Registering Property;* EC for *Enforcing Contracts.*

Table A2: summary of results from 2019 and 2012 rounds

		Starting a Business			Dealing with Construction Permits			Registering Property			Enforcing Contracts	
City	SNDB Year	Procedures (number)	Time (days)	Cost (% of income per capita)	Procedures (number)	Time (days)	Cost (% of Warehouse value)	Procedures (number)	Time (days)	Cost (% of property value)	Time (days)	Cost (% of claim)
Bari	2019	7,0	8,0	13,8	15,0	270,0	6,0	4,0	26,0	4,4	1470,0	21,8
Bologna	2019	7,0	7,0	13,8	13,0	159,0	3,4	4,0	20,0	4,4	1030,0	26,9
Cagliari	2019	7,0	8,0	13,8	14,0	115,0	4,0	4,0	23,0	4,4	1245,0	24,0
Milan	2019	6,0	5,0	13,8	13,0	105,0	17,7	4,0	20,0	4,4	985,0	27,5
Naples	2019	7,0	8,0	13,8	17,0	298,5	1,0	4,0	20,0	4,4	1470,0	24,9
Padua	2019	6,0	6,0	13,8	14,0	144,0	3,2	4,0	26,0	4,4	1130,0	29,2
Palermo	2019	7,0	7,0	13,8	17,0	206,0	5,5	4,0	18,0	4,4	1275,0	22,8
Rome	2019	7,0	11,0	13,8	14,0	189,5	3,4	4,0	16,0	4,4	1120,0	27,6
Turin	2019	6,0	7,0	13,8	14,0	185,0	5,0	4,0	25,0	4,4	860,0	25,0
Mean	2019	6,7	7,4	13,8	14,6	185,8	5,5	4,0	21,6	4,4	1176,1	25,5
Bari	2012	8,0	10,5	12,4	16,0	253,0	3,5	6,0	18,0	4,3	2021,7	34,1
Bologna	2012	8,0	8,5	14,3	16,0	184,0	3,9	5,0	14,0	4,4	1346,6	32,8
Cagliari	2012	8,0	10,5	15,5	14,0	268,0	2,9	6,0	17,0	4,4	1507,1	21,5
Milan	2012	7,0	7,5	17,0	15,0	171,0	19,6	5,0	20,0	4,4	1291,0	31,5
Naples	2012	8,0	17,5	16,2	18,0	261,0	1,1	5,0	14,0	4,4	1280,2	21,7
Padua	2012	7,0	7,5	14,7	15,0	245,0	3,8	6,0	24,0	4,4	1664,6	28,1
Palermo	2012	8,0	9,5	13,7	17,0	330,0	2,0	5,0	14,0	4,4	1365,7	25,2
Rome	2012	8,0	12,5	16,7	14,0	234,0	3,9	5,0	25,0	4,5	1185,0	30,4
Turin	2012	7,0	9,5	16,2	16,0	214,0	6,5	5,0	20,0	4,5	854,8	22,3
Mean	2012	7,7	10,4	15,2	15,7	240,0	5,2	5,3	18,4	4,4	1390,7	27,5

Regional Economy

Università, territorio e sviluppo in aree remote: il caso della Valle d'Aosta[1]

Giuseppe Grassi, Dario Musolino* e Massimo Zanetti****

* Dipartimento di Scienze Economiche e Politiche, Università della Valle d'Aosta, Aosta; Università Bocconi, Milano.
** Dipartimento di Scienze Umane e Sociali, Università della Valle d'Aosta, Aosta

Sintesi Il presente lavoro mira ad analizzare il ruolo dell'Università nel contesto territoriale valdostano, sulla base della percezione e della valutazione degli stakeholder. A tale scopo, è stata usata la tecnica qualitativa del Policy Delphi, che prevede la consultazione reiterata di un panel in forma anonima allo scopo di far emergere dei punti vista dominanti su un tema rilevante per la definizione di politiche. Dall'indagine presso gli stakeholder, emerge da un lato il riconoscimento di diversi punti di forza del giovane ateneo valdostano, utili allo sviluppo economico di una regione remota, di confine, come la Valle d'Aosta. Ma dall'altro lato risalta che l'istituzione universitaria non riesce ancora ad assolvere pienamente quella funzione di università *civic* strategica per lo sviluppo locale, sottolineata in letteratura, compiendo pienamente le proprie missioni istituzionali, in particolare la terza Missione, in sintonia con i fabbisogni e le istanze del territorio.

Abstract The objective of this paper is to analyze the role of the University in the Aosta Valley, based on the perception and evaluation of stakeholders. To this end, we have used the qualitative technique of Policy Delphi, which is based on the repeated consultation of a panel to bring out the dominant points of view on a given policy relevant topic. On the one hand, local stakeholders recognize several strengths of the local academic institution, which are important for the economic development of a border remote region like Aosta Valley. But, on the other hand, according to them it still fails to fully perform that function of a civic university, emphasized in the literature, and crucial for local development. In other words, it does not yet fully carry out its three institutional missions responding to the needs of the local community

Keywords: Stakeholder; Delphi; Regione di confine; *Regional engagement*; Capitale umano; Accessibilità.
JEL: O15; R19; R28

Introduzione

L'impatto economico e sociale di un ateneo sul territorio di riferimento è rilevante e molteplice (Charles, 2003; Valerio e van Reenen, 2016). Secondo Valero e Van Reenen (2016), in media, un aumento del 10% nel numero di università pro-capite accresce il PIL regionale dello 0,4%, con effetti positivi anche sulla crescita delle regioni vicine.

