



Centro Interdipartimentale di Ricerca “Raffaele d’Ambrosio” LUPT
dell’Università degli Studi di Napoli Federico II
NUMERO 2 | ANNO I
LUGLIO/DICEMBRE 2025

Founding Editor	LUPT - Laboratorio di Urbanistica e Pianificazione Territoriale
Casa Editrice	Pioda Imaging Edizioni
Direttore Editoriale	Maria Esposito
Direttore Scientifico	Marina Albanese
Comitato di redazione	Enrica Rapolla
Editorial Board*	Francesco Amati, Roberta Alfano, Vittorio Amato, Flavia Cavaliere, Emanuela Coppola, Irene Di Bernardo, Daniela La Foresta, Sara Lieto, Gianluca Luise, Sara Moccia, Alberto Petrillo, Raffaele Savonardo, Daniela Savy, Monica Varlese.

Sommario

<i>Identità europea: universalismo dei valori o confini dell'in-group? Una riflessione psico-sociale su identità sociale europea e accoglienza di migranti e rifugiati.....</i>	<i>3</i>
DI CARMELA ALTAMURA	
<i>Soft power europeo e ambiguità nazionale: il caso della strategia italiana per l'intelligenza artificiale</i>	<i>12</i>
DI ILARIA BRUNER	
<i>Gli effetti della migrazione regionale selettiva per competenze sulla crescita e la convergenza regionali: Una rassegna</i>	<i>17</i>
DI GIULIO CASTELLANO	
<i>Opzioni semplificate dei costi dalla programmazione 2007-2013 alla programmazione 2021-2027: un esempio di semplificazione amministrativa.....</i>	<i>25</i>
DI ANGELA CASILLO	
<i>Transizioni diseguali: dinamiche territoriali della diffusione delle energie rinnovabili in europa meridionale e centrale</i>	<i>33</i>
DI FEDERICA SANDY CURCIO	
<i>Turismo e vita urbana a napoli: equilibri possibili?.....</i>	<i>39</i>
DI ELENA D'ANDREA	
<i>Valutazione dell'impatto macroeconomico delle Politiche di Coesione in Italia: effetto sul PIL del mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa per il settennato 2014-2020</i>	<i>47</i>
DI FEDERICO GAMARDELLA	
<i>L'evoluzione del Sistema di Accoglienza Integrato (SAI) nell'area interna Alta Irpinia: Analisi e Prospettive</i>	<i>77</i>
DI STEFANO KENJI IANNILLO	
<i>La fragilità nascosta: evoluzione della capacità amministrativa e analisi delle sfide valutative nella gestione e monitoraggio della politica di coesione europea</i>	<i>81</i>
DI JESSICA IMPERATO	
<i>Sostenibilità e intelligenza artificiale: limiti e prospettive alla luce del regolamento UE 2024/1689.....</i>	<i>86</i>
DI FILIPPO MINCIONE	
<i>Da strumento tecnico a leva politica: Evoluzione della valutazione d'impatto delle politiche pubbliche Negli Stati Uniti</i>	<i>91</i>
DI ANTONIA NAPOLITANO	
<i>Politica di coesione e capacità istituzionale: evidenze, criticità e l'esperienza del "centro servizi di supporto territoriale"</i>	<i>96</i>
DI TOMMASO PIZZELLA	
<i>Il diritto a un ambiente sano e la tutela delle generazioni future: nuove prospettive</i>	<i>104</i>
DI STEFANIA TORALDO	
<i>Come le smart cities applicano la IA al turismo: la città di Seul nell'era della digitalizzazione</i>	<i>116</i>
DI LUIGI TORTORA	
<i>Il Voucher Sportivo in Campania: un modello di innovazione sociale nel welfare</i>	<i>123</i>
DI ANNAPAOLA VOTO	
<i>La sostenibilità ambientale nel Piano Strategico Nazionale italiano: una lettura critica degli strumenti della Politica Agricola Comune 2023-2027.....</i>	<i>141</i>
DI CÉLESTINE WILLE	



Identità europea: universalismo dei valori o confini dell'in-group? Una riflessione psico-sociale su identità sociale europea e accoglienza di migranti e rifugiati

di Carmela Altamura

Dipartimento di Scienze Politiche, Corso di Dottorato in Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo, XXXIX ciclo, Napoli, Italia, carmela.altamura@unina.it

Abstract

Sebbene si fondi su valori di solidarietà ed uguaglianza, l'identità europea delinea nuovi confini di gruppo, che possono condurre a ostilità e doppi standard nell'accoglienza. Seguendo l'approccio dell'identità sociale, l'articolo analizza la letteratura psicosociale su identità europea e accoglienza evidenziando l'importanza di promuovere un'identità fondata su valori e obiettivi condivisi.

Although rooted in values of solidarity and equality, European identity outlines new group boundaries that can lead to hostility and double standards in the welcoming processes. Following the social identity approach, the article analyses socio-psychological literature on EU identity and welcoming, emphasizing the need to foster an identity based on shared values and goals.

Introduzione

Il processo di integrazione europea è nato principalmente con finalità economiche e politiche; tuttavia, esso ha progressivamente assunto anche una dimensione identitaria per i cittadini degli Stati membri. L'Unione Europea ha infatti creato una situazione di interdipendenza positiva in ambito politico ed economico, attraverso la creazione di istituzioni sovranazionali e forme stabili di cooperazione e, al contempo, fornito un livello sovraordinato di identificazione per i cittadini degli Stati membri (Licata e Klein, 2002). L'Unione Europea è un'entità target di identificazione che, in quanto identità collettiva sovranazionale, si situa ad un più alto livello di astrazione rispetto all'identità nazionale. In altre parole, la relazione tra gruppo nazionale e sovranazionale può essere concepita come due cerchi concentrici, uno dentro l'altro, in cui l'identità sovraordinata tiene al suo interno quella nazionale (La Barbera e Cariota Ferrara, 2015). Per questo motivo, l'identificazione con l'UE può sia coesistere con l'identità nazionale che fungere da elemento di coesione tra gli Stati membri, promuovendo relazioni intergruppi positive (Gaertner et al., 2000). In linea con questa prospettiva, è ampiamente riconosciuto in letteratura che l'identificazione con l'UE migliora gli atteggiamenti nei confronti di migranti intraeuropei (ad esempio, Curtis, 2014, 2024) e favorisce la cooperazione tra cittadini di diversi paesi membri, innalzando i livelli di fiducia percepita (La Barbera e Cariota Ferrara, 2012; La Barbera et al., 2014). Tuttavia, resta controversa la relazione tra identificazione con l'UE e atteggiamenti verso i gruppi percepiti come esterni all'in-group europeo, ossia migranti, rifugiati e richiedenti asilo provenienti da Paesi terzi. L'Europa è una delle principali destinazioni per coloro che si spostano dal proprio paese di origine per fuggire da guerre e conflitti o cercare condizioni di vita migliori oltre confine. Sebbene i flussi migratori possano rappresentare un'opportunità (ad esempio per sopprimere alla carenza di manodopera e all'invecchiamento della popolazione), soprattutto a seguito della crisi dei rifugiati del 2015, il discorso predominante inquadra l'arrivo di migranti e profughi come un'invasione e una minaccia culturale, legittimando la paura di coloro che percepiscono i nuovi arrivati come una minaccia al benessere e alla sicurezza. In questo quadro, le evidenze empiriche presenti in letteratura mostrano che l'identificazione con l'UE può avere un ruolo ambivalente: da un lato, richiama valori di apertura e solidarietà favorendo atteggiamenti maggiormente positivi anche verso migranti e rifugiati extraeuropei; dall'altro, può innescare processi di esclusione delimitando nuovi confini di gruppo. Questa ambivalenza apre interrogativi sul contenuto e sugli effetti dell'identità europea nei confronti di gruppi non-europei, il quale costituisce il focus centrale di questo articolo.

Identità sociale europea, valori europei e atteggiamenti verso migranti e rifugiati

Gli psicologi sociali hanno da tempo riconosciuto l'importanza delle dinamiche legate all'identità sociale nelle relazioni intergruppi. Già negli anni '70 Tajfel dimostrò, attraverso i due esperimenti che vanno sotto il nome di *paradigma dei gruppi minimi*, che la categorizzazione ossia la semplice distinzione noi-loro genera discriminazione intergruppi. Dagli studi di Tajfel sui gruppi minimi, nacquero le teorie divenute in seguito note come approccio dell'identità sociale – ossia Social Identity Theory (SIT; Tajfel, 1978; Tajfel e Turner, 1979) e Self-categorization Theory (SCT; Turner, et al., 1987) – ancora oggi utilizzate per l'analisi delle relazioni intergruppi. Alla base dell'approccio dell'identità sociale e dei successivi sviluppi vi è l'idea che una parte dell'identità degli individui, definita identità sociale, derivi dall'appartenenza ai gruppi. In altre parole, all'immagine che l'individuo ha di sé stesso concorrono anche aspetti legati ai gruppi a cui l'individuo sente di appartenere.

La Teoria della categorizzazione del Sé, che approfondisce i processi legati all'identificazione con il gruppo, suggerisce che, quando le persone si percepiscono come membri di un gruppo, attivano processi di *"ristrutturazione del sé"* e adottano norme e valori del gruppo (Turner, 1984). Pertanto, l'appartenenza ai gruppi fornisce, oltre che indicazioni su chi è l'individuo nel mondo, anche una base valoriale e normativa che guida atteggiamenti e comportamenti intergruppi; questo permette agli individui di ridurre l'incertezza offrendo loro una guida su chi sono e come orientarsi nel mondo (Hogg, 2007). Alla base del processo di integrazione europea c'è il superamento dei confini nazionali attraverso la cooperazione fra gli Stati membri per promuovere la pace, la prosperità e la stabilità nel continente. L'UE nasce attorno ad un'aura di valori condivisi di solidarietà e multiculturalismo che costituiscono il nucleo valoriale di questa identità sovraordinata che tiene insieme le diversità storiche e sociali in un più ampio quadro politico-istituzionale. Pertanto, secondo una prospettiva di identità sociale, coloro che si identificano con l'UE dovrebbero avere atteggiamenti maggiormente positivi verso migranti o rifugiati, poiché aderiscono ai valori dell'UE. In linea con questa prospettiva, alcuni studi mostrano che l'identità europea, a differenza dell'identità nazionale, si associa maggiormente ad atteggiamenti e intenzioni positive verso migranti e rifugiati. Ad esempio, Quintelier e Dejaeghere (2008) hanno condotto uno studio su oltre 6000 studenti dimostrando che ad una maggiore identificazione con l'UE corrisponde una maggiore tolleranza nei confronti delle minoranze etniche e dei migranti. In linea con questi risultati, Curtis (2014) ha dimostrato che una maggiore identificazione con l'UE si associa ad atteggiamenti positivi nei confronti di migranti e rifugiati in generale. Infatti, sebbene i risultati abbiano mostrato un effetto positivo più forte verso i cittadini dell'UE, l'identità europea era anche associata ad atteggiamenti positivi verso coloro che provenivano da paesi extra-europei. Inoltre, il legame positivo tra l'identificazione europea e opinioni favorevoli nei confronti dei migranti era più forte nei paesi con una maggiore durata di adesione all'UE. Risultati simili emergono anche da studi più recenti. In uno studio condotto in quattro paesi europei, Konings e colleghi (2023) hanno dimostrato che una maggiore identificazione con l'UE predice atteggiamenti maggiormente positivi nei confronti di migranti provenienti da paesi europei e non europei e che questa relazione è mediata dall'effetto che l'identità europea ha sulla minaccia realistica e simbolica. In altre parole, l'identificazione con l'UE riduce la percezione di minaccia favorendo atteggiamenti maggiormente positivi verso i migranti in generale, seppur un effetto maggiore riguarda gli individui provenienti da altri paesi europei. In linea con questa prospettiva, si collocano anche gli studi che esplorano la relazione tra identità europea e atteggiamenti verso le politiche di immigrazione e asilo, che possiamo considerare una proxy del pregiudizio. In uno studio in Portogallo, Pinto e colleghi (2020) mostrano che l'identità europea si associa negativamente alla percezione di minaccia culturale e realistica (la credenza che l'immigrazione riduca i posti di lavoro per la popolazione ospitante), e positivamente con il sostegno a politiche europee di accoglienza più inclusive, attraverso una maggiore preoccupazione umanitaria e la percezione di un vantaggio economico legato all'immigrazione. Recenti studi hanno anche sottolineato l'influenza delle politiche a livello nazionale nel plasmare gli atteggiamenti dei cittadini. In uno studio che coinvolgeva 22 paesi, Visintin e colleghi (2019) hanno scoperto che l'identificazione con l'Europa si associa più fortemente a bassi livelli di pregiudizio nei paesi con politiche di immigrazione tolleranti ed inclusive. Secondo gli autori le politiche incarnano norme sociali per i cittadini comunicando che qualcosa – in questo caso l'accoglienza e l'inclusione dei migranti – è o non è socialmente approvato, influenzando atteggiamenti e opinioni dei cittadini. Questi risultati

mostrano l'importanza delle politiche nel plasmare gli atteggiamenti degli individui e suggeriscono che ridurre pregiudizi e discriminazione necessita di una risposta coerente attorno ai valori di solidarietà ed accoglienza anche a livello nazionale.

Identità sociale europea e discriminazioni verso i gruppi esterni

Nell'ambito della letteratura psico-sociale, l'idea che l'UE promuova valori di solidarietà e multiculturalismo ha guidato numerosi studi relativi all'identità europea e al suo legame con minori livelli di pregiudizio; tuttavia, la letteratura su questo tema ha fornito anche evidenze contrapposte. In uno dei primissimi studi sull'identità europea, Licata e Klein (2002) hanno riscontrato che ad una maggiore identificazione corrispondono livelli più bassi di tolleranza nei confronti di migranti (intra ed extraeuropei). In particolare, la maggioranza dei partecipanti ha associato l'UE alla diversità culturale e a valori universalistici, ma successivamente, coloro che si identificavano maggiormente con l'UE hanno tradito tali valori esprimendo atteggiamenti xenofobi. Sebbene lo studio abbia considerato un campione molto piccolo e non rappresentativo – portando a numerose critiche in letteratura – esso suggerisce che identificarsi con l'Europa, riconoscere e aderire ai suoi valori, non è incompatibile con l'espressione di pregiudizio verso chi migra in Europa da paesi terzi. In uno studio volto a comprendere le crescenti proteste anti-rifugiati in Europa a seguito della crisi dei rifugiati del 2015, Hasbún López e colleghi (2019) hanno esaminato come i diversi livelli di inclusività delle identità di gruppo (nazionale, europea e globale) siano correlati alle intenzioni di partecipare all'azione collettiva contro i rifugiati tra i nativi europei. In particolare, gli autori hanno considerato il ruolo di mediazione dell'autoctonia (credenza che i primi abitanti di un territorio abbiano maggiori diritti) e il ruolo di moderazione della minaccia percepita, uno dei principali fattori noti in letteratura per generare atteggiamenti ostili verso migranti e rifugiati. Utilizzando un campione di quasi 2000 nativi europei provenienti da 11 paesi, gli autori hanno confermato che la minaccia è il principale e il più forte motore dell'azione collettiva contro i rifugiati, sebbene le credenze autoctone aggiungano un contributo significativo alla spiegazione dell'azione collettiva sugli effetti della minaccia. Infatti, l'associazione positiva tra autoctonia e azione collettiva era presente solo per quei partecipanti che percepivano i rifugiati come una minaccia per la cultura e la sicurezza. Al contrario, per coloro che non percepivano i rifugiati come una minaccia, l'autoctonia non era correlata alle intenzioni di partecipare all'azione collettiva. In linea con gli studi precedenti, l'identificazione nazionale era correlata a una maggiore approvazione delle credenze autoctone e a loro volta legate a intenzioni più forti di partecipare all'azione collettiva contro i rifugiati. Per quanto attiene invece all'identità europea, in alcuni paesi, l'associazione tra identificazione con l'UE e autoctonia era negativa (in particolare in Grecia, ma mostrava un andamento negativo anche in Belgio), mentre era positiva in altri paesi (in particolare in Italia e Paesi Bassi). Ciò suggerisce che l'UE a volte può funzionare come una categoria inclusiva, promuovendo il multiculturalismo, il pluralismo e l'accettazione dei nuovi arrivati, mentre in altri contesti può funzionare come una categoria escludente, in cui i confini del continente sono usati come un modo per escludere i nuovi arrivati da paesi non europei. Questi risultati trovano una spiegazione teorica nell'approccio dell'identità sociale secondo cui la discriminazione intergruppi ha origine dalla categorizzazione sociale – ossia la percezione di una discontinuità “noi” vs “loro” – dalla quale derivano numerosi processi psicologici che portano a favorire il proprio in-group e/o a discriminare l'out-group, al fine di proteggere un'immagine di sé positiva. L'UE ha creato – accanto alla dimensione nazionale (es. italiani e non italiani) – una nuova differenziazione intergruppi in cui la linea di demarcazione è situata tra Europei e non-Europei. Quando questa cate-

gorizzazione è saliente, l'identità Europa avvicina i popoli degli Stati membri fornendo un in-group comune ma esacerba i rapporti con i gruppi non europei, che sono visti come un out-group e verso il quale non si estendono valori di solidarietà e accoglienza. Importanti suggerimenti relativi ai meccanismi psicologici del rifiuto dei migranti non europei emergono anche dagli studi di Kende e colleghi (2019) che hanno testato empiricamente l'influenza di due modalità di identificazione: *l'attaccamento*, che si riferisce al legame emotivo e all'identificazione con l'in-group, e *la glorificazione* che comporta non solo un forte legame emotivo e un impegno affettivo verso l'in-group, ma anche la convinzione che l'in-group sia migliore e più degno degli altri gruppi. I risultati hanno dimostrato che la glorificazione come stile di identificazione si associava ad una maggiore ostilità nei confronti dell'out-group; tuttavia, la glorificazione nazionale era un predittore più forte rispetto alla glorificazione europea. In altre parole, i risultati dello studio mostrano che l'effetto dell'identità europea è positivo sugli atteggiamenti verso migranti e rifugiati solo quando questo legame non emerge nella forma di glorificazione europea. Tuttavia, gli effetti della glorificazione sono attenuati per coloro che hanno atteggiamenti generalmente positivi verso l'UE.

Identità sociale europea, contenuto dell'identità e atteggiamenti verso migranti e rifugiati non europei

Quando un individuo afferma di sentirsi europeo, sappiamo solo che quest'ultimo sente un legame con il gruppo, ma nulla sappiamo rispetto al contenuto di questa categoria sociale. La ricerca infatti ha concentrato gli sforzi più nello studio degli effetti dell'identità europea – spesso misurando solo la forza dell'identificazione con l'UE – che sull'analisi del suo contenuto. Una proposta teorica interessante, che ha fornito la cornice teorica di partenza di studi specifici sull'UE, è quella di Brewer e colleghi (2004). Gli autori distinguono tra entitatività essence-based che si focalizza su ciò che i gruppi sono, ed è dunque basata su caratteristiche comuni e/o su una storia comune, ed una agency-based, focalizzata invece su ciò che i gruppi fanno; pertanto, a differenza della precedente, quest'ultima si fonda sulla condivisione di obiettivi e azioni collettive volte a raggiungerli. Partendo da questi presupposti teorici, sono stati condotti esperimenti su due contenuti della categoria sociale "europei": *common heritage*, in cui l'entitatività dell'UE è essence-based, orientata al passato e centrata sulla convinzione che gli Europei condividono tradizioni, religioni e in generale una storia comune, e *common-project*, che si fonda sull'idea che gli Europei condividono obiettivi di carattere sociale, economico e politico ed è dunque orientata al futuro (La Barbera et al., 2014; La Barbera, 2015). I risultati mostrano che l'identità europea basata su un progetto comune favorisce la cooperazione tra cittadini di diversi paesi europei e influenza positivamente gli atteggiamenti verso l'integrazione e l'allargamento dell'UE. Questi studi suggeriscono che il contenuto di questa identità influenza significativamente gli effetti sugli atteggiamenti degli individui. In linea con questa prospettiva, il contenuto dell'identificazione può modellare gli esiti individuali anche sugli atteggiamenti verso gruppi esterni. Di recente, Mayer e colleghi, (2024) hanno condotto uno studio con metodi misti, esplorando il contenuto dell'identità europea e la relazione con gli atteggiamenti verso i rifugiati. I risultati hanno mostrato che coloro che hanno un'identità europea più civica – ossia fondata sulla comunanza di regole, leggi e diritti – mostrano livelli più bassi di pregiudizio, rispetto a quelli che guardano all'identità europea con riferimento ad aspetti culturali (ad esempio l'esistenza di una cultura europea condivisa). L'identità europea basata sull'ascendenza (ad esempio avere genitori o bisnonni provenienti da un paese europeo) ha registrato i livelli maggiori di pregiudizio. Questi risultati suggeriscono che guardare agli Europei come un insieme di popoli che condivide un assetto politico-istituzionale finalizzato alla pace e alla

prosperità faccia leva sui valori condivisi e renda meno salienti le differenze etniche e culturali, riducendo la percezione dei rifugiati come alterità dell'in-group.

Il caso dell'Ucraina: identità sociale europea e doppio standard

A seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, l'UE ha attivato la Direttiva sulla Protezione Temporanea (Direttiva 2001/55/CE) che ha portato milioni di ucraini a trovare rifugio in Europa (UNHCR, 2024). Diversamente da quanto osservato in altre crisi umanitarie, la risposta all'arrivo dei rifugiati ucraini è stata positiva: i cittadini europei hanno generalmente approvato le politiche dell'UE e hanno attivato pratiche di solidarietà e assistenza in favore degli ucraini (De Coninck, 2023; Bolzoni et al., 2023). Questa sorprendente solidarietà ha portato ad una proliferazione di studi finalizzati a comprendere i meccanismi psicologici coinvolti. In due studi condotti in Belgio, Politi et al. (2023) hanno mostrato che l'identificazione europea predice direttamente e indirettamente l'intenzione di aiutare gli ucraini. In particolare, l'analisi degli effetti indiretti mostra che l'identificazione con l'UE favorisce empatia e una percezione di similarità che motiva le persone all'aiuto umanitario. Questi risultati sono coerenti con gli studi di Sinclair e colleghi (2023) che hanno esplorato le intenzioni di aiuto verso gli ucraini e i rifugiati provenienti dallo Yemen. I risultati hanno mostrato che i partecipanti erano più disposti ad aiutare, assumere ed accogliere i rifugiati ucraini rispetto a quelli provenienti dallo Yemen perché percepivano gli ucraini come più simili. Inoltre, la narrativa dominante ha rappresentato gli ucraini in maniera diversa da rifugiati provenienti da altri luoghi: la comunicazione nei media ha infatti posto l'accento su aspetti legati all'ingiustizia vissuta dagli ucraini, piuttosto che su una minaccia alla sicurezza, come spesso avviene per altri gruppi di rifugiati (Iberi e Saddam, 2022). Anche le parole della Presidente Von Der Leyen sono state forti: rivolgendosi al Presidente Zelensky dice *"L'Ucraina appartiene alla famiglia europea. [...] L'Ucraina è un'amica, lo sappiamo molto bene. L'Ucraina condivide i nostri valori"* per poi definire una demarcazione netta tra noi (gli europei e gli ucraini), e la Russia: *"questo è uno scontro tra lo stato di diritto e lo stato delle armi; tra democrazia e autocrazia; tra un ordine basato su regole e un mondo di effera aggressione. [...] È in gioco il destino dell'Ucraina, ma in gioco c'è anche il nostro destino. Dobbiamo mostrare il potere che risiede nelle nostre democrazie"* (Balducci, 2022). Da una prospettiva di identità sociale, la percezione di vicinanza geografica e culturale, sostenuta anche dal discorso istituzionale e mediatico, potrebbe aver portato ad una ricategorizzazione dell'in-group europeo, in cui la solidarietà verso gli ucraini sarebbe espressione di un favoritismo verso l'in-group. In questo caso, coloro che si identificano con l'UE dovrebbero mostrare una tendenza a favorire i rifugiati ucraini rispetto a quelli provenienti da altri luoghi. In linea con questa prospettiva, prove empiriche mostrano che, nel contesto della crisi ucraina, hanno avuto luogo due distinti processi psicologici: da un lato, in linea con precedenti studi, l'identificazione con l'UE favorisce l'adozione di una visione egualitaria che, a sua volta, promuove un atteggiamento positivo verso l'accoglienza degli ucraini; dall'altro, coloro che percepiscono gli ucraini come parte dell'in-group (ovvero coloro che percepiscono un basso grado di separazione tra l'Ucraina e l'UE) tendono a favorire gli ucraini rispetto ad altre categorie di rifugiati (Altamura e La Barbera, 2025). Pertanto, la solidarietà verso gli ucraini si configura come un doppio standard che affonda le sue radici in processi psicologici legati all'identità sociale: coloro che mostrano un favoritismo nei confronti degli ucraini li percepiscono come membri dell'in-group europeo e gli altri rifugiati come out-group. Alla luce di questi risultati, il doppio standard applicato ai rifugiati ucraini sembra derivare non da una discriminazione tra categorie di rifugiati, ma tra in-group e out-group, dando luogo a fenomeni, come il favoritismo in-group, con-

nessi alla salienza della categorizzazione nel contesto della crisi ucraina (ossia europei vs non-europei). Questi risultati sono in linea con gli studi che mostrano che la guerra in Ucraina ha innalzato i livelli di identificazione con l'UE e ha avuto effetti positivi sugli atteggiamenti verso l'UE, portando a un cosiddetto “*rallying around the EU flag*” contro un nemico comune, ovvero la Russia (Steiner et al., 2023; La Barbera et al., 2025). Nel loro insieme gli studi condotti sull'identità europea e gli atteggiamenti verso i rifugiati ucraini mostrano, da un lato, l'importanza delle politiche nel plasmare l'opinione pubblica, dall'altro, l'influenza delle categorizzazioni sociali salienti nelle narrative dominanti che, come suggerito dai teorici dell'identità sociale, possono favorire o sfavorire relazioni intergruppi positive.

Conclusioni

In linea con l'essenza stessa dell'UE, la letteratura suggerisce che l'identità europea protegga da atteggiamenti anti-immigrati, promuovendo l'adesione a valori di solidarietà e multiculturalismo; tuttavia, l'effetto potenzialmente protettivo dell'identificazione europea può essere modellato e/o ridotto da diversi fattori. Possono incidere, ad esempio, fattori di contesto, come la coerenza tra i valori professati dall'UE e le politiche effettivamente implementate (a livello europeo ma anche nazionale) o la durata di adesione all'UE. Al contempo, concorrono fattori legati alla forma dell'identificazione (glorificazione o attaccamento) o al contenuto di questa categoria. Pochi studi hanno analizzato il contenuto dell'identità europea; tuttavia, gli studi presenti in letteratura sottolineano l'importanza di favorire una visione dell'UE fondata su una comunione di obiettivi e di valori piuttosto che su una storia comune o una somiglianza tra i popoli. Questa visione, oltre a favorire i rapporti tra i cittadini degli Stati membri, favorisce l'accoglienza di individui provenienti da paesi terzi. Inoltre, gli studi sull'identità europea hanno misurato solo la forza dell'identità europea trascurando la multidimensionalità di questo costrutto. Studi futuri potrebbero utilizzare proposte di misurazione in linea con questa visione al fine di fornire un'analisi più completa degli effetti dell'identificazione con l'UE (vedi La Barbera e Capone, 2016). Infine, poiché gli atteggiamenti verso migranti e rifugiati variano in relazione al paese di provenienza di questi ultimi e alle narrazioni in cui si inserisce la crisi umanitaria, è necessario analizzare gli atteggiamenti verso gli specifici gruppi avvalendosi, ove possibile, anche di strumenti qualitativi (König, 2024).

Bibliografia

- Altamura, C., and La Barbera, F. (2025). Identification with the EU and attitudes towards Ukrainian refugees: egalitarian solidarity or double standard. *International Journal of Social Psychology*, 40(2-3), doi: [10.1177/02134748251340189](https://doi.org/10.1177/02134748251340189)
- Bolzoni, M., Donatiello, D., and Giannetto, L. (2023). The dark side of solidarity: Ambivalences and double standards in the Ukrainian refugee crisis in Italy. *Partecipazione e conflitto*, 16(3), 451-469, doi: : 10.1285/i20356609v16i3p451
- Brewer, M.B., Hong, Y. and Li, Q. (2024) 'Dynamic entitativity: Perceiving groups as actors', in Yzerbyt, V., Judd, C.M. and Corneille, O. (eds.) *The psychology of group perception: Contributions to the study of homogeneity, entitativity, and essentialism*. New York: Psychology Press, pp. 19–29,
- De Coninck, D. (2023). The refugee paradox during wartime in Europe: How Ukrainian and Afghan refugees are (not) alike. *International Migration Review*, 57(2), pp. 578-586, doi: : 10.1177/01979183221116874.

- Hasbún López, P., Martinović, B., Bobowik, M., Chryssochoou, X., Cichocka, A., Ernst Vintila, A., ... and Žeželj, I. (2019). Support for collective action against refugees: The role of national, European, and global identifications, and autochthony beliefs in *European Journal of Social Psychology*, 49(7), pp. 1439-1455, doi: 10.1002/ejsp.2608.
- Hogg, M.A. (2007) 'Uncertainty–identity theory', in Zanna, M.P. (ed.) *Advances in experimental social psychology*, vol. 39. San Diego, CA: Academic Press, pp. 69–126, doi: [10.1016/S0065-2601\(06\)39002-8](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(06)39002-8).
- Iberi, D. and Saddam, R. (2022). Media framing of refugees: Juxtaposing Ukrainian and African refugees in the wake of Russia-Ukraine conflict. *Journal of Central and Eastern European African Studies*, 2(4), pp. 48-63, doi: [10.59569/jceas.2022.2.4.115](https://doi.org/10.59569/jceas.2022.2.4.115).
- Kende, A., Hadarics, M., and Szabó, Z. P. (2019). Inglorious glorification and attachment: National and European identities as predictors of anti and pro immigrant attitudes. *British Journal of Social Psychology*, 58(3), pp. 569-590, doi: 10.1111/bjso.12280.
- Konings, R., De Coninck, D., and D'haenens, L. (2023). The role of European and national identity and threat perceptions in attitudes towards immigrants. *Journal of Contemporary European Studies* 31(2), pp. 446-460, doi: 10.1080/14782804.2021.2007058.
- König, P. (2024). Forms of national and European identity: A research note reviewing literature of cross-national studies. *Nationalities Papers*, 52(4), pp. 707-734, doi: doi:10.1017/nps.2023.66.
- La Barbera, F., (2025). Framing the EU as common project vs. common heritage: Effects on attitudes towards the EU deepening and widening. *The Journal of Social Psychology*, 155(6), pp. 617-635, doi: 10.1080/00224545.2015.1041446.
- La Barbera F., Altamura C. and Riverso R. (2025). Feeling Threatened by the War in Ukraine: A Study in Italy on Identification, Entitativity and Attitudes Toward the EU. *Europe's Journal of Psychology*, 21(1), pp. 25–39, doi: 10.5964/ejop.13279.
- La Barbera, F., and Capone, V. (2016). Five dimensions of European identity: A contribution to the Italian adaptation and validation of the in-group identification scale. *Europe's Journal of Psychology*, 12(2), 288-303, doi: 10.5964/ejop.v12i2.1058.
- La Barbera, F., and Ferrara, P. C. (2012). Being European in a social dilemma: The effect of European identity on cooperation. *TPM: Testing, Psychometrics, Methodology in Applied Psychology*, 19(3), 165-175, doi: 10.4473/TPM19.3.2.
- La Barbera, F. and Cariota Ferrara, P. (eds.) (2015) *Psicologia sociale dell'Unione Europea*. Milano: FrancoAngeli.
- La Barbera, F., Cariota Ferrara, P., and Boza, M. (2014). Where are we coming from versus who we will become: The effect of priming different contents of European identity on cooperation. *International Journal of Psychology*, 49(6), pp. 480-487, doi: 10.1002/ijop.12073.
- Licata, L., and Klein, O. Does European citizenship breed xenophobia? European identification as a predictor of intolerance towards immigrants. *Journal of community & applied social psychology*, 12(5), pp. 323-337, doi: 10.1002/casp.684
- Mayer, A. M., Körner, A., and Jugert, P. (2024). What does it mean to be European? How identity content shapes adolescent's views towards immigrants and support for the EU, *Political Psychology*, 46(4), pp. 1-19, doi: 10.1111/pops.13041.
- Pinto, I. R., Carvalho, C. L., Dias, C., Lopes, P., Alves, S., De Carvalho, C., and Marques, J. M. (2020). A path toward inclusive social cohesion: The role of European and national identity on contesting vs. accepting European migration policies in Portugal. *Frontiers in Psychology*, 11, pp. 1-13, doi: [10.3389/fpsyg.2020.01875](https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.01875).
- Politi, E., Gale, J., Roblain, A., Bobowik, M., and Green, E. G. (2023). Who is willing to help Ukrainian refugees and why? The role of individual prosocial dispositions and superior-

- dinate European identity. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 33(4), pp. 940-953, doi: 10.1002/casp.2689.
- Quintelier, E., and Dejaeghere, Y. (2008). Does European citizenship increase tolerance in young people?. *European Union Politics*, 9(3), 339-362, doi: 10.1177/1465116508093488.
- Baldacci, R. (2022) 'Due mesi di guerra in Ucraina attraverso le parole di Ursula von der Leyen', *Eunews*, 25 April. Available at: <https://www.eunews.it/2022/04/25/due-mesi-di-guerra-in-ucraina-attraverso-le-parole-di-ursula-von-der-leyen/>
- Sinclair, S., Granberg, M., and Nilsson, T. (2023). Love thy (Ukrainian) neighbour: Willingness to help refugees depends on their origin and is mediated by perceptions of similarity and threat. *British Journal of Social Psychology*, 63(2), pp. 499-517, doi: 10.1111/bjso.12691.
- Steiner, N. D., Berlinschi, R., Farvaque, E., Fidrmuc, J., Harms, P., Mihailov, A., ... and Stanek, P. (2023). Rallying around the EU flag: Russia's invasion of Ukraine and attitudes toward European integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61(2), 283-301, doi: 10.1111/jcms.13449.
- Tajfel, H.E. (1978) *Differentiation between social groups: Studies in the social psychology of intergroup relations*. London: Academic Press.
- Tajfel, H. and Turner, J.C. (1979) 'An integrative theory of inter-group conflict', in Austin, W.G. and Worchel, S. (eds.) *The social psychology of intergroup relations*. Monterey, CA: Brooks/Cole, pp. 33–47.
- Tajfel, H. and Turner, J.C. (1986) 'The social identity theory of intergroup behaviour', in Austin, W.G. and Worchel, S. (eds.) *Political Psychology*. 2nd edn. Chicago: Nelson-Hall, pp. 7–24.
- UNHCR. Operational Data Portal. (2024). Ukraine Refugee Situation. Available at: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (accessed 3 June 2025).
- Visintin, E. P., Green, E. G., and Sarrasin, O. (2018). Inclusive normative climates strengthen the relationship between identification with Europe and tolerant immigration attitudes: Evidence from 22 countries. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 49(6), 908-923, doi: [10.1177/0022022117731092](https://doi.org/10.1177/0022022117731092).