Le università «creano» capitale umano e attirano capitale umano (Lodde, 2007) che poi tende a stabilirsi sul territorio, con diversi benefici nel medio-lungo periodo (Ciriaci, 2014; Dotti et al. 2013), Inoltre, le università generano fenomeni di *knowledge transfer* e *knowledge spillover* che possono decisamente beneficiare il sistema produttivo e la società locale. Goddard et al. (2013), individuano quattro aree in cui le università possono impattare virtuosamente sul territorio: sviluppo del capitale

[1] "Il presente articolo rientra nelle attività del gruppo di ricerca del Dipartimento di Scienze umane e sociali dell'Università della Valle d'Aosta (Deliberazione 48/2022) impegnato sul seguente progetto: "Il ruolo delle università nello sviluppo sociale, culturale ed economico delle regioni periferiche: un'indagine in una regione alpina sull'orientamento degli stakeholders del settore privato", e formato da Giuseppe Grassi, Dario Musolino e Massimo Zanetti".

umano, con attrazione e *retention* di talenti; aumento della capacità innovativa grazie alle attività di ricerca; promozione dell'imprenditorialità (direttamente, e.g. spin-off; indirettamente, stimolando la nascita di star-up); rigenerazione e sviluppo socioculturale. Sempre secondo Goddard et al. (2013), le università assurgono a istituzioni strategiche per lo sviluppo locale, diventando università *civic,* quando hanno una visione olistica e integrata delle tre missioni istituzionali (Didattica, Ricerca, Terza Missione), legandosi identitariamente e funzionalmente al territorio, e agendo in modo trasparente e responsabile con i suoi rappresentanti. È evidente che è in particolare in regioni remote, marginali o rurali, povere di *knowledge economy*, e tipicamente più soggette a fenomeni di emigrazione e *brain drain*, che la presenza di una Università può potenzialmente avere rilevanti impatti virtuosi. Purtuttavia, il rapporto tra università e territorio è tutt'altro che lineare e univoco: appare infatti a volte perfino conflittuale. Per esempio, Benneworth e Dahl Fitjar (2019) individuano tensioni e contraddizioni tra la proiezione verso la dimensione sovra-locale e internazionale delle università (si pensi ai network accademici internazionali; o alla possibilità di servire anche il mercato del lavoro nazionale e internazionale) e le aspettative di *regional engagement.*

L'obiettivo del presente lavoro è quello di investigare il ruolo, effettivo e potenziale, dell'Università nel contesto di una regione montana remota come la Valle d'Aosta, sulla base della percezione e della valutazione degli stakeholder. La metodologia applicata a questo scopo è la tecnica qualitativa Delphi, che prevede la consultazione reiterata di un gruppo di esperti in forma anonima allo scopo di far emergere una (o alcune) opinioni dominanti su un determinato tema. Si tratta, a nostra conoscenza, di una metodologia innovativa nell'ambito di questo filone di studi. In particolare, si è usata la sua variante di Policy Delphi.

Nella sezione che segue si presenta il caso studio della Valle d'Aosta e della sua Università. La sezione 2 introduce poi la metodologia di indagine Delphi utilizzata per la Valle d'Aosta e il disegno dell'indagine. La terza sezione presenta e discute i risultati dell'indagine Delphi condotta in Valle d'Aosta. Infine, la quarta sezione sviluppa alcune riflessioni conclusive.

La Valle d'Aosta e la sua Università

La Valle d'Aosta, con 124.089 abitanti (2021) e 3.263 km² di superficie, è la regione più piccola del paese. È una regione di confine interamente montana, che secondo le più recenti classificazioni operate a livello comunitario (Dijkstra e Poelman, 2018), è una regione remota, di livello intermedio.

Si tratta di una regione con livelli di sviluppo elevati (Pil pro-capite - 36.295 euro, nel 2020 – e tasso di occupazione – 67.2%, nel 2020 - al di sopra della media nazionale[2]), per quanto declinanti nel medio e lungo periodo. La sua economia si fonda in particolare sui servizi (79% del valore aggiunto regionale[3]), grazie in particolare al preponderante ruolo del settore pubblico, legato alla Regione Autonoma Valle d'Aosta, e al settore turistico, con la presenza di località di fama internazionale (Cervinia, Courmayeur, La Thuile, Pila, Cogne, ecc.) e di risorse naturali uniche (i "quattromila"). Meno rilevanti, ma non trascurabili, altri settori come energie rinnovabili (idroelettrico), agro-alimentare, elettronica e metallurgia, con la presenza del più grande stabilimento industriale della regione, la Cogne Acciai.

La regione presenta diversi svantaggi di contesto che penalizzano le attività produttive, la competitività, nonché l'attrattività per gli investimenti (Musolino et al, 2020; Musolino e Silvetti, 2020). Tra questi, spicca il tema della modesta accessibilità trasportistica, in particolare ferroviaria. Inoltre, anche i livelli di scolarizzazione (proxy del capitale umano) nella regione languono: nel 2018

[2] Si veda dati.istat.it

[3] Op. cit.

poco meno del 30% dei valdostani di età pari o superiore a 15 ha la maturità, mentre circa il 14% aveva la laurea o un titolo post-laurea[4].

L'Università della Valle d'Aosta è un ateneo relativamente giovane, fondato nel 2000. Si tratta di un ateneo non statale, ma promosso da un ente pubblico, la Regione Autonoma Valle d'Aosta, che partecipa direttamente agli organi di governo dell'Ateneo. Nell'a.a. 2020/2021, la popolazione studentesca ammontava a 1.039 iscritti, corrispondenti a circa lo 0.06% del totale degli iscritti negli atenei italiani. Il picco degli iscritti (1.269) è stato raggiunto nell'a.a.2010/2011; da allora si è registrato un tendenziale declino. L'Università della Valle d'Aosta serve principalmente studenti valdostani, tuttavia il 40% circa proviene da fuori regione (in larga parte da Piemonte e Lombardia). La quota di studenti stranieri risulta appena superiore al 5% degli iscritti, rivelando una capacità attrattiva sostanzialmente in linea con la media nazionale (5% circa). Da notare, sempre in fatto di attrattività, che più del 65% degli studenti universitari valdostani (circa 2.700) sono iscritti in atenei fuori regione. Per quanto riguarda l'inserimento occupazionale, secondo i dati Almalaurea i laureati dell'ateneo valdostano trovano lavoro in percentuali maggiori rispetto alla media nazionale.

Attualmente l'Università della Valle d'Aosta è localizzata in tre sedi, ed è ancora in fase di costruzione, nella zona centrale della città di Aosta, un campus destinato a ospitare le attività didattiche e di ricerca. L'offerta formativa si articola nell'erogazione di sei corsi di laurea generalisti inseriti all'interno di due Dipartimenti (Scienze Umane e Sociali, Scienze Economiche e Politiche)[5], con un corpo docente formato da 49 docenti di ruolo e 70 docenti a contratto. Il totale dei proventi dell'Ateneo, secondo il bilancio di previsione 2020, ammonta a 10.330.012,80 €, di cui i contributi dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta sono di 7.250.000,00 €, mentre i trasferimenti da parte del Ministero Università e Ricerca ammontano a 635.000,00 €.

Approccio e disegno dell'indagine

La tecnica qualitativa Delphi, sviluppata negli anni '50 (Dalkey e Halme, 1963), affronta un tema di ricerca attraverso la consultazione reiterata e sistematica di un panel di soggetti, in forma anonima, allo scopo di far emergere un punto di vista dominante. Operativamente, la tecnica prevede la somministrazione ripetuta, su più round, di un questionario, sotto la guida di un moderatore, che raccoglie e analizza le risposte a ogni round, individuando di volta in volta i punti di vista prevalenti, e ripropone un nuovo questionario nel round successivo fino al raggiungimento di un livello sufficiente di convergenza. La variante denominata Policy Delphi è stata utilizzata la prima volta da Turoff (1970), quale applicazione del metodo Delphi a temi di policy. La differenza principale con la tecnica Delphi standard è che mentre quest'ultima mira ad ottenere un consenso pieno (convergenza piena su una posizione), il Policy Delphi ha l'obiettivo di far emergere le (poche) visioni predominanti, anche divergenti, su questioni complesse, ovvero le principali opzioni di intervento in un determinato ambito.

Seguendo le specifiche indicazioni metodologiche (Bezzi, 2016), nella fase iniziale del Policy Delphi condotto sul tema è stato selezionato un insieme alquanto eterogeneo di stakeholder, composto in tutto da oltre 50 soggetti[6]. Il Delphi si è svolto quindi su due round: al primo round hanno partecipato, completando il primo questionario, 21 soggetti (40% circa dell'insieme iniziale). Di

[4] Op. cit.

[5] Nello specifico, sono erogati quattro corsi di studio delle lauree triennali: Lingue e comunicazione per l'impresa e il turismo (doppia laurea in convenzione con l'Université Savoie Mont Blanc); Scienze e tecniche psicologiche; Scienze politiche e delle relazioni internazionali (doppia laurea in convenzione con l'Université Savoie Mont Blanc e l'Universidad de Zaragoza); Scienze dell'economia e della gestione aziendale. Inoltre, sono erogati due corsi di laurea magistrale: Scienze della formazione primaria (magistrale a ciclo unico quinquennale); Economia e politiche del territorio e dell'impresa (doppia laurea in convenzione con l'Université Savoie Mont Blanc e con l'Université Nice Sophia Antipolis).

[6] Si veda anche Grassi (2019).

questi, il 40% circa erano rappresentanti di associazioni di categoria ed enti camerali; il 10% rappresentanti di ordini professionali; il 25% rappresentavano associazioni o enti no profit (25%), e un altro 25% appartenevano ad altre tipologie di attori territoriali[7]. Il secondo e ultimo round ha registrato solo due defezioni (hanno quindi partecipato ad entrambi i round del Policy Delphi 19 soggetti).