AI generated - https://www.magnific.com/premium-ai-image/ai-chip-europe-map_327404245.htm#fromView=search&page=1&position=17&uuid=9269025f-e-dc2-4e9c-8c6a-ef0ce0813c3f&query=intelligenza+artificiale+italia

Soft power europeo e ambiguità nazionale: il caso della strategia italiana per l'intelligenza artificiale

di Ilaria Bruner

Dipartimento di Scienze Politiche, Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo, Ciclo 40, Napoli, Italia, celestine.wille@unina.it

Abstract

Negli ultimi anni, l'intelligenza artificiale è divenuta un ambito strategico prioritario per l'Unione Europea, non solo sotto il profilo economico e tecnologico, ma anche come terreno di definizione valoriale e regolativa. Le strategie nazionali dei Paesi membri rappresentano, in questo contesto, strumenti chiave tanto per l'attuazione delle politiche europee, quanto per l'espressione di specifici orientamenti culturali, normativi e geopolitici. L'articolo propone un'interpretazione delle strategie IA come indicatori di soft power, esplorando il caso italiano attraverso un'analisi qualitativa, supportata da strumenti di *textual analysis* e rappresentazioni lessicali, del documento strategico nazionale.

In recent years, artificial intelligence has become a strategic priority for the European Union, not only from an economic and technological perspective but also as a field for the articulation of normative values and regulatory frameworks. In this context, the national strategies of Member States serve as key instruments not only for implementing European policies but also for expressing specific cultural, normative, and geopolitical orientations. This article offers an interpretation of AI strategies as indicators of soft power, examining the Italian case through a qualitative analysis, supported by textual analysis tools and lexical representations, of the national strategic document.

Introduzione

Negli ultimi anni, l'intelligenza artificiale (IA) si è affermata come una delle tecnologie più pervasive e trasformative della contemporaneità, incidendo in profondità non solo sulle dinamiche economiche e produttive, ma anche sugli assetti epistemologici, normativi e geopolitici globali (Cave & ÓhÉigeartaigh, 2018; Almanda, 2025). A differenza di precedenti innovazioni digitali, l'IA introduce forme di autonomia decisionale algoritmica che ridefiniscono il rapporto tra umano e macchina, sollevando nuove questioni di natura etica, giuridica e politica (Floridi, 2020; Binns et al., 2018).

In tale contesto, le strategie per la regolazione e promozione dell'IA devono essere interpretate non solo come strumenti tecnico-normativi, ma come dispositivi simbolici e narrativi che riflettono visioni politiche, istituzionali e culturali di lungo periodo: esse definiscono le priorità di intervento, strutturano la percezione pubblica dell'innovazione tecnologica e contribuiscono al posizionamento dei singoli Stati nello scenario internazionale (Ulnicane et al., 2021; Dafoe, 2018). Ne consegue che esse non sono mai pienamente neutrali, ma incorporano orientamenti valoriali, modelli di cittadinanza e rappresentazioni del futuro.

A livello europeo, l'elaborazione di un modello di governance dell'IA si è articolata attorno a una grammatica regolativa centrata sulla persona, la trasparenza e la tutela dei diritti fondamentali. Documenti chiave come le Linee guida etiche dell'HLEG (2019), il Libro bianco sull'IA (Commissione Europea, 2020) e l'Artificial Intelligence Act (2021–2024) esprimono la volontà di costruire una “terza via” europea, alternativa tanto al modello statunitense, dominato dalle big tech, quanto a quello cinese, fondato sull'integrazione tra IA e controllo statale (Cath et al., 2018; Bellanova et al., 2022).

Tale impostazione riflette una più ampia strategia dell'Unione Europea finalizzata a esercitare un ruolo globale attraverso la promozione di standard normativi e valori universali, in linea con la nozione di *normative power Europe* (Manners, 2002). In ambito digitale, questa vocazione si intreccia con obiettivi di autonomia strategica, sicurezza tecnologica e resilienza sistemica, in un contesto caratterizzato da crescente competizione geopolitica e instabilità multilaterale (Bradford, 2020; Mügge, 2024). Le strategie nazionali degli Stati membri si collocano entro questo quadro, ma ne riflettono una pluralità di declinazioni, condizionate da traiettorie storiche, istituzioni e priorità locali. Analizzarle consente di comprendere, al tempo stesso, le convergenze e le tensioni che attraversano la costruzione di una governance europea dell'intelligenza artificiale.

Obiettivo della ricerca e metodologia

Sulla base delle premesse discusse, questo contributo intende approfondire in che modo le strategie nazionali per l'intelligenza artificiale possano agire come strumenti di proiezione valoriale e posizionamento politico, contribuendo alla costruzione del soft power europeo. L'attenzione si concentra in particolare sul caso italiano, scelto per la sua posizione intermedia tra l'adesione al paradigma etico promosso dall'Unione Europea e la ricerca di un'autonomia tecnologica funzionale allo sviluppo economico nazionale.

Dal punto di vista teorico, l'analisi si colloca all'incrocio tra la letteratura sulla *normative power Europe* (Manners, 2002) e quella sul *soft power* (Nye, 2004), assumendo che le strategie sull'IA possano essere lette non solo come strumenti di policy settoriale, ma come espressioni simboliche e narrative di un determinato modello di società. Il caso italiano si presta a una riflessione particolarmente interessante in questa direzione, data la sua ambivalenza che apre interrogativi circa la chiarezza della visione sottesa, la coerenza tra obiettivi e strumenti, e il contributo effettivo alla costruzione di un soft power europeo unitario e riconoscibile.

L'approccio metodologico qualitativo si fonda su un'analisi interpretativa del testo strategico attraverso gli strumenti della *textual policy analysis*, con l'intento di ricostruire il quadro discorsivo dominante. La riflessione è inoltre supportata da un'esplorazione quantitativa delle ricorrenze semantiche chiave, rappresentate visivamente in forma sintetica per mettere in luce l'equilibrio – o squilibrio – tra le diverse dimensioni della narrazione.

Risultati

La *Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2022–2024*, redatta da un gruppo di esperti nominato dal Ministero dello Sviluppo Economico e aggiornato nel quadro della programmazione europea 2021–2027, si struttura intorno a sei macro-ambiti di intervento (ricerca, trasferimento tecnologico, formazione, PA, industria e cooperazione internazionale) e definisce 24 raccomandazioni operative. L'elaborazione della *word cloud* (Figura 1) mostra una netta predominanza di termini riconducibili alla dimensione tecnico-industriale. Parole come *ricerca*, *ecosistema*, *imprese*, *mercato*, *tecnologie* e *innovazione* occupano una posizione centrale. Tale orientamento riflette una narrazione fortemente ancorata alla crescita economica e alla promozione della competitività tecnologica, coerente con l'obiettivo di rafforzare l'autonomia strategica nazionale nel quadro della sovranità digitale europea. Come sottolineato nel documento, lo sviluppo di un ecosistema nazionale dell'IA rappresenta una priorità per sostenere la capacità di innovazione dell'Italia e posizionarla tra i Paesi guida a livello europeo e globale (MiSE, 2021). Questa impostazione si innesta inoltre nella cornice più ampia del *Piano Nazionale della Ricerca* (PNR) e del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), che destina alla digitalizzazione circa 40 miliardi di euro, di cui una parte consistente (Missione 1, Componente 2) riguarda proprio IA, *cloud* e *big data*.

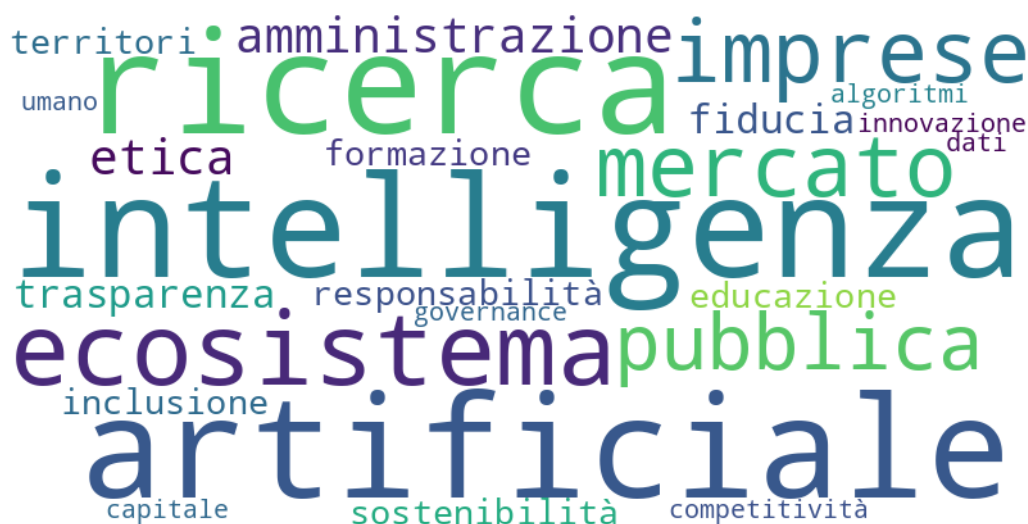


Figura 1. Ricorrenze lessicali più frequenti nella *Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale*
Fonte: Elaborazione personale

Non mancano, tuttavia, riferimenti al paradigma etico-regolativo: termini come *trasparenza*, *fiducia*, *diritti fondamentali*, *responsabilità* ricorrono con una certa frequenza e sono in parte mutuati dalle linee guida dell'*High-Level Expert Group on AI* della Commissione europea, nonché dal Libro Bianco europeo sull'IA (2020). La strategia dichiara esplicitamente l'adesione ai principi di un'IA affidabile e antropocentrica, richiamando l'importanza di garantire che lo sviluppo tecnologico avvenga nel rispetto dei valori democratici e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (MiSE, 2021). Tuttavia, tali principi appaio-

no meno articolati sul piano operativo: mancano riferimenti a indicatori, strumenti valutativi o meccanismi di enforcement, e il tema dell'*explainability* degli algoritmi resta sullo sfondo. Ancora più marginale appare la componente sociale-adattiva: la strategia include riferimenti a *formazione, educazione, inclusione, territori*, ma essi sono prevalentemente inquadrati come strumenti di supporto al rafforzamento dell'ecosistema innovativo, piuttosto che come obiettivi strategici autonomi. Ad esempio, la valorizzazione dei talenti e del capitale umano viene proposta in funzione della capacità del sistema nazionale di attrarre investimenti e sviluppare tecnologie proprietarie, più che per affrontare i rischi di polarizzazione territoriale o di disoccupazione tecnologica. Questo limite risulta particolarmente rilevante se si considera che l'Italia presenta uno dei livelli più bassi in Europa di competenze digitali di base nella popolazione adulta (46% contro una media UE del 54%, secondo DESI 2022) e un forte divario territoriale nell'accesso all'innovazione.

La strategia italiana si configura, dunque, come una narrazione composita ma gerarchizzata, dove la dimensione tecnico-industriale risulta dominante, quella etico-regolativa appare in parte subordinata e quella sociale-adattiva assume un ruolo dichiarativo e secondario. Ciò pare limitare la coerenza comunicativa del documento e ridurre il potenziale come strumento di soft power. Pur allineandosi formalmente ai principi europei, infatti, la strategia tende a privilegiare una logica di *catch-up* competitivo e di posizionamento nazionale, più che un'esplicita proiezione di valori condivisi e normativi, discostandosi dalle strategie di altri Paesi – come Finlandia e Paesi Bassi – dove la costruzione del discorso strategico rappresenta un importante esercizio di diplomazia valoriale e influenza normativa.

Conclusione

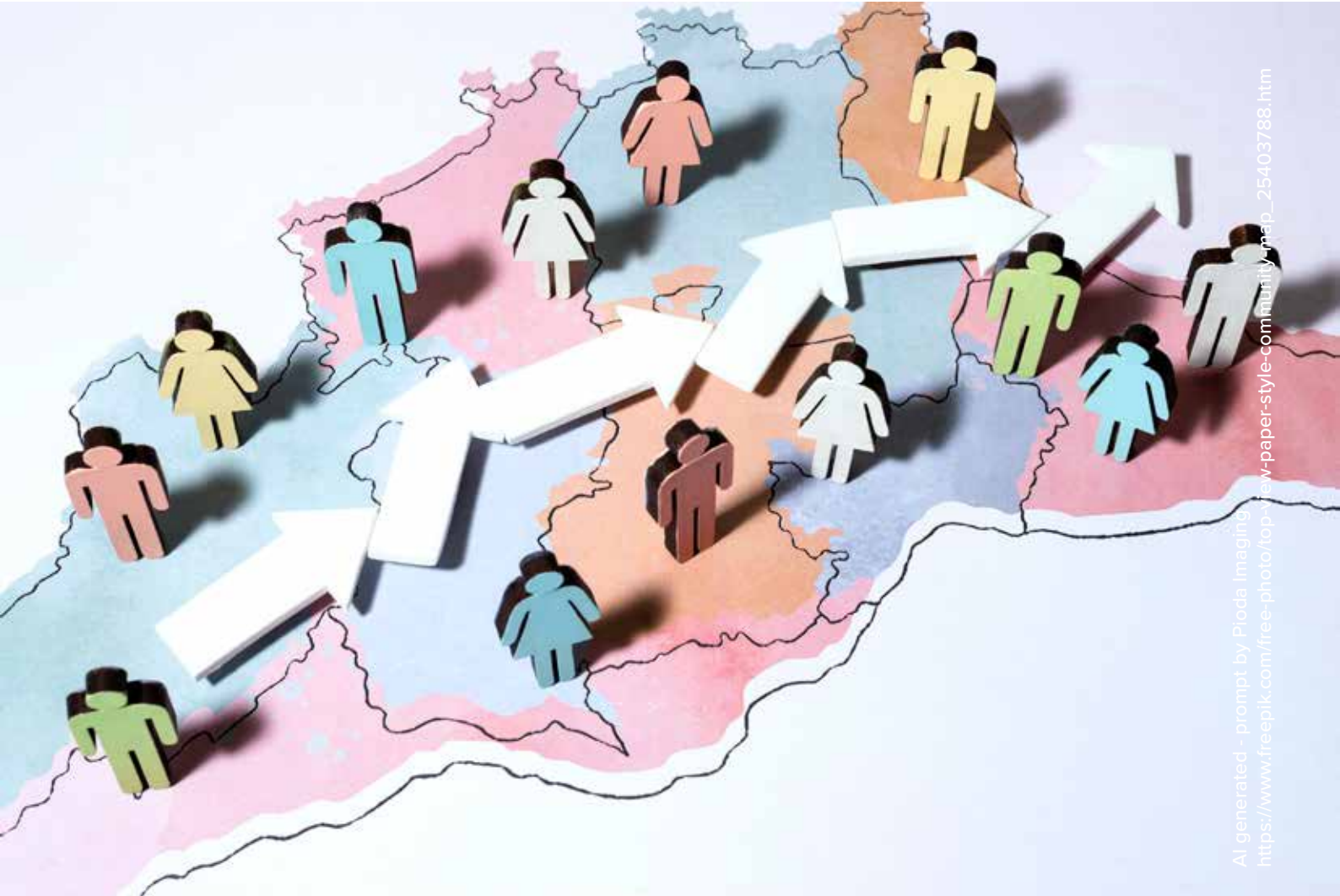
L'analisi condotta sul caso italiano evidenzia come la strategia nazionale presenti una marcata prevalenza della dimensione tecnico-industriale, con un forte orientamento verso lo sviluppo dell'ecosistema dell'innovazione, la crescita economica e il posizionamento competitivo a livello europeo e globale. Le dimensioni etico-sociali, pur menzionate, risultano integrate in modo disomogeneo e accessorio, senza l'impiego di strumenti valutativi sistematici o meccanismi di monitoraggio che ne garantiscano l'effettiva implementazione. Anche la coesione territoriale, pur formalmente richiamata, appare indebolita rispetto ad altri assi strategici, lasciando irrisolto il nodo dell'equità e dell'inclusività digitale.

Tale configurazione riduce la capacità della strategia italiana di fungere da vettore di soft power in ambito europeo, limitandone la funzione normativa e simbolica. Ne deriva l'urgenza di un ripensamento integrato della governance nazionale dell'IA, che superi la contrapposizione tra crescita tecnologica e responsabilità pubblica, in favore di una visione più coerente con il paradigma regolativo europeo. In un contesto globale segnato da crescenti tensioni tra modelli digitali alternativi, il rafforzamento della coerenza narrativa e operativa delle strategie nazionali rappresenta una condizione necessaria per consolidare il ruolo dell'Unione come attore normativo credibile e influente.

Bibliografia

- Almada, M. (2025) 'The EU AI Act in a Global Perspective', in Furendal, J. & Lundgren, M. (eds.) *Handbook on the Global Governance of AI*. Cheltenham: Edward Elgar. (Forthcoming). Available at: <https://ssrn.com/abstract=5083993> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5083993>.
- Bellanova, R., Carrapico, H. & Duez, D. (2022) 'Digital/sovereignty and European security integration: an introduction', *European Security*, 31(3), pp. 337–355.

- Binns, R., Veale, M., Van Kleek, M. & Shadbolt, N. (2018) “It’s reducing a human being to a percentage”: Perceptions of justice in algorithmic decisions’, *Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, pp. 1–14. doi:10.1145/3173574.3173951.
- Bradford, A. (2020) *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press.
- Cath, C., Wachter, S., Mittelstadt, B., Taddeo, M. & Floridi, L. (2018) ‘Artificial intelligence and the “good society”: the US, EU, and UK approach’, *Science and Engineering Ethics*, 24(2), pp. 505–528. doi:10.1007/s11948-017-9901-7.
- Cave, S. & ÓhÉigeartaigh, S.S. (2018) ‘An AI Race for Strategic Advantage: Rhetoric and Risks’, in Miller, C. (ed.) *Artificial Intelligence: Governance and Ethics*. Cambridge: University of Cambridge, pp. 1–8.
- Dafoe, A. (2018) *AI Governance: A Research Agenda*. Oxford: Future of Humanity Institute – University of Oxford. Available at: <https://www.fhi.ox.ac.uk/gov-ai.pdf>.
- Floridi, L. (2020) *The Logic of Information: A Theory of Philosophy as Conceptual Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Manners, I. (2002) ‘Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?’, *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 235–258.
- MiSE – Ministero dello Sviluppo Economico (2021) *Strategia italiana per l’intelligenza artificiale 2022–2024*. Roma: Governo Italiano. Available at: <https://innovazione.gov.it/assets/docs/strategia-italiana-intelligenza-artificiale.pdf>.
- Mügge, D. (2024) ‘EU AI sovereignty: for whom, to what end, and to whose benefit?’, *Journal of European Public Policy*, 31(8), pp. 2200–2225. doi:10.1080/13501763.2024.2318475.
- Nye, J.S. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs.
- Ulinicane, I., Eppele, D., Gagliardone, I. & Stahl, B.C. (2021) ‘Framing governance for a contested emerging technology: Insights from AI policy’, *Policy and Society*, 40(2), pp. 158–177. doi:10.1080/14494035.2020.1865903.



AI generated - prompt by Proda Imaging
https://www.freepik.com/free-photo/top-view-paper-style-community-map_25403788.htm

Gli effetti della migrazione regionale selettiva per competenze sulla crescita e la convergenza regionali: Una rassegna

di Giulio Castellano

Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dottorato in Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo, XXXVIII ciclo, Napoli, Italia; giulio.castellano@unina.it

Abstract

Il contributo rivede la letteratura economica su migrazioni qualificate, crescita e convergenza regionale, con particolare riferimento all'Italia. Vengono illustrati modelli teorici e approcci empirici. La letteratura evidenzia effetti negativi sulla performance delle regioni di origine e sulla convergenza. Dopo un commento di questi risultati, si delineano prospettive di ricerca futura.

This paper reviews the economic literature on skilled migration, growth, and regional convergence, with particular reference to Italy. Theoretical models and empirical approaches are illustrated. The literature highlights negative effects on the performance of regions of origin and on convergence. After commenting on these results, prospects for future research are outlined.

Introduzione

Le disparità regionali nello sviluppo economico sono una caratteristica strutturale di molte economie avanzate, ma in pochi Paesi assumono una connotazione tanto marcata e persistente quanto in Italia. Il dualismo tra Centro-Nord e Mezzogiorno è stato oggetto di ampia attenzione nella letteratura economica, ma molte questioni restano ancora irrisolte. Un aspetto che sta ricevendo crescenti attenzioni è quello del ruolo delle migrazioni interne lungo direttrice Sud-Nord sulle disparità regionali. Quello migratorio è un fenomeno strutturale nel panorama italiano, divenuto particolarmente rilevante nel secondo dopoguerra e che negli ultimi decenni ha conosciuto una importante trasformazione.

Tra gli anni Cinquanta e Settanta, un considerevole flusso di lavoratori scarsamente qualificati lasciava le aree rurali del Mezzogiorno per stabilirsi nei grandi centri industriali del Nord, dove vi era grande domanda di lavoro. In particolare, le principali destinazioni di questi flussi migratori interni corrispondevano con i tre vertici del triangolo industriale: Torino, Milano, Genova. Nel corso degli anni Ottanta, invece, il fenomeno migratorio si attenuò relativamente a causa di un rallentamento della crescita economica, per poi riprendere nel corso degli anni Novanta e Duemila. In questi anni, caratterizzati da un'economia basata sempre più sui servizi, i flussi migratori si diressero non solo verso i grandi centri industriali, ma anche verso centri urbani intermedi, e regioni come Toscana ed Emilia-Romagna divennero tra le destinazioni più popolari.

Negli ultimi due decenni, soprattutto in seguito alla crisi del 2008, vi è stato un significativo cambiamento delle caratteristiche dei fenomeni migratori. Innanzitutto, si è accentuata notevolmente l'emigrazione verso l'estero, soprattutto da parte di giovani laureati. Inoltre, per quanto riguarda le migrazioni interne, si è registrata una crescente selettività per competenze: vale a dire che a spostarsi verso i centri urbani settentrionali sono sempre più giovani laureati e lavoratori qualificati. Guardando i dati Istat, il cambiamento nelle caratteristiche della popolazione migrante appare evidente. Nel 2002, il 61% di coloro che hanno spostato la propria residenza da un comune del Mezzogiorno a uno del Centro-Nord era in possesso al più della licenza media, il 29% aveva conseguito il diploma, mentre solo il 10% era laureato. Nel 2022, il quadro è radicalmente diverso: i migranti scarsamente qualificati sono passati ad essere 30% del totale, i diplomati costituiscono il 36% e i laureati il 35%. Il carattere selettivo delle migrazioni interne è confermato dal raffronto tra questi dati e la quota di laureati nella popolazione residente al Mezzogiorno, pari al 20%. Come si evince dalla *Figura 1- Trasferimenti di residenza dal Mezzogiorno al Centro-Nord, per titolo di studio e quota di laureati tra coloro che si sono trasferiti e nella popolazione residente al Mezzogiorno. Elaborazione su dati Istat.*, tale selettività è aumentata costantemente nel corso degli ultimi vent'anni.

Tale cambiamento nella composizione della popolazione migrante è avvenuto in tempi relativamente brevi e con ogni probabilità genera degli effetti non trascurabili sul divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Tuttavia, gli studi sugli effetti delle migrazioni regionali – specialmente quelle intellettuali – sono ancora in una fase emergente, in quanto finora i ricercatori si sono concentrati prevalentemente nello studiare le cause delle migrazioni. Il presente lavoro mira ad operare una ricognizione della letteratura sugli effetti delle migrazioni regionali, con particolare attenzione alle migrazioni qualificate e ai relativi effetti sulle regioni di origine.

Il testo è organizzato in quattro sezioni. La prima fornisce una panoramica dei principali approcci teorici al tema delle migrazioni regionali. La seconda passa in rassegna le più diffuse strategie empiriche adottate in letteratura per stimare gli effetti delle migrazioni intellettuali sulle regioni di origine. Nella terza sezione si analizzano i principali risultati che emergono dalla letteratura empirica. Infine, la quarta sezione offre alcune considerazioni conclusive

sulle implicazioni di policy e sulla direzione della ricerca futura.

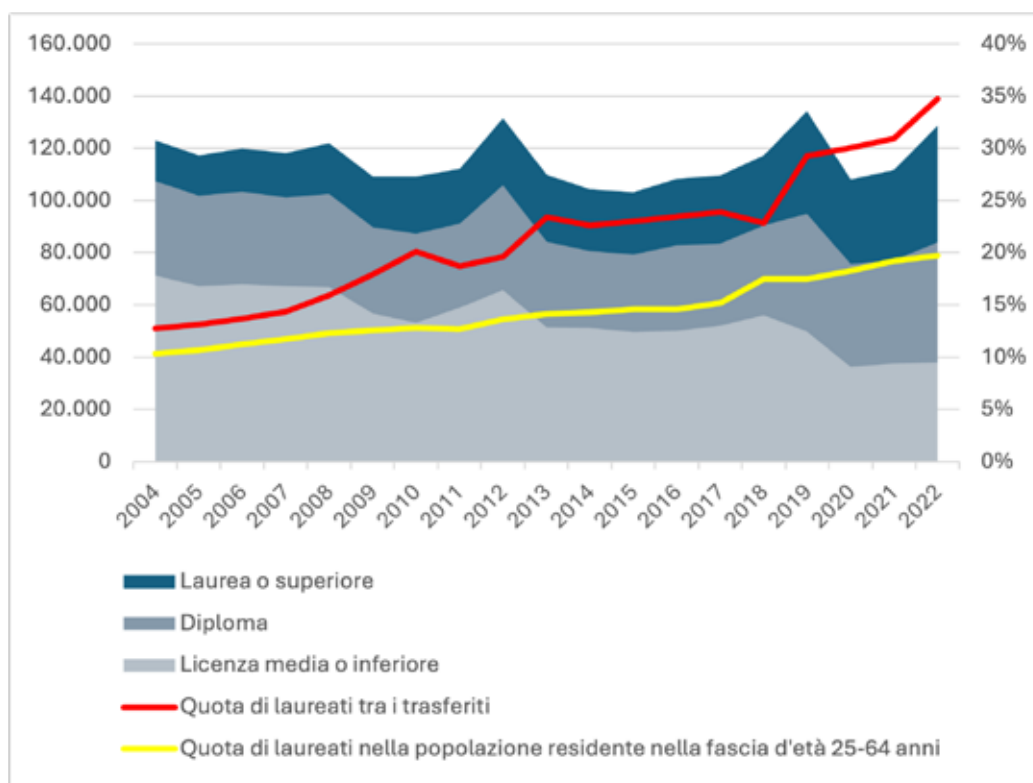


Figura 1- Trasferimenti di residenza dal Mezzogiorno al Centro-Nord, per titolo di studio e quota di laureati tra coloro che si sono trasferiti e nella popolazione residente al Mezzogiorno. Elaborazione su dati Istat.

Approcci teorici: capitale umano, migrazione e crescita regionale

Le interpretazioni teoriche del rapporto tra migrazioni interne e crescita economica si fondano su diversi modelli economici, ognuno dei quali offre chiavi di lettura differenti. È possibile individuare nella letteratura due *framework* teorici principali: i modelli di disequilibrio e quelli di equilibrio.

I modelli di disequilibrio si collocano nel solco della teoria neoclassica della crescita e interpretano le migrazioni come un fenomeno puramente economico, una risposta agli squilibri regionali dei salari e dell'occupazione: gli individui si spostano da aree dove i livelli salariali e occupazionali sono bassi verso aree dove sono più alti. Secondo i modelli di disequilibrio, le migrazioni regionali favorirebbero la convergenza economica tra regioni: i lavoratori decidono di spostarsi verso le aree a più alta produttività finché i rendimenti marginali non raggiungono l'equilibrio. I persistenti squilibri territoriali vengono spiegati dal fatto che i mercati del lavoro siano lenti nel raggiungere l'equilibrio a causa di asimmetrie informative e stagnazione salariale. La principale debolezza di questo tipo di approccio risiede nell'ipotizzare che i lavoratori siano omogenei (ovvero che abbiano tutte le stesse caratteristiche, preferenze e utilità), ignorando dunque il ruolo del capitale umano.

In contrapposizione ai modelli di disequilibrio, ma sempre nell'alveo della teoria neoclassica, vi sono i modelli di equilibrio, che introducono le *amenities* come elemento capace di spiegare le persistenti differenze tra territori. Secondo questi modelli, gli individui preferiscono vivere in luoghi caratterizzati dalla presenza di condizioni climatiche favorevoli e di bellezze naturali. Di conseguenza, essi devono essere ricompensati con salari più elevati

per vivere in luoghi dove le *amenities* sono assenti. Allo stesso modo, i lavoratori che vivono in luoghi dove le *amenities* abbondano, accettano di lavorare per salari più bassi. In questo schema, i differenziali salariali tra le regioni sono da interpretare come una sorta di compensazione per la distribuzione spaziale disomogenea delle *amenities*, che non possono essere scambiate né spostate. Come per i modelli di disequilibrio, anche i modelli di equilibrio trascurano l'aspetto del capitale umano.

È solo negli anni Novanta che, grazie alla maggiore disponibilità di dati, viene analizzato il fenomeno della *self-selection* dei migranti. Borjas, Bronars e Trejo (1992), a partire dal modello di ripartizione delle retribuzioni formalizzato da Roy (1951), analizzano il caso statunitense e concludono che le migrazioni dipendono sì dai differenziali regionali dei livelli medi delle retribuzioni, ma anche dai differenziali dei rendimenti delle *skill*. Tali differenze contribuiscono a determinare la composizione per *skill* dei flussi migratori. In altre parole, gli individui si spostano laddove le proprie abilità sono maggiormente valorizzate e retribuite. Nel caso dei lavoratori altamente qualificati, i flussi tendono a partire da aree dove le differenze salariali tra i lavoratori altamente qualificati e quelli scarsamente qualificati sono minori a quelle dove invece la distribuzione dei salari rispetto alla qualifica è più dispersa. Un approccio teorico alternativo ai modelli di equilibrio e disequilibrio è offerto dalla *New Economic Geography* (NEG) (Krugman, 1991), che mette in luce i meccanismi di agglomerazione e causazione cumulativa: le regioni attrattive concentrano talenti, investimenti e infrastrutture, rafforzando la loro capacità di attrarre ulteriori migranti qualificati, mentre le regioni periferiche entrano in una spirale di depauperamento. Questo rafforza la divergenza regionale, anziché ridurla.

I modelli appena discussi si concentrano principalmente sulle determinanti delle migrazioni. Per quanto riguarda invece gli effetti delle stesse sulla crescita economica, la letteratura si è sviluppata prevalentemente all'inizio di questo secolo e si è concentrata sulle migrazioni qualificate, o intellettuali, che dir si voglia. A tal fine rilevano particolarmente i modelli sviluppati sulla base della teoria della crescita endogena (Romer, 1986; Lucas, 1988), che enfatizzano il ruolo del capitale umano come motore della crescita. Sebbene questi modelli adottino tradizionalmente l'ipotesi di un'economia chiusa – che appare adatta all'analisi delle economie nazionali più che a quelle regionali, assai più aperte agli scambi con i territori circostanti (Faggian, Modrego e McCann, 2019) – essi hanno il merito di riuscire ad evidenziare come l'ingresso di lavoratori altamente qualificati contribuisca alla creazione e alla diffusione di conoscenza nelle regioni di destinazione, trainando lo sviluppo tecnologico ed economico. Simmetricamente, dal punto di vista delle regioni di origine, l'emigrazione di individui altamente istruiti ne impoverisce il potenziale di sviluppo, privandole di conoscenze, innovazione e spillover tecnologici. Inoltre, diversi studi empirici hanno mostrato come la prospettiva di migrare disincentivi l'investimento in istruzione da parte degli individui nelle regioni di origine, innescando un'ulteriore processo di impoverimento di capitale umano (Mocetti e Porello, 2010; Nifo, Scalera e Vecchione, 2020). La combinazione di questi effetti contribuisce a rafforzare, invece che a mitigare, i divari regionali, mettendo dunque in discussione la validità dei modelli neoclassici, i quali ipotizzano che la forza lavoro sia composta da individui omogenei. Un valido esempio di modelli che tengono conto dei diversi livelli di *skill* dei flussi migratori regionali è costituito dal lavoro di Fratesi e Riggi (2007).

Nel complesso, mettendo insieme l'evidenza teorica con quella empirica, è possibile concludere che, in genere, quando non vi è un meccanismo di autoselezione per competenze le migrazioni possono avere un effetto perequativo, in linea con i modelli neoclassici. Al contrario, quando la migrazione interna è selettiva per competenze non solo non riduce le disuguaglianze territoriali, ma rischia di ampliarle, se non accompagnata da politiche efficaci per rafforzare le regioni di origine.

Come stimare gli effetti delle migrazioni selettive sulle regioni di origine? Le principali strategie empiriche

Quando si tenta di stimare l'impatto delle migrazioni intellettuali interne sulle performance economiche regionali, bisogna affrontare almeno quattro problemi metodologici (Kubis e Schneider, 2016). Il primo riguarda l'identificazione causale: le regioni declinano (prosperano) perché perdono (guadagnano) capitale umano, o perdono (guadagnano) capitale umano perché declinano (prosperano)? Se sono vere entrambe le cose, come distinguere i due effetti? Una soluzione piuttosto diffusa in letteratura (Fratesi e Percoco, 2014; Kubis e Schneider, 2016; D'Ingiullo, Odoardi e Quaglione, 2023; Pinate *et al.*, 2023) è rappresentata dal ricorso ad una variabile strumentale (*Instrumental Variable*, IV), che permette di isolare l'effetto della migrazione sulla crescita, escludendo quello che muove in direzione opposta.

Il secondo problema è determinato dall'eterogeneità delle regioni: vi sono caratteristiche inosservate o inosservabili che rilevano ai fini della crescita e che influenzano le scelte migratorie degli individui (ad esempio, una posizione geograficamente favorevole, la presenza di *amenities*, quadri normativi e assetti istituzionali vantaggiosi, contesto culturale). Nel caso di studi di tipo panel, una valida soluzione a questo problema è data dall'utilizzo di modelli econometrici con effetti fissi, una tecnica che permette di assorbire la variabilità associata alle caratteristiche regionali inosservate e che consente di ottenere stime più precise ed affidabili (Etzo, 2008; Mocetti e Porello, 2010; Fratesi e Percoco, 2014; Kubis e Schneider, 2016).

Il terzo problema è rappresentato dalla dipendenza spaziale: i tassi di crescita di un territorio possono essere influenzati da quelli dei territori circostanti. Kubis e Schneider (2016), occupandosi del caso delle regioni tedesche, affrontano questa difficoltà stimando il modello per diversi tipi di regione (orientali-occidentali; centrali-intermedie-periferiche).

L'ultimo problema riguarda la definizione e la misurazione del capitale umano contenuto nella migrazione. Poiché il concetto di capitale umano è molto ampio e comprende aspetti non facilmente misurabili (ad es. l'abilità, le conoscenze, ma anche la salute), tradizionalmente si adotta come proxy il titolo di studio. Di conseguenza, molti studi empirici ricorrono alla quota di laureati presenti nella popolazione residente o nella forza lavoro come misura del capitale umano (Etzo, 2008; Kubis e Schneider, 2016). Quando si hanno a disposizione dati più dettagliati sui diversi livelli di istruzione della popolazione, è possibile ottenere una misura dello stock di capitale umano in termini di anni di istruzione, come nel caso di Fratesi e Percoco (2014). Si tratta di un indicatore più comprensivo rispetto alla quota di laureati, in quanto include anche gli anni di istruzione di coloro che hanno conseguito titoli di studio inferiori alla laurea.

Alla luce di questi problemi e delle relative soluzioni proposte dalla letteratura, è possibile individuare all'interno della stessa una prevalenza di studi di tipo panel, con modelli ad effetti fissi e in molti casi il ricorso al metodo delle variabili strumentali.