Il primo questionario era suddiviso in due grandi sezioni: la prima denominata "Analisi", contenente un set di quesiti mirati alla valutazione attuale dell'ateneo valdostano, ovvero all'individuazione dei suoi punti di forza e debolezza, con particolare riferimento alle tre missioni (Ricerca, Didattica, Terza Missione); la seconda denominata "Scenari, strategie e policy", con un set di domande volte invece a capire quale modello di sviluppo ideale dovrebbe segnare il futuro l'ateneo valdostano, e quindi quali strategie, quali policy andrebbero definite e seguite.

Le risposte fornite dai partecipanti al primo questionario (primo round) sono state elaborate e sintetizzate applicando un'analisi del testo per categorie chiave (Corbetta et al, 2015; Rositi, 1988). ovvero, individuando e conteggiando le categorie chiave (*item)*. Gli *item* più menzionati per ciascun quesito sono stati usati per la costruzione del secondo questionario con domande chiuse. Si è dunque operata una categorizzazione dal basso, utilizzando un approccio induttivo, in modo da "transitare" da un questionario di tipo qualitativo (primo round) a uno di tipo quali-quantitativo (secondo round). Nei quesiti chiusi del secondo questionario veniva quindi richiesto ai partecipanti di assegnare, a ciascun *item* proposto, un rating di natura ordinale, utilizzando una scala Likert[8].

Il secondo round è stato anche l'ultimo round del Policy Delphi. Il processo di convergenza delle opinioni verso alcune posizioni predominanti ottenuto con il secondo round è stato infatti ritenuto sufficiente. Dalle risposte alle domande chiuse poste nel secondo questionario si è calcolato il punteggio complessivo raggiunto da ciascun *item*[9], e così si sono potute identificare le posizioni predominanti.

Nel paragrafo che segue si presentano e discutono i risultati, focalizzando l'attenzione sull'analisi del punteggio ottenuto dalle posizioni predominanti a valle del secondo round, ed esplicitando in diversi casi anche le vivide parole degli stakeholder (espresse nel primo round).

Risultati

Punti di forza e debolezza

Con riferimento alla valutazione dell'Ateneo valdostano, ovvero agli attuali suoi punti di forza e di debolezza, dalle risposte date a valle del secondo round sono emersi chiaramente alcuni elementi chiave che, in modo puntuale, denotano sia positivamente che negativamente l'istituzione universitaria.

Per quanto concerne i punti di forza (Figura 1), emerge con chiarezza che la presenza di docenti qualificati rappresenta un evidente vantaggio (23 punti), e che il bilinguismo presente nell'offerta formativa erogata risulta essere pure un elemento positivo e caratterizzante (21 punti). Rilevante è anche il ruolo della localizzazione geografica che viene sorprendentemente valutata come un elemento positivo (17 punti): evidentemente, i vantaggi legati alla posizione della regione al confine con importanti paesi europei, in particolare la Francia (una regione non a caso denominata anche

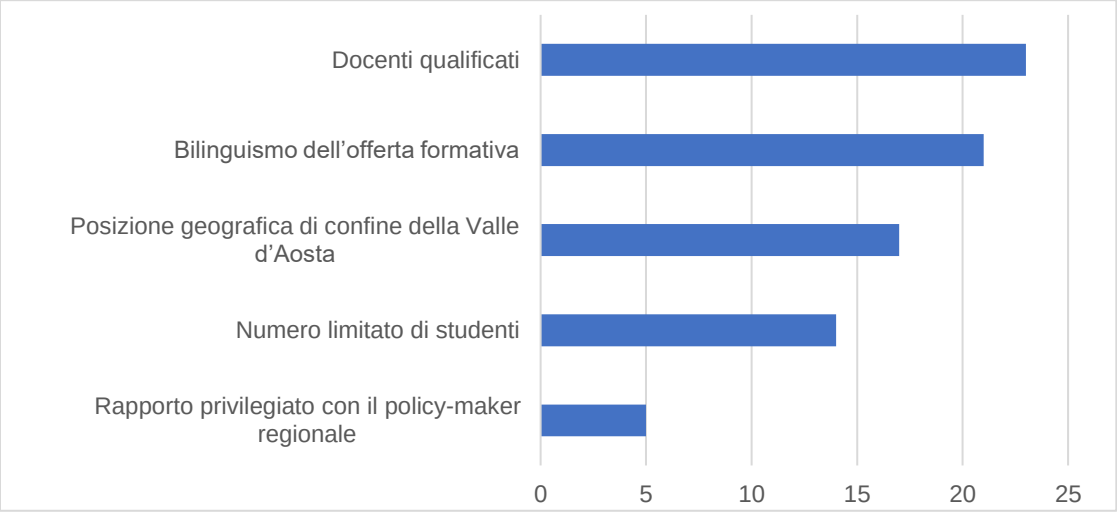
[7] Tra questi ultimi, ci sono: imprenditori, presidenti di parchi naturali, esperti di pianificazione, giornalisti.

[8] La scala Likert usata va da 1 (molto sfavorevole, molto in disaccordo, per niente importante/possibile, ecc.) a 5 (molto favorevole, molto d'accordo, estremamente importante/possibile, ecc.)

[9] Il punteggio finale è stato calcolato convertendo la scala Likert in una scala da -2 a +2, assegnando quindi ai valori ordinali da 1 a 5 i seguenti punteggi: zero al valore neutro (3), un punto positivo per ogni sezione favorevole ed un punto negativo per ogni sezione sfavorevole.

come *Carrefour d'Europe*), prevale sugli svantaggi legati alla perifericità della regione nel contesto nazionale. Infine, importante è pure il numero limitato di studenti, che evidentemente determina i vantaggi tipici delle piccole università "a misura d'uomo"; e la governance, a cui si accennava sopra, che consente una interlocuzione e un rapporto privilegiato con il decision-maker regionale.

Figura 1: Punti di forza dell'Università della Valle d'Aosta



Fonte: nostra elaborazione

La Figura 2 evidenzia invece i principali punti di debolezza individuati dagli stakeholder. Emerge che il principale "freno" allo sviluppo dell'università è rappresentato dall'indisponibilità di un campus universitario ultimato (21 punti). Questo è evidentemente un punto di natura strutturale e organizzativa, ma che è anche considerato per i suoi riflessi in termini di immagine e rappresentanza.

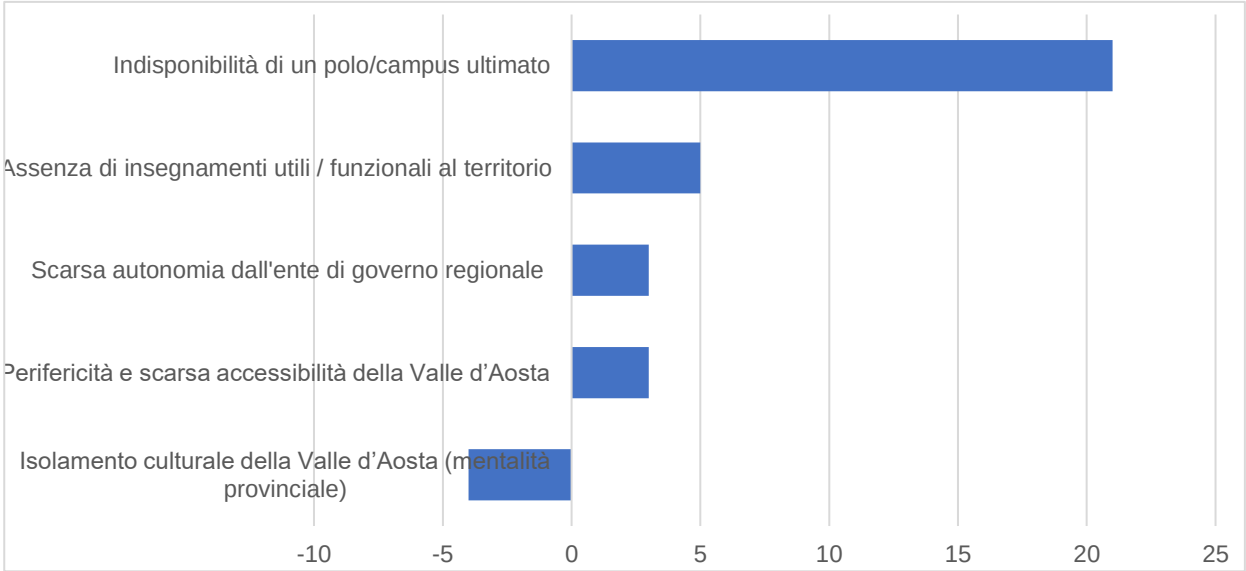
Ad esso seguono altri elementi. Innanzitutto, l'assenza di insegnamenti funzionali al territorio, ovvero l'inadeguata composizione dell'offerta formativa rispetto alle vocazioni e specializzazioni territoriali: si pensi per esempio all'assenza di corsi specifici mirati all'economia del turismo. È questo un elemento che evidentemente segna la "distanza" dal contesto territoriale che, come vedremo più avanti, diventa una dimensione ancor più rilevante in tema di strategie e policy. Vale la pena a questo proposito riportare quanto dichiarato già nel primo round da diversi dei partecipanti:

> *"A mio avviso l'Università della Valle d'Aosta è molto distaccata dal contesto politico e cittadino di Aosta. Sembra quasi che sia una Istituzione che non ha nulla a che vedere con il contesto attorno …"*
>
> *"Credo molto nel potenziale dell'Università in Valle d'Aosta, soprattutto a livello di strategia diffusa in collaborazione con gli attori dei settori economici e produttivi. Ritengo, però, che al momento sotto questo punto di vista ci sia ancora molto su cui lavorare…"*

Inoltre, emerge come altra criticità la scarsa accessibilità trasportistica della regione, legata evidentemente ancor più che alla mera posizione geografica periferica, alla carenza di adeguate infrastrutture e servizi di trasporto di collegamento con il resto del paese. Infine, spiccano anche l'isolamento culturale (la mentalità provinciale, "chiusa"), e la governance, che assume

evidentemente una valutazione non univocamente positiva, nel momento in cui rischia di precludere l'autonomia dell'istituzione accademica dal decisore politico.