Risultati empirici: effetti della migrazione selettiva sul Mezzogiorno

La letteratura empirica suggerisce che la migrazione selettiva per competenze ha avuto effetti fortemente negativi sulle regioni del Mezzogiorno, riducendone la capacità di crescita, innovazione e convergenza. Si tratta di risultati in linea con i modelli teorici che considerano flussi selettivi (Fratesi e Raggi, 2007; Faggian, Rajbhandari e Dotzel, 2017; Faggian, Modrego e McCann, 2019). In particolare, i risultati dell'analisi condotta da Fratesi e Percoco (2014), tra le più convincenti dal punto di vista metodologico, mostrano che la migrazione

ad alto contenuto di capitale umano è determinata dalle differenze regionali in termini di occupazione e prezzi, e che ha un effetto netto negativo per le regioni di origine e positivo per quelle di destinazione.

Per contrastare quest'effetto divergente, gli autori sostengono la necessità di politiche integrate che mirino non solo ad investire in istruzione e formazione nelle regioni meridionali, ma anche ad aumentare le opportunità per coloro che hanno beneficiato di tali investimenti di poter restare nelle proprie regioni, contribuendo al loro sviluppo. Infatti, ad incidere sulla decisione di (dove) migrare non contribuiscono solamente le retribuzioni e le caratteristiche del mercato del lavoro: Nifo e Vecchione (2014) dimostrano che chi si sposta lo fa alla ricerca di una migliore 'qualità della vita', intesa come il risultato di fattori economici, sociali e culturali. All'interno di questa definizione molto ampia rientra anche la qualità delle istituzioni (disponibilità di servizi e infrastrutture, efficienza del sistema giudiziario e di quello amministrativo, partecipazione civica, ecc.), il cui livello al Mezzogiorno è generalmente inferiore rispetto al resto d'Italia. Pertanto, politiche pubbliche in grado di agire su questi ambiti e migliorare la qualità delle istituzioni nelle regioni più svantaggiate consentirebbero di mitigare il *brain drain* patito dalle stesse. Creare un ambiente capace di trattenere e valorizzare i talenti, nonché di beneficiare delle potenzialità degli stessi è indispensabile per contrastare l'effetto della prospettiva migratoria come disincentivo ad acquisire capitale umano riscontrato da Mocetti e Porello (2010) e Nifo, Scalera e Vecchione (2020).

Considerazioni conclusive e prospettive di ricerca

La letteratura concorda nel ritenere che la migrazione interna selettiva per competenze abbia rafforzato il dualismo territoriale italiano, riducendo significativamente le possibilità di crescita endogena delle regioni del Mezzogiorno. I lavoratori altamente qualificati abbandonano territori che già soffrono di debolezze strutturali, aggravandone il declino e creando effetti ciclici di impoverimento cognitivo ed economico. I modelli teorici e le analisi empiriche convergono nel ritenere che l'unica via per interrompere questa spirale sia un mix di politiche di attrazione e ritenzione del capitale umano, rafforzamento delle istituzioni locali e investimenti nell'istruzione e nella ricerca. In prospettiva, sarà importante studiare come le nuove tecnologie (es. lavoro da remoto) possano ridisegnare la geografia del lavoro qualificato, offrendo nuove opportunità anche ai territori tradizionalmente svantaggiati. In tal senso sarà importante capire se queste opportunità possono effettivamente rappresentare la premessa per un cambiamento strutturale delle dinamiche riscontrate finora o se si tratti semplicemente di un palliativo temporaneo.

Come già accennato in precedenza, va ricordato che la letteratura sugli effetti delle migrazioni interne selettive per competenze è relativamente limitata, specie quando si considerano gli impatti sui territori di origine dei flussi migratori. Pertanto, sono molte le prospettive di ricerca parzialmente o del tutto inesplorate. Innanzitutto, a causa della limitata disponibilità di dati a livello provinciale, la quasi totalità dei lavori presenti in letteratura conduce analisi a livello NUTS-2, non consentendo di osservare con precisione da quali province i flussi partano e arrivino e, soprattutto, con quali conseguenze sull'economia di tali province.

Un'altra prospettiva di ricerca interessante parte dalla considerazione che, al meglio della conoscenza di chi scrive, mancano studi che provino ad operare una stima più olistica degli impatti delle migrazioni andando oltre la mera dimensione economica e che prendano in considerazione indicatori di sviluppo multidimensionali in sostituzione al PIL. Negli ultimi anni sta aumentando la disponibilità di dati che consentono l'elaborazione di simili indicatori, anche a livello territoriale molto dettagliato.

Ad ogni modo, resta ancora molto lavoro da fare per comprendere appieno gli effetti del-

le migrazioni, specie quelle intellettuali, sulle performance economiche regionali e sulla convergenza tra territori. La necessità di approfondire la conoscenza scientifica riguardo questi fenomeni dovrebbe essere particolarmente sentita nel contesto italiano, che in ragione della dimensione e della persistenza dei suoi divari, nonché del carattere strutturale e sempre più selettivo dei flussi migratori interni, ha l'esigenza di elaborare una comprensione più approfondita della questione può consentire l'elaborazione di *policy* più efficaci, per governare il fenomeno in maniera adeguata.

Bibliografia

- Bianca Biagi, Alessandra Faggian, Isha Rajbhandari, Viktor A. Venhorst (a cura di), *New Frontiers in Interregional Migration Research*, Cham, Springer, 2018.
- George J. Borjas, Stephen G. Bronars, Stephen J. Trejo, *Self-selection and internal migration in the United States*, in "Journal of Urban Economics", XXXII, 2, marzo 1992, pp. 159–185.
- Dario D'Ingiullo, Iacopo Odoardi, Davide Quaglione, *Stay or emigrate? How social capital influences selective migration in Italy*, in "Regional Studies, Regional Science", X, 1, 2023, pp. 529–548.
- Ivan Etzo, *Internal migration and growth in Italy*, MPRA Paper, n. 8642, agosto 2008.
- Alessandra Faggian, Félix Modrego, Philip McCann, *Human capital and regional development*, in "Handbook of Regional Growth and Development Theories", a c. di Roberta Capello, Peter Nijkamp, II ed., Cheltenham, Elgar, 2019, pp. 149–171.
- Alessandra Faggian, Isha Rajbhandari, Kathryn R. Dotzel, *The interregional migration of human capital and its regional consequences: a review*, in "Regional Studies", LI, 1, gennaio 2017, pp. 128–143.
- Ugo Fratesi, Marco Percoco, *Selective migration, regional growth and convergence: Evidence from Italy*, in "Regional Studies", XLVIII, 10, dicembre 2014, pp. 1650–1668.
- Ugo Fratesi, Massimiliano Riggi, *Does migration reduce regional disparities? The role of skill-selective flows*, in "Review of Urban and Regional Development Studies", XIX, 1, marzo 2007, pp. 78–102.
- Paul Krugman, *Increasing returns and economic geography*, in "Journal of political economy", XCIX, 3, giugno 1991, pp. 483–499.
- Alexander Kubis, Lutz Schneider, *Regional migration, growth and convergence – A spatial dynamic panel model of Germany*, in "Regional Studies", L, 11, novembre 2016, pp. 1789–1803.
- Robert E. Lucas, *On the mechanics of economic development*, in "Journal of Monetary Economics", XXII, 1, gennaio 1988, pp. 3–42.
- Sauro Mocetti, Carmine Porello, *La mobilità del lavoro in Italia: nuove evidenze sulle dinamiche migratorie*, in "Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)", n. 61, dicembre 2010, pp. 1–36.
- Annamaria Nifo, Domenico Scalera, Gaetano Vecchione, *Does skilled migration reduce investment in human capital? An investigation on educational choices in Italian regions (2001–2016)*, in "Metroeconomica", LXXI, 4, ottobre 2020, pp. 781–802.
- Annamaria Nifo, Gaetano Vecchione, *Do Institutions Play a Role in Skilled Migration? The Case of Italy*, in "Regional Studies", XL, 10, ottobre 2014, pp. 1628–1649.
- Adriana C. Pinate, Alessandra Faggian, Claudio Di Bernardino, Carolina Castaldi, *The heterogeneous relationship between migration and innovation: Evidence from Italy*, in "Industry and Innovation", XXX, 3, marzo 2023, pp. 336–360.

- Paul M. Romer, *Increasing returns and long-run growth*, in “Journal of Political Economy”, XCIV, 5, ottobre 1986, pp. 1002–1037.
- A. D. Roy, *Some thoughts on the distribution of earnings*, in “Oxford Economic Papers”, III, 2, maggio 1951, pp. 135–146.
- Robert M. Solow, *A contribution to the theory of economic growth*, in “Quarterly Journal of Economics”, LXX, 1, febbraio 1956, pp. 65–94.



Opzioni semplificate dei costi dalla programmazione 2007-2013 alla programmazione 2021-2027: un esempio di semplificazione amministrativa

di Angela Casillo

Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" - Corso di Dottorato in "Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo" - 39° ciclo – Napoli – Italia – casillo.angela@gmail.com

Abstract

Le Opzioni Semplificate dei Costi (SCO) e il Finanziamento non collegato ai Costi (FNCC) rappresentano un'importante semplificazione amministrativa. In questo articolo si ripercorrerà l'evoluzione normativa dell'UE degli ultimi tre periodi di programmazione dei fondi strutturali in materia di SCO e FNCC e si tratterà del risultato di una recente indagine.

Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNCC) represent a significant administrative simplification. This article will review the evolution of EU regulations regarding SCO and FNLC over the last three programming periods of the Structural Funds and will discuss

Introduzione

Quando si parla di “semplificazione amministrativa” ci si riferisce ad un processo continuo che renda le procedure amministrative più veloci, efficienti e trasparenti. L’obiettivo finale della semplificazione amministrativa è la riduzione dei costi per i cittadini e le imprese, l’accelerazione dei tempi dei procedimenti, l’aumento della trasparenza e della fiducia nell’amministrazione, la modernizzazione della pubblica amministrazione e il miglioramento della qualità e dell’efficacia delle norme e delle politiche che regolano un determinato settore o attività.

L’obiettivo della semplificazione, in ambito europeo, è stato più volte invocato: un esempio in tal senso è la comunicazione COM (2007) 23¹ con cui la Commissione Europea, nel gennaio 2007 ha presentato un ambizioso programma d’azione per eliminare gli oneri amministrativi superflui gravanti sulle imprese dell’UE. Proposito riproposto nel 2009 con il “Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’UE – Piani settoriali di riduzione e azioni 2009”² con cui viene rafforzata la linea di condotta della Commissione Europea all’interno di una più ampia semplificazione della legislazione. Mentre sul piano della regolamentazione dei fondi di coesione, i Reg. (CE) n.1081/2006 per la programmazione 2007-2013, i Reg. (UE) nn.1303/2013 e n.1304/2013 per la programmazione 2014/2020 e Reg. (UE) n.1060/2021 per la programmazione dei fondi strutturali 2021-2027 hanno introdotto misure di semplificazione amministrativa come l’Opzione Semplificate in Materia di costi (Simplified Cost Options - SCO) e il Finanziamento Non collegato ai Costi (Financing Not Linked to Costs – FNLC).

Le *Opzioni Semplificate in Materia di Costi* (OSC) consentono di rimborsare i costi ammissibili di un’operazione in modo alternativo rispetto al metodo tradizionale basato sui costi reali sostenuti e giustificati. In luogo della giustificazione di ogni spesa mediante fatture o ricevute, le OSC utilizzano importi o percentuali predefiniti per stimare i costi ammissibili. Il *Finanziamento non Collegato ai Costi* (FNCC) è un sistema di finanziamento in cui l’erogazione dei fondi non è direttamente legata ai costi sostenuti per un progetto, ma piuttosto al raggiungimento di obiettivi prestabiliti. In pratica, nei finanziamenti FNCC contano i risultati ottenuti, anziché la rendicontazione delle spese.

Le opzioni semplificate in materia di costi (OSC) ed il finanziamento non collegato ai costi (FNCC) rappresentano importanti passi avanti verso la semplificazione dei processi amministrativi consentendo di ridurre il tasso di errore degli Stati membri, i costi e gli oneri amministrativi e facilitando l’accesso ai piccoli beneficiari. L’adozione di metodi, che semplificano la rendicontazione delle spese che superano la logica del “costo reale”, consente di concentrarsi maggiormente sul raggiungimento dei risultati. Si passa dalla logica dei fondi alla logica dei risultati utilizzando metodologie standard per la definizione di costi che non badano più all’acquisizione e controllo della documentazione bensì a quale è stato il risultato dello sforzo progettuale e amministrativo: per un corso di formazione, quindi, sarà l’acquisizione delle competenze e/o il conseguimento di un titolo o abilitazione, per la costruzione di una strada il numero di km realizzati, per un seminario un costo forfettario predeterminato nel caso in cui i termini degli accordi e gli output siano stati realizzati etc. Ma quale è la metodologia per la determinazione dei costi standard? Quanto sono stati utilizzati nella programmazione 2014-2020 e 2021-2027? Quali sono stati gli ostacoli all’utilizzo?

Nel presente articolo, dopo aver illustrato l’evoluzione dei regolamenti comunitari nonché le novità introdotte dal Regolamento UE n.2021/1060 relativamente alle opzioni semplificate dei costi ed al finanziamento non collegati ai costi, si illustreranno i risultati di una recente indagine sull’adozione delle OSC e del FNCC, pubblicata nel mese di marzo 2025³.

L'evoluzione dei regolamenti comunitari in materia di semplificazione dei costi

Le Opzioni Semplificate in materia di costi sono state introdotte per la prima volta con l'art.11, paragrafo 3, lettera b), del Reg. (CE) n.1081/2006 nell'ambito del programma FSE 2007-2013 prevedendo la possibilità per gli Stati membri di dichiarare i costi indiretti (generali) su base forfettaria fino al 20% dei costi diretti di un'operazione. Giudizi favorevoli all'adozione di tale semplificazione amministrativa arrivano dalla Corte dei conti Europea nel rapporto annuale per il 2007⁴, raccomandando di adottare metodi più semplici e diretti per determinare i costi che possono essere finanziati nell'ambito di un progetto o programma e di *“ricorrere in maniera più diffusa all'utilizzo delle somme forfettarie o ai pagamenti sulla base di costi fissi in luogo del rimborso a costi reali”*. Tale sollecitazione ha condotto all'approvazione dei Reg. (CE) n.396/2009 e n.397/2009 che hanno consentito nel periodo di programmazione 2007-2013 l'introduzione dei costi indiretti, dichiarati su base forfettaria, fino al 20 % dei costi diretti di un'operazione, delle tabelle standard per costi unitari⁵ e delle somme forfettarie⁶ estendendo al programma FESR la possibilità di usarli.

I Regolamenti (UE) n.1303/2013 e n.1304/2013, invece, per la programmazione 2014/2020, sono intervenuti in maniera più decisiva nell'ambito delle misure di semplificazione. Infatti, il Reg. (UE) 1303/2013, art. 67, paragrafo 1, ribadisce che, oltre alla tradizionale modalità di rimborso a costi reali, le sovvenzioni per i Fondi SIE possono assumere anche le forme di semplificazione già espresse nella precedente programmazione (tabelle standard di costi unitari, somme forfettarie e finanziamenti a tasso forfettario). Lo stesso articolo 67, inoltre, stabilisce i metodi di calcolo (metodo giusto, equo e verificabile, uso di regimi UE esistenti o di regimi propri nazionali per tipi simili di operazioni/beneficiari, uso di tassi e metodi specifici sanciti dal regolamento o da un atto delegato). Per lo stesso periodo di programmazione l'art.14, par. 4, del Regolamento (UE) n.1304/2013, per il Fondo FSE rende obbligatorio l'utilizzo OCS, fatta eccezione per gli aiuti di stato, per progetti il cui sostegno pubblico è di importo inferiore ad euro 50.000,00.

La programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027 si apre con importanti principi ispiratori: la semplicità, la flessibilità e l'efficienza. Se da un lato il nuovo regolamento⁷ racchiude in un unico quadro sette fondi a gestione concorrente⁸, dall'altro gli undici obiettivi tematici del periodo 2014-2020 vengono sostituiti da cinque obiettivi più ampi. Dal punto di vista delle OCS, il Regolamento (UE) n.1060/2021 non solo ripropone la forma del finanziamento non collegato ai costi ma accanto alla forma di sostegno prevista per la modalità di rimborso tra le autorità di gestione e i beneficiari (livello inferiore) viene introdotta anche quella tra la Commissione e ogni singolo Stato Membro (livello superiore). L'art. 53 del Reg. (UE) n.1060/2021 stabilisce un nuovo tetto massimo a 200.000,00 euro, per le OCS ad eccezione delle operazioni per le quali il sostegno costituisce aiuto di Stato. Non sono esclusi, come invece accadeva nel precedente ciclo di programmazione, gli appalti pubblici che per valore rientrino nel tetto massimo suddetto. Per tali motivazioni le autorità di gestione dei programmi SIE hanno dovuto ripensare al processo di rendicontazione delle spese ed elaborare metodologie per la determinazione dei costi standard anche per gli appalti pubblici utilizzando le serie storiche delle operazioni attuate nella programmazione precedente o ancora i prezziari per le opere pubbliche in uso presso le stesse amministrazioni.

L'utilizzo delle OSC e del FNCC nelle programmazioni 2014-2020 e 2021-2027

Un primo studio sull'adozione delle OSC e del FNCC è stato pubblicato nel mese di marzo 2025⁹ e riguarda tutti i fondi della politica di coesione dell'UE per i periodi 2014-2020 e 2021-2027. L'indagine ha coinvolto sia le autorità dei programmi per tutti i fondi attuati nel periodo 2014-2020 e 2021-2027 (febbraio-maggio 2024) sia un campione di beneficiari dei fondi (luglio-agosto 2024). Gli obiettivi principali della rilevazione sono stati la mappatura e la quantificazione delle OSC e del FNCC nei fondi UE e l'analisi dei vantaggi, ostacoli e raccomandazioni per migliorare l'adozione di queste misure.

I risultati dello studio evidenziano che per la programmazione 2014-2020 le OSC hanno coperto il 31,5% del budget FSE e il 6,7% del budget FESR mentre per il 2021-2027 l'utilizzo delle OSC e del FNCC è significativo. Le OSC coprono il 49,8% del budget FSE+ e il 11,5% del budget FESR. Anche gli altri fondi, però, registrano un significativo livello di utilizzo nonostante una scarsa familiarità con queste misure di semplificazione. Nella Figura 1 sono stati riportati i dati sull'adozione delle OSC e del FNCC nei due periodi di programmazione distinguendo tra livello inferiore (barre blu) e livello superiore (barre arancioni).

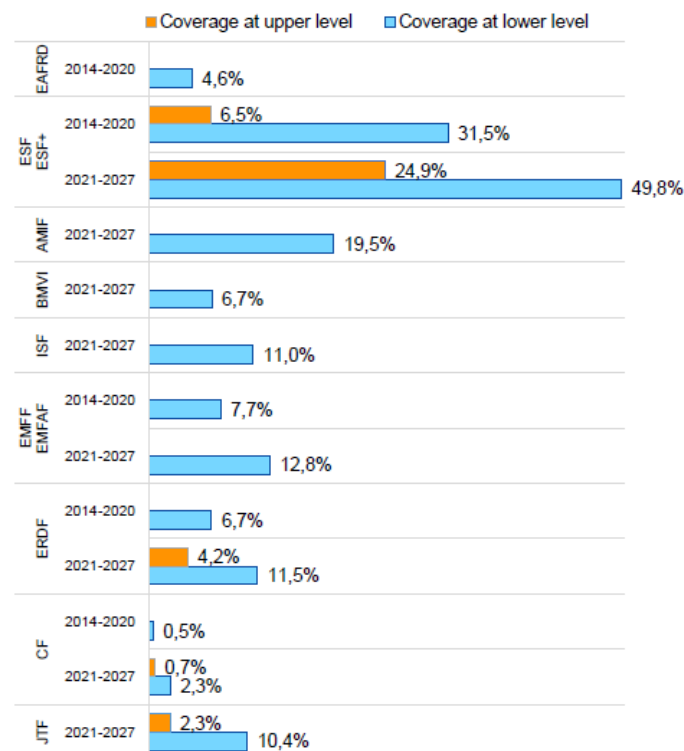


Figura 1 – Adozione delle Misure di Semplificazione da parte dei Fondi – tratta da “Study on the uptake of SCO and FNLC for the CPR Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods” - pag.10

Nonostante per il periodo 2021-2027 siano stati considerati solo programmi già “in fase di sviluppo” da parte delle autorità di gestione, la maggiore adozione delle opzioni di semplificazione è particolarmente evidente dal flusso finanziario tra Stati membri e beneficiari (livello inferiore) pari a 49,8% per il FSE, mentre FESR, FC e FEAMP hanno quasi raddoppiato il bilancio coperto da queste misure rispetto al periodo 2014-2020. In termini assoluti, il FSE ha aumentato la sua copertura da 44,2 miliardi di euro nel periodo 2014-2020 a 70,7 miliardi di euro nel periodo 2021-2027. Analogamente, per il FESR è aumentata da 20,5

miliardi di euro nel periodo 2014-2020 a 37,5 miliardi di euro nel periodo 2021-2027.

L'utilizzo di misure di semplificazione al livello superiore è meno diffuso e si concentra principalmente nei due fondi con maggiore esperienza, FSE+ e FESR e ciò risente anche dell'avvio tardivo della programmazione 2021-2027 e del numero esiguo dei programmi in fase di sviluppo al momento della rilevazione dello studio (primavera 2024).

Una parte significativa del bilancio coperto dalle misure di semplificazione proviene dalle Opzioni semplificate in materia di costi (OSC), mentre l'impatto delle FNLC rimane attualmente più limitato: le FNLC mappate sono rilevanti solo per il FESR e il FSE+. Le FNLC coprono rispettivamente lo 0,7% e il 6% dei rispettivi bilanci, ovvero 2,2 miliardi di euro e 8,5 miliardi di euro.

Per quanto riguarda la percezione delle autorità di programma sui vantaggi offerti dalle misure di semplificazione, la figura 2 illustra le risposte degli intervistati aggregate per tutti i fondi.

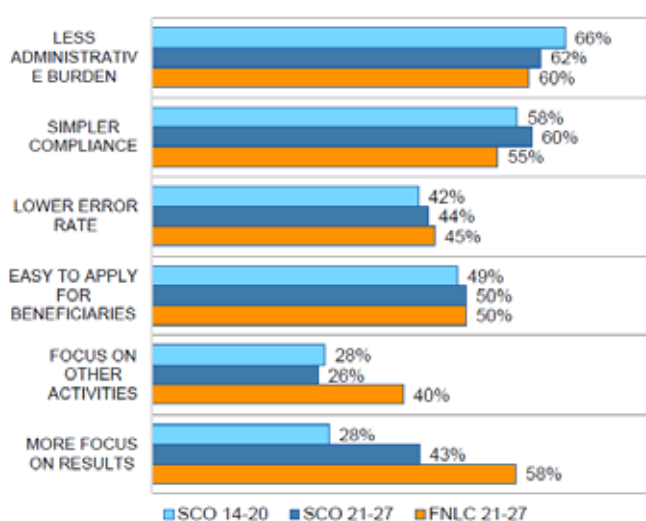


Figura 2 – Vantaggi delle misure di semplificazione per le autorità di programma – tratta da “Study on the uptake of SCO and FNLC for the CPR Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods” - pag.13

È evidente che, in entrambi i periodi di programmazione, per le autorità di programma i vantaggi più significativi delle OSC sono derivanti dai minori oneri amministrativi (oltre il 60%), una più facile rispondenza alle norme (oltre il 50%) ma in generale, rispetto al periodo di programmazione precedente, sono più significativi la maggiore attenzione ai risultati, i vantaggi per i beneficiari e una governance migliorata. Ciò rileva un crescente riconoscimento dei vantaggi strategici delle OSC, che passa da un'attenzione iniziale verso l'efficienza al raggiungimento di risultati di qualità superiore e di maggiore impatto. L'enfasi sui benefici derivanti dal miglioramento della qualità dei progetti si riflette analogamente nelle risposte sui potenziali vantaggi degli FNLC. Per questi ultimi, “una maggiore attenzione ai risultati” è il secondo vantaggio più rilevante, subito dopo “un minore onere amministrativo”.

Per i beneficiari, i principali vantaggi delle OSC sono la riduzione dell'onere amministrativo (38%) e la possibilità di migliorare la qualità del progetto consentendo una maggiore attenzione ai risultati (25%) ma anche tasso di errore più basso e la facilità del rimborso.

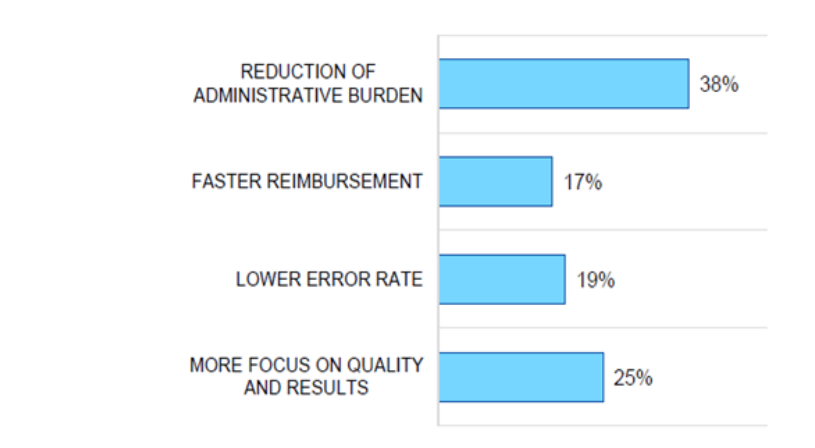


Figura 3 – Vantaggi delle misure di semplificazione per i beneficiari – tratta da “Study on the uptake of SCO and FNLC for the CPR Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods” - pag.14

Accanto ai vantaggi, lo studio elenca anche gli ostacoli ad un maggior utilizzo delle SCO; in particolare la mancanza di serie storiche attendibili ai fini del calcolo delle tabelle dei costi standard dovendo gli stati membri individuare un metodo giusto, equo e verificabile¹⁰. Altra difficoltà è la complessità nella progettazione delle FNLC derivante dalla necessità di definire chiaramente gli obiettivi di risultato e di misurarne l'efficacia. Anche l'incertezza legata alla non corretta applicazione delle SCO può essere un ostacolo all'utilizzo in quanto non sono sempre chiare le condizioni di ammissibilità e i limiti.

Conclusione

In conclusione, nel corso delle ultime programmazioni l'evoluzione dei regolamenti comunitari, inerenti disposizioni comuni per la gestione dei fondi, evidenzia un processo continuo volto ad individuare e a perfezionare misure di semplificazione delle attività di rendicontazione come le Opzioni Semplificate dei Costi e il Finanziamento non collegato ai costi. Tali semplificazioni sono state adottate dagli Stati Membri e il loro utilizzo è raddoppiato nell'attuale programmazione 2021-2027, soprattutto dai fondi FESR e FSE+ con un impatto positivo sulla semplificazione amministrativa e sull'efficienza dei fondi UE, ma persistono ostacoli che richiedono ulteriori interventi. Innanzitutto, per alcune tipologie di progetti mancano serie e dati storici che possano aiutare a identificare la “migliore approssimazione possibile del costo effettivamente sostenuto”¹¹, inoltre i finanziamenti non collegati ai costi richiedono una maggiore attenzione alla progettazione e alla rendicontazione in quanto il pagamento è condizionato dai risultati ottenuti. D'altra parte, non mancano iniziative a supporto dei paesi membri, quale ad esempio la rete di professionisti per lo studio delle OSC per consentire ai rappresentanti dei paesi dell'UE di condividere le esperienze, sviluppare e testare idee ma anche programmi nazionali quali il CapCoe, il programma di Assistenza Tecnica per il 2021-2027 che supporta il rafforzamento della capacità amministrativa per politica di coesione italiana.

Resta, tuttavia, ancora molto da fare come la promozione e la creazione di modelli standard di SCO e FNLC mediante regolamenti delegati ma, ancora, coinvolgere tutti gli attori del processo come ad esempio le autorità di audit.

Bibliografia

- Regolamento (CE) n.1081/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo Sociale Europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999;
- Regolamento (CE) n. 396/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 che modifica il regolamento (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo per estendere i tipi di costi ammissibili a un contributo del FSE;
- Regolamento (CE) n. 397/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 maggio 2009 che modifica il regolamento (CE) n. 1080/2006 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli investimenti a favore dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili nell'edilizia abitativa;
- Regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;
- Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo Sociale Europeo e che abroga il Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio;
- Regolamento Delegato (UE) n.694/2019 della Commissione del 15 febbraio 2019 che integra il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio per quanto riguarda i finanziamenti che non sono collegati ai costi delle operazioni pertinenti;
- Regolamento (UE) n.1060/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti - Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 30.6.2021;
- “Corte dei conti – Rapporto Annuale della Corte dei conti sull'esecuzione del bilancio relativo all'esercizio 2007, insieme alle risposte delle istituzioni”, cap. 2 par. 42. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea – C286, Vol. 51, 10 novembre 2008;
- Comunicazione della Commissione “Orientamenti sull'uso delle opzioni semplificate in materia di costi nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)” — Versione riveduta (2021/C 200/01);
- Commissione Europea Direzione generale Occupazione, Affari Sociali E Pari Opportunità Coordinamento FSE, Monitoraggio Delle Politiche Nazionali Corrispondenti Audit, Controlli e Direzione generale Politiche Regionali Coordinamento Politiche Audit - COCOF/09/0025/04 – “Art. 11.3 (b) del Regolamento CE 1081/2006 così come modificato dal Regolamento (CE) n. 396/2009 Art. 7.4 del Regolamento CE 1080/2006 così come modificato dal Regolamento (CE) n. 397/2009 Costi indiretti dichiarati su base forfetaria, Costi fissi calcolati applicando tabelle standard per costi unitari, Somme forfettarie”;
- Commissione Europea Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione Unità E1 - EGESIF_14-0017 “Guida alle Opzioni semplificate in materia di costi (OSC)” (ai sensi degli articoli 67 e 68 del regolamento (UE) n. 1303/2013, dell'articolo 14, paragrafi da 2 a 4, del regolamento (UE) n. 1304/2013 e dell'articolo 19 del regolamento (UE) n. 1299/2013) - Manoscritto terminato in settembre 2014;

Comunicazione della Commissione “Orientamenti sull’uso delle opzioni semplificate in materia di costi nell’ambito dei fondi disciplinati dal regolamento (UE) 1060/2021 (regolamento recante disposizioni comuni)” (C/2024/7467) - GU C del 20.12.2024;
European Commission - Directorate General for Regional and Urban Policy - “Study on the uptake of Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNLC) for the Common Provisions Regulation (CPR) Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods - Final Report” – Marzo 2025

Note di chiusura

¹ COM (2007) 23 “Programma d’azione per la riduzione gli oneri amministrativi nell’Unione europea”.

² COM (2009) 544 “Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’UE – Piani settoriali di riduzione e azioni 2009”.

³ European Commission - Directorate-General for Regional and Urban Policy - “Study on the uptake of Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNLC) for the Common Provisions Regulation (CPR) Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods - Final Report” – Marzo 2025

⁴ “Corte dei conti – Rapporto Annuale della Corte dei conti sull’esecuzione del bilancio relativo all’esercizio 2007, insieme alle risposte delle istituzioni”, cap. 2 par. 42.

⁵ Le Tabelle Standard per costi unitari individuano la migliore approssimazione possibile del costo effettivamente sostenuto per realizzare un’attività finanziata con i fondi.

⁶ Nel caso delle “Somme Forfettarie” si determina a priori il costo forfettario di tutto o di parte di un’operazione.

⁷ Reg (UE) n.1060/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti - Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 30.6.2021

⁸ FESR, FSE Plus, FEAMP, JTF, FEAMPA, ISF, IBMF

⁹ European Commission - Directorate-General for Regional and Urban Policy - “Study on the uptake of Simplified Cost Options (SCO) and Financing Not Linked to Costs (FNLC) for the Common Provisions Regulation (CPR) Funds in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods - Final Report” – Marzo 2025

¹⁰ art. 53 (3) a) del Reg. UE n.1060/2021

¹¹ Comunicazione della Commissione “Orientamenti sull’uso delle opzioni semplificate in materia di costi nell’ambito dei fondi disciplinati dal regolamento (UE) 1060/2021 (regolamento recante disposizioni comuni)” (C/2024/7467) - GU C del 20.12.2024;



Transizioni diseguali: dinamiche territoriali della diffusione delle energie rinnovabili in europa meridionale e centrale

di Federica Sandy Curcio

Dipartimento di Scienze Politiche, Corso di Dottorato in Politiche pubbliche di Coesione e Convergenza nello scenario europeo, Ciclo XL, Napoli; federicasandy.curcio@unina.it

Abstract

La transizione energetica europea procede lungo traiettorie regionali differenziate, riflettendo disuguaglianze economiche, istituzionali e territoriali. Il presente studio analizza la diffusione dell'energia eolica e fotovoltaica in quattro regioni NUTS-2 dell'Europa meridionale e centrale (Puglia, Andalusia, Moravia Meridionale, Sassonia-Anhalt) tra il 2010 e il 2023, adottando un approccio comparativo a casi multipli basato sull'integrazione di analisi quantitative e qualitative. L'indagine esamina l'interazione tra fattori socioeconomici, configurazioni istituzionali, caratteristiche demografiche e condizioni naturali, ponendo particolare attenzione al ruolo del PIL pro capite e della densità abitativa come variabili esplicative. I risultati mostrano che le dotazioni naturali risultano meno decisive della qualità del governo locale e dei processi di apprendimento interregionale. Lo studio evidenzia l'importanza di politiche energetiche regionali differenziate e sottolinea il contributo della governance multilivello nel promuovere una transizione equa e territorialmente integrata.

The European energy transition unfolds along regionally differentiated pathways, reflecting economic, institutional, and territorial disparities. This study investigates the development of wind and solar power in four NUTS-2 regions of Southern and Central Europe (Apulia, Andalusia, South Moravia, and Saxony-Anhalt) between 2010 and 2023, employing a comparative case study design that combines quantitative and qualitative indicators. The analysis explores the interplay between socioeconomic structures, institutional settings, demographic factors, and natural endowments, with particular attention to per capita GDP and population density as explanatory variables. Findings suggest that natural resources are less decisive than the quality of local governance and interregional learning processes. The study highlights the need for regionally differentiated policies and underscores the role of multilevel governance in ensuring a fair and territorially integrated energy transition.

Introduzione

La transizione energetica europea, accelerata dagli obiettivi del Green Deal e dal piano REPowerEU, rappresenta una delle principali sfide socio-tecniche del XXI secolo. Essa si fonda sulla diffusione delle fonti rinnovabili e sulla costruzione di resilienza territoriale, ma non procede in modo uniforme: dati e analisi recenti evidenziano divergenze significative tra le regioni in termini di capacità installata, configurazioni istituzionali e condizioni socio-economiche (Commissione Europea, 2023; Hodson et al., 2023). Tali eterogeneità riflettono l'interazione tra fattori economici, disponibilità di risorse naturali, assetti di governance multilivello e meccanismi di apprendimento interregionale, confermando che la transizione è un processo territorialmente mediato (Calvert, 2016; Bridge et al., 2013).

Su queste basi si colloca il presente studio, che mira a identificare i fattori territoriali che, a diverse scale, plasmano la diffusione dell'energia eolica e fotovoltaica in Europa meridionale e centrale. A tale scopo, l'analisi prende in esame quattro regioni di livello NUTS-2: Puglia (Italia), Andalusia (Spagna), Moravia Meridionale (Repubblica Ceca) e Sassonia-Anhalt (Germania), considerate casi rappresentativi di traiettorie differenziate di transizione energetica.

Gli obiettivi specifici della ricerca si articolano attorno a tre direttrici principali: in primo luogo, analizzare la relazione tra sviluppo economico, densità demografica e capacità installata; in secondo luogo, indagare il ruolo delle istituzioni regionali e dei meccanismi di governance nel modulare la diffusione delle tecnologie rinnovabili; infine, discutere le implicazioni di tali dinamiche per una transizione che sia al tempo stesso equa e territorialmente integrata.

La rilevanza del contributo si colloca su due piani complementari. Sul versante teorico, lo studio si inserisce nel dibattito sulla geografia delle transizioni, ponendo l'accento sul ruolo delle regioni come spazi di sperimentazione e adattamento socio-tecnico. Sul piano metodologico, l'analisi combina indicatori quantitativi di natura socioeconomica e dati sulla capacità installata con strumenti qualitativi come le matrici SWOT, in una prospettiva comparativa a casi multipli che rafforza la validità interna attraverso triangolazione metodologica. La struttura dell'articolo riflette questa impostazione: la seconda sezione introduce il quadro teorico di riferimento; la terza illustra dati e metodologia; la quarta presenta e discute i risultati dell'analisi; la quinta, infine, sintetizza le conclusioni e propone alcune implicazioni teoriche, politiche e prospettive di ricerca futura.

Quadro teorico

La diffusione dell'energia eolica e fotovoltaica in Europa si caratterizza per marcate differenze regionali, esito della combinazione di fattori economici, istituzionali e spaziali. Sebbene le condizioni naturali costituiscano un prerequisito tecnico imprescindibile, la letteratura ha ampiamente dimostrato come esse non siano sufficienti a spiegare le traiettorie territoriali differenziate della transizione energetica. Studi empirici hanno evidenziato che qualità istituzionale, livello di sviluppo economico e densità demografica incidono in misura significativa sulla capacità dei territori di adottare tecnologie rinnovabili (Uzar, 2020; Hansen and Coenen, 2015).

All'interno della geografia delle transizioni, una crescente attenzione è rivolta al ruolo delle regioni quali spazi di sperimentazione e adattamento. Contesti capaci di integrare una visione strategica, forme di cooperazione multilivello e accesso a risorse finanziarie pubbliche tendono infatti a mostrare una maggiore efficienza nell'implementazione delle energie rinnovabili (Kern, 2011; Truffer and Coenen, 2012). Parallelamente, la struttura economica

locale e il grado di pressione urbana influenzano la scalabilità degli impianti e la loro accettabilità sociale, incidendo sulle scelte di pianificazione e regolazione.

In questa prospettiva, la transizione energetica può essere interpretata come un processo territoriale selettivo, in cui le differenze tra regioni derivano da configurazioni variabili di vincoli strutturali e capacità istituzionale. La comprensione di tali dinamiche risulta cruciale per orientare politiche energetiche regionali che siano al contempo efficaci e territorialmente sensibili.

Metodologia e dati

Lo studio adotta un approccio comparativo a casi multipli, che integra strumenti quantitativi e qualitativi con l'obiettivo di analizzare in che modo fattori economici, demografici, istituzionali e ambientali abbiano influenzato la diffusione dell'energia eolica e fotovoltaica in quattro regioni (NUTS-2) nel periodo 2010-2023: la Puglia in Italia, l'Andalusia in Spagna, la Moravia Meridionale in Repubblica Ceca e la Sassonia-Anhalt in Germania. La selezione dei casi è stata guidata da criteri di eterogeneità economico-istituzionale e da una loro rilevanza specifica nelle politiche europee e nazionali di transizione energetica (Seawright and 2008; Commissione Europea, 2023).

L'analisi quantitativa si basa su dati di ufficiali armonizzate: Eurostat (per prodotto interno lordo (PIL) pro capite, densità abitativa e capacità installata) e il Joint Research Centre della Commissione Europea, per le dotazioni di risorse solari ed eoliche. L'arco temporale considerato consente di calcolare indicatori di crescita e di indagare le relazioni tra capacità installata e variabili territoriali. Si ipotizza una relazione diretta tra livello di reddito e diffusione delle rinnovabili, e una relazione inversa tra densità abitativa e capacità installata.

Parallelamente, sono state elaborate matrici SWOT per ciascuna regione, costruite sulla base di documenti strategici nazionali ed europei, quali i Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC), i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), i report del JRC (2024), oltre a piani regionali e fonti istituzionali locali. Tale integrazione metodologica consente di cogliere elementi non rilevabili attraverso la sola analisi statistica, come il livello di cooperazione interistituzionale, la partecipazione pubblica o il grado di accettazione sociale (van Dijk et al., 2022; Walker and Baxter, 2019).

L'adozione congiunta di strumenti quantitativi e qualitativi rafforza la validità interna dell'indagine attraverso la triangolazione metodologica (Flick, 2004), poiché combina misure oggettive con interpretazioni contestuali. Si riconoscono tuttavia i limiti tipici di questo approccio, tra cui la ridotta possibilità di generalizzazione e la componente di soggettività insita nell'interpretazione dei documenti.

Risultati e discussione

L'analisi quantitativa conferma l'esistenza di una correlazione positiva tra PIL pro capite e capacità rinnovabile installata, evidenziando il ruolo determinante della dotazione economica nel sostenere gli investimenti nel settore. Tra le regioni considerate, Sassonia-Anhalt e Puglia mostrano livelli più elevati di potenza cumulata nel periodo 2010-2023 rispetto ad Andalusia e Moravia Meridionale. La prima, con un PIL pro capite superiore ai 35.000 euro (Eurostat, 2023) e un consolidato sostegno pubblico alla transizione, ha superato nel 2023 i 5.300 Megawatt (MW) di capacità eolica installata (Bundesnetzagentur, 2024). La Puglia, pur presentando livelli di reddito inferiori, ha registrato una crescita sostenuta fino a circa 3.000 MW eolici e oltre 1.500 MW fotovoltaici nello stesso anno (Regione Puglia, 2024). Andalusia e Moravia Meridionale, con valori di PIL più contenuti (circa 20.000 e 19.500 euro

rispettivamente), hanno evidenziato una diffusione più limitata, nonostante condizioni naturali relativamente favorevoli.

La densità abitativa emerge come ulteriore variabile condizionante, in particolare nei contesti caratterizzati da forte urbanizzazione. La Moravia Meridionale, con oltre 160 abitanti per chilometro quadrato, ha rilevato difficoltà significative nella localizzazione di grandi impianti, privilegiando iniziative di micro-generazione urbana. Analogamente, l'area metropolitana di Siviglia in Andalusia ha riportato ritardi nell'adozione su larga scala a causa di conflitti legati all'uso del suolo. In senso opposto, la Puglia e la Sassonia-Anhalt, caratterizzate da una densità abitativa inferiore (rispettivamente circa 210 e 110 abitanti/km²), hanno potuto sviluppare numerosi parchi eolici e fotovoltaici in aree agricole e periurbane (Toke et al., 2008; Díaz-Cuevas et al., 2020).

Le matrici SWOT regionali mettono in luce il peso crescente della governance multilivello, della partecipazione pubblica e del coordinamento amministrativo. I documenti strategici rivelano approcci divergenti: in Puglia, ad esempio, il Piano Energetico Regionale (Regione Puglia, 2024) e i bandi FESR 2021–2027 (DGR 813/2024) hanno promosso la costituzione di comunità energetiche, valorizzando il ruolo degli enti locali e del partenariato sociale. In Andalusia, le *Directrices Energéticas 2030* hanno incentivato l'autoconsumo e lo stoccaggio, pur in assenza di un coordinamento stretto con le autorità municipali (Junta de Andalucía, 2021). In Moravia Meridionale, invece, l'avvio di una comunità energetica promossa dall'agenzia regionale South Moravian Energy Agency (JINAG), è un passo solido verso una governance distribuita (JINAG, 2024). In Sassonia-Anhalt, infine, si conferma la solidità del federalismo energetico tedesco, fondato su meccanismi consolidati di concertazione e sostegno alla progettazione locale (Walker and Baxter, 2019).

I risultati complessivi confermano che la transizione energetica è un processo territorialmente complesso, difficilmente riducibile alla sola disponibilità di risorse naturali. Essa dipende piuttosto dalla combinazione di dinamiche istituzionali di apprendimento, capacità amministrativa e coerenza delle politiche di sostegno (van Dijk et al., 2022; JRC, 2024). I contesti che hanno saputo integrare politiche regionali, capacità locale e consenso sociale coincidono con quelli in cui la diffusione delle rinnovabili ha mostrato maggiore stabilità e intensità.

Conclusioni

L'analisi ha mostrato come la diffusione delle energie rinnovabili sia un processo profondamente radicato nei contesti locali e non determinato esclusivamente da fattori ambientali. I risultati confermano l'ipotesi iniziale: la capacità economica, la qualità della governance multilivello e il consenso sociale operano in modo interdipendente nel favorire l'adozione stabile, sostenibile e diffusa delle fonti rinnovabili. Regioni come Sassonia-Anhalt e Puglia, sostenute da politiche integrate e da una forte partecipazione comunitaria, hanno registrato traiettorie più robuste rispetto ad Andalusia e Moravia Meridionale, dove la frammentazione istituzionale e la discontinuità degli investimenti hanno rallentato i progressi.

Queste evidenze contribuiscono alla letteratura sulle transizioni territoriali e sulla geografia delle innovazioni socio-tecniche, sottolineando come lo spazio territoriale sia ridefinito non solo dalle dotazioni naturali, ma anche da processi di apprendimento istituzionale e governance locale (cfr. van Dijk et al., 2022; Hansen and Coenen, 2015; Truffer and Coenen, 2012). Ne derivano implicazioni rilevanti per la politica regionale: approcci policentrici e differenziati, capaci di valorizzare le specificità locali e di promuovere il trasferimento di pratiche efficaci, possono rafforzare l'equità della transizione. In particolare, l'integrazione tra fondi europei, strategie regionali e attori locali appare decisiva per costruire traiettorie inclusive.

L'originalità del contributo risiede nell'adozione di un approccio comparativo a casi multipli che integra evidenze quantitative e qualitative, consentendo di mettere in luce il ruolo congiunto delle istituzioni, delle condizioni socioeconomiche e del consenso sociale. Ciò permette di articolare una lettura multilivello della transizione energetica, che la letteratura recente ha progressivamente riconosciuto come dimensione chiave delle geografie della transizione (Hansen and Coenen, 2015; Truffer and Coenen, 2012).

Nonostante i risultati emersi, l'analisi deve essere letta alla luce di alcune limitazioni intrinseche. La selezione di quattro regioni europee implica una natura esplorativa dell'analisi, che non consente generalizzazioni estese. Inoltre, la costruzione delle matrici SWOT si fonda principalmente su documenti istituzionali, i quali, pur autorevoli, possono riflettere visioni selettive e prospettiche.

In definitiva, comprendere la natura territoriale della transizione energetica appare essenziale non solo per arricchire il dibattito accademico, ma anche per orientare strategie politiche capaci di trasformare i divari regionali in opportunità di apprendimento e innovazione.

Bibliografia

- Bridge, G., Bouzarovski, S., Bradshaw, M. and Eyre, N. (2013). Geographies of energy transition: Space, place and the low carbon economy. *Energy Policy*, 53, pp.331-340. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.10.066>
- Bundesnetzagentur (2024). Installierte Leistung der Windenergie an Land nach Bundesländern. <https://www.wind-energie.de/themen/zahlen-und-fakten/bundeslaender/> (Consultato il 26/04/2025)
- Calvert, K. (2016). From 'energy geography' to 'energy geographies': Perspectives on a fertile academic borderland. *Progress in Human Geography*, 40(1), pp.105-125. <https://doi.org/10.1177/0309132514566343>
- Commissione Europea (2023). *REPowerEU Plan*. Bruxelles: Commissione Europea. Available at: https://commission.europa.eu/topics/energy/repowereu_en (Consultato il 10/04/2025)
- Díaz Cuevas, P., Biberacher, M., Domínguez Bravo, J. and Schardinger, I. (2018). GIS Based Methodology for Evaluating the Wind Energy Potential of Territories: A Case Study from Andalusia (Spain). *Energies*, 11(10), art.2789. <https://doi.org/10.3390/en1102789>
- Eurostat (2023). Regional gross domestic product (PPS per inhabitant) by NUTS 2 region. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00003/default/table?lang=en> (Consultato il 13/04/2025)
- Flick, U. (2004). Triangulation in qualitative research. In: U. Flick, E. Kardorff and I. Steinke, eds. *A Companion to Qualitative Research*. London: Sage, pp.178-183.
- Hansen, T. and Coenen, L. (2015). The geography of sustainability transitions: Review and future directions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 17, pp.92-109. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2014.11.001>
- JINAG – Jihomoravská agentura pro veřejné inovace (2023). *Feasibility study: Community energy in the City of Židlochovice, Czech Republic*. Brno: JINAG. <https://jinag.eu/en/community-energy-of-lichy> (Consultato il 20/05/2025)
- Joint Research Centre (JRC) (2024). *Photovoltaic Geographical Information System (PVGIS)*. Brussels: European Commission. https://joint-research-centre.ec.europa.eu/photovoltaic-geographical-information-system-pvgis_en (Consultato il 22/05/2025)
- Junta de Andalucía (2021). *Directrices Energéticas de Andalucía 2030*. Sevilla: Junta de Andalucía. <https://www.agenciaandaluzadelaenergia.es/es/biblioteca/directrices-energeticas-de-andalucia-horizonte-2030> (Consultato il 20/05/2025)

- Kern, F. (2011). Ideas, institutions, and interests: Explaining policy divergence in fostering 'system innovations' towards sustainability. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(6), pp.1116-1134. <https://doi.org/10.1068/c1142>
- Perpiñá Castillo, C., Hormigos Feliu, C., Dorati, C., Kakoulaki, G., Peeters, L., Quaranta, E., Taylor, N., Uihlein, A., Auteri, D. and Dijkstra, L. (2024). *Renewable Energy production and potential in EU Rural Areas*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://dx.doi.org/10.2760/458970>
- Regione Puglia (2024a). *Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR) 2024–2030*. Bari: Regione Puglia. <https://www.regione.puglia.it/web/ambiente/-/aggiornamento-del-piano-energetico-ambientale-regionale-pear-.adozione-della-proposta-di-piano-e-formalizzazione-ai-fini-dell-avvio-della-procedura-di-valutazione-ambientale-strategica> (Consultato il 22/05/2025)
- Regione Puglia (2024b). *Delibera di Giunta Regionale n. 813/2024 – Bando FESR 2021–2027*. Bari: Regione Puglia. https://pr2127.regione.puglia.it/documents/4910322/5240883/DEL_813_2024.pdf/ce79538e-a8d3-acef-bd0f-e3a9204a2782?t=1723019000670 (Consultato il 22/05/2025)
- Seawright, J. and Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), pp.294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Toke, D., Breukers, S. and Wolsink, M. (2008). Wind power deployment outcomes: How can we account for the differences? *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 12(4), pp.1129-1147. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2006.10.021>
- Truffer, B. and Coenen, L. (2012). Environmental innovation and sustainability transitions in regional studies. *Regional Studies*, 46(1), pp.1-21. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.646164>
- Uzar, U. (2020). Political economy of renewable energy: Does institutional quality make a difference in renewable energy consumption? *Renewable Energy*, 155, pp.591-603. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2020.03.172>
- van Dijk, J., Wieczorek, A.J. and Ligtoet, A. (2022). Regional capacity to govern the energy transition: The case of two Dutch energy regions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 37, art.100661. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2022.06.001>
- Walker, C. and Baxter, J. (2017). 'It's easy to throw rocks at a corporation': wind energy development and distributive justice in Canada. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(6), pp.754-768. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1267614>



Turismo e vita urbana a napoli: equilibri possibili?

di Elena D'Andrea

Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dottorato in Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo, XXXVIII ciclo, Napoli, Italia; elena.dandrea@unina.it

Abstract

L'articolo analizza come l'iperturismo incida sulla pianificazione urbana e sulla qualità della vita nella Napoli contemporanea. Esamina la storica frammentazione della governance cittadina e il suo progressivo orientamento verso politiche urbane più sostenibili, come l'accessibilità economica abitativa, la giustizia spaziale, il "diritto alla città" e nuovi concetti come la "città dei 15 minuti" o le infrastrutture verdi, delineando un percorso verso un modello urbano più inclusivo ed ecologico.

This article investigates how overtourism impacts on urban planning and quality of life in contemporary Naples. It analyzes the historical governance fragmentation of the city and its shifting towards more sustainable urban policies. These include housing affordability, spatial justice, the "right to the city" and new concepts like the "15-minute city" or the green infrastructures, on a path towards a more inclusive, more ecological urban model.

Introduzione

Napoli costituisce un caso paradigmatico nel contesto urbano europeo: città millenaria e poliedrica, essa incarna una tensione permanente tra sviluppo turistico e vulnerabilità sociale. L'impennata nei flussi di visitatori, fenomeno che ha interessato numerose città europee negli ultimi anni, ha generato a Napoli effetti ambivalenti: da un lato, l'afflusso di capitali e la valorizzazione del patrimonio culturale; dall'altro, criticità legate alla residenzialità, all'accessibilità e alla giustizia spaziale. Il presente contributo si propone di analizzare il complesso rapporto tra *overtourism* e qualità della vita nel contesto napoletano, esaminando altresì l'incapacità delle politiche di pianificazione di rispondere alle esigenze della città e la possibilità di un loro rinnovato ruolo nell'ambito della regolamentazione del turismo di massa, anche in vista della redazione del nuovo piano regolatore.

Da sempre oggetto di rappresentazioni ambivalenti, la città è soprattutto un'idea che assume forme diverse a seconda dello sguardo che la osserva. Tale natura poliedrica ha determinato una percezione della città in termini estremi, ora considerata paradiso terrestre per il suo patrimonio culturale e paesaggistico, ora definita "inferno dei viventi" (Calvino, 1972, p. 70) a causa delle sue profonde contraddizioni sociali e urbanistiche. Tali narrazioni hanno profondamente influenzato le politiche urbane, spesso orientate più alla gestione emergenziale delle criticità immediate che a una visione organica e di lungo periodo (Papa, 1990). Negli ultimi decenni, la globalizzazione e l'affermarsi del neoliberismo urbano (Rossi & Vanolo, 2010) hanno ulteriormente complicato tale scenario, trasformando il governo della città in forme di governance pubblico-privato. Oggi si parla infatti di "meta-città" (Martinotti, 2017), entità che trascendono la metropoli tradizionale e si caratterizzano per una crescente penetrazione del capitalismo nel presentarle stigmatizzate nel panorama internazionale. In altre parole, l'immagine urbana si è così trasformata in un prodotto da commercializzare su scala globale, secondo una logica di *re-branding* incentrata sulla spettacolarizzazione e sulla promozione turistica (Minca, 2010); tali dinamiche hanno acuito fenomeni di esclusione abitativa, gentrificazione e aumento delle disuguaglianze sociali. Alla luce di queste trasformazioni, il ruolo della pianificazione urbana assume un'importanza cruciale nel mitigare gli effetti negativi dell'*overtourism* e nel garantire un'elevata qualità dell'abitare, conseguenze dirette dell'apertura delle città al mercato globale. Il presente articolo intende pertanto discutere alcune possibili strategie innovative e inclusive in grado di bilanciare le esigenze economiche con il diritto fondamentale alla città da parte dei suoi abitanti, focalizzandosi sul concetto teorico di diritto alla città e le sue applicazioni in modelli urbanistici sostenibili. Tali approcci offrono, infatti, una prospettiva preziosa per ripensare Napoli come spazio abitativo equilibrato, equo e sostenibile, capace di coniugare la sua vocazione turistica con una visione più inclusiva e partecipativa, coinvolgendo attivamente la società civile nei processi di governance urbana.

Le città contemporanee tra immaginario e globalità

La città contemporanea si configura come un luogo contraddistinto da frammentazione e flussi incessanti (Virilio, 1995), in una continua transizione tra identità storica e nuove configurazioni, da individuare nelle sue peculiarità culturali, nelle interazioni con il globale, nella diversificazione delle competenze, nel dinamismo e nella capacità di adattamento ai mutamenti su scala planetaria.

Non si tratta più di un mero spazio fisico, bensì di una realtà plasmata da immaginari collettivi, narrazioni e simboli che ne definiscono la percezione sociale e culturale (Ippoliti e Svalduz, 2023). Come già osservava Calvino, in una riflessione di straordinaria attualità rispetto

al panorama urbano odierno, «d'una città non godi le sette o le settantasette meraviglie, ma la risposta che dà a una tua domanda» (p. 42). Tale trasformazione non ha soltanto alterato la struttura materiale delle città, ma ha anche ridefinito i modelli di governance urbana, oggi prevalentemente orientati verso strategie di competizione economica e attrattività turistica, spesso a discapito dell'inclusione sociale e della coesione territoriale. Come evidenziato da Sassen (2015), le città contemporanee sono divenute spazi fortemente conflittuali, in cui gli interessi globali dei capitali transnazionali e dei grandi investitori entrano in collisione con le esigenze locali delle comunità residenti.

In particolare, la spettacolarizzazione delle politiche urbane ha favorito l'affermarsi di pratiche di *place branding*, nelle quali l'immagine della città si trasforma in uno strumento prioritario di competizione economica internazionale. Tale processo, evidente anche nel contesto napoletano, contribuisce a costruire una rappresentazione urbana finalizzata alla commercializzazione di un'icona piuttosto che alla risoluzione delle reali necessità abitative e sociali della popolazione. Del resto, l'immagine di Napoli si rivela ben più complessa della tradizionale cartolina turistica dominata da sole, mare e pizza: si tratta di una città con un settore terziario sviluppato ma non trainante, che non ha mai assunto un ruolo commerciale di rilievo nonostante la presenza di un porto strategicamente posizionato nel Mediterraneo, dotata di una solida tradizione immobiliare ma al tempo stesso di una comunità carente di spirito imprenditoriale (Becchi, 1989). Napoli si configura pertanto come un laboratorio di estremo interesse per analizzare come queste dinamiche globali di rappresentazione e competizione neoliberista interagiscano – e spesso confliggano – con specificità locali contraddittorie, caratterizzate da un enorme potenziale ma anche da profonde disuguaglianze sociali, processi di marginalizzazione e fragilità strutturali.

Napoli e il problema della pianificazione urbana

La storia urbanistica napoletana si caratterizza per una marcata frammentazione e discontinuità. Soltanto tre piani regolatori (1939, 1972, 2004) sono stati formalmente approvati, ma nessuno di essi si è rivelato efficace nel guidare lo sviluppo della città, a causa di una carenza strutturale di visione organica, capacità amministrativa e volontà politica orientata al bene comune, al di là di interventi emergenziali e particolarismi.

Un'analisi storica della pianificazione urbana a Napoli evidenzia con chiarezza la ricorrenza di approcci frammentari, emergenziali e privi di una progettualità di lungo periodo. Come sottolinea Russo, la pianificazione napoletana si configura come una “nozione in bilico” (2022, p. 323), sospesa tra la dilatazione temporale tipica dei processi urbanistici e l'urgenza delle sfide contemporanee, acute negli ultimi anni dalla pandemia, dalla crisi climatica, dai rischi idrogeologici e dalle profonde disuguaglianze sociali che alimentano fenomeni di segregazione spaziale ed emarginazione.

Le radici di questa condizione affondano nel periodo vicereale spagnolo, quando nel XVI secolo furono imposte rigide restrizioni urbanistiche con il divieto di costruire extra moenia e la formazione di quartieri ad altissima densità abitativa, determinando una conformazione urbana caratterizzata da iper-addensamento e degrado igienico-sanitario protrattosi nei secoli successivi (Papa, 1990). Le condizioni abitative delle classi popolari subirono un ulteriore peggioramento durante i periodi francese e borbonico, preparando il terreno per la situazione critica che giustificò gli interventi del Risanamento ottocentesco.

All'alba del Novecento, la crisi economica e l'inefficacia gestionale del nuovo Stato unitario resero necessaria l'adozione di un nuovo piano di risanamento e ampliamento, che tuttavia non riuscì a risolvere le profonde contraddizioni urbanistiche e socioeconomiche della città, caratterizzata da povertà diffusa, carenza infrastrutturale e degrado (Russo, 2001).

Già in questa fase emersero evidenti incongruenze nella pianificazione: se alla fine dell'Ottocento si privilegiò un'espansione verso Est con agevolazioni fiscali e doganali, all'inizio del nuovo secolo la legge Nitti sul risorgimento economico localizzò le attività industriali a occidente, generando disordine urbanistico (Papa, 1990).

I successivi interventi non riuscirono a proporre una visione unitaria di sviluppo, e la situazione fu aggravata dalla speculazione edilizia del secondo dopoguerra, nonostante l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e gli interventi straordinari per il Mezzogiorno. Persino le opere post-terremoto del 1980 mancarono di un approccio integrato, e bisognerà attendere la fine del secolo con la giunta Bassolino per registrare il tentativo di impostare una strategia più moderna e sostenibile, basata sull'innovazione tecnologica e sulla riconversione delle aree industriali dismesse (Russo, 2001).

Il piano del 2004, pur innovativo nel prevedere il principio "zero consumo di suolo" e la rigenerazione urbana, non si tradusse in una reale trasformazione, a causa delle difficoltà di governance multilivello, della crisi economica del 2008 che bloccò gli investimenti privati, e dell'influenza delle organizzazioni criminali nelle dinamiche amministrative locali.

Oggi la città si appresta ad adottare un nuovo Piano Urbanistico Comunale (PUC), allineato alle strategie europee del *Next Generation EU* e del *Green Deal*. Questo strumento propone una visione orientata alla sostenibilità ambientale, alla rigenerazione delle periferie, alla mobilità sostenibile e alla valorizzazione delle infrastrutture verdi (Comune di Napoli, 2024). Tuttavia, permangono criticità legate alla complessità amministrativa e all'inerzia politica che potrebbero comprometterne l'attuazione. La sfida per Napoli consiste nel superare finalmente le storiche discontinuità, adottando un approccio integrato e coerente in grado di rispondere efficacemente alle sfide contemporanee in modo sostenibile.

Abitare e diritto alla città nell'era dell'*overtourism*

Tra le priorità del nuovo piano urbanistico napoletano, la questione dell'intensificazione dei flussi turistici assume un ruolo centrale, poiché ha acuito un'annosa problematica urbana: il conflitto tra la vocazione turistica della città - storicamente polo culturale e meta di attrazione - e il cronico deficit di cittadinanza, manifestato nella carenza strutturale di servizi essenziali alla qualità della vita, dall'approvvigionamento idrico alla gestione dei rifiuti, dall'istruzione all'assistenza sanitaria e sociale.

Negli ultimi anni, il fenomeno dell'*overtourism* ha prodotto rilevanti ricadute sul tessuto socioeconomico locale, contribuendo in misura significativa a processi di espulsione residenziale, all'esplosione del mercato degli affitti brevi e all'impennata dei valori immobiliari. I dati relativi al biennio 2023-2024 registrano un incremento del 14% dei prezzi delle abitazioni, con proiezioni di ulteriore crescita del 5% per l'anno successivo (Roano, 2025). Tale tendenza rischia di alterare irreversibilmente la composizione demografica e sociale della città, trasformando quartieri storici come il centro antico in spazi sempre più funzionalizzati al turismo temporaneo, con progressiva sostituzione delle attività artigianali tradizionali con esercizi commerciali standardizzati.

Il dibattito sul diritto alla città, riprendendo le seminali elaborazioni di Henri Lefebvre (1968), pone l'accento sulla necessità di concepire lo spazio urbano come proiezione diretta del corpo sociale, dove la pianificazione deve rispondere ai bisogni concreti degli abitanti, garantendo equità, inclusione e partecipazione effettiva ai processi decisionali. Tale principio si fonda sul presupposto che il controllo dello spazio urbano rifletta il rapporto tra Stato e cittadini e che l'accesso alle risorse materiali e immateriali debba essere equamente distribuito per contrastare dinamiche di esclusione e marginalizzazione (Castells, 1983).

Nel contesto napoletano, tale diritto assume particolare urgenza data la conclamata den-

sità abitativa e la carenza di servizi essenziali in ampie porzioni del territorio, aggravate dall'assenza di un'amministrazione capace di tutelare efficacemente i diritti abitativi. Tuttavia, questa complessità offre anche l'opportunità di sperimentare soluzioni innovative e modelli alternativi di sviluppo urbano.

Un modello teorico di particolare interesse è quello della “città a 15 minuti” (Moreno, 2024), potenzialmente applicabile al contesto napoletano. Questo approccio propone un'organizzazione urbana policentrica e di prossimità, dove ogni cittadino possa accedere entro un quarto d'ora ai servizi essenziali (scuole, strutture sanitarie, spazi commerciali, aree verdi e luoghi di lavoro). Tale strategia consentirebbe di riequilibrare la pressione turistico-abitativa, valorizzando i quartieri periferici e riducendo le disuguaglianze territoriali.

Un'altra direttrice fondamentale riguarda l'implementazione delle infrastrutture verdi (CE, 2013; Benedict & McMahon, 2002), come previsto dalle politiche europee e dal Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) del PNRR. Tali infrastrutture, comprendenti spazi naturali e semi-naturali integrati nel tessuto urbano, possono apportare significativi benefici ambientali, sociali ed economici. L'applicazione a Napoli del modello internazionale 3-30-300 (Konijnendijk, 2021) - tre alberi visibili da ogni abitazione, copertura arborea del 30% e uno spazio verde ogni 300 metri - potrebbe costituire una soluzione concreta per riequilibrare il rapporto tra ambiente costruito, residenzialità e flussi turistici. Infine, la tutela delle minoranze e la partecipazione attiva degli abitanti rappresentano il fondamento di processi di rigenerazione urbana basati su networking cooperativo, inclusione sociale e interazione multiculturale (De Filippo & Strozza, 2015). Napoli vanta già significative esperienze di rigenerazione partecipata, dove progetti comunitari hanno dimostrato come la collaborazione tra cittadini, associazioni e istituzioni possa generare rilevanti benefici sociali. Esperienze come l'ex Asilo Filangieri, l'ex OPG Je so' pazzo, Officina 99 e Scugnizzo Liberato rappresentano casi emblematici di come la partecipazione collettiva possa riconvertire spazi abbandonati in beni comuni, contribuendo a una governance più democratica e territorialmente equilibrata.

Conclusioni

Napoli si trova oggi a un cruciale snodo della sua storia urbanistica, con l'opportunità di emanciparsi da modelli di sviluppo distorti - basati sull'assistenzialismo statale, la rendita immobiliare o il turismo di massa - che nel corso del Novecento hanno generato una crescita economica incontrollata con pesanti ricadute sull'assetto sociale e sulla vivibilità urbana, acuendo fenomeni di esclusione abitativa (Sassen, 2015), gentrificazione e frammentazione del tessuto comunitario.

La necessità di riformulare l'approccio alla pianificazione urbana partenopea si configura come un imperativo storico. L'esperienza dimostra come gli interventi emergenziali e frammentari che hanno caratterizzato le politiche urbane degli ultimi decenni si rivelino inadeguati ad affrontare le complesse sfide poste dall'intensificazione turistica e dai mutamenti globali. Emerge invece l'esigenza di elaborare strategie integrate e di lungo periodo che superino le logiche tradizionali, adottando una prospettiva olistica in grado di conciliare le istanze economiche con i bisogni abitativi e ambientali della popolazione residente.

In tale contesto, l'adozione di modelli innovativi come quello della “città a 15 minuti” potrebbe rappresentare un'effettiva opportunità di trasformazione. L'implementazione di questo approccio consentirebbe a Napoli di riequilibrare i flussi turistici, promuovere la città policentrica e garantire un'equa distribuzione dei servizi essenziali su tutto il territorio urbano, attenuando le crescenti disparità spaziali.

Parallelamente, l'integrazione sistemica delle infrastrutture verdi urbane potrebbe contri-

buire a migliorare sensibilmente la qualità ambientale e il benessere psico-fisico dei cittadini, mitigando gli effetti negativi della densità abitativa e della pressione turistica.

Altro elemento cardine riguarda il coinvolgimento attivo delle comunità locali nei processi di governance urbana. Le esperienze già presenti sul territorio dimostrano come la partecipazione diretta della cittadinanza alla gestione degli spazi urbani possa generare benefici tangibili sotto il profilo sociale ed economico. Un modello di sviluppo *bottom-up*, fondato sul coinvolgimento collettivo e sul riuso di spazi pubblici dismessi, può costituire una risposta efficace alla cronica crisi di governance e alla carenza di servizi che affliggono ampie porzioni della città.

Affinché Napoli possa affermarsi come modello di sviluppo urbano inclusivo e sostenibile, è essenziale superare le storiche criticità amministrative e istituzionali che ne hanno limitato le potenzialità. Risulta indispensabile una sinergia strutturata tra istituzioni pubbliche, investitori privati e società civile, finalizzata all'effettiva attuazione delle linee guida del nuovo Piano Urbanistico Comunale (PUC). La città deve fare tesoro della propria storia recente e costruire un futuro urbano non più caratterizzato dalla frammentarietà, bensì da un approccio organico, coerente e territorialmente equilibrato, capace di coniugare attrattività internazionale e coesione sociale.

Il presente contributo si propone quindi di delineare una strada forse percorribile ma in ogni sua parte da implementare e da integrare alla luce della complessa realtà urbana che governa Napoli da secoli. L'articolo si configura come un minuscolo e limitato tassello nel gigantesco mosaico che è il percorso di trasformazione della città in un laboratorio di innovazione per il mediterraneo, dove l'iperturismo possa essere una concreta occasione di rigenerazione urbana, partecipazione delle comunità

Bibliografia

- Bauman, Z. (2011) *Modernità liquida*. Roma-Bari: Laterza.
- Becchi, A. (1989) 'Napoli contro Napoli. Città come economia e città come potere', *Meridiana*, 5, pp. 143–167.
- Benedict, M.A. and McMahon, E.T. (2002) 'Green infrastructure: Smart conservation for the 21st century', *Renewable Resources Journal*, 20, pp. 12–17.
- Calvino, I. (1972) *Le città invisibili*. Torino: Einaudi.
- Capasso, S., Casolaro, A. and Cozzolino, A. (2024) *Numeri, impatti e tendenze del turismo in Campania. Il ruolo della città di Napoli*. Napoli: Regione Campania.
- Castells, M. (1983) *The city and the grassroots: A cross-cultural theory of urban social movements*. London: Edward Arnold.
- Comune di Napoli (2024) *Documento Strategico: Per una città giusta, sostenibile e attrattiva*. Napoli: Comune di Napoli.
- Cotugno, F. (2024) 'Nella formula del 3-30-300 il segreto del benessere green', *Il Sole 24 Ore*, aprile.
- De Filippo, E. and Strozzi, S. (eds) (2015) *Gli immigrati in Campania negli anni della crisi economica. Condizioni di vita e di lavoro, progetti e possibilità di integrazione*. Milano: Franco Angeli.
- Di Gennaro, A. (2014) 'Per una storia dell'ecosistema metropolitano di Napoli', *Meridiana*, 80, pp. 105–124.
- European Commission (2013) *Green infrastructure (GI) — Enhancing Europe's natural capital. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions*.

Brussels.

Harvey, D. (1989) *The condition of postmodernity*. Oxford: Blackwell.

Ippoliti, A. and Svalduz, E. (eds) (2023) *Beyond the gaze: Interpreting and understanding the city*. Ferrara: Atti 11° Congresso AISU.

ISTAT (2024) *Rapporto sul Benessere equo e sostenibile (BES) 2023*. Roma: ISTAT.

Konijnendijk, C.C. (2021) 'The 3-30-300 Rule for Urban Forestry and Greener Cities', *Urban Forestry & Urban Greening*, 4.

Lefebvre, H. (2014) *Il diritto alla città*. Verona: Ombre Corte. (Ed. originale 1968).

Martinotti, G. (2017) *Sei lezioni sulla città*. A cura di Serena Vicari Haddock. Milano: Feltrinelli.

Mayer, M. (2012) 'The "right to the city" in urban social movements', in Brenner, N., Marcuse, P. and Mayer, M. (eds) *Cities for People, Not for Profit*. London: Routledge.