Figura 2: Punti di debolezza dell'Università della Valle d'Aosta



Fonte: nostra elaborazione

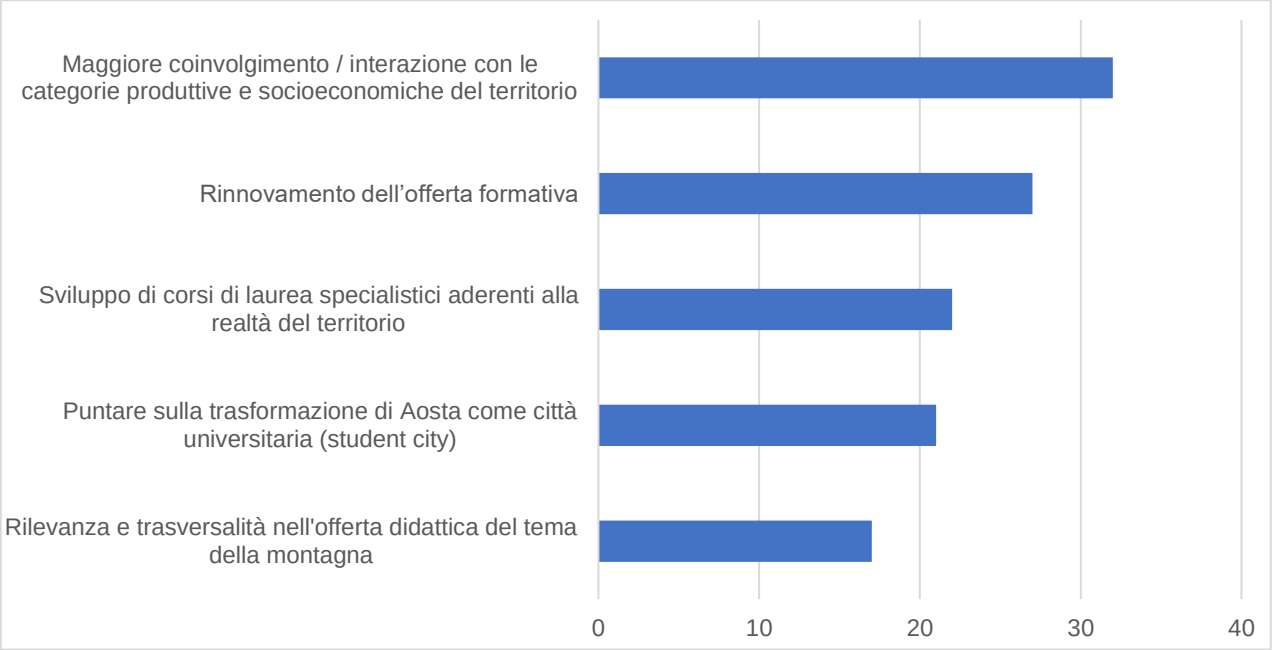
Visione e modello di sviluppo ideale

Con riferimento alla visione e al modello di sviluppo ideale verso cui dovrebbe andare in futuro l'Università, dal secondo round emergono alcune indicazioni abbastanza chiare (Figura 3). Spicca innanzitutto l'esigenza di andare verso un maggiore coinvolgimento e una maggiore interazione con le categorie produttive e socioeconomiche del territorio (32 punti).

Insieme a questa idea, che segna fortemente la visione dell'università da parte degli stakeholder, emergono altre indicazioni, che si intrecciano evidentemente con la stessa questione del rapporto con il territorio. Il rinnovamento dell'offerta formativa, innanzitutto, che è il secondo tema in termini di punteggio finale (27 punti) sottolineato dagli stakeholder. Segue poi lo sviluppo di corsi di laurea specialistici aderenti alla realtà del territorio (22 punti); l'idea di puntare sulla trasformazione di Aosta come città universitaria, altresì denominata *student city* (21 punti), e infine l'adozione trasversale del tema della montagna nell'offerta didattica.

Come emerge chiaramente, l'offerta formativa è un tema cruciale su cui gli stakeholder concentrano l'attenzione per i futuri sviluppi dell'ateneo. Da un lato, ciò significa evidentemente puntare sui percorsi formativi mancanti, quali quelli tecnico–scientifici tipicamente richiesti dalle imprese; dall'altro lato, tuttavia, intende anche l'introduzione di corsi di laurea specialistici più aderenti appunto al contesto economico di riferimento, dando più spazio, direttamente o trasversalmente, al tema della montagna.

Figura 3: Visione e modello di sviluppo ideale per l'Università della Valle d'Aosta