Minca, C. (ed) (2005) *Lo spettacolo della città*. Padova: Cedam.

Moreno, C. (2024) *La città dei 15 minuti. Per una cultura urbana democratica*. Torino: ADD Editore.

Papa, R. (1990) *Napoli. Un secolo di urbanistica*. Napoli: Università degli Studi di Napoli Federico II.

Roano, L. (2025) 'Case a Napoli, prezzi aumentano dopo il boom turistico', *Il Mattino*, aprile.

Rossi, U. and Vanolo, A. (2010) *Geografia politica urbana*. Roma-Bari: Laterza.

Russo, M. (Maurizio) (2001) *I piani regolatori di Napoli verso uno sviluppo urbano sostenibile*. Napoli: Pironti.

Russo, M. (Michelangelo) (2022) 'Napoli in Movimento', in Belli, A. (ed.) *Napoli 1990–2050. Dalla deindustrializzazione alla transizione ecologica*. Napoli: Guida, pp. 317–329.

Sassen, S. (2015) *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*. Bologna: Il Mulino.

Virilio, P. (1995) 'La velocità assoluta', Intervista all'European IT Forum. Parigi.



@wirestock - https://www.magnific.com/free-photo/closeup-shot-part-money-seen-removed-piece-jigsaw-puzzle_9759636.htm#fromView=search&page=1&position=36&uud=bab-2d2ba-3562-4246-9c04-e5148f578879&query=impatto+macroeconomico

Valutazione dell'impatto macroeconomico delle Politiche di Coesione in Italia: effetto sul PIL del mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa per il settennato 2014-2020

di Federico Gamardella

Dipartimento di Scienze Politiche, Dottorato in Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo, XXIX Ciclo, Napoli, Italia; federico.gamardella@unina.it

Abstract

Lo studio proposto offre una valutazione quantitativa del danno arrecato alla crescita del paese in termini del mancato prodotto interno lordo consumato a causa della procrastinazione della spesa destinata alle politiche di coesione inizialmente programmata per il settennio 2014-2020. Sulla base di stime effettuate a partire dai Bollettini Statistici e dai dati dei progetti finanziati dalle risorse europee e nazionali delle politiche di coesione in Italia, rilevati dal Sistema Nazionale di Monitoraggio, coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Opencoesione) si è valutato, per ciascun anno del settennato, la spesa programmata e quella raggiunta, con un focus sia regionale che di settore produttivo. Grazie a queste stime di ripartizione si è potuto valutare, sulla scorta di consolidati metodi per la valutazione del moltiplicatore keynesiano, l'ammontare di prodotto che si sarebbe potuto registrare e la sua incidenza in termini percentuali sul tasso di crescita registrato.

The proposed study offers a quantitative assessment of the damage to the country's growth in terms of lost gross domestic product due to the procrastination of spending on cohesion policies initially planned for the period 2014-2020. On the basis of estimates obtained from the Statistical Bulletins and from the data of the projects financed by European and national resources of cohesion policies in Italy, collected by the National Monitoring System, coordinated by the Department for Cohesion Policies and for the South of the Presidency of the Council of Ministers (Opencoesione), it was assessed, for each year of the seven-year period, planned and achieved expenditure, with both a regional and production sector focus. Thanks to these distribution estimates, it was possible to evaluate, on the basis of consolidated methods for the evaluation of the Keynesian multiplier, the amount of output that could have been recorded and its impact in percentage terms on the growth rate recorded.

Introduzione

Il presente studio è redatto al fine di indagare, anche da un punto di vista quantitativo, la perdita economica subita dal Paese a causa del mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa delle Politiche di Coesione.

La problematica è sollevata con scopo divulgativo nella comunità scientifica, ed è volta a sensibilizzare la popolazione Italiana sull'opportunità di investimento nel cosiddetto Capacity Building, in quanto appare chiaro ormai, e si evidenzia in termini quantitativi anche da questo studio, che il fattore limitante per le politiche distributive, in Italia, non sono le risorse stanziata ma, al contrario di quanto si pensi, la capacità delle amministrazioni di spenderle, nel rispetto dei vincoli e degli obiettivi prefissati dalla stessa politica. Purtroppo, la spesa per l'efficientamento e l'elevazione qualitativa dell'apparato amministrativo, in Italia, è ancora considerata, dai più, spreco di denaro pubblico, col quale si vorrebbero realizzare esclusivamente infrastrutture e beni pubblici.

Dopo una rapida illustrazione della struttura delle Politiche di Coesione in Italia lo studio si focalizza sul periodo di programmazione 2014-2020, circoscrivendo l'analisi a un volume impegnato di circa 128 miliardi di euro.

Affrontati brevi cenni di richiamo di nozioni proprie dell'Analisi delle Politiche Pubbliche il lavoro di ricerca si concentra sull'effetto indotto sul sistema economico dal già menzionato volume di spesa pubblica, si sottolinea come tale effetto sia accessorio, o per così dire non primario tra gli obiettivi della politica in oggetto, tuttavia esso, per via dei flussi finanziari in gioco, rappresenta un aspetto tutt'altro che trascurabile.

La spesa dei fondi Europei e Nazionali destinati alla Coesione è quindi classificata, sulla base dei dati diffusi dal Sistema Nazionale di Monitoraggio e inclusi nella Base Dati Unitaria (aggiornata alla data del 31.12.2024), in quattro settori produttivi: Industria, Servizi, Costruzioni e Ricerca.

La metodologia impiegata per valutare l'impatto in termini di prodotto di questa spesa pubblica virtualmente effettuata negli esercizi 2014-2020 è basata sull'impiego delle tavole intersettoriali diffuse dall'ISTAT per quegli stessi anni, ed è rielaborata al fine di ottenere la matrice di Leontief e valutare, per ciascuno dei quattro settori scelti in precedenza per classificare la spesa pubblica per la Coesione, il fattore moltiplicativo Keynesiano, ottenendo una correlazione tra spesa pubblica (domanda indotta) e corrispondente prodotto interno lordo (produzione globale attivata).

I risultati della ricerca restituiscono un quadro di sintesi, in termini di PIL non registrato, a causa del ritardo nella spesa dei fondi, sia su base settoriale che regionale. L'impatto su base nazionale si attesta intorno all'1,00%, valore molto elevato se si tiene conto che, dalle stime di crescita diffuse da ISTAT lo scorso 6 giugno 2025, il PIL italiano è atteso in crescita dello 0,6% nel 2025 e dello 0,8% nel 2026¹.

Su base regionale, chiaramente, l'impatto negativo è maggiormente sensibile nelle Regioni in cui si ha, sia un volume di spesa stanziata rilevante, ricadendo nelle regioni cosiddette "meno sviluppate", sia un ritardo sensibile nell'attuazione dei programmi, in particolare Abruzzo Calabria Molise e Sicilia, avrebbero registrato mediamente ogni anno un PIL, su base regionale, superiore di circa cinque punti percentuali.

Su base settoriale, invece, appare ingente il divario tra le Costruzioni e gli altri settori, che accusa il maggior volume di ritardi (66% su base Nazionale) e che, chiaramente, presenta delle criticità di sistema sulle quali occorre intervenire.

La Politica di Coesione in Italia: la programmazione 2014-2020

Come chiarito in precedenza è necessario precisare a quali e quante risorse stiamo facendo riferimento quanto poniamo l'accento sulle Politiche di coesione programmate nel settennio 2014-2020 in Italia.

In questi casi è conveniente fare ricorso, al fine di inquadrare la problematica, alla norme istitutive dei fondi che sono alla base della Politica di Coesione, le cosiddette fonti di finanziamento, esaminando brevemente, per comodità, prima le fonti comunitarie, comunemente dette Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (spesso indicati con l'acronimo SIE), e poi quelle nazionali, a partire dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) fino agli interventi complementari previsti nell'ambito dell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 finanziati dal Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183.

L'Unione Europea, attraverso la politica di sviluppo regionale, le cui basi giuridiche sono rintracciabili negli stessi trattati², mira a raggiungere la coesione economica, sociale e territoriale riducendo le disparità fra le diverse regioni degli Stati membri. All'atto pratico, per orientare la politica e destinare le risorse, tutte le regioni europee (livello NUTS 2) sono classificate a partire dal rapporto tra il prodotto interno lordo (PIL) pro capite della singola regione e la media europea, e in base a questa classificazione le regioni europee si distinguono in:

- Regioni meno sviluppate, quelle il cui PIL pro capite risulta inferiore al 75% della media comunitaria del PIL pro capite su base regionale;
- Regioni in transizione, quelle il cui PIL pro capite risulta compreso tra il 75% e il 90% della media comunitaria del PIL pro capite su base regionale;
- Regioni più sviluppate, quelle il cui PIL pro capite risulta superiore al 90% della media comunitaria del PIL pro capite su base regionale.

All'avvio di ciascun arco temporale di sette anni (detto Ciclo di programmazione), l'Unione europea attraverso i propri meccanismi legislativi, stabilisce regole comuni e condivise per l'utilizzo dei fondi, e sulla base di accordi stipulati con i singoli Stati membri (detti Accordi di Partenariato), assegna per lo stesso arco temporale di sette anni specifiche risorse finanziarie a ciascuno stato membro e a ciascuna regione. Alle risorse messe a disposizione sul bilancio dell'Unione, poi, si aggiungono le risorse nazionali e regionali messe a disposizione dai medesimi Stati Membri e dalle singole Regioni sui propri bilanci.

Approfondendo un attimo le fonti di finanziamento comunitarie, nel periodo di programmazione 2014-2020, la Politica di Coesione è stata realizzata attraverso l'utilizzo di 5 Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE):

- il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR): strumento finanziario dell'Unione che potremmo definire "principale" per la Politica di Coesione, teso a promuovere uno sviluppo equilibrato nelle diverse regioni dell'UE, attraverso di esso sono finanziati molti settori diversi, tra i quali anche la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, comunemente indicata come cooperazione territoriale europea (CTE);
- il Fondo Sociale Europeo (FSE): strumento finanziario orientato al sostegno dei progetti in materia di occupazione in tutta Europa teso alla promozione e all'investimento nel capitale umano dell'Europa;
- il Fondo di Coesione (FC): strumento finanziario pensato per quegli Stati membri in cui il PIL pro capite risulta inferiore al 90% della media dell'Unione europea su base nazionale, l'Italia non è stata interessata dai suoi interventi, i paesi interessati sono stati Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria;
- il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR): strumento finanziario con-

centrato sulla risoluzione delle sfide specifiche delle zone rurali dell'UE;

- il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP): strumento finanziario concentrato sull'aiuto ai pescatori, per utilizzare metodi di pesca sostenibili e sostenere le comunità costiere a diversificare le loro economie, migliorando la qualità della vita nelle regioni costiere europee.

I principi guida per l'attuazione della "Strategia Europa 2020" hanno guidato sia l'utilizzo che il funzionamento di tali Fondi, nell'alveo della disciplina dei Regolamenti della Commissione europea nell'ambito del "Quadro Strategico Comune" (QSC). Questi possono essere declinati in tre priorità:

- crescita intelligente: intesa come miglioramento del livello di istruzione, maggior ricorso alla ricerca scientifica, crescita nell'utilizzo delle tecnologie della comunicazione;
- crescita sostenibile: intesa come efficientamento in termini di consumo delle risorse dell'economia, per rendere quest'ultima più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva: intesa come miglioramento della qualità del lavoro, incremento del tasso di occupazione, investimenti in competenze e formazione, modernizzazione del mercato del lavoro e dei sistemi di welfare e diffusione dei benefici della crescita in tutte le regioni dell'UE.

In raccordo con le tre priorità sopraindicate sono stati definiti i seguenti 11 Obiettivi Tematici:

- 1- Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- 2- Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- 3- Promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (FEAMP);
- 4- Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- 5- Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- 6- Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- 7- Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- 8- Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- 9- Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
- 10- Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;
- 11- Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica più efficiente.

Ogni Stato membro, di concerto con le competenti autorità nazionali e regionali e in collaborazione con la Commissione Europea, ha elaborato un Accordo di Partenariato trasversale a tutti i Fondi SIE, nel rigoroso rispetto degli obiettivi comuni sopra menzionati.

In Italia, l'Accordo di Partenariato inizialmente approvato dalla Commissione Europea il 29 ottobre 2014, è stato modificato l'8 febbraio 2018 a seguito dell'adeguamento "tecnico" del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, effettuato in conformità dell'articolo 92, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1303/2013. L'Accordo di Partenariato ha specificato nel contesto nazionale il quadro strategico di sviluppo ed al contempo ha definito la distribuzione delle risorse, sia comunitarie che di cofinanziamento nazionale, su tutto il territorio. Le Amministrazioni regionali e centrali destinatarie delle risorse hanno poi pianificato all'interno di documenti programmatori anch'essi di durata settennale (detti Programmi operativi) gli interventi da realizzare e gli obiettivi da raggiungere in coerenza con la strategia di sviluppo definita nell'Accordo di Partenariato.

In Italia, al 31 dicembre 2020³, il totale delle risorse derivanti dai Fondi SIE (FESR, FSE, FEASR e FEAMP) destinate alla realizzazione di interventi di sviluppo socioeconomico ammontava complessivamente a circa 45 miliardi di euro, a cui sommavano le risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale, all'epoca pari a circa 28 miliardi di euro.

Al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi UE 2014-2020, come previsto dalla Legge di stabilità 2014 e dall'Accordo di Partenariato, concorrono anche ulteriori interventi, attivati a livello nazionale con fondi a valere sul bilancio dello stato e complementari alla programmazione comunitaria, nello specifico:

- per un ammontare complessivo di circa 7 miliardi di euro, interventi finanziati con le risorse del Fondo di Rotazione di cui alla L. 183/1987;
- per un ammontare complessivo al 31/12/2020 di circa 47 miliardi di euro, interventi finanziati dalle risorse nazionali del Fondo Sviluppo Coesione (che ha sostituito l'ex FAS), in attuazione dell'obiettivo costituzionale di *“rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio della persona”*⁴.

Tabella 1 - Ammontare complessivo delle risorse stanziato per le politiche di coesione al 31-12-2025

In milioni di euro

Fonte di finanziamento	Risorse programmate	di cui contributo UE	di cui contributo nazionale
FESR ¹	32.189,74	22.395,40	9.794,34
FSE ²	19.332,27	12.146,15	7.186,12
FEASR	20.912,86	10.444,38	10.468,48
FEAMP	979,50	537,26	442,23
Totale Fondi SIE	73.414,36	45.523,20	27.891,17
Fondo di Rotazione di cui alla L. 183/1987	7.806,77	0,00	7.806,77
Fondo Sviluppo Coesione	47.351,54	0,00	47.351,54
Totale Fondi Nazionali	55.158,31	0,00	55.158,31
Totale Politiche di Coesione³	128.572,67	45.523,20	83.049,47

(1) Comprensivo della quota IPA a valere sui Programmi CTE

(2) Comprensivo della quota a valere sul fondo Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) programmata nel PON Iniziativa Occupazione Giovani a titolarità dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)

(3) Per il settennato 2014-2020 come restituito dal rapporto sul Monitoraggio delle Politiche di Coesione al 31 dicembre 2020 diffuso dalla Ragioneria Generale dello Stato

In tale contesto, il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE) nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze – assicura

a livello centrale il monitoraggio dei predetti interventi ai sensi dell'art. 1, comma 245, legge 27/12/2013, n. 147 e dall'art. 1, comma 703, lett. l, legge 23/12/2014, n. 190 – Legge di stabilità 2015.

Come è ovvio pensare, e come si è avuto modo di descrivere in precedenza, l'ammontare di risorse stanziato per le politiche di coesione è suscettibile di molte ed eterogenee modifiche, dettate dalle diverse disponibilità della legge di bilancio redatta di anno in anno (che fa variare le disponibilità per le fonti di finanziamento nazionali) tanto quanto dalle riprogrammazioni di ciascuna autorità di gestione di programma che modifica l'ammontare di risorse stanziante sul bilancio dell'unione, di concerto con la commissione europea.

Nell'ambito del presente studio, al fine di condurre un'analisi quanto più accurata possibile, si è ritenuto scorretto utilizzare l'ammontare di risorse valutato all'inizio del settennio, tanto quanto l'ammontare valutato ex post ad oggi (2025). La prima scelta avrebbe, infatti, prodotto una sovrastima legata alle risorse riprogrammate a valle dei risultati del monitoraggio, derivante dalle modifiche in corso di settennio che, a giudizio di chi scrive, sono essenziali per poter descrivere una politica distributiva; diversamente, infatti, si discuterebbe di una politica unicamente teorica e non di una politica effettivamente attuata. La seconda altresì avrebbe sovrastimato l'ammontare delle risorse teoricamente non spese, in quanto al termine del settennio sono intervenute una serie di eventi imprevedibili quali l'epidemia da Covid 19 e lo scoppio del conflitto bellico Russo-Ucraino che hanno inevitabilmente condotto la commissione a "supportare" gli stati membri nelle loro politiche di ripresa e di sostegno al conflitto rifinanziando gli strumenti propri della coesione e, a ben vedere, distorcendone la finalità intrinseca.

Tralasciando il giudizio sull'operato e sulla posizione dell'unione in tali ambiti si ritiene, ai fini della presente stima, che il dato più rappresentativo sia la fotografia appena descritta al 31 dicembre 2020.

Una volta completato il quadro delle risorse complessive focalizziamo l'attenzione sullo stato di attuazione alla fine del periodo di riferimento, ovvero al 31 dicembre 2020. Secondo il citato rapporto RGS la percentuale di avanzamento, ovvero il rapporto tra i pagamenti effettuati e le risorse stanziati per gli interventi da realizzare è mediamente pari, su base nazionale, al 48,75% per quanto riguarda i soli fondi SIE, mentre si arresta ad un misero 9,16% e ad un ancor più esiguo 6,75% quando si analizzano gli interventi per la coesione a valere sui fondi nazionali rispettivamente del Fondo di Rotazione e del Fondo Sviluppo e Coesione.

Nell'insieme, considerando i soli fondi dedicati alla coesione a valere sul bilancio dello stato, il rapporto tra pagamenti erogati e risorse programmate restituisce il 7,09%, mentre aggregando i dati dei fondi SIE e dei fondi a nazionali si ottiene un risultato medio in termini di percentuale di avanzamento pari al 30,88%, che corrisponde ad un ammontare complessivo di pagamenti pari a circa 39,7 Miliardi di Euro, a fronte dei circa 128,6 Miliardi di Euro complessivamente stanziati per queste politiche.

Tabella 2 - Stato di Attuazione delle Politiche di Coesione (Pagamenti) al 31 dicembre 2020

Fonte di finanziamento	Risorse programmate <i>Milioni di euro</i>	di cui	di cui	Pagamenti	Avanzamento
		UE	Nazionale		
FESR	32.189,74	22.395,40	9.794,34	15.172,10	47,13%
FSE	19.332,27	12.146,15	7.186,12	8.203,72	42,44%

FEASR	20.912,86	10.444,38	10.468,48	12.044,61	57,59%
FEAMP	979,5	537,26	442,23	372,04402	37,98%
Totale Fondi SIE	73.414,36	45.523,20	27.891,17	35.792,47	48,75%
Fondo di Rotazione	7.806,77	0	7.806,77	714,86	9,16%
di cui alla L. 183/1987					
Fondo Sviluppo Coesione	47.351,54	0	47.351,54	3.194,13	6,75%
Totale Fondi Nazionali	55.158,31	0	55.158,31	3.908,99	7,09%
Totale Politiche di Coesione	128.572,67	45.523,20	83.049,48	39.701,46	30,88%

Tabella 3 - Stato di Attuazione dei Programmi Operativi Regionali (a valere sui fondi FESR e FSE)

Programmi Operativi Regionali (FESR + FSE)	Risorse programmate <i>Milioni di euro</i>	Di cui UE	Di cui nazionale	Pagamenti	Avanzamento (Pagamenti / Risorse prog.)
Abruzzo	414,01	207,01	207,01	120,65	29,14%
Basilicata	840,31	557,83	282,48	388,40	46,22%
Calabria	2.260,53	1.784,22	476,31	756,09	33,45%
Campania	4.950,72	3.713,04	1.237,68	1.681,27	33,96%
Emilia-Romagna	1.268,15	634,07	634,07	801,38	63,19%
Friuli-Venezia Giulia	507,21	253,60	253,60	285,81	56,35%
Lazio	1.871,60	935,80	935,80	1.039,16	55,52%
Liguria	747,09	373,55	373,55	328,42	43,96%
Lombardia	1.940,95	970,47	970,47	936,13	48,23%
Marche	873,36	436,68	436,68	284,12	32,53%
Molise	129,03	76,80	52,23	51,68	40,05%
Piemonte	1.838,13	919,07	919,07	977,81	53,20%
Puglia	4.450,60	3.560,48	890,12	2.741,71	61,60%
Sardegna	1.375,78	687,89	687,89	552,79	40,18%
Sicilia	5.093,14	4.033,50	1.059,63	1.788,05	35,11%
Toscana	1.525,42	762,71	762,71	821,79	53,87%
Trentino - PA Bolzano	273,24	136,62	136,62	115,51	42,27%
Trentino - PA Trento	218,65	109,32	109,32	139,81	63,94%
Umbria	649,82	324,91	324,91	215,81	33,21%
Valle d'Aosta	116,97	58,49	58,49	65,08	55,64%
Veneto	1.364,34	682,17	682,17	649,72	47,62%
Totale POR	32.709,06	21.218,24	11.490,82	14.741,19	45,07%

I risultati appena descritti, scaturiti dall'elaborazione condotta in questo studio del citato rapporto RGS, sono graficamente riassunti nella Tabella 2, e, allo stesso modo, si è proceduto nella rielaborazione dei dati relativi ai Programmi Operativi Regionali (POR) ottenendo una fotografia degli avanzamenti percentuali, in termini di pagamenti, su base regionale, sinteticamente riportata nella Tabella 3.

Si noti che il Sistema Nazionale di Monitoraggio restituisce anche un quadro relativo agli impegni delle stesse somme, ovvero al passaggio amministrativo relativo al trasferimento di onere gestionale della procedura tra lo stato membro e il soggetto beneficiario, ma tale atto, nella pratica, non costituisce un vero atto economico, in quanto non vi è trasferimento finanziario, e dunque non ha effetti di riverbero sull'economia reale, i quali come vedremo sono l'oggetto di questo studio, e per tanto gli avanzamenti in termini di impegni, ai fini del presente studio non sono presi in considerazione.

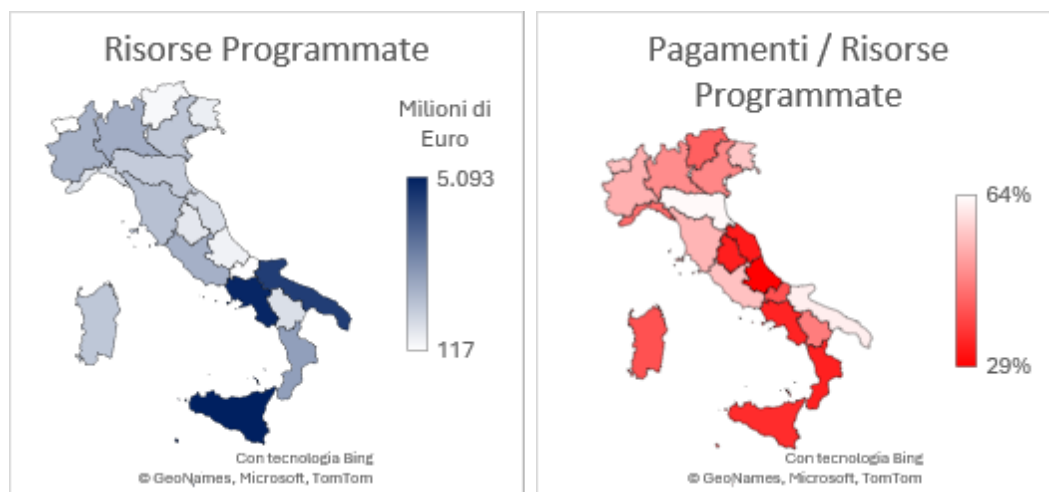


Figura 1 - Stato di Attuazione dei Programmi Operativi Regionali (a valere sui fondi FESR e FSE)

Sulla base del rendiconto e sulle elaborazioni da esso scaturenti e prodotte in questo studio è dunque possibile ottenere un valore di risorse economiche stanziare per interventi inerenti alle politiche di coesione che, dovendo essere spese nel settennio 2014-2020, per oltre la metà del loro ammontare hanno invece trovato una manifestazione economico-finanziaria solo negli anni successivi.

Tali valori così stimati sono alla base del presente studio macroeconomico che, adoperando la metodologia e le assunzioni nel seguito descritte, conducono alla ricercata stima in termini di PIL, sia su base nazionale che regionale.

Le politiche distributive e gli effetti macroeconomici indotti

Theodore J. Lowi⁵, propone una classificazione delle politiche pubbliche in quattro tipologie: politiche distributive, regolatorie, costitutive e redistributive. Questa classificazione è basata sulla natura dell'azione politica e sul tipo di effetto voluto (*outcome*) sulla società.

In breve, le politiche distributive consistono in allocazioni governative di risorse, erogazione diretta di servizi o altri benefici a gruppi o individui specifici nella società, senza ridurre significativamente la disponibilità o i benefici per gli altri gruppi sociali. Queste politiche sono spesso concepite per promuovere l'equità economica o sociale e, tipicamente, comprendono l'erogazione di sussidi, la decontribuzione o altri benefici reali a favore di gruppi di persone svantaggiate o in condizioni di eccessiva disparità come ad esempio, studenti, disoccupati, agricoltori diretti, lavoratori precari.

Le politiche regolatorie, invece, mirano a controllare o regolamentare il comportamento e le pratiche di individui e gruppi di individui quali, organizzazioni, società (intesi nel senso di soggetti collettivi dotati di personalità giuridiche), soggetti a vario titolo facenti parte di particolari settori economico-produttivi, con lo scopo di salvaguardare un valore o un bene

collettivo quali ad esempio la pubblica sicurezza, la salute o l'incolumità dei cittadini o dei consumatori, di preservare l'ambiente e il paesaggio. Le politiche regolatorie, a differenza di quelle distributive, in genere non prevedono ingenti risorse per essere esplicati, ma esclusivamente l'intervento legislativo, che nel nostro paese è tipicamente, e sempre più diffusamente, di impulso governativo.

Le politiche costituenti, diversamente dalle politiche distributive e regolatorie, affrontano quelle preoccupazioni e questioni proprie dell'agenda pubblica che hanno a che fare con la natura identitaria della società, e che spesso non presentano neppure implicazioni dirette, né economiche né normative, di rilievo. Esse riflettono i valori e le convinzioni più ampi della consociazione in esame, e includono tutti quei provvedimenti più simbolici che regolatori in senso stretto, come risoluzioni piuttosto che pareri, comunicazioni e deliberazioni, che, a titolo esemplificativo, riconoscono eventi storici significativi, conferiscono onorificenze o designano simboli ufficiali, risultando alla fine come l'espressione dei capisaldi etici e morali della società di riferimento.

Infine, le politiche redistributive, comportano il trasferimento di risorse o di benefici diretti da un gruppo all'altro, in genere da gruppi ritenuti privilegiati quali ad esempio "i redditi elevati" o "i possidenti" verso i meno avvantaggiati. Queste politiche, che mirano a ridurre le disuguaglianze economiche e sociali, trovano il loro esempio più emblematico nella tassazione progressiva, che per altro nel nostro paese ha un fondamento costituzionale⁶, e ad essa possiamo accostare i programmi di welfare e la decontribuzione aziendale di questi (*fringe benefit*), come pure l'assistenza fiscale alle famiglie a basso reddito e il gratuito patrocinio legale a questi garantito a carico dello Stato, tanto quanto le garanzie bancarie prestate dallo Stato attraverso suoi investitori istituzionali (INVITALIA o CDP) al micro credito alle famiglie o alle PMI.

Vogliamo porre l'accento sulle politiche distributive, le quali come detto, sono quelle particolari azioni in cui un governo distribuisce risorse o servizi a determinati gruppi o individui, senza necessariamente trasferirle da un gruppo all'altro della società, con lo scopo, ad esempio, di costruire infrastrutture, migliorare la qualità e l'accesso all'istruzione pubblica o finanziare dei programmi di ricerca scientifica. In questo grande contenitore trovano posto le politiche di coesione, il cui scopo è ridurre le disparità tra le regioni dell'unione europea attraverso una serie di azioni mirate a incrementare le infrastrutture, migliorare la qualità del lavoro, supportare alcuni settori in difficoltà quali l'agricoltura e la pesca. L'attuazione di tali politiche, comporta, com'è ovvio supporre una ingente spesa pubblica, diretta all'acquisto di beni, la fornitura di servizi o la realizzazione di lavori funzionali al completamento di progetti ritenuti funzionali all'obiettivo della programmazione comune, tanto quanto del singolo programma.

Sull'effetto, non voluto ma pure dispiegato, di tale ingente spesa pubblica, si concentra questa ricerca. L'effetto macroeconomico indotto da una ingente spesa pubblica, infatti, è l'aumento della domanda globale di merci e il correlato proporzionale aumento del livello di produzione e di reddito⁷.

Non si vuole, ben inteso, affermare che la politica di coesione abbia lo scopo di incrementare il PIL della nazione ove essa viene introdotta, come già accennato, infatti, la politica di coesione ha lo scopo di incrementare le opportunità di sviluppo economico e sociale per contribuire a ridurre i divari e le disparità tra territori, agendo in particolare, nelle aree meno sviluppate, diretta per lo più alle comunità e alle categorie di cittadini più fragili. Trae fondamento sia dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174) e sia dalla Costituzione italiana (art. 3 comma 2 e art. 119 comma 5), che in qualche modo prevedono,

o potremmo dire auspicano, interventi speciali per promuovere uno sviluppo armonioso al fine di rimuovere gli squilibri economici e sociali.

Potremmo definirla una politica con obiettivi di medio termine, giacché la sua programmazione, attuazione e monitoraggio dovrebbero dispiegarsi in un arco di sette – dieci anni, tuttavia sappiamo che essa ha avuto ed ha tutt’oggi problemi di programmazione e di attuazione di alcuni progetti “problematici” che hanno spesso allungato questo arco temporale ben oltre le previsioni, basti pensare che taluni interventi della programmazione 2007-2013 sono tutt’ora in corso di attuazione (2025). Ha la caratteristica di coinvolgere diversi soggetti e molteplici livelli di governo, sia centrali che locali, potendosi pertanto definire caratterizzata da una governance *multilivello*, attribuendo, tuttavia, un ruolo non solo formale ma potremmo dire centrale e fondamentale al partenariato economico e sociale, finanziando (o sarebbe meglio dire co-finanziando) piani, programmi e singoli progetti sia a titolarità centrale, sia regionale, sia locale.

La politica di coesione è promossa e sostenuta dall’Unione europea, dalla fine degli anni ‘80, attraverso i Fondi SIE (Strutturali e d’Investimento Europei), che finanziano programmi con una gestione condivisa tra Stato Membro e Commissione UE e richiedono un cofinanziamento nazionale, assicurato, per la maggior parte, dal Fondo nazionale di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie. A tali risorse, come accennato in precedenza, si aggiungono quelle del Fondo Sviluppo e Coesione, attivato dalla metà del 1998, in base al principio di addizionalità, che prevende lo stanziamento di risorse aggiuntive rispetto alle risorse ordinariamente messe a disposizione di tutti i territori, per consentire alle aree più arretrate di colmare ritardi e divari di sviluppo.

La politica di coesione è organizzata, come detto, sia a livello europeo che al livello nazionale e regionale, per cicli di programmazione pluriennale, attualmente stabiliti di sette anni in sette anni. L’impianto strategico generale di ciascun ciclo è definito, a livello di accordo internazionale europeo, dal documento di orientamento generale, denominato Accordo di Partenariato, che costituisce la cornice alle programmazioni svolte a livello nazionale e regionale. In tale documento vengono stabilite le priorità di investimento e l’articolazione delle risorse in programmi. A livello nazionale, in modo consequenziale agli impegni assunti in sede UE, il governo centrale in composizione ridotta adotta le delibere del CIPESS, che costituiscono gli atti di riferimento per la programmazione delle risorse dedicate. Vi sono diverse poi norme e regolamenti, sia comunitari che nazionali, atti a definire l’impostazione generale dei programmi, nonché le specifiche modalità di attuazione, monitoraggio, valutazione e trasparenza, a cui le amministrazioni centrali, regionali e locali devono attenersi. A partire dal ciclo di programmazione 2007-2013, inoltre, a livello europeo, accanto al macro-obiettivo della politica di coesione definito “*investimenti per la crescita e l’occupazione*”, su cui si concentra la maggiore dotazione di risorse, è stato inserito l’obiettivo “*Coooperazione Territoriale Europea*”.

La politica di coesione interessa, pertanto, tutto il territorio nazionale, sebbene il suo peso finanziario, inteso come ammontare delle risorse economiche stanziato, è di gran lunga più rilevante nel Mezzogiorno, dove si concentrano maggiormente sia le assegnazioni di risorse dei Fondi strutturali comunitari, sia quelle dei Fondi nazionali per la coesione.

Al fine di perseguire gli obiettivi descritti, le politiche di coesione dispiegano azioni in cui realizzano progetti di diversa natura, quali, ad esempio, erogare formazione specialistica, costruire infrastrutture, avviare programmi di ricerca o riqualificare edifici pubblici. Ai fini della analisi di impatto oggetto del presente studio è indispensabile catalogare questa ingente quantità di risorse finanziarie pubbliche in categorie produttive. La ricaduta in termini di prodotto, infatti, può essere stimata secondo diversi autori^{8,9}, proporzionale alle risorse

iniziali erogate in spesa pubblica secondo un coefficiente che dipende dalla natura della spesa, e dal settore direttamente investito da questa.

Nel paragrafo seguente valutiamo tale ripartizione, con particolare attenzione al modo delle costruzioni, investito del maggior volume di risorse nell'ambito delle politiche di coesione.

Classificazione degli investimenti 2014-2020 in settori produttivi

Il SNM prevede, nell'ambito della programmazione e del monitoraggio, di associare ad ogni progetto della politica di coesione un codice CUP, al fine di catalogare ed inserire nella Banca dati del Codice Unico di Progetto (Anagrafe dei Progetti del Sistema CUP) gestita dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ciascun progetto della politica di coesione.

Tabella 4 - Codifica della classificazione del sistema CUP per Natura adoperata nel presente studio ai fini della suddivisione della spesa pubblica del settennato 2014-2020 in settori produttivi

Codice del Sistema di classificazione CUP - Natura	Settore Produttivo
01 - Acquisto di beni	Industria
02 - Acquisto o realizzazione di servizi	Servizi
03 - Realizzazione di Lavori Pubblici (Opere ed Impiantistica)	Costruzioni
06 - Concessione di aiuti a soggetti diversi da unità produttive	Ricerca
07 - Concessione di incentivi ad unità produttive	
08 - Acquisto di partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	

Sulla base della catalogazione CUP si è proceduto a classificare ogni progetto della politica di coesione '14-'20, secondo lo schema riportato nella Tabella 4, in quattro grandi settori produttivi: Industria, Servizi, Costruzioni e Ricerca.

Nel paragrafo che segue spiegheremo nel dettaglio la metodologia economica impiegata per valutare la ricaduta in termini di prodotto della spesa pubblica stanziata dalla politica di coesione, ma come si vedrà nel seguito, per poter adoperare la metodologia meglio descritta nel seguito, è essenziale distinguere il settore produttivo in cui tale spesa ricade. La spesa pubblica, infatti, secondo la teoria economica di John Maynard Keynes⁷, da un punto di vista macroeconomico, al suo manifestarsi in un sistema economico genera, nello stesso sistema paese, un incremento della domanda globale di merci, cui il sistema produttivo deve far fronte attraverso un aumento del livello di produzione, il che dà luogo ad un aumento dei redditi e, conseguentemente, di consumi interni. Immaginando che essa si manifesti in un periodo relativamente breve, e che essa non sia significativamente rilevante in termini di volume relativo alla domanda globale di quel sistema, ipotesi entrambi plausibili per il caso in esame, potremo aspettarci un effetto limitato sui costi dei prodotti, ma al contempo un effetto sensibile sul livello di produzione.

L'aumento del livello di produzione innescherà, a sua volta, un conseguente aumento di

nei settori produttivi legati a quello in cui occorre far fronte all'incremento di domanda, e, come già detto, un incremento di salari, che a loro volta faranno crescere i consumi interni. Pertanto, possiamo affermare che ad un incremento di spesa pubblica in un determinato settore corrisponderà un incremento di produzione globale, che possiamo stimare come proporzionale ad esso secondo un coefficiente, caratteristico dell'effetto moltiplicativo descritto da Keynes, che possiamo chiamare moltiplicatore della spesa.

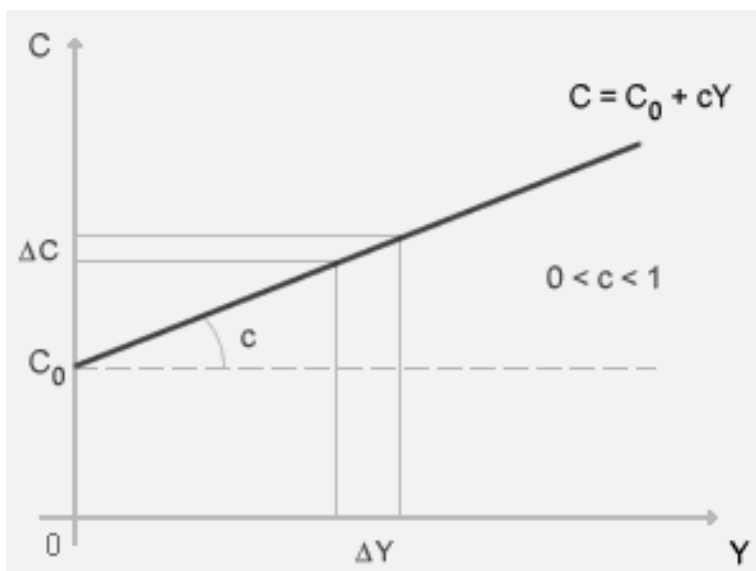


Figura 2 - Effetto Moltiplicativo della teoria Keynesiana

Per quanto detto, per effetto della propensione marginale al consumo (indicata in Fig. 2 con la lettera c) che nel sistema economico ha un valore compreso tra zero e uno, l'effetto della spesa pubblica, che si trasforma in consumo, in prodotto, in reddito e di nuovo in prodotto genera, senza dubbio, un benefico aumento del PIL, la cui stima quantitativa, seppure su base ipotetica, come detto, è l'oggetto principale di questo lavoro di ricerca.

Va da se, infatti, che nello studio proposto, sulla base delle evidenze riportate nel SNM che arrestano la spesa entro il periodo previsto della durata del settennato al di sotto del 50% del suo target prefissato, si vuole valutare quanto, in termini assoluti e percentuali, si sarebbe potuto ottenere in termini di aumento di PIL, e quanto pertanto potrà risultare conveniente investire sui fattori che possano efficientare la spesa dei fondi di coesione, nel senso proprio del termine, di raggiungere cioè gli obiettivi prefissati nei tempi stabiliti. È difficile ritenere conveniente per il sistema paese un investimento, ad esempio, in capacità amministrativa, eppure è facile riscontrare come, il fattore limitante al dispiegamento dell'effetto voluto, limitatamente al campo delle politiche di coesione, non sono le risorse stanziare.

Esiste, infatti, una copiosa letteratura¹⁰ sulle ragioni dell'inefficienza della politica di coesione, cui rimandiamo per approfondimenti, ma tutti gli esperti concordano sul fatto che risulterebbe conveniente, sia per gli obiettivi principali della politica di coesione, sia per via degli aspetti macroeconomici indotti che sono oggetto di questo lavoro, utilizzare una parte delle risorse per efficientare il sistema e concentrare la spesa al fine di contenerla nei termini prefissati dalla ideazione della stessa, destinandovi, di conseguenza, una parte di risorse.

Per quanto esposto, sulla base del tipo e delle casistiche ricorrenti nei progetti delle politiche di coesione, si è proceduto alla classificazione della spesa in settori secondo i criteri

qui di seguito, in breve, descritti. Si è ritenuto più associabile al macrosettore “INDUSTRIA” tutto ciò che riguarda la classificazione CUP “*acquisto di beni*”, in quanto queste filiere “attivano” i settori produttivi della produzione di beni in senso propriamente detto, acquistando cioè i beni da essi prodotti, i progetti di questo tipo in genere, annoverano l’acquisto da parte dei beneficiari di beni durevoli materiali o immateriali quali, ad esempio, mezzi da adibire al trasporto pubblico locale, arredi per spazi pubblici, software e sistemi di gestione. Per la stessa ragione si sono inseriti nel macrosettore “SERVIZI” tutti quei progetti classificati per natura CUP come “*acquisto di servizi*”, e nel macrosettore “COSTRUZIONI” tutti quei progetti classificati per natura CUP come “*realizzazione di lavori pubblici*”. Un po’ diverso è il discorso del settore “RICERCA”, in cui si è ritenuto opportuno inserire tutti quei progetti classificati per natura CUP come “*aiuti*” e come “*incentivi*”, per cui si ritiene necessario spendere qualche riga per motivare tale scelta.

In coerenza con il TFUE¹¹ e i relativi regolamenti della Commissione, i macro obiettivi della programmazione e le pattuizioni previste dall’accordo di partenariato non è consentito, salvo particolari e motivate esigenze o piccole erogazioni (regime *de minimis*) non è, in linea generale, permesso agli Stati membri concedere finanziamenti o altre agevolazioni che costituiscano aiuti di Stato, allo scopo di preservare la stabilità e la libera concorrenza del mercato unico europeo. In questo quadro, perciò, può stupire come un gran parte dei fondi destinati alle politiche di coesione siano classificati nel sistema CUP come aiuti e incentivi. In realtà ciò che accade è che le Autorità di Gestione dei Fondi, spesso, concordano l’adozione di assi di programma consistenti in incentivi da erogare alle imprese o in aiuti economici da destinare a soggetti residenti nelle aree destinarie dell’azione di coesione con lo scopo di implementare nuovi metodi produttivi, finanziare la ricerca e lo sviluppo di nuovi processi produttivi, incrementare le conoscenze e le abilità dei soggetti residenti al fine di favorirne l’inserimento nel mondo del lavoro e le condizioni del lavoro stesso. In questo senso, in coerenza con i principi scaturiti dai trattati, l’aiuto non è più un turbamento del mercato volto a favorire un operatore o uno stato membro rispetto agli altri, ma al contrario diviene lo strumento per favorire l’ingresso nel mercato stesso a quegli operatori europei che vivono condizioni di svantaggio, destinatari appunto delle politiche di coesione.

Intesi così si comprende come, questi investimenti, pur coinvolgendo destinatari diversi, e settori produttivi eterogenei, possono essere tutti accomunati dal fatto che essi non innescano una spesa pubblica direttamente correlata all’attivazione di un settore produttivo, in altre parole non acquistano un bene o un servizio prodotto sul mercato, ma favoriscono l’implementazione di un processo di apprendimento, o di ricerca e sviluppo, le cui dinamiche economiche, intesi come i settori produttivi investiti dalla spesa, sono molto meglio rappresentate dal macro settore “RICERCA” che non dai diversi settori produttivi dove sono inclusi i singoli beneficiari cui i finanziamenti sono erogati.

Tabella 5 - Stima del ritardo nell'attuazione per settore produttivo e per Regione territoriale

Codice del Sistema di class. CUP <i>Natura</i>	01 Acquisto di beni	02 Acquisto o realizzazione di servizi	03 Realizzazione di Lavori Pubblici (Opere ed Impiantistica)	06 Concessione di aiuti a soggetti diversi da unità produttive	07 Concessione di incentivi ad unità produttive	08 Acquisto di partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	Totale per Regione 31-12-'24	
Settore Produttivo Regione	INDUSTRIA	SERVIZI	COSTRUZIONI	RICERCA				
Abruzzo	25,37	1.890,12	966,71	32,24	466,31	2.456,85	5.837,60	7,32%
Basilicata	24,73	186,96	1.447,78	14,15	214,64	11,53	1.899,79	2,38%
Calabria	189,49	373,67	4.821,80	53,69	274,74	18,41	5.731,79	7,18%
Campania	604,42	1.326,32	9.355,11	143,75	1.653,06	442,47	13.525,13	16,95%
Emilia Romagna	33,24	144,31	785,76	55,69	152,77	21,23	1.193,00	1,50%
Friuli Venezia Giulia	15,34	52,49	251,14	15,58	20,07	0,00	354,61	0,44%
Lazio	248,47	844,64	1.763,25	273,46	225,80	111,94	3.467,57	4,35%
Liguria	4,37	47,55	340,44	19,67	49,97	1,75	463,75	0,58%
Lombardia	48,55	138,87	1.463,64	61,39	186,75	0,74	1.899,94	2,38%
Marche	7,12	37,50	473,33	8,13	61,19	18,49	605,76	0,76%
Molise	31,63	79,57	1.143,41	13,34	86,89	14,76	1.369,59	1,72%
Piemonte	107,75	295,89	1.052,83	32,84	360,97	58,30	1.908,58	2,39%
Puglia	352,76	787,23	5.390,97	551,75	1.630,43	126,70	8.839,84	11,08%
Sardegna	115,86	293,40	2.920,32	74,12	218,85	70,68	3.693,23	4,63%
Sicilia	233,04	1.030,78	17.519,84	283,15	1.384,98	64,92	20.516,71	25,72%
Toscana	25,71	191,99	1.542,21	40,27	146,99	11,16	1.958,32	2,45%
Trentino Alto Adige	10,54	79,66	411,44	24,74	30,79	0,00	557,18	0,70%
Umbria	8,98	56,88	181,87	6,49	32,35	13,31	299,88	0,38%
Valle d'Aosta	35,95	9,85	46,51	9,12	12,25	0,00	113,69	0,14%
Veneto	41,70	190,35	693,55	41,92	148,99	0,00	1.116,51	1,40%
Ambito Nazionale e Paesi Europei	13,99	1.614,71	258,03	1.033,54	1.158,40	345,72	4.424,39	5,55%
Totale Nazionale per settore	2.179,01	9.672,74	52.829,93	15.095,17			79.776,85	
	2,73%	12,12%	66,22%	18,92%				

Sulla base dei dati presenti nella Base Dati Unitaria (BDU) reperibile sul sito Opencoesione aggiornata alla data del 31.12.2024 si è valutato, regione per regione e settore per settore il volume di impegni e di pagamenti in riferimento a tutti gli strumenti della politica di coesione. Si è così potuto stimare il ritardo nell’attuazione, come differenza tra impegni e pagamenti, i cui risultati, sia in termini assoluti (volume di risorse in milioni di euro), sia in termini percentuali relativi al totale è riportato sinteticamente in Tabella 5. Per rendere più immediata la comprensione dei dati si rimanda ai grafici della Figura 3, utili supporti ad individuare le regioni geografiche ed i settori produttivi maggiormente in ritardo nell’attuazione dei programmi.

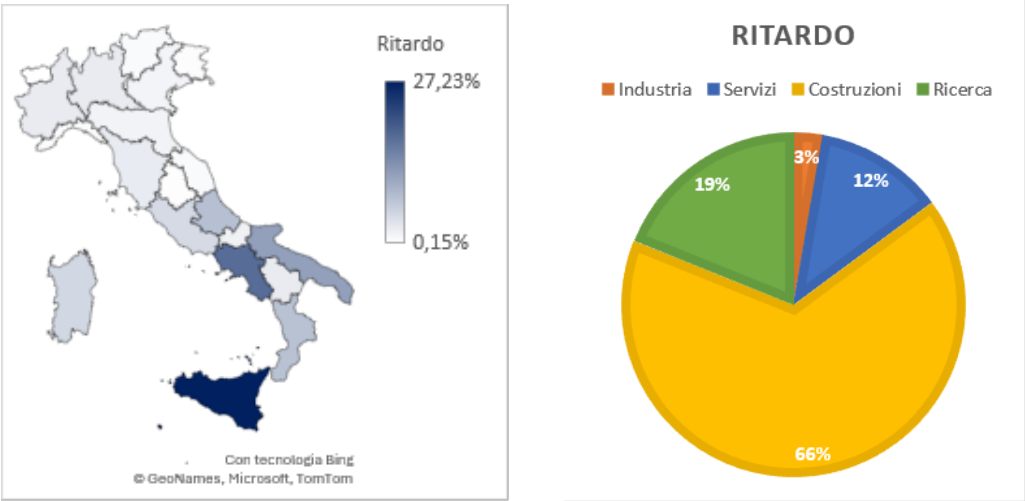
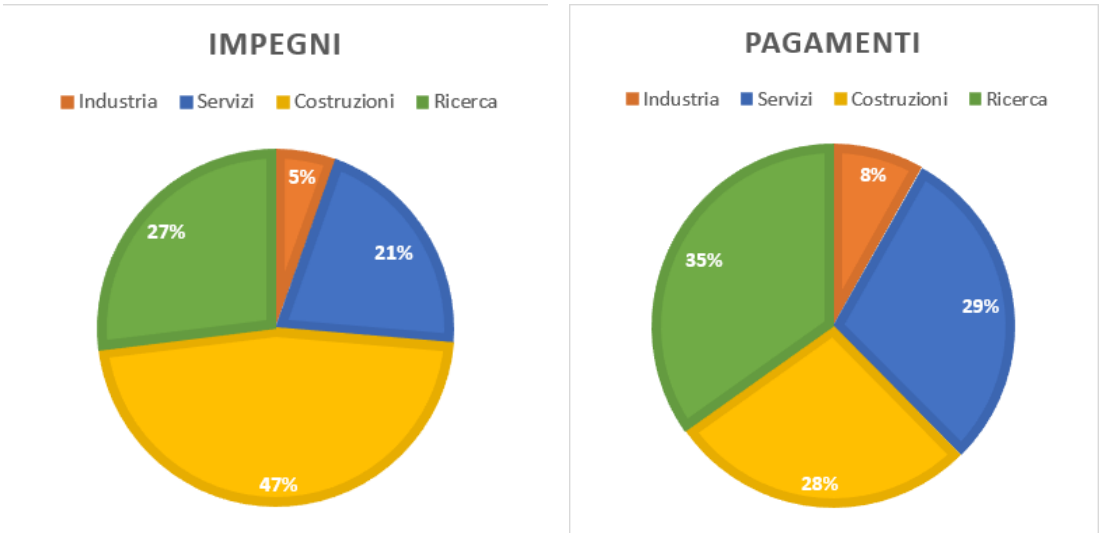


Figura 3 - Stima del ritardo nell’attuazione delle Politiche di Coesione in Italia 2014-2020 per settore produttivo e per Regione territoriale

Colpisce, su base settoriale, l’enorme ritardo in termini di attuazione delle costruzioni rispetto agli altri ambiti di spesa, segmento produttivo nel quale esistono indubbie intrinseche complessità, ma anche problematiche legate alla normazione ed alla programmazione del sistema del Public Procurement italiano che presentano ampi margini di miglioramento procedurale. Per evidenziarlo meglio nella Figura 4 si può facilmente apprezzare il come il divario che vediamo nel ritardo di spesa non è così ampio se guardiamo alla programmazione degli investimenti, e si concretizza nella fase dei pagamenti, effettuati più celermente per Acquisti di beni e servizi e Ricerca e formazione.



Metodologia di stima del prodotto con impiego della Matrice di Leontief

Tra i dati raccolti e processati nell'ambito della propria attività istituzionale, e più nel dettaglio tra quelli utili alla realizzazione di piani di previsione economica, l'Istat rende disponibili le cosiddette tavole delle risorse e degli impieghi (da taluni autori spesso indicate come tavole 'supply and use') sia ai prezzi correnti che ai prezzi dell'anno precedente, coerenti con gli aggregati di Contabilità nazionale secondo il sistema Sec 2010. A corredo di queste, per completare il quadro intersettoriale, lo stesso ISTAT fornisce le tavole simmetriche ai prezzi base, basate sulla tecnologia di branca. Le Tavole input-output, che solitamente venivano elaborate e pubblicate ogni cinque anni (in particolare per gli anni con cifra finale zero 0 o cinque 5), dal 2017 sono aggiornate annualmente e diffuse congiuntamente alle Tavole delle risorse e degli impieghi relative allo stesso anno. La classificazione utilizzata per le attività economiche è la Nace Rev. 2 mentre quella per i prodotti è la Cpa ver. 2.1. Le due classificazioni sono tra loro perfettamente allineate in modo che, a ciascun livello di aggregazione, la Cpa mostri i principali raggruppamenti di prodotti delle corrispondenti branche della classificazione Nace.

Le tavole delle risorse e degli impieghi non sono altro che delle matrici, per branca di produzione omogenea e per branca di attività economica, che tentano di descrivere dettagliatamente i processi di produzione interni e le operazioni sui prodotti dell'economia nazionale, tuttavia sempre più spesso esse divengono strumenti di previsione e pianificazione, e vengono utilizzate anche ai fini della verifica e del miglioramento della coerenza, tanto dei dati di base quanto delle stime finali del sistema dei conti nazionali. Sono strutturate in modo da mostrare le relazioni tra le risorse offerte e i corrispondenti impieghi, le componenti del valore aggiunto, gli input produttivi e i relativi output e vengono utilizzate dagli economisti per la costruzione di modelli e dagli operatori per analizzare le caratteristiche dei mercati, i loro operatori e i loro prodotti.

Le tavole supply-use sono lo strumento su cui poggia l'architettura dei conti nazionali, rappresentando la base di tutti quegli aggregati economici che si ottengono per derivazione dal bilanciamento simultaneo delle risorse e degli impieghi, prestandosi quale strumento ideale per soddisfare il vincolo contabile secondo il quale le risorse devono essere pari agli impieghi.

Il sistema delle statistiche di base, sia sulle imprese che sulle altre unità istituzionali, consente di stimare la produzione e le sue componenti direttamente per branca di attività economica ai prezzi base, definiti come i prezzi che il produttore può ricevere dall'acquirente per un'unità di bene o di servizio prodotto, dedotte le eventuali imposte da pagare su quell'unità, come conseguenza della sua produzione o della sua vendita, ma compreso ogni eventuale contributo da ricevere su quell'unità. Gli aggregati della domanda (consumi, investimenti ed esportazioni) seguono, invece, una logica per prodotto e sono valutati ai prezzi d'acquisto, definito come il prezzo effettivamente pagato dall'acquirente per un'unità di bene o servizio prodotto. Da qui la necessità di costruire le tavole delle risorse e degli impieghi in base ai due criteri di valutazione. La tavola delle risorse (supply) mostra, in particolare, la disponibilità totale della produzione classificata per prodotto e per branca, distinguendo tra produzione interna e importata e, di solito, è costruita ai prezzi base. Nella tavola delle risorse le importazioni di beni sono valutate *cost insurance freight (cif)*, ossia nel valore dei beni importati sono inclusi i servizi di trasporto e di assicurazione fino alla frontiera dell'importatore. La tavola degli impieghi (use) presenta gli impieghi dei beni e servizi per prodotto e per tipo di impiego (intermedio o finale), illustra le componenti del valore aggiunto ed è costruita ai prezzi di acquisto. Nella tavola degli impieghi le esportazioni di prodotti sono valutate *free on board (fob)*, ossia ai valori registrati alla frontiera doganale

dell'esportatore. I servizi di assicurazione e di trasporto esteri tra la frontiera dell'importatore e quella dell'esportatore sono registrati come servizi e non sono inclusi nel valore dei beni, mentre tutti i servizi di assicurazione e trasporto sino alla frontiera dell'importatore sono inclusi nei beni. Tale differenza di trattamento comporta nelle tavole delle risorse e degli impieghi una rettifica globale delle importazioni. Il valore aggiunto è registrato ai prezzi base, ed è ottenuto dalla produzione ai prezzi base meno i consumi intermedi valutati ai prezzi d'acquisto.

Nelle colonne della tavola degli impieghi è presentato, per branca, anche il conto della generazione del reddito. Le branche rappresentano, quindi, le fonti di reddito primario consentendo di analizzare come il valore aggiunto si distribuisca tra reddito da lavoro dipendente, altre tasse meno i contributi alla produzione e risultato di gestione al netto degli ammortamenti. La tavola degli impieghi contiene, inoltre, delle informazioni supplementari per branca sugli investimenti fissi lordi, lo stock di capitale e l'input di lavoro. Tali aggregati sono rilevanti ai fini delle analisi, ad esempio, sulla produttività e sull'occupazione.

Il prodotto interno lordo è valutato ai prezzi di mercato.

Questo aggregato può essere derivato dalle tavole delle risorse e degli impieghi in tre modi diversi:

- 1) dall'aggregato della produzione ai prezzi base per branca sottraendo il valore dei consumi intermedi ai prezzi d'acquisto per branca e aggiungendo le imposte nette (approccio dal lato della produzione);
- 2) dagli aggregati delle varie componenti del valore aggiunto ai prezzi base per branca aggiungendo le imposte nette sui prodotti: redditi da lavoro dipendente + risultato lordo di gestione + altre imposte nette sulla produzione + imposte ai prodotti – contributi ai prodotti (approccio dal lato del reddito);
- 3) dalla somma di tutte le tipologie di impieghi finali (ai prezzi di mercato) sottraendo le importazioni: consumi finali + investimenti lordi + esportazioni - importazioni (approccio dal lato della spesa). Le imposte nette risultano, in particolare, dall'aggregazione dell'I-va, delle imposte sulle importazioni e delle imposte sui prodotti al netto dei contributi ai prodotti.

Il passaggio dalla tavola delle risorse ai prezzi base alla tavola ai prezzi d'acquisto implica:

- 1) la riallocazione dei margini commerciali;
- 2) la riallocazione dei margini di trasporto;
- 3) l'aggiunta delle imposte nette.

Alle tavole su indicate, si aggiunge la tavola delle importazioni per prodotto e per tipo di impiego, intermedio e finale.

In breve, ISTAT diffonde le seguenti quattro tavole delle risorse e degli impieghi a prezzi correnti e ai prezzi dell'anno precedente:

- 1) risorse ai prezzi base con trasformazione ai prezzi d'acquisto;
- 2) impieghi ai prezzi d'acquisto;
- 3) impieghi ai prezzi base;
- 4) impieghi per le importazioni.

Ciascuna tavola è fornita per due diversi livelli di dettaglio:

- 1) a 63 branche di attività economica e 63 raggruppamenti di prodotti;
- 2) a 20 branche di attività economica e a 20 raggruppamenti di prodotti.

Le due classificazioni escludono l'attività delle organizzazioni e degli organismi extraterritoriali.

A partire dalle tavole delle risorse e degli impieghi ai prezzi base si possono costruire due tipi di tavole input output simmetriche convertendo le informazioni "branca per prodotto"

delle tavole Sut in statistiche “prodotto per prodotto” o “branca per branca”.

La tavola simmetrica branca per branca descrive le relazioni interindustriali e il quadro intermedio indica, per ciascuna branca, l'impiego di prodotti provenienti dalle altre branche, che possono essere anche prodotti secondari di altre branche.

La tavola simmetrica prodotto per prodotto descrive, invece, le relazioni tecnologiche tra prodotti e il quadro intermedio indica, per ciascun prodotto, l'ammontare di prodotti usati per produrlo, a prescindere dalla loro branca di origine.

La tavola simmetrica è compilata soprattutto per essere usata nell'analisi input-output e la procedura di derivazione, a partire dalle tavole supply and use, è modellata attraverso ulteriori informazioni sulla struttura degli input o basandosi su assunzioni a priori sulle tecnologie produttive (per approfondimenti metodologici si rimanda alla nota ISTAT *“Le tavole delle risorse e degli impieghi e la loro trasformazione in tavole simmetriche”*).

In breve, ISTAT diffonde le seguenti quattro tavole simmetriche, sia ai prezzi base che a prezzi correnti:

- 1) tavola simmetrica totale prodotto per prodotto (63 raggruppamenti di prodotti);
- 2) tavola simmetrica totale branca per branca (63 branche di attività economica);
- 3) tavola simmetrica delle importazioni prodotto per prodotto (63 raggruppamenti di prodotti);
- 4) tavola simmetrica delle importazioni branca per branca (63 branche di attività economica).

Diviene necessario approfondire il significato economico della tavola simmetrica input-output. Essa rappresenta i flussi di beni e servizi di una economia in una Tabella a doppia entrata, ovvero leggibile per il suo significato sia nel verso delle righe che delle colonne, composta da tre sezioni:

1. la matrice dei flussi intermedi, la parte della tavola simmetrica dove sono registrati i flussi di beni e servizi che sono generati dalle branche di origine per affluire, ovvero essere impiegati nel processo produttivo, delle branche di destinazione;
2. la matrice dei flussi finali, la parte della tavola simmetrica dove sono riportati i flussi di beni e servizi, sempre generati dalle branche di origine ma che affluiscono esclusivamente ai settori finali;
3. la matrice dei costi primari, la parte della tavola simmetrica in cui è riportato il valore aggiunto generato, ottenuto come somma dei salari, stipendi, oneri sociali, ammortamenti, risultato lordo di gestione.

La lettura della tavola nel senso delle righe permette di analizzare la produzione delle varie branche secondo la destinazione della stessa; pertanto, il totale per riga fornirà il totale controvalore economico di produzione di una determinata branca, e ciascuna voce in corrispondenza della singola colonna restituisce la quantità di quella produzione destinata alla produzione di altre branche ovvero al consumo.

La lettura nel senso delle colonne, invece, mostra, branca per branca, il processo di formazione delle risorse e la struttura dei costi di produzione; pertanto il totale per colonna restituisce sempre il totale controvalore economico di produzione di una determinata branca, ma ciascuna voce in corrispondenza della singola riga restituisce la quantità di quella produzione proveniente dalla produzione di altre branche ovvero dai costi primari (salari e stipendi, oneri sociali, ammortamenti, risultato).

Ne deriva che il valore della produzione di ciascuna branca può essere ottenuto sia come somma delle grandezze indicate nella corrispondente colonna, ovvero come la somma dei costi intermedi e dei costi primari, sia come somma delle grandezze indicate nella

corrispondente riga, cioè come ammontare dell'output destinato agli impieghi intermedi e destinato agli impieghi finali.

Supposto il sistema economico disaggregato in “ n ” branche, per la generica branca i -esima, posto:

VA_i = valore aggiunto

P_i = produzione totale al lordo dei reimpieghi

U_i = insieme dei beni e servizi intermedi impiegati dalla branca i -esima

si avrà:

(1)

$$P_i = VA_i + U_i$$

che indica che la produzione totale di una branca è uguale all'ammontare dei costi sostenuti per realizzarla (costi primari e costi intermedi).

Procedendo per colonna nella lettura della tavola simmetrica, è possibile ottenere il valore indicato nella (1) con il simbolo U_i , insieme dei beni e servizi intermedi impiegati dalla branca i -esima, come somma dei beni e servizi prodotti dalla branca j -esima ed acquistati ed impiegati nel processo produttivo della branca i -esima, ponendo:

U_{ji} = prodotto dalla branca j -esima acquistato ed impiegato nel processo produttivo della branca i -esima

si può esprimere U_i come:

(2)

$$U_i = U_{1i} + U_{2i} + \dots + U_{ji}$$

Giacché tali beni e servizi possono essere di produzione interna oppure possono essere importati, indicando con X_{ji} ed m_{ji} i termini rispettivamente della matrice dei flussi intermedi di produzione interna e della matrice dei flussi scambiati con l'estero, a sua volta U_{ji} può essere espresso come:

(3)

$$U_{ji} = X_{ji} + m_{ji}$$

per cui l'espressione (2) può essere riformulata come segue,

(4)

$$U_i = X_{1i} + m_{1i} + X_{2i} + m_{2i} + \dots + X_{ji} + m_{ji} = \sum_{j=1}^n X_{ji} + \sum_{j=1}^n m_{ji}$$

In forza del ragionamento appena concluso, la (1) può essere riscritta come:

(5)

$$P_i = \sum_{j=1}^n X_{ji} + \sum_{j=1}^n m_{ji} + VA_i$$

Per altra via, parte della produzione della branca i-esima viene acquistata ed impiegata nel processo produttivo da una o più delle n branche in cui si suppone di disaggregare il sistema economico oggetto di studio; la parte che non viene acquistata da alcun operatore, con fini di reimpiego, o viene consumata o rimane sotto forma di scorte nella branca i-esima, ed in quanto produzione invenduta, costituisce formazione di capitale. In questo senso, dunque, posto:

X_{ij} = produzione della branca i acquistata e impiegata dalla branca j;

X_{ii} = reimpiego della branca i;

C_i = beni e servizi destinati a consumi finali della branca i;

Δk_i = beni e servizi destinati alla formazione di capitale della branca i;

E_i = beni e servizi destinati al mercato estero della branca i;

si avrà:

(6)

$$P_i = X_{i1} + X_{i2} + \dots + X_{ij} + C_i + \Delta k_i + E_i$$

che può essere ulteriormente semplificata, in quanto ponendo

D_i = produzione della branca i-esima destinata ad impieghi finali

si ottiene:

(7)

$$P_i = \sum_{j=1}^n X_{ij} + D_i$$

In forza delle considerazioni fatte, possiamo eguagliare il secondo membro delle equazioni (5) e (7) ottenendo la formulazione seguente:

(8)

$$\sum_{j=1}^n X_{ij} + D_i = \sum_{j=1}^n X_{ji} + \sum_{j=1}^n m_{ji} + VA_i$$

dove il significato economico espresso è chiaramente leggibile, in quanto al primo membro dell'uguaglianza è indicata la produzione totale della branca i-esima mentre al secondo membro sono indicati l'insieme dei costi sostenuti per realizzarla, di natura intermedia, di importazione e primari.

In una tavola simmetrica input-output con " n " branche produttive o " n " prodotti, l'uguaglianza (8) è verificata per ogni settore intermedio o per ogni prodotto. Il primo membro dell'uguaglianza, infatti, rappresenta la cosiddetta equazione di bilancio, indicando il complesso dei flussi intermedi e finali letti nel senso della riga della branca i-esima (vedi espressione (7)). Il secondo membro, invece, rappresenta la cosiddetta equazione dei costi, ed indica la produzione totale della branca i-esima determinata attraverso gli elementi di costo sostenuti per realizzarla (vedi espressione (5)).

Secondo il modello di Leontief, facendo le ipotesi di tecnologia lineare, in cui cioè per ciascuna attività la quantità di input assorbita è strettamente proporzionale al volume dell'output, l'ipotesi

di funzione di produzione a coefficienti fissi, che nega cioè la sostituzione tra input nel breve periodo, ed infine l'ipotesi di domanda finale esogena, in base alla quale il livello dell'attività produttiva è conseguenza di decisioni finali di spesa indipendenti dal momento produttivo in senso stretto, la matrice simmetrica dei flussi (intesa come la matrice di produzione interna, ma il risultato sarebbe applicabile anche alla matrice delle importazioni) può essere trasformata in una matrice di coefficienti di spesa o di fabbisogno diretto.

Si può così definire una matrice dei coefficienti di fabbisogno diretto degli input di produzione interna (AP), il cui generico elemento è $[AP]_{i,j} = x_{ij}/P_j$ è pari al flusso di produzione interna del bene i utilizzato dalla branca j in rapporto alla produzione interna di bene j . Facendo ricorso alla notazione matriciale e sostituendo la matrice di fabbisogno diretto di input di produzione interna (AP) nella equazione di bilancio (7) si ottiene l'equazione di bilancio di produzione interna:

(9)

$$A_p \cdot P + D = P \rightarrow (I - A_p) \cdot P = D \rightarrow P = (I - A_p)^{-1} \cdot D$$

Tabella 6 - Codifica della classificazione del sistema NACE*63 adoperata nel presente studio ai fini della rielaborazione delle tabelle intersettoriali ISTAT nei quattro settori produttivi scelti

Cod.	Branche di Attività (NACE*63)	
V01	Produzioni vegetali e animali, caccia e servizi connessi	INDUSTRIA
V02	Silvicoltura e utilizzo di aree forestali	
V03	Pesca e acquicoltura	
VB	Attività estrattiva	
V10_12	Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	
V13_15	Industrie tessili, confezione di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e simili	
V16	Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero, esclusi i mobili; fabbricazione di articoli in paglia e materiali da intreccio	
V17	Fabbricazione di carta e di prodotti di carta	
V18	Stampa e riproduzione su supporti registrati	
V19	Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	
V20	Fabbricazione di prodotti chimici	
V21	Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici	
V22	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	
V23	Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	
V24	Attività metallurgiche	
V25	Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	
V26	Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica	
V27	Fabbricazione di apparecchiature elettriche	
V28	Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.	
V29	Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	
V30	Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	
V31_32	Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere	
V33	Riparazione e installazione di macchine e apparecchiature	

VD	Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	SERVIZI
V36	Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	
V37_39	Gestione delle reti fognarie; attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali; attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti	
V45	Commercio all'ingrosso e al dettaglio e riparazione di autoveicoli e motocicli	
V46	Commercio all'ingrosso, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	
V47	Commercio al dettaglio, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	
V49	Trasporto terrestre e trasporto mediante condotte	
V50	Trasporti marittimi e per vie d'acqua	SERVIZI
V51	Trasporto aereo	
V52	Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	
V53	Servizi postali e attività di corriere	
VI	Servizi di alloggio; attività di servizi di ristorazione	
V58	Attività editoriali	
V59_60	Attività di produzione cinematografica, di video e di programmi televisivi, di registrazioni musicali e sonore; attività di programmazione e trasmissione	
V61	Telecomunicazioni	
V62_63	Programmazione, consulenza informatica e attività connesse; attività dei servizi d'informazione	
V64	Prestazione di servizi finanziari (ad esclusione di assicurazioni e fondi pensione)	
V65	Assicurazioni, riassicurazioni e fondi pensione, escluse le assicurazioni sociali obbligatorie	
V66	Attività ausiliarie dei servizi finanziari e delle attività assicurative	
VL	Attività immobiliari	
V69_70	Attività legali e contabilità; attività di sedi centrali; consulenza gestionale	
V71	Attività degli studi di architettura e d'ingegneria; collaudi e analisi tecniche	
V73	Pubblicità e ricerche di mercato	
V74_75	Altre attività professionali, scientifiche e tecniche; servizi veterinari	
V77	Attività di noleggio e leasing	
V78	Attività di ricerca, selezione, fornitura di personale	
V79	Attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività correlate	
V80_82	Servizi di investigazione e vigilanza; attività di servizi per edifici e per paesaggio; attività amministrative e di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	
VO	Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	
V86	Attività dei servizi sanitari	
V87_88	Assistenza sociale	
V90_92	Attività creative, artistiche e d'intrattenimento; attività di biblioteche, archivi, musei e altre attività culturali; attività riguardanti scommesse e case da gioco	
V93	Attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	
V94	Attività di organizzazioni associative	
V95	Riparazione di computer e di beni per uso personale e per la casa	
V96	Altre attività di servizi personali	
VT	Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e di servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze	
VF	Costruzioni	COSTRUZIONI
V72	Ricerca scientifica e sviluppo	RICERCA
VP	Istruzione	

Dove la matrice ottenuta dalla differenza tra la matrice identità e la matrice dei coefficienti di fabbisogno diretto ($I - Ap$) è nota come matrice di Leontief, e la sua inversa $(I - Ap)^{-1}$ è la matrice delle attivazioni globali di beni e servizi prodotti internamente, cioè dei controvalori di beni e servizi necessari che ciascuna branca dovrà produrre direttamente e indirettamente

per soddisfare la domanda finale. Quindi, impiegando l'approccio descritto, laddove sia nota la composizione ed il livello della domanda finale interna (D) è possibile determinare la produzione interna da essa attivata (P). Il modello input-output di Leontief che è stato brevemente illustrato è suscettibile di numerosi impieghi nel campo della programmazione economica, uno dei più frequenti è il seguente: noti la composizione ed il livello della domanda finale, ad esempio la domanda interna di beni o di servizi innescata da un certo livello di investimento o di spesa pubblica, determinare i livelli di produzione di ciascuna branca e il livello di produzione complessivamente necessario a soddisfarla. La soluzione del problema si determina ricorrendo alla relazione (9) di cui sopra.