Fonte: nostra elaborazione

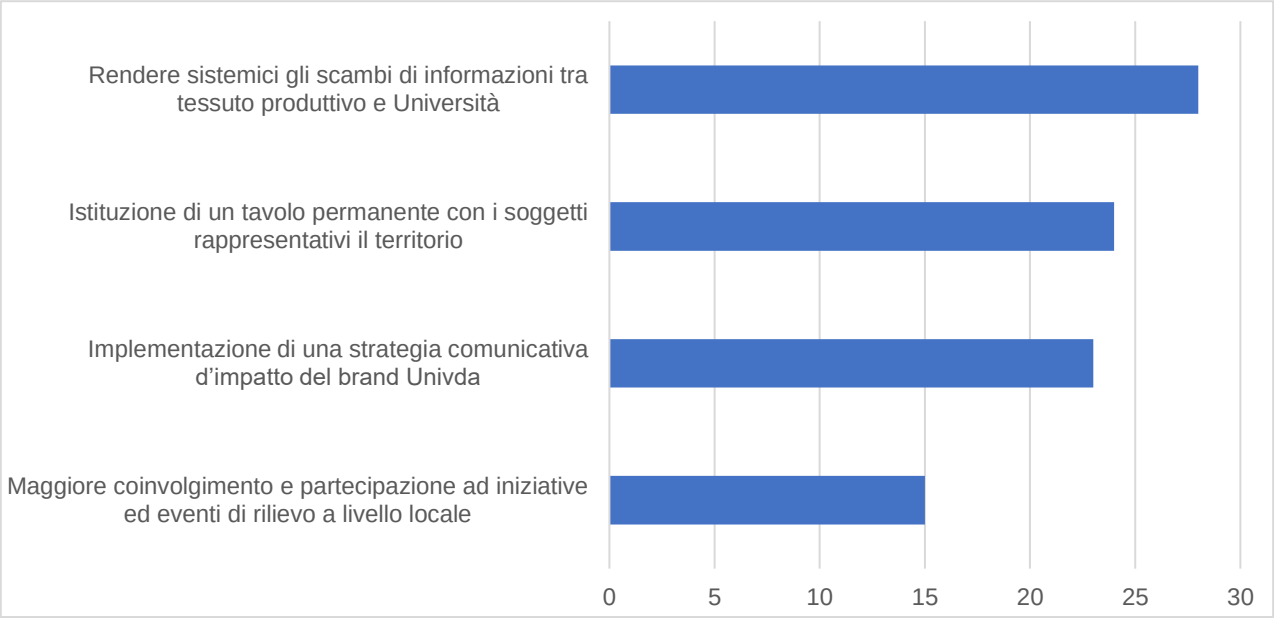
Il tema della montagna è pure importante, tra l'altro, per comprendere la visione degli stakeholder in materia di Università e città, ovvero la prospettiva di una migliore interazione/integrazione tra Università e tessuto socioeconomico urbano, tale da accrescere la capacità attrattività dell'Università e della città, trasformando Aosta in una *student city*. Anche qui le parole dei partecipanti sono molto efficaci:

> *"L'università potrebbe proporre lauree specialistiche "altamente specializzanti" per trasformare la Valle d'Aosta in una regione universitaria: ad esempio specializzandosi ancora di più sul turismo di montagna"*
>
> *"…l'Università non deve limitarsi a duplicare corsi che uno studente può trovare a Torino o Milano, perché queste città avranno sempre un potere di attrazione superiore per chi, fuori sede, deve scegliere un'Università e valuta la propria scelta anche in base a quanto offre la città che la ospita. Aosta può diventare una città universitaria solo se offrirà corsi che, per la loro specificità, non possono essere trovati altrove. …. Certamente la montagna, senza però duplicare le offerte di Edolo o di Grenoble …"*
>
> *"Aosta potrebbe essere una vera città universitaria alla pari di Pavia o altre città esclusivamente universitarie. L'economia che ruota attorno a una cittadina universitaria è importante: affitti, bar, mense, trasporti, librerie, lauree, ecc. Pensare a mettere in piedi dei corsi esclusivi universitari che possano portare studenti da tutta Italia, sarebbe la svolta per il territorio di Aosta …".*

Policy

Interrogati infine, sulle policy da mettere in atto per svolgere al meglio le tre missioni istituzionali nel contesto territoriale valdostano, emerge sommariamente come le azioni suggerite dagli stakeholder ruotino essenzialmente intorno al tema della creazione di una interazione sistematica, adeguata e virtuosa con il territorio.

Figura 4: Azioni da adottare per migliorare il ruolo dell'Università nel contesto valdostano



Fonte: nostra elaborazione

Dal calcolo finale fatto a valle dello svolgimento del secondo round (Figura 4), tra le proposte degli stakeholder svettano infatti, da un lato le azioni per rendere sistemici gli scambi di informazioni reciproci tra il tessuto produttivo del territorio e l'Università (28 punti); dall'altro lato, l'istituzione di un tavolo permanente con i vari soggetti rappresentanti il territorio (24 punti),. L'implementazione di una strategia comunicativa d'impatto del brand "Università della Valle d'Aosta" ottiene pure un buon punteggio (23 punti), mentre è considerata meno importante, seppur riceva un punteggio tutt'altro che trascurabile, la strada di un maggiore coinvolgimento dell'Università ad eventi ed iniziative a livello locale.

Riprendendo pure in questo caso le parole di alcuni dei partecipanti al panel, l'enfasi sull'interazione con il territorio, in particolare istituendo un luogo permanente e aperto di confronto, emerge vividamente:

> *"Per prima cosa, e si può fare in tempo zero, istituire un tavolo permanente che gestisca l'università. Non formato da politici e accademici o comunque non solo, ma soprattutto da rappresentanti delle imprese, delle associazioni di categoria, della camera di commercio ecc."*
>
> *"Sviluppare un dialogo continuo, coerente e corretto - cioè su posizioni paritarie - con il territorio. Maggior interesse da parte di docenti e ricercatori per i temi locali (che non sono necessariamente localistici) …"*
>
> *"Credo sia necessaria una maggiore apertura dell'Università rispetto alla comunità locale, intendendo proprio anche l'uscita fisica degli studenti sul territorio, per toccare con mano il contesto in cui viviamo. Grazie alla posizione della nostra regione, abbiamo il privilegio di pensare al "contesto locale" non solo in ottica regionale …".*

Conclusioni

In conclusione, dagli elementi emersi appare chiaro che, secondo gli stakeholder, l'Università risulta dotata di diversi punti di forza. Tuttavia, emerge anche che non riuscirebbe ancora ad assolvere pienamente quella funzione di università *civic* sottolineata in letteratura, capace di leggere correttamente ad ampio raggio, e rispondere adeguatamente alle istanze del territorio. Ciò può

contribuire a spiegare, insieme ad altri elementi di criticità evidenziati dagli stakeholder, la crescente difficoltà dell'Università ad attirare o trattenere studenti.