La trattazione sarebbe estendibile anche agli input intermedi di importazione e agli input delle risorse primarie, risolvendosi sempre con l'impiego delle relazioni (5), (7) e (8), ma ciò esula dallo scopo di questo lavoro.

Su tali assunti risulterà pertanto di facile interpretazione al lettore la correlazione sintetizzata nella Tabella 6, che in modo analogo alla Tabella 4, illustra la analogia con la quale si è proceduto a classificare i 63 settori del sistema produttivo NACE*63 (impegnato nella contabilità nazionale e dunque adottato per le matrici intersettoriali di cui si dirà nel paragrafo che segue) nei quattro macro-settori definiti per l'analisi macroeconomica oggetto di questo studio, lavoro che si è reso necessario al fine di rendere omogenea la tavola simmetrica totale branca per branca diffusa da ISTAT con le dimensioni dell'analisi della spesa dei fondi di coesione scelte per questo lavoro di ricerca.

In breve, sulla base delle tabelle intersettoriali diffuse da Istat per gli anni 2014-2020 è stata applicata la metodologia appena descritta, sommando per colonna, cioè per settore, le produzioni indotte per ciascuna unità di domanda richiesta e si sono ottenute così le stime dei moltiplicatori di Keynes, utili a trasformare la domanda (mancata in questo caso) in prodotto. Un riassunto dei risultati è proposto sinteticamente in Tabella 7.

Tabella 7 - Moltiplicatori della spesa ottenuti con il metodo di Leontief

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	media
INDUSTRIA	2,024	2,003	1,970	1,981	1,978	1,974	1,975	1,987
SERVIZI	1,710	1,718	1,697	1,708	1,711	1,717	1,718	1,711
COSTRUZIONI	2,268	2,283	2,237	2,227	2,223	2,203	2,218	2,237
RICERCA	1,271	1,287	1,271	1,281	1,280	1,287	1,253	1,276

Risultati in termini di mancato PIL

Sulla scorta delle valutazioni fin qui effettuate, utilizzando la ripartizione per settore produttivo e per regione geografica riportata nella Tabella 5, attraverso l'impiego dei moltiplicatori ricavati con il metodo illustrato nel paragrafo che precede, i cui risultati sono riassunti nella Tabella 7, è stato possibile ricavare, a partire dal ritardo medio di attuazione, ottenuto come la settima parte del ritardo per l'intero settennato, il valore medio di prodotto interno lordo

PIL su base annua non indotto per via del ritardo registrato.
I risultati sono schematicamente riportati nella Tabella 8.

Tabella 8 - Stima della Produzione annua non indotta a causa del ritardo medio nell'attuazione della spesa delle Politiche di Coesione

	Ritardo medio annuo	Industria	Servizi	Costruzioni	Ricerca	Produzione annua non indotta
Abruzzo	833,94	22,78	101,11	552,25	157,80	1.655,06
Basilicata	271,40	7,41	32,91	179,73	51,35	538,62
Calabria	818,83	22,37	99,28	542,24	154,94	1.625,06
Campania	1.932,16	52,77	234,27	1.279,52	365,60	3.834,61
Emilia-Romagna	170,43	4,66	20,66	112,86	32,25	338,24
Friuli-Venezia Giulia	50,66	1,38	6,14	33,55	9,59	100,54
Lazio	495,37	13,53	60,06	328,04	93,73	983,12
Liguria	66,25	1,81	8,03	43,87	12,54	131,48
Lombardia	271,42	7,41	32,91	179,74	51,36	538,66
Marche	86,54	2,36	10,49	57,31	16,37	171,74
Molise	195,66	5,34	23,72	129,57	37,02	388,30
Piemonte	272,65	7,45	33,06	180,56	51,59	541,12
Puglia	1.262,83	34,49	153,12	836,28	238,95	2.506,25
Sardegna	527,60	14,41	63,97	349,39	99,83	1.047,09
Sicilia	2.930,96	80,06	355,37	1.940,94	554,59	5.816,84
Toscana	279,76	7,64	33,92	185,26	52,94	555,22
Trentino Alto Adige	79,60	2,17	9,65	52,71	15,06	157,97
Umbria	42,84	1,17	5,19	28,37	8,11	85,02
Valle d'Aosta	16,24	0,44	1,97	10,76	3,07	32,23
Veneto	159,50	4,36	19,34	105,62	30,18	316,55
					Italia	21.363,72

Se adesso paragoniamo la stima della produzione annua non indotta per effetto del ritardo di attuazione al Prodotto Interno Lordo (PIL) effettivamente registrato dall'ISTAT per gli anni 2014-2020 siamo in grado di valutare, anche quantitativamente, l'impatto del ritardo nell'attuazione della Politica di Coesione.

Come si nota infatti dalla Tabella 9 in ciascuno degli anni oggetto dell'analisi si sarebbe registrato un aumento, sia su base nazionale che su base regionale, che possiamo definire sensibile e tutt'altro che trascurabile.

Per apprezzarlo meglio procediamo a valutarlo anche in termini proporzionali, rapportato a quello che è stato effettivamente registrato dall'ISTAT. Come è possibile apprezzare dalla Tabella 10 e dalla Figura 4.

Come riportato chiaramente in Tabella 9, l'effetto è tanto maggiore là dove le politiche di coesione presentano un ritardo significativo in termini di valore assoluto delle risorse non

spese nei tempi programmati, in particolare nelle regioni Obiettivo 1 (Fig. 5).

Tabella 9 - Rapporto tra la stima della produzione annua non indotta a causa del ritardo di attuazione e il PIL registrato dall'ISTAT per le annualità 2014-2020

	Produzio- ne annua non indot- ta	D PIL 2014	D PIL 2015	D PIL 2016	D PIL 2017	D PIL 2018	D PIL 2019	D PIL 2020	media
Abruzzo	1.655,06	5,33%	5,27%	5,26%	5,14%	5,06%	5,03%	5,46%	5,22%
Basilicata	538,62	4,98%	4,57%	4,60%	4,55%	4,18%	4,25%	4,71%	4,55%
Calabria	1.625,06	5,10%	5,05%	4,98%	4,86%	4,91%	4,87%	5,25%	5,00%
Campania	3.834,61	3,83%	3,75%	3,69%	3,61%	3,52%	3,45%	3,74%	3,65%
Emilia- Romagna	338,24	0,23%	0,23%	0,22%	0,22%	0,21%	0,21%	0,22%	0,22%
Friuli-Venezia Giulia	100,54	0,28%	0,28%	0,27%	0,27%	0,26%	0,26%	0,27%	0,27%
Lazio	983,12	0,54%	0,54%	0,52%	0,51%	0,49%	0,49%	0,53%	0,52%
Liguria	131,48	0,28%	0,27%	0,27%	0,26%	0,27%	0,26%	0,29%	0,27%
Lombardia	538,66	0,15%	0,15%	0,14%	0,14%	0,14%	0,13%	0,14%	0,14%
Marche	171,74	0,43%	0,43%	0,42%	0,42%	0,41%	0,40%	0,44%	0,42%
Molise	388,30	6,71%	6,54%	6,48%	6,45%	6,10%	5,99%	6,42%	6,38%
Piemonte	541,12	0,43%	0,42%	0,41%	0,41%	0,39%	0,39%	0,43%	0,41%
Puglia	2.506,25	3,64%	3,55%	3,49%	3,43%	3,34%	3,30%	3,52%	3,47%
Sardegna	1.047,09	3,25%	3,14%	3,17%	3,12%	3,05%	2,98%	3,25%	3,14%
Sicilia	5.816,84	6,88%	6,75%	6,72%	6,64%	6,59%	6,52%	6,96%	6,72%
Toscana	555,22	0,51%	0,50%	0,49%	0,49%	0,47%	0,45%	0,51%	0,49%
Trentino- Alto Adige	157,97	0,40%	0,39%	0,39%	0,38%	0,34%	0,33%	0,36%	0,37%
Umbria	85,02	0,41%	0,40%	0,40%	0,39%	0,37%	0,37%	0,40%	0,39%
Valle d'Aosta	32,23	0,73%	0,73%	0,74%	0,72%	0,67%	0,66%	0,72%	0,71%
Veneto	316,55	0,21%	0,21%	0,20%	0,19%	0,19%	0,19%	0,21%	0,20%
Italia	21.363,72	1,32%	1,29%	1,26%	1,24%	1,21%	1,19%	1,29%	1,26%

Tabella 10 - Tasso di Crescita Annuo del PIL, su base Nazionale, registrato dall'ISTAT per le annualità 2014-2020 paragonato a quello che si è stimato in caso di spesa completata delle Politiche di Coesione

Tasso di crescita PIL - ITALIA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Registrato dall'ISTAT	1,07%	1,87%	2,28%	2,08%	2,69%	1,43%	-7,54%
Stimato in caso di spesa efficiente	2,41%	3,18%	3,57%	3,35%	3,93%	2,63%	-6,35%

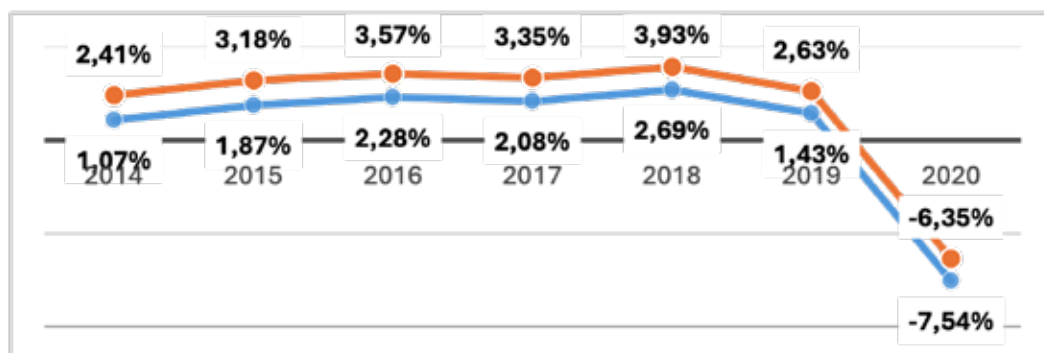


Figura 4 – Contenuto della Tabella 10

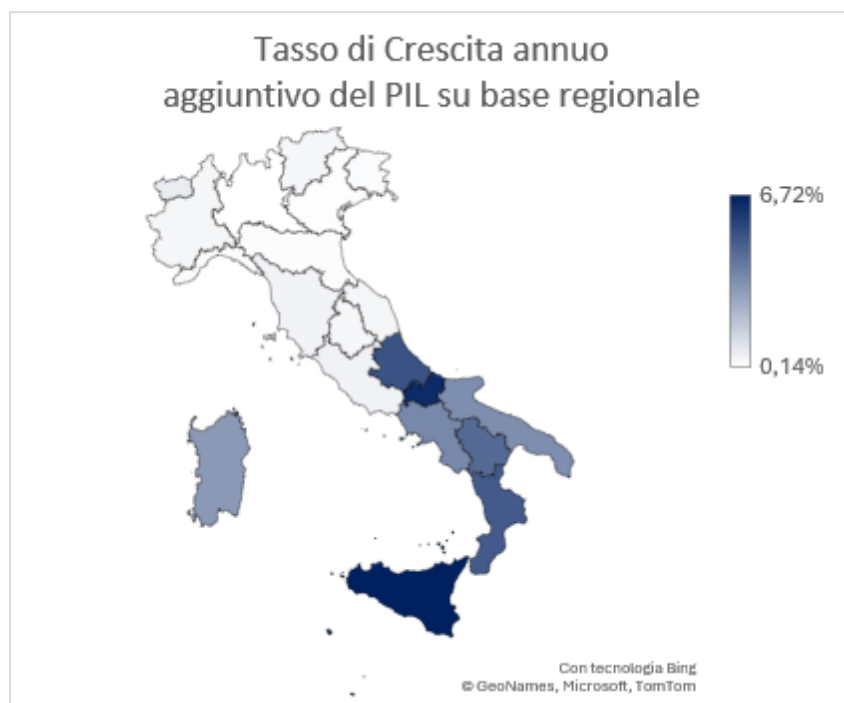


Figura 5 - Tasso di crescita annuo aggiuntivo del PIL su base regionale stimato

Osservazioni conclusive

In conclusione, la spesa pubblica stanziata per la Politica di Coesione in Italia per il periodo di programmazione 2014-2020, accantonata sul bilancio della Unione Europea e sul bilancio dello Stato, inserita nei programmi e messa in campo per l'attuazione, è complessivamente pari a circa 128 Miliardi di euro.

Un volume significativo di queste risorse, circa pari ai due terzi, non ha trovato una manifestazione finanziaria nel periodo programmato, e pertanto può essere definita '*in ritardo di attuazione*'. Tale ritardo è spesso compatibile con l'obiettivo principale delle Politiche di Coesione, tuttavia ha un costo, in termini macroeconomici per lo stato, che il presente studio ha stimato in circa un punto di PIL su base annua (1,00 %).

L'esempio di valutazione economica condotta in questo studio è solo uno di tanti, e più raffinati, metodi econometrici di stima possibile, tuttavia nella sua semplicità mette in luce un argomento poco affrontato: la mancanza di efficienza nella spesa, intesa come la capacità di raggiungere gli obiettivi imposti in un certo periodo, non ha solo la conseguenza di post-porre la messa a disposizione dei territori "bisognosi" di uno strumento (infrastruttura, competenza, bene o servizio), ma ha anche un costo, che frena l'economia, soprattutto in quei territori dove quella spesa si era concentrata.

Si vuole mettere in luce, così, la immediata necessità di ricorrere, con strumenti innovativi, all'implementazione di *policies* più efficaci e più efficienti.

È chiaro che, in ogni politica distributiva, il fattore limitante non è il danaro stanziato ma la capacità del soggetto attuatore di spenderlo bene.

Nel nostro paese, tuttavia, il progressivo invecchiamento della popolazione, i vincoli di bilancio imposti, il quadro normativo poco chiaro alla comprensione e molto farraginoso nell'applicazione, inducono spesso i soggetti gestori a non spendere, azione che crea, al pari della cattiva spesa, un danno alla popolazione anche in termini economici, come si è illustrato e stimato quantitativamente in questo lavoro.

Si spera che sviluppi futuri, condotti da economisti e statistici esperti sulla base delle idee qui riassunte, possano accendere un faro sulla problematica anche nella comunità scientifica al fine di riportare il tema della inefficienza della spesa per la Coesione al centro dell'agenda pubblica e politica italiana ed Europea.

Bibliografia

AMEDEO LEPORE, *L'Agenzia per la Coesione Territoriale, lo scenario delle "macroregioni" e l'evoluzione delle strategie per il Mezzogiorno*. Rivista giuridica del Mezzogiorno, Anno XXVIII n. 3, 2014

ANTONIO GENNARI, ANNA BIMBO, GIOVANNA ALTIERI, ELEONORA RICCARDELLI, CARMINE FIMIANI, MASSIMO COSTANZO, *Il settore delle costruzioni nel nuovo schema intersettoriale delle tavole delle risorse e degli impieghi*, Ricerca promossa dal centro studi dell'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili – ANCE, Novembre 2010

ANTONIO LA SPINA, *La valutazione delle politiche meridionaliste*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Anno XXX n. 4, 2016

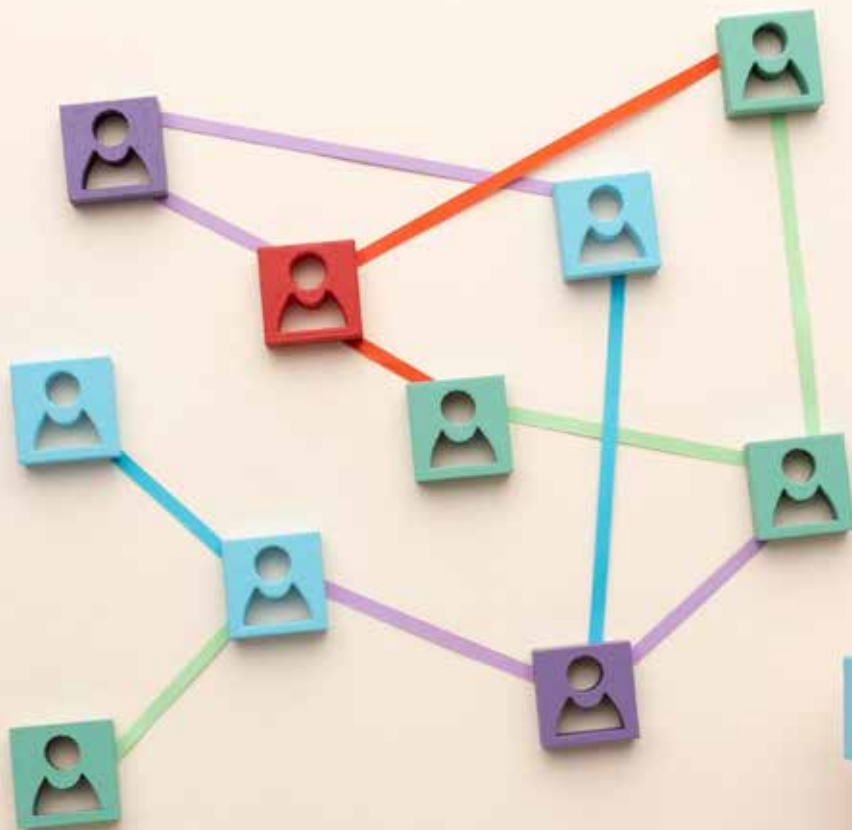
BRUNO JOSSA, *Macroeconomia*, CEDAM ISBN 9788813259204, 1998

FABRIZIO BARCA, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, Rapporto indipendente Predisposto su richiesta del commissario europeo alla politica regionale Danuta Hübner, 2009

- GIANFRANCO VIESTI, *Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi venti anni: scelte e risultati*. Economia e Politica Industriale - Journal of Industrial and Business Economics, vol. 38, 2011
- GIUSEPPE RUSSO, MICHELE BELLONI, *Capitale infrastrutturale, interdipendenze settoriali e crescita: un'analisi con simulazioni numeriche del costo del ritardo infrastrutturale italiano e dei suoi effetti dal lato della domanda e della offerta*, ed. da G. Russo, STEP report, 2007.
- LUIGI BOBBIO, GIANFRANCO POMATTO, STEFANIA RAVAZZI, *Le Politiche Pubbliche Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori, 2017
- PIETRO AGRELLO, *La Politica di Coesione: l'esperienza Italiana*, Rivista Italiana di Public Management Vol.2, n. 1, Gennaio 2019
- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, Monitoraggio delle Politiche di Coesione, 31 dicembre 2020
- SUSANNA MANTEGAZZA, LIVIA MASTRANTONIO, CLAUDIO PASCARELLA, *Il nuovo approccio integrato ai conti nazionali – Le tavole delle risorse e degli impieghi*, in La Revisione generale dei Conti Nazionali 2005 – Atti del Convegno, Roma, 2006.
- THEODORE J. LOWI, *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review. 32 (4): 298–310. doi:10.2307/974990. ISSN 0033-3352. JSTOR 974990, 1972
- TOMMASO DI NARDO, SALVATORE REGALBUTO, PASQUALE SAGGESE, ENRICO ZANETTI, *Gli effetti macroeconomici e di finanza pubblica del Superbonus 110%*, Documento di ricerca prodotto e diffuso dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili – CNDCEC, 2023
- WASSILY LEONTIEF, *“Teoria economica delle interdipendenze settoriali”*, 1967

Note di chiusura

- ¹ <https://www.istat.it/comunicato-stampa/le-prospettive-per-leconomia-italiana-nel-2025-2026/>
- ² Articolo 174 TFUE (ex articolo 158 del TCE)
- ³ Monitoraggio delle Politiche di Coesione al 31 dicembre 2020 - Ragioneria Generale dello Stato
- ⁴ Si veda art. 119, comma 5, della Costituzione della Repubblica Italiana e art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
- ⁵ Lowi, Theodore J. (1972). "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*. 32 (4): 298–310. doi:10.2307/974990. ISSN 0033-3352. JSTOR 974990.
- ⁶ Si veda art. 53, Costituzione della Repubblica Italiana
- ⁷ Bruno JOSSA, *Macroeconomia*, 1998, CEDAM, ISBN 9788813259204
- ⁸ Tommaso DI NARDO, Salvatore REGALBUTO, Pasquale SAGGESE, Enrico ZANETTI, *Gli effetti macroeconomici e di finanza pubblica del Superbonus 110%*, Documento di ricerca prodotto e diffuso dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili –CNDCEC, Giugno 2023
- ⁹ Antonio GENNARI, Anna BIMBO, Giovanna ALTIERI, Eleonora RICCARDELLI, Carmine FIMIANI, Massimo COSTANZO, *Il settore delle costruzioni nel nuovo schema intersettoriale delle tavole delle risorse e degli impieghi*, Ricerca promossa dal centro studi dell'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili – ANCE, Novembre 2010
- ¹⁰ P. AGRELLO, *La Politica di Coesione: l'esperienza Italiana*, *Rivista Italiana di Public Management* Vol.2, n. 1, Gennaio 2019
- ¹¹ Si vedano gli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea



AI generated https://www.magnifico.com/free-photo/networking-concept-still-life-arrangement_16234403.htm#fromView=search&page=1&position=5&uuid=548360d0-1819-44f-fa22d-3f27f2df93e8&query=sistema+di+accoglienza

L'evoluzione del Sistema di Accoglienza Integrato (SAI) nell'area interna Alta Irpinia: Analisi e Prospettive

di Stefano Kenji Iannillo

Dipartimento di Scienze Politiche Università "Federico II" di Napoli - Dottorando XL ciclo - stefanokenji.iannillo@unina.it

Abstract

L'articolo analizza l'evoluzione 2014–2024 del Sistema di Accoglienza e Integrazione nell'Alta Irpinia, evidenziando crescita di posti e diffusione comunale e la mancata integrazione con la SNAI. Si discutono implicazioni per ripopolamento e innovazione sociale nei contesti marginali e si indicano linee di ricerca su impatti demografici e di governance.

The article examines the 2014–2024 evolution of Italy's Reception and Integration System in Alta Irpinia, showing expansion in capacity and municipal coverage and its weak alignment with the National Strategy for Inner Areas. We discuss implications for repopulation and social innovation and outline research avenues on demographic and governance impacts.

SNAI e SAI: percorsi paralleli nelle aree interne

L'Alta Irpinia, territorio montuoso della Campania interna, è stata individuata come una delle aree pilota della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) a causa delle sue strutturali problematiche demografiche ed economiche (Regione Campania, 2014). La SNAI, avviata nel 2014, mira a contrastare lo spopolamento e la marginalizzazione dei territori distanti dai grandi centri urbani attraverso il miglioramento dei servizi essenziali, l'attivazione di energie territoriali nuove e la promozione di progetti di sviluppo locale. (Barca, Casavola, Lucatelli, 2014; De Rossi 2018; Lucatelli 2022).

Tra il 2014 e il 2024 è possibile osservare come, pur non essendo incluso all'interno della strategia¹, il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) si è progressivamente diffuso (Cresta, Greco 2018; Amato, Matarazzo 2021). Il SAI, istituito con il D.L. 130/2020, rappresenta la principale rete pubblica italiana per l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale (Ministero dell'Interno, 2020). Esso nasce dalla necessità di decongestionare i poli urbani decentrando l'accoglienza e affidandola direttamente ai comuni, con progetti che offrono non solo vitto e alloggio, ma anche e soprattutto percorsi integrati di formazione linguistica e orientamento lavorativo nell'ottica di favorire nel medio e lungo termine l'integrazione sociale nella comunità ospitante.

Da un'analisi comparata della SNAI "Alta Irpinia" e del SAI emerge come, nonostante la coesistenza nello stesso ambito geografico e un comune nesso relativo al tema del ripopolamento, la Strategia dell'Alta Irpinia non abbia formalmente incluso il SAI tra le proprie leve strategiche. Per alcuni aspetti, il sistema di accoglienza diffusa potrebbe esprimere un contributo nel perseguimento degli obiettivi definiti dalla SNAI in particolare in quelle aree, come l'irpinia, in cui lo stesso è radicato in molti dei comuni oggetto della strategia.

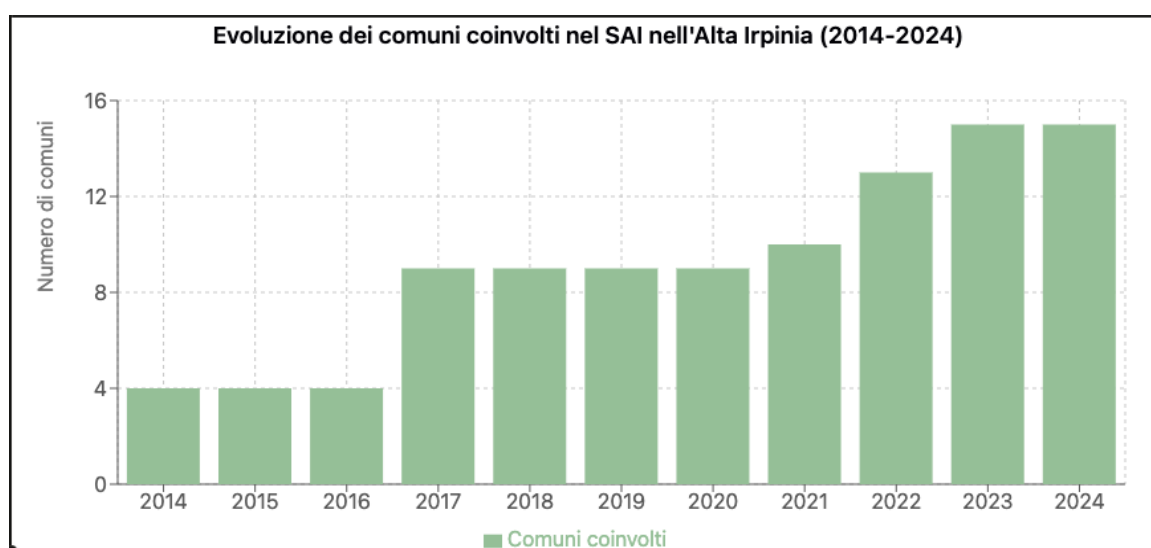
La crescita del SAI in Alta Irpinia

Dalla lettura dei rapporti annuali SAI, e dal loro confronto con i decreti di finanziamento emanati dal Ministero dell'Interno, è possibile osservare una crescita significativa nel territorio dell'Alta Irpinia. Dal 2014 al 2024, i posti disponibili sono aumentati da 116 a 331, con una crescita percentuale complessiva del 185,3%. Si evidenzia un primo significativo incremento nel periodo 2014-2017 (+91,4%), seguito da una fase di stabilità (2017-2019) e da una nuova crescita marcata, dovuta ai conflitti in corso e alla fine delle restrizioni pandemiche, tra il 2021 e il 2023 (+44,5%).

Parallelamente, il numero dei comuni coinvolti è passato da 4 nel 2014 a 15, il 56% del totale tra quelli aderenti all'unione dei comuni "Città dell'Alta Irpinia" beneficiaria della SNAI, dimostrando una capillare diffusione nel territorio di riferimento del sistema di accoglienza. La distribuzione non è uniforme, con comuni che accentrano il maggior numero di posti e altri che solo recentemente hanno cominciato, tramite ampliamenti di percorsi già esistenti altrove, a sperimentare pratiche di accoglienza.

Questa evoluzione è indicativa di un fenomeno eterogeneo e non riconducibile esclusivamente alla sfera politico-amministrativa, in quanto mobilitato anche da stimoli che provengono da enti del terzo settore (gestori dei progetti) e da ampliamenti di progetti esistenti, piuttosto che da una reale decisione strategica d'area di caratterizzare parte delle strategie contro lo spopolamento attraverso il rafforzamento dei percorsi di accoglienza.

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Agenzia per la Coesione Territoriale, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Ministero della Salute, Regione Campania. (2017). *Accordo di Programma Quadro per l'Area Interna Alta Irpinia*.



Elaborazione grafica dell'autore dei dati presenti nei rapporti SAI e all'interno dei decreti di finanziamento per i SAI emanati dal Ministero dell'Interno.

Conclusioni: potenzialità inesplorate per l'innovazione sociale

La decisione di non includere le progettualità afferenti al SAI tra gli strumenti compresi nell'impianto analitico e programmatico della SNAI "Alta Irpinia" ha comportato la generazione di traiettorie di governance tra loro disallineate. Tale disgiunzione evidenzia, da un lato, una criticità in termini di integrazione e coordinamento delle politiche territoriali volte al contrasto dello spopolamento; dall'altro, consente di osservare dinamiche emergenti di innovazione sociale e impatti demografici legati ai processi di accoglienza, in assenza di un loro esplicito inquadramento entro una strategia territoriale formalizzata (Cresta, Greco 2018).

In tale prospettiva, potrebbe assumere particolare rilievo l'analisi della relazione tra accoglienza e dinamiche di innovazione sociale, intesa come l'emergere di pratiche, servizi e modelli inediti capaci di rispondere a bisogni complessi e di rafforzare le reti collaborative all'interno delle comunità locali (Barbera, Parisi 2019; Membretti A. Kofler I., Viazzi P.

(2017). L'interazione quotidiana tra beneficiari dei progetti SAI e popolazione residente può infatti dare origine a forme di innovazione emergente, anche in assenza di un esplicito riconoscimento istituzionale o di una cornice strategica unitaria.

Risulta pertanto utile interrogarsi su quanto tali dinamiche possano configurarsi come forme di innovazione “dal basso”, e su quanto siano in grado di incidere sui processi di sviluppo territoriale e di ripopolamento. Si sono, infatti, sviluppate pratiche informali di governance intercomunale attorno ai temi dell'accoglienza e dell'inclusione, che hanno promosso cooperazione, condivisione di esperienze e costruzione di reti spontanee tra attori locali. Allo stesso modo, l'attuazione dei progetti SAI ha stimolato la nascita di nuove pratiche economiche, sociali e culturali capaci di produrre trasformazioni nel tessuto comunitario ben oltre l'ambito specifico dell'accoglienza. L'impatto di questo fenomeno sui bisogni del territorio individuati dalla SNAI può pertanto essere oggetto di ricerca e approfondimento anche in assenza di una sua formale inclusione strategica.

Integrare il tema dell'accoglienza nella programmazione dello sviluppo delle aree interne rappresenta l'occasione per indagare il ruolo di nuove pratiche partecipative in grado di valorizzare la coscienza di luogo di comunità accoglienti come fondamento di politiche di sviluppo innovative (Magnaghi 2010, Carrosio 2019). In tale direzione, il SAI potrebbe essere interpretato non solo come dispositivo di welfare, ma anche come spazio in grado di contribuire attivamente alla resilienza demografica, sociale ed economica dei territori marginali.

Bibliografia

- Amato, F. & Matarazzo, N. (2021) 'Immigrazione e accoglienza nelle città italiane medie e piccole: feedback dalla rete SPRAR/SIPROIMI/SAI in Campania', in Dini, F., Martellozzo, F., Randelli, F. & Romei, P. (eds.) *Oltre la globalizzazione. Feedback*. Memorie Geografiche, NS 19. Firenze: Società di Studi Geografici, pp. 251–257.
- Barca, F., Casavola, P. & Lucatelli, S. (eds.) (2014) *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Roma: UVAL.
- Barbera, F. & Parisi, T. (2019) *Innovatori sociali. La sindrome di Prometeo nell'Italia che cambia*. Bologna: Il Mulino.
- Carrosio, G. (2019) *I margini al centro*. Roma: Donzelli.
- Cresta, A. & Greco, I. (2018) 'Percorsi e processi di accoglienza ed integrazione territoriale: rifugiati e richiedenti asilo in Irpinia', *Bollettino della Società Geografica Italiana*, XIV(1), pp. 109–123.
- De Rossi, A. (ed.) (2018) *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Roma: Donzelli.
- Lucatelli, S. (2022) 'La SNAI nel contesto delle politiche di sviluppo e coesione', in Lucatelli, S., Luisi, D. & Tantillo, F. (eds.) *L'Italia lontana*. Roma: Donzelli.
- Magnaghi, A. (2010) *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Matarazzo, N. (2020) 'La Campania interna', *Studi e Ricerche Socio-Territoriali*, X (fasc. unico), pp. 107–137.
- Membretti, A., Kofler, I. & Viazzo, P. (eds.) (2017) *Per forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*. Roma: Aracne.
- Ministero dell'Interno (2020) *Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI)*. Available at: <https://www.interno.gov.it> (Accessed: 5 October 2025).
- Regione Campania (2014) *Delibera della Giunta Regionale della Campania n. 600 del 1° dicembre 2014*.



Unlocking social funds in europe to help people | Madushika
<https://www.freepik.com/author/madushika>

La fragilità nascosta: evoluzione della capacità amministrativa e analisi delle sfide valutative nella gestione e monitoraggio della politica di coesione europea

di Jessica Imperato

Dipartimento di Scienze Politiche, dottorato in Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo, XL Ciclo, Napoli, Italia, jessica.imperato@unina.it

Abstract

La misurazione della capacità amministrativa europea si confronta con un dilemma metodologico fondamentale: gli strumenti valutativi privilegiano metriche formali che raramente catturano le autentiche dinamiche di trasformazione istituzionale. L'analisi degli interventi europei e italiani rivela tensioni profonde tra rigore quantitativo standardizzato e comprensione delle traiettorie reali del cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche.

The administrative capacity is a key factor in the successful implementation of cohesion policy in the European Union. However, the concept is unclear and complex to measure. This study looks at how evaluation frameworks have evolved at European and national levels, analysing tensions and disparities, and limitations in assessing institutional strengthening.

Introduzione

La capacità amministrativa rappresenta un elemento paradossale nella governance europea: universalmente riconosciuta come prerequisito fondamentale per il successo della politica di coesione, tuttavia caratterizzata da una persistente fragilità nascosta che sfida ricercatori e policy maker nelle sue definizioni teoriche e misurazioni operative. Nel corso degli anni, l'Unione Europea ha avviato diverse iniziative volte all'implementazione della capacità delle pubbliche amministrazioni, ma resta ancora da comprendere in che modo questo potrebbe concretamente influenzare la riforma amministrativa e lo sviluppo dei singoli stati membri. Di fatto, come illustrato dall'articolo "The role of EU funding in EU member states: building administrative capacity to advance administrative reforms" (Nakrošis et al., 2022), nonostante l'azione dell'Unione Europea, il processo di implementazione dei progetti è ancora prevalentemente influenzato da fattori domestici, a conferma del fatto che i fondi europei non bastano se non accompagnati da un contesto istituzionale favorevole. Inoltre, tra le varie criticità emerse, si evince come gli indicatori attuali privilegino aspetti formali, trascurando dimensioni qualitative cruciali come leadership e cultura organizzativa. In questo contesto resta quindi da comprendere come trasformare i finanziamenti europei in riforme concrete e sostenibili negli stati membri, lasciando aperta la domanda su quali fattori siano realmente determinanti per il successo della governance europea.

Le iniziative europee per il rafforzamento della capacità amministrativa

L'esperienza dei cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 evidenzia lo sforzo europeo: tra le varie iniziative il "Quadro europeo delle competenze" (European Commission, 2017) ha proposto un approccio basato su competenze tecniche, comportamentali e manageriali, mentre il progetto "Frontloading Administrative Capacity Building" (European Commission, 2020) ha introdotto roadmaps strategiche fondate su cinque pilastri (persone, organizzazione, pianificazione strategica, accountability e condizioni abilitanti). Inoltre, sempre più rilevante è il ruolo dell'assistenza tecnica, strumento cruciale per comprendere le dinamiche di rafforzamento delle capacità istituzionali. Per quanto concerne nello specifico il ciclo di programmazione 2021-2027, sono emerse tre direttrici prioritarie: l'adozione di approcci valutativi misti che combinino indicatori quantitativi e analisi qualitative; lo sviluppo di sistemi di monitoraggio longitudinali per cogliere trasformazioni di medio-lungo periodo; il passaggio da una logica di controllo a una di apprendimento, valorizzando la valutazione come strumento di capacity building. Tra tutte, l'introduzione del meccanismo dei finanziamenti non collegati ai costi rappresenta un'innovazione significativa, creando un legame diretto tra performance misurata e accesso alle risorse finanziarie e incentivando le amministrazioni verso il raggiungimento di obiettivi specifici e misurabili, superando la logica tradizionale basata sulla rendicontazione delle spese sostenute.

Il caso italiano: criticità strutturali e strumenti valutativi

La necessità di orientare le azioni verso una politica di coesione di risultato è una caratteristica che, per quanto imprescindibile, risulta di difficile attuazione, specialmente considerando l'esperienza italiana. Un estratto del VII rapporto Ca' Foscari "I Comuni nella nuova governance europea della finanza pubblica" (Ca' Foscari, 2024) ha analizzato la capacità amministrativa degli enti locali facenti parte del progetto della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), evidenziando come solo il 40,6% dei progetti risultava concluso o liquidato, con una marcata variabilità regionale che sottolinea l'importanza del contesto ter-

ritoriale nella determinazione della performance amministrativa. Le criticità strutturali sono particolarmente marcate nelle aree interne, essendo aree caratterizzate da deboli istituzioni locali, carenza di risorse umane e competenze specifiche.

Diversi sono stati i tentativi per far fronte alle forti disomogeneità territoriali e per interpretare le dinamiche che interessano le amministrazioni locali italiane; nello specifico sono stati sviluppati strumenti come i Piani per il Rafforzamento Amministrativo (PRA), una misura strategica introdotta nel ciclo di programmazione 2014-2020 volta al miglioramento dell'efficienza amministrativa nella gestione dei fondi, poi evoluta nei Piani di Rigenerazione Amministrativa (PRigA) di matrice europea per il periodo di programmazione 2021-2027 (Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud, 2024) si contraddistingue per l'Indice di Capacità Amministrativa (ICA) (OpenCoesione, 2022) associato ai finanziamenti non collegati ai costi, che favorisce la creazione di un nesso diretto tra misurazione e accountability.

Nonostante gli sforzi, le valutazioni evidenziano limiti significativi, con una tendenza a concentrarsi su indicatori di input piuttosto che su misure di outcome o trasformazione organizzativa. L'analisi condotta evidenzia una tensione tra la necessità di indicatori standardizzati per garantire trasparenza e l'esigenza di cogliere elementi qualitativi contestuali. Inoltre, il timing rappresenta un elemento cruciale: la capacità amministrativa si sviluppa secondo traiettorie non lineari, mentre i sistemi di monitoraggio attuali si focalizzano su indicatori di breve termine.

Conclusioni

Questa riflessione sottolinea l'urgenza di ripensare i modelli valutativi attuali, orientandoli verso un paradigma più integrato e sensibile alle specificità territoriali, condizione imprescindibile per il successo delle politiche di coesione europea. A tal fine, si rendono necessarie nuove linee di ricerca sull'evoluzione della capacità amministrativa in una prospettiva dinamica, territoriale e multilivello, con approcci integrati che includano dimensioni organizzative, forme di leadership e tecnologie emergenti. Il presente lavoro evidenzia la "fragilità nascosta" che caratterizza il concetto di capacità amministrativa quale universalmente riconosciuto ma metodologicamente sfuggente. Il superamento della tensione tra necessità di standardizzazione per la trasparenza e l'esigenza di catturare elementi qualitativi e contestuali è necessaria, solo attraverso questo sforzo sarà possibile costruire una capacità amministrativa in grado di sostenere la coesione territoriale e migliorare la qualità delle istituzioni pubbliche europee.

Bibliografia

- Ca' Foscari. (2024). *VII Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2024: I comuni nella nuova governance europea della finanza pubblica*. Roma: Castelveccchi. Consultato il 6 aprile 2025. Disponibile su: <https://www.castelveccchieditore.com/prodotto/vii-rapporto-ca-foscari-sui-comuni/>
- Cerqua, A., et al. (2024). *The municipal administration quality index: The Italian case*. GSSI Discussion Paper No. 2024-06. Consultato il 30 gennaio 2025. Disponibile su: https://www.gssi.it/images/discussion%20papers%20rseg/2024/DPRSEG_2024-06.pdf
- Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud – Presidenza del Consiglio dei ministri. (2024). *Programma nazionale capacità per la coesione 2021–2027 (v.2, settembre 2024)*. Roma. Consultato il 15 febbraio 2025. Disponibile su: <https://capcoe.it/wp-content/uploads/2024/09/Testo-del-Programma-Nazionale-Capacita-per-la-Coe>

sione-2021-2027-v.2-Settembre-2024.pdf

- European Commission. (2017). *EU competency framework for the management of EU funds 2021–2027*. Directorate-General for Regional and Urban Policy. Consultato il 1 marzo 2025. Disponibile su: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/studies/2016/eu-competency-framework-for-the-management-and-implementation-of-the-erdf-and-the-cohesion-fund_en?
- European Commission. (2020). *Roadmaps for administrative capacity building: Practical toolkit*. Directorate-General for Regional and Urban Policy. Consultato il 15 marzo 2025. Disponibile su: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit?_
- European Court of Auditors. (2022). *Delivering performance in cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Consultato il 1° aprile 2025. Disponibile su: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/brp_performance_orientation_in_cohesion/brp_performance_orientation_in_cohesion_en.pdf
- Milio, S. (2007). Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from structural funds implementation in Southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429–442. Consultato il 15 aprile 2025. Disponibile su: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343400601120213>
- Nakrošis, V., Dan, S. & Goštautaitė, R. (2022). The role of EU funding in EU member states: Building administrative capacity to advance administrative reforms. *International Journal of Public Sector Management*, 36(1), 1–20. Consultato il 30 aprile 2025. Disponibile su: https://www.researchgate.net/publication/364152527_The_role_of_EU_funding_in_EU_member_states_building_administrative_capacity_to_advance_administrative_reforms
- OECD. (2019). *Making decentralisation work: A handbook for policymakers*. Paris: OECD Publishing. Consultato il 5 maggio 2025. Disponibile su: https://www.oecd.org/en/publications/making-decentralisation-work_g2g9faa7-en.html
- OECD. (2020). *Strengthening governance of EU funds under cohesion policy: Administrative capacity building roadmaps*. Paris: OECD Publishing. Consultato il 15 maggio 2025. Disponibile su: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/01/strengthening-governance-of-eu-funds-under-cohesion-policy_079de45d/9b71c8d8-en.pdf
- Fondazione Etica (s.d.) *Indice di Capacità Amministrativa (REP): Valutazione delle Pubbliche Amministrazioni*. Consultato il 25 maggio 2025. Disponibile su: https://www.fondazioneetica.it/cosa-facciamo/pubbliche-amministrazioni/valutazione-delle-pa/?utm_
- Painter, M. & Pierre, J. (eds.). (2005). *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.



Sostenibilità e intelligenza artificiale: limiti e prospettive alla luce del regolamento UE 2024/1689

di Filippo Mincione

Dipartimento Di Scienze Politiche, Dottorando di Ricerca in Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo, XXXIX Ciclo, Napoli, Italia; filippo.mincione@unina.it

Abstract

Lo studio indaga l'impiego dei LLM nel settore giuridico, mettendo a fuoco criticità tecniche, dai bias alla trasparenza, dalla responsabilità alla tutela dei dati. Esamina gli strumenti oggi disponibili e le modalità di integrazione nei processi professionali e istituzionali, con attenzione alle ricadute operative. Apre infine alle prospettive future, anche alla luce di esperienze regolatorie extra-UE, per orientare un'adozione responsabile e sostenibile.

The study investigates the use of LLMs in the legal domain, focusing on technical challenges: ranging from bias and transparency to liability and data protection. It reviews existing tools and modes of integration into professional and institutional workflows, with attention to operational implications. Finally, it explores future prospects, informed by regulatory experiences beyond the EU, to guide responsible and sustainable adoption.

Introduzione

L'intelligenza artificiale (IA) sta rapidamente permeando la società contemporanea, trasformando settori eterogenei (Chkirbene *et al.*, 2024) e stimolando un vivace dibattito pubblico. In particolare, l'avvento dell'IA generativa ha rappresentato un punto di svolta. Infatti, la sua capacità di generare contenuti testuali, immagini o altri output "creativi" (Huang *et al.*, 2023) offre enormi potenzialità, ma al contempo solleva interrogativi critici. Quali benefici concreti e quali limiti di uso responsabile dei LLM nel diritto? Quali strumenti sono già maturi e come integrarli nei processi professionali e istituzionali garantendo controllo umano e conformità? Quali traiettorie evolutive e modelli di governance, anche alla luce di esperienze regolatorie extra-UE, possono orientare scelte operative e di policy? La diffusione capillare di sistemi IA in applicazioni quotidiane ne moltiplica gli effetti socio-economici (Xie & Avila, 2025) e richiede l'aggiornamento del quadro normativo, considerando attentamente le implicazioni etiche connesse. In questo quadro di rapida evoluzione, il presente articolo si propone di analizzare l'impatto dei Large Language Models (LLM) nel settore giuridico (Fagan, 2024), con l'obiettivo di delineare benefici potenziali, limiti attuali e prospettive future, con uno sguardo tanto alle innovazioni tecniche quanto alle implicazioni normative ed etiche. A tal fine, la trattazione è articolata in sei capitoli principali. Dopo l'introduzione di contesto e obiettivi del lavoro, nel capitolo successivo, dopo aver definito i LLM, esamineremo tale tecnologia nel contesto del diritto. Successivamente nel 3o capitolo verranno affrontati le sfide e i limiti attuali come bias algoritmici e responsabilità, soffermandosi sulle difficoltà tecniche nell'integrare i LLM nei processi giuridici. Nel Capitolo 4 saranno discussi gli strumenti oggi disponibili basati su tale tecnologia e nel 5 la trattazione si concluderà con le prospettive future, considerando le tendenze emergenti nell'adozione dei LLM su scala internazionale, le esperienze normative di paesi extra-europei (come USA e Cina) e avanzando proposte per una governance responsabile dell'IA nel diritto.

Fondamenti teorici e Quadro Regolatorio

I Large Language Models rappresentano una delle tecnologie più avanzate dell'intelligenza artificiale contemporanea. Si tratta di modelli linguistici di enorme complessità, basati su reti neurali profonde (Samek *et al.*, 2021) con miliardi di parametri, addestrati su vasti corpus testuali per apprendere le strutture del linguaggio umano. Il loro funzionamento si fonda sull'architettura Transformer (Mo *et al.*, 2024), che consente di elaborare sequenze di testo cogliendo relazioni anche distanti tra parole, migliorando così la coerenza e la pertinenza delle risposte generate. Tuttavia, nonostante la loro efficacia, tali modelli non possiedono una reale comprensione semantica: operano attraverso la previsione statistica delle parole, senza consapevolezza né intenzionalità. Ciò comporta l'eventualità che possano incorrere in errori o generare affermazioni infondate (le cosiddette "hallucinations") (Perkovic, Drobnjak & Boticki, 2024), ponendo interrogativi importanti soprattutto quando vengono utilizzati in ambiti critici come il diritto. Nel contesto giuridico, infatti, l'impiego dell'IA apre la possibilità di trasformazioni profonde, ma richiede anche un attento bilanciamento tra innovazione tecnologica e garanzie normative. I LLM possono supportare attività come l'analisi contrattuale, la ricerca giurisprudenziale o la redazione di atti, migliorando efficienza e accessibilità della giustizia. Tuttavia, l'automazione di processi decisionali pone rischi legati alla trasparenza, alla responsabilità e alla protezione dei diritti fondamentali. A livello europeo, il Regolamento UE 2024/1689 (AI Act) (Maestri *et al.*, 2024) ha introdotto un quadro normativo che classifica i sistemi di IA in base al rischio, imponendo obblighi più severi per gli usi ad alto impatto, come quelli in ambito giudiziario. Resta dunque centrale

il ruolo umano nella responsabilità delle decisioni giuridiche. Si afferma così il principio secondo cui la tecnologia può affiancare, ma non sostituire, il ragionamento giuridico umano, che rimane insostituibile per il suo contenuto valoriale, interpretativo e contestuale. A supporto di questa posizione, diversi organismi europei e internazionali hanno formulato linee guida etiche per l'uso dell'IA nei sistemi giudiziari. La Carta Etica della CEPEJ (Quattrocchio *et al.*, 2018) (Consiglio d'Europa, 2018) stabilisce cinque principi fondamentali: rispetto dei diritti umani, non discriminazione, qualità e sicurezza dei sistemi, trasparenza e controllo umano. In particolare, quest'ultimo principio riafferma la necessità che il giudice o il legale resti pienamente responsabile del processo decisionale, impedendo che l'automazione si sostituisca alla valutazione interpretativa. Anche il GDPR, all'art. 22 (Troisi, 2019), tutela i cittadini da decisioni automatizzate prive di intervento umano che abbiano effetti giuridici significativi. Altri principi etici rilevanti comprendono la proporzionalità (uso appropriato dell'IA in base alla sensibilità del contesto), la trasparenza nell'informare le parti sull'uso di strumenti automatizzati, e l'accountability degli operatori che utilizzano tali tecnologie. Un esempio concreto viene dall'Ordine degli Avvocati di Milano, che impone l'obbligo di informare il cliente sull'uso di IA e sulle sue implicazioni.

Sfide e limiti attuali

L'introduzione dei LLM nel settore giuridico solleva una serie di delicate questioni etiche e legali. Un primo nodo è quello dei *bias algoritmici* (Scienza & Divulgazione): poiché i modelli apprendono dai dati storici, rischiano di interiorizzare e riprodurre stereotipi o discriminazioni presenti nei testi di addestramento. Questo può portare a risposte inique o parziali, in violazione del principio di uguaglianza. Un altro problema cruciale è *la trasparenza* (Angelone, 2025) : i LLM sono modelli opachi, spesso incapaci di spiegare come giungono ad una conclusione, mentre nel diritto ogni decisione deve essere motivata e comprensibile. L'opacità compromette quindi la possibilità di verifica e controllo. A ciò si aggiunge il fenomeno delle *allucinazioni* (Angelone, 2025), ovvero la produzione di contenuti errati o inventati, che in ambito giuridico possono generare gravi conseguenze, come l'uso in giudizio di precedenti inesistenti. A tal proposito, un caso emblematico è avvenuto nel 2025 presso il Tribunale di Firenze, dove un avvocato ha presentato sentenze inventate generate da ChatGPT, sollevando interrogativi su verifica e responsabilità professionale. Proprio quest'ultima rappresenta una questione aperta: chi risponde per un danno causato da un suggerimento errato dell'IA? L'utente, il produttore, entrambi? Si tratta di un terreno ancora poco esplorato dal legislatore. Inoltre, l'uso di LLM comporta rischi per *la privacy* (He *et al.*, 2024), soprattutto se applicato su dati giudiziari sensibili tramite strumenti in cloud. Infine, anche il tema della proprietà intellettuale è rilevante: da un lato, l'addestramento dei modelli su testi protetti da copyright solleva dubbi di liceità; dall'altro, è incerto se e come proteggere le opere generate dall'IA. Questi problemi si aggravano in assenza di regole chiare per l'adozione: l'uso non supervisionato di strumenti come Chat GPT può compromettere la qualità della giustizia e la fiducia pubblica, portando ad *un'eccessiva dipendenza* da risposte automatizzate e a una possibile omologazione e standardizzazione del pensiero giuridico. Per questo, molte istituzioni propongono linee guida, certificazioni e formazione obbligatoria per garantire un utilizzo consapevole e tracciabile. Vi sono inoltre *sfide tecniche*: i modelli generici non sono sempre adeguati ai contesti giuridici locali, richiedendo adattamenti complessi e costosi in termini di infrastruttura, protezione dei dati e compatibilità software. Anche l'elevata potenza computazionale necessaria pone problemi di riservatezza e sostenibilità operativa. Infine, non va trascurato l'impatto *ambientale* dell'IA generativa, che consuma grandi quantità di energia. Sam Altman, CEO di OpenAI,

ha rivelato che le espressioni di cortesia come “per favore” e “grazie” rivolte a Chat GPT comportano costi operativi significativi, stimati in “decine di milioni di dollari ben spesi”. Si stanno sviluppando soluzioni più leggere ed efficienti, ma nel settore legale, per sua natura orientato al bene pubblico, è essenziale garantire anche una sostenibilità ecologica dell’impiego dell’IA.

Strumenti esistenti e applicazioni attuali

Nel 2025, l’ecosistema de LLM si è evoluto in un panorama ampio e articolato che abbraccia sia soluzioni generaliste che strumenti altamente specializzati. Accanto ai modelli disponibili tramite interfacce conversazionali, si sono sviluppati strumenti dedicati come Harvey, progettato per affiancare gli avvocati in compiti complessi come la redazione di atti, la verifica di clausole contrattuali o la sintesi di documentazione processuale. L’interesse crescente verso queste tecnologie ha dato impulso a numerose startup e ha spinto anche fornitori storici come LexisNexis e Thomson Reuters ad integrare capacità LLM nei propri software professionali. Alcuni strumenti, come CoCounsel, riescono a fornire risposte giuridiche contestualizzate e a suggerire riferimenti normativi rilevanti; altri, come Klarity, automatizzano l’estrazione di clausole da contratti complessi, supportando operazioni di due diligence. Tuttavia, la normativa italiana e le linee guida europee impongono un principio fondamentale: la supervisione e la responsabilità devono restare in capo all’uomo. L’intelligenza artificiale è intesa come supporto per potenziare l’operato umano, non per sostituirlo. Dal punto di vista operativo, le potenzialità sono reali: riduzione dei tempi, standardizzazione della qualità degli atti, maggiore accessibilità all’informazione giuridica e analisi di grandi volumi di dati. Tuttavia, permangono alcune criticità strutturali menzionate nel capitolo precedente. Le applicazioni dei LLM nel diritto sono già oggi concrete e promettenti, ma richiedono una gestione attenta [3]. Il futuro della professione forense sarà probabilmente sempre più ibrido: una cooperazione tra intelligenza naturale e artificiale, dove la qualità del diritto continuerà a dipendere dalla capacità umana di interpretare, ponderare e decidere.

Scenari internazionali e Prospettive Future

Lo scenario internazionale mostra una varietà di approcci nella regolamentazione dei LLM, influenzati da contesti culturali, politici ed economici. L’Unione Europea si distingue per un’impostazione fortemente normativa. Negli Stati Uniti, invece, l’approccio è storicamente più frammentato e basato su soft law: non esiste una legge federale organica paragonabile all’AI Act europeo. Tuttavia, il primo passo importante è stato l’Executive Order del 2023 (Biden, 2023) dell’amministrazione Biden, che ha introdotto obblighi di trasparenza e valutazione per sistemi considerati “di interesse sistemico”, come i LLM più potenti. Documenti come il Blueprint for an AI Bill of Rights (Hine & Floridi, 2023) e il Risk Management Framework del NIST offrono linee guida, ma non vincolanti. Questo modello privilegia l’innovazione e la competizione, lasciando ampi margini al settore privato. In Cina, al contrario, l’intelligenza artificiale è considerata una leva strategica per il potere statale. Il governo cinese ha adottato una regolazione precoce e centralizzata, con norme vincolanti che impongono ai fornitori di IA generativa di registrarsi presso le autorità. L’obiettivo è duplice: promuovere l’innovazione nazionale (come nel caso dei modelli ERNIE e Tongyi) (Yang & Zhou, 2024) e mantenerne il controllo ideologico e sociale. Tale approccio autoritario consente un rapido sviluppo, ma pone gravi limiti alla libertà di espressione e all’autonomia delle tecnologie. Questi diversi paradigmi operativi rischiano di generare squilibri: ad

esempio, modelli addestrati in contesti permissivi potrebbero essere esportati in mercati più regolamentati. Da qui nasce la necessità di un dialogo globale costante, per evitare un “forum shopping” tecnologico e garantire uno sviluppo dell’IA equo, affidabile e sostenibile su scala planetaria. Nel panorama giuridico, l’adozione dei modelli linguistici di grandi dimensioni è destinata a seguire un’evoluzione marcata da cinque tendenze principali. La prima è la transizione da modelli generalisti a sistemi più piccoli e specializzati (Shen *et al.*, 2024), ottimizzati per compiti giuridici specifici come l’interpretazione normativa. Questa verticalizzazione consente maggiore efficienza computazionale e tutela della riservatezza, favorendo la nascita di modelli nazionali integrabili nei flussi legali. La seconda tendenza riguarda l’integrazione tra LLM e basi simboliche (ontologie, motori logici), che permette di superare i limiti dell’IA generativa pura, garantendo risposte giuridicamente più verificabili e coerenti. Il terzo orientamento si concentra sul miglioramento dell’esperienza utente. Interfacce vocali e suggerimenti intelligenti in tempo reale renderanno l’IA un assistente invisibile, fluido e sempre disponibile. Dalla quarta linea evolutiva, invece, ci si attende un forte aumento dell’affidabilità dei modelli futuri, grazie a capacità di ragionamento più simili a quelle umane, ispirate al pensiero giuridico deduttivo. Infine, l’alfabetizzazione AI dei giuristi sarà cruciale: i professionisti del futuro dovranno essere formati per comprendere ed usare questi strumenti in modo critico. Questa trasformazione offre enormi opportunità, ma richiede anche una governance responsabile, trasparente e condivisa. In uno scenario internazionale frammentato, è essenziale promuovere cooperazione e regolazione per evitare squilibri e assicurare un’IA giuridica etica, affidabile e davvero al servizio della giustizia.

Conclusioni

L’analisi ha evidenziato come i LLM stiano progressivamente trasformando il settore giuridico, offrendo vantaggi in termini di efficienza, accessibilità e supporto alle attività di ricerca e redazione. Tuttavia, tali benefici si accompagnano a criticità rilevanti legate a bias, opacità, allucinazioni, tutela dei dati e proprietà intellettuale. È quindi indispensabile che l’adozione avvenga nel rispetto di principi di trasparenza, controllo umano e conformità al quadro normativo vigente, come delineato dall’AI Act, dalla Carta Etica della CEPEJ e dal GDPR. L’IA non può sostituire il ragionamento giuridico umano, ma solo affiancarlo, contribuendo a potenziare la qualità del lavoro e la velocità dei processi decisionali. L’esperienza mostra che la chiave di un’implementazione sostenibile risiede nella supervisione continua, nella formazione degli operatori e nell’adozione di linee guida chiare a tutela di etica e responsabilità. Lo studio adotta una prospettiva che intreccia dimensioni tecnico-giuridiche, comparate ed etiche, offrendo una visione complessiva delle potenzialità e dei rischi connessi all’uso dei LLM nel diritto. Tale impostazione mira a promuovere un dialogo interdisciplinare e a fornire un quadro di riferimento utile per orientare future politiche di adozione responsabile e sostenibile. Pur con tali premesse, l’indagine condotta si colloca in un contesto regolatorio ancora in evoluzione, il che potrebbe incidere sull’attualità di alcune considerazioni. Ulteriori sviluppi di ricerca potrebbero approfondire gli aspetti economici, infrastrutturali e organizzativi dell’implementazione su larga scala, anche attraverso indagini empiriche e comparate. In definitiva, il futuro dell’IA nel diritto si giocherà sull’equilibrio tra innovazione e garanzia, tra automazione e interpretazione, in un percorso che dovrà mantenere al centro l’etica, la trasparenza e la centralità del giudizio umano.

Bibliografia

- Angelone, A. (2025) *Applicazioni di large language models (LLM) nell'ambito digital forensics: Applications of large language models (LLM) in digital forensics*. PhD thesis, Politecnico di Torino.
- Biden, J.R. (2023) *Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*.
- Chkirbene, Z., Hamila, R., Gouissem, A. & Devrim, U. (2024) 'Large language models (LLM) in industry: A survey of applications, challenges, and trends', *2024 IEEE 21st International Conference on Smart Communities: Improving Quality of Life using AI, Robotics and IoT (HONET)*. IEEE, pp. 229–234.
- Fagan, F. (2024) 'A view of how language models will transform law', *Tenn. L. Rev*, 92, p. 1.
- He, F., Zhu, T., Ye, D., Liu, B., Zhou, W. & Yu, P.S. (2024) 'The emerged security and privacy of LLM agent: A survey with case studies', *arXiv preprint arXiv:2407.19354*.
- Hine, E. & Floridi, L. (2023) 'The blueprint for an AI Bill of Rights: In search of enactment, at risk of inaction', *Minds and Machines*, 33(2), pp. 285–292.
- Huang, H., Feng, Y., Shi, C., Xu, L., Yu, J. & Yang, S. (2023) 'Free-Bloom: Zero-shot text-to-video generator with LLM director and LDM animator', *Advances in Neural Information Processing Systems*, 36, pp. 26135–26158.
- Maestri, E. et al. (2024) *Introduzione e note di sintesi al Regolamento (UE) 2024/1689 sull'intelligenza artificiale (testo ufficiale e integrale)*. Jovene, vol. 6, pp. 173–354.
- Mo, Y., Qin, H., Dong, Y., Zhu, Z. & Li, Z. (2024) 'Large language model (LLM) AI text generation detection based on transformer deep learning algorithm', *arXiv preprint arXiv:2405.06652*.
- Perkovic, G., Drobnjak, A. & Boticki, I. (2024) 'Hallucinations in LLMs: Understanding and addressing challenges', *2024 47th MIPRO ICT and Electronics Convention (MIPRO)*. IEEE, pp. 2084–2088.
- Quattrocchio, S. et al. (2018) 'Intelligenza artificiale e giustizia: nella cornice della Carta etica europea, gli spunti per un'urgente discussione tra scienze penali e informatiche', *La Legislazione Penale*, pp. 1–12.
- Samek, W., Montavon, G., Lapuschkin, S., Anders, C.J. & Müller, K.R. (2021) 'Explaining deep neural networks and beyond: A review of methods and applications', *Proceedings of the IEEE*, 109(3), pp. 247–278.
- Scienza, A.T. & Divulgazione, T.I. (n.d.) *Bias algoritmici e fairness: quando le reti neurali incontrano i nostri pregiudizi*.
- Shen, W., Li, C., Chen, H., Yan, M., Quan, X., Chen, H., Zhang, J. & Huang, F. (2024) 'Small LLMs are weak tool learners: A multi-LLM agent', *arXiv preprint arXiv:2401.07324*.
- Troisi, E. (2019) 'AI e GDPR: L'automated decision making, la protezione dei dati e il diritto all'intelligibilità dell'algoritmo', *European Journal of Privacy Law & Technology*, p. 41.
- Xie, Y. & Avila, S. (2025) 'The social impact of generative LLM-based AI', *Chinese Journal of Sociology*, 11(1), pp. 31–57.
- Yang, X. & Zhou, J. (2024) 'Research about the ability of LLM in the tamper-detection area', *arXiv preprint arXiv:2401.13504*.



AI generated, prompt by Proda Imaging
https://www.freepik.com/free-ai-image/usa-independence-day-celebration-with-flag_187110803.htm

Da strumento tecnico a leva politica: Evoluzione della valutazione d'impatto delle politiche pubbliche Negli Stati Uniti

di Antonia Napolitano

Dipartimento di Scienze Politiche, Dottorato in Politiche pubbliche di coesione e convergenza nello scenario europeo, XXXIX ciclo, Napoli, Italia; antonia.napolitano@unina.it

Abstract

L'articolo analizza la nascita e l'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti, dalle origini nella Great Society fino al Government Performance and Results Act. Adottando un approccio storico-istituzionale, mostra come la valutazione sia divenuta uno strumento di governance, orientato a trasparenza, accountability e rafforzamento della legittimazione democratica.

The article examines the emergence and institutionalization of public policy evaluation in the United States, from the Great Society to the Government Performance and Results Act. Using a historical-institutional approach, it shows how evaluation became a governance tool aimed at transparency, accountability, and the strengthening of democratic legitimacy.

Introduzione

La valutazione delle politiche pubbliche, oggi componente essenziale dei sistemi democratici, trova origine negli Stati Uniti degli anni Sessanta, con la *Great Society*, quando l'espansione dei programmi federali rese necessario misurarne efficacia e legittimità. Questo articolo indaga il processo attraverso cui la valutazione, nata come pratica tecnico-analitica, si è trasformata in dispositivo politico-istituzionale. Le domande di ricerca riguardano le condizioni storiche e culturali che ne hanno favorito l'affermazione e le funzioni che essa ha assunto nel tempo. L'obiettivo è duplice: ricostruire le tappe principali dello sviluppo della valutazione negli Stati Uniti e chiarirne il ruolo nell'accountability e nell'apprendimento istituzionale. La rilevanza del contributo risiede nell'adozione di una prospettiva storico-istituzionale e nella distinzione tra valutazione delle politiche e valutazione economica. L'articolo è formato da quattro sezioni: quadro teorico, origini negli anni Sessanta, trasformazioni negli anni Settanta e Ottanta, istituzionalizzazione negli anni Novanta, cui seguono le conclusioni.

Quadro teorico

La valutazione delle politiche pubbliche può essere definita come un processo sistematico finalizzato a verificare la rilevanza, l'efficacia e l'efficienza degli interventi pubblici, con lo scopo di generare conoscenze utili per orientare decisioni politiche e amministrative. A differenza della valutazione economica, che si concentra sul calcolo monetario di costi e benefici, quella delle politiche adotta un approccio più ampio, includendo dimensioni qualitative, distributive e democratiche (Vedung, 1997; Rossi, Lipsey e Freeman, 2004).

La letteratura ha individuato due funzioni principali. La prima è l'accountability, intesa come responsabilizzazione delle amministrazioni nei confronti delle istituzioni rappresentative e dei cittadini, attraverso la trasparenza sull'uso delle risorse e sui risultati ottenuti (Bovens, 2007). La seconda è l'apprendimento istituzionale, che si riferisce alla capacità degli attori pubblici di riflettere criticamente sulla propria azione, correggere errori e migliorare la qualità delle politiche (Argyris e Schön, 1996).

Queste funzioni dimostrano come la valutazione non sia un'attività neutrale, ma un dispositivo politico e istituzionale che riflette il modo in cui le democrazie contemporanee concepiscono il rapporto tra conoscenza e decisione.

Origini statunitensi della valutazione

L'origine della valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti si colloca nel contesto della *Great Society*, il vasto programma di riforme sociali promosso dall'amministrazione Johnson a partire dal 1964. Questa stagione politica fu segnata dall'ambizione di ridurre la povertà, ampliare i diritti civili e garantire servizi fondamentali in settori quali sanità, istruzione e assistenza sociale (Garfinkel e Haveman, 1977; Patterson, 1996). La rapidità con cui furono avviati numerosi programmi federali e l'entità delle risorse impiegate resero evidente la necessità di strumenti analitici capaci di valutare i risultati conseguiti e di giustificare l'impegno finanziario nei confronti del Congresso e dell'opinione pubblica (Derthick, 1979). In questo clima, la valutazione si affermò come pratica sistematica per misurare l'efficacia degli interventi e produrre evidenze empiriche sugli impatti delle politiche, inaugurando una nuova stagione di connessione tra ricerca sociale e decisione politica (Rossi, 1987).

Tra i programmi simbolo della *War on Poverty* – parte della *Great Society* – figurano *Head Start*, volto a promuovere l'educazione prescolare dei bambini provenienti da famiglie

svantaggiate; *Job Corps*, destinato a migliorare le opportunità occupazionali dei giovani; *Medicare* e *Medicaid*, che ampliarono l'accesso alle cure sanitarie rispettivamente per anziani e persone a basso reddito (Marmor, 2000; Baumer e Van Horn, 2014). Questi interventi furono accompagnati, in maniera inedita, da valutazioni ex post commissionate a università e centri di ricerca, con l'obiettivo di misurare non solo l'efficienza dei servizi, ma anche i loro impatti sociali (Weiss, 1998). Il *Food Stamps Program*, ad esempio, divenne oggetto di analisi quantitative e qualitative volte a verificare l'effettiva riduzione della povertà alimentare e le ricadute sulla salute pubblica (Levine et al., 2012). La valutazione si configurò così come strumento di apprendimento collettivo, capace di orientare il ridisegno dei programmi e la riallocazione delle risorse.

Gli anni Sessanta furono inoltre caratterizzati da una forte fiducia nella capacità della scienza sociale di contribuire alla soluzione dei problemi collettivi, alimentando la convinzione che la valutazione potesse offrire basi oggettive per migliorare le politiche e legittimare l'azione pubblica (Campbell, 1969), essa si configurò, quindi, come ricerca applicata, centrata sulla misurazione dell'efficacia degli interventi e sull'individuazione di effetti inattesi (Suchman, 1967). I primi esercizi valutativi misero però in luce anche limiti metodologici e difficoltà operative: la complessità dei programmi, la pluralità degli obiettivi e le resistenze burocratiche rendevano arduo tradurre i risultati in miglioramenti immediati delle politiche (Rossi, Lipsey e Freeman, 2004). Nonostante tali criticità, questa fase iniziale ebbe un ruolo cruciale nel consolidare la valutazione come componente strutturale delle politiche sociali statunitensi e nel porre le basi per il suo successivo sviluppo come dispositivo istituzionale di governance.

Trasformazioni negli anni Settanta e Ottanta

Il progetto della *Great Society* entrò presto in crisi, travolto da fattori interni ed esterni che ne compromisero la piena realizzazione. L'escalation della guerra del Vietnam drenò risorse finanziarie e attenzione politica, riducendo drasticamente i fondi destinati ai programmi sociali. A ciò si aggiunsero le tensioni legate ai movimenti per i diritti civili, le rivolte urbane e l'emergere di una crisi economica profonda caratterizzata da stagflazione, disoccupazione elevata e crescente indebitamento pubblico (Haveman, 1987). Questo scenario alimentò un diffuso scetticismo nei confronti dell'azione federale, indebolendo il consenso intorno al modello di welfare universale promosso da Johnson.

Con l'elezione di Richard Nixon, la politica federale avviò un processo di ridefinizione. Da un lato, si promosse la *devolution*, ovvero il trasferimento di competenze e responsabilità ai singoli Stati, al fine di ridurre il peso del governo centrale. Dall'altro, si introdussero logiche manageriali che enfatizzavano l'efficienza, la misurazione delle performance e la responsabilizzazione degli attori pubblici, anticipando tratti caratteristici del *New Public Management* (Hood, 1991). In questo quadro, la valutazione assunse una funzione nuova: da strumento tecnico di verifica dei programmi sociali si trasformò in dispositivo politico-istituzionale, utile a razionalizzare l'azione pubblica e a ricostruire la fiducia dei cittadini.

Il Congresso giocò un ruolo cruciale nel sostenere