Risalta in altre parole il persistere una certa distanza dal contesto territoriale, che si rivela non solo nell'incapacità di perseguire pienamente la Terza Missione, elemento che implicitamente, ed esplicitamente (in particolare, dalle indicazioni di policy), emerge bene, ma anche nella difficoltà a realizzare le altre due missioni istituzionali, almeno secondo quelle che sono le aspettative degli attori territoriali. Si pensi appunto all'offerta formativa, poco sintonizzata con le caratteristiche e i fabbisogni del sistema produttivo locale.

Le implicazioni di policy suggerite dagli stakeholders danno conseguentemente indicazioni chiare e coerenti sullo sviluppo futuro dell'ateneo. Oltre a un consolidamento dell'ateneo come luogo fisico (realizzazione di un'unica sede) e come brand, serve stabilire un'interazione più stabile e strutturata con gli attori territoriali, ovvero i soggetti appartenenti al tessuto produttivo e socioeconomico locale, nonché un maggiore "allineamento" dell'offerta formativa alle vocazioni e alle specializzazioni territoriali.

Infine, va necessariamente ribadito che la *regional mission* non esaurisce la mission di un ateneo, che evidentemente contempla anche una scala sovra-locale, come sottolineato nell'introduzione. Ed è ovvio che il punto di vista degli stakeholder è solo una delle prospettive attraverso cui analizzare il ruolo di un'Università, che merita di essere eventualmente investigato anche usando altre prospettive, e altre tipologie di indagini e analisi. Tuttavia, i feedback e le istanze degli attori territoriali emersi da questo lavoro, appaiono molto chiari e coerenti, e non possono essere trascurati, in particolare in un'area remota come la valle d'Aosta, in cui l'Università potrebbe svolgere il ruolo di *game changer*, in una traiettoria di sviluppo che negli ultimi anni appare "pericolosamente" declinante.

Riferimenti bibliografici

1. Benneworth, P. e Dahl Fitjar, R., (2019), Contextualizing the role of universities to regional development: introduction to the special issue. Regional Studies, Regional Science, 6:1, 331-338,.
2. Bezzi, C., (2016), Fare ricerca con i gruppi. Guida all'utilizzo di focus group, brainstorming, Delphi e altre tecniche. Franco Angeli: Milano.
3. Charles, D.R., (2003), Universities and Territorial Development: Reshaping the Regional Role of UK Universities. Local Economy, 18(1), 7-20.
4. Ciriaci, D., (2014), Does University Quality Influence the Interregional Mobility of Students and Graduates? The Case of Italy. Regional Studies, (48), 1592-1608.
5. Corbetta P. (2015), La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Vol. 3: Le tecniche qualitative. Il Mulino, Bologna.
6. Dalkey, N. e Helmer, O., (1963), An experimental application of the Delphi method to the use of experts. Management Science, (9), 458- 467.
7. Dijkstra L. and Poelman H. (2018), Regional typologies overview. Statistics Explained. Eurostat, 13/07/2018 (http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/)
8. Dotti, N.F., Fratesi, U., Lenzi, C. e Percoco, M., (2013), Local Labour Markets and the Interregional Mobility of Italian University Students. Spatial Economic Analysis, (8), 443-468.
9. Goddard, J., Kempton, L., e Vallance, P., (2013), Universities and Smart Specialisation: challenges, tensions and opportunities for the innovation strategies of European regions. Revista vasca de Economía, Basque Government, 83(02), 83-102.
10. Grassi G. (2019), Capitale umano e sviluppo della formazione universitaria in Valle d'Aosta: una valutazione degli stakeholder del mondo produttivo sulla base di un approccio Delphi. Tesi di Laurea magistrale, Università della Valle d'Aosta, a.a. 2019/20.
11. Lodde, S., (2007), Human capital and productivity growth in Italian regional economies: a sectoral analysis. Rivista Internazionale di Scienze Sociali, Anno 116, (2), 211-233.
12. Musolino D, Meester W.J., Pellenbarg P.H. (2020), The mental maps of Italian, German and Dutch entrepreneurs: a comparative perspective. The Annals of Regional Science, 64, pp. 595–613.
13. Musolino D., Silvetti A. (2020), Are Mountain areas attractive for investments? The case of the Alpine provinces in Italy. European Countryside, Vol. 12 (4), pp. 469-493, Dicembre.
14. Valero, A. e Van Reenen, J., (2016), The Economic Impact of Universities: Evidence from Across the Globe, CEP Discussion Paper, 1444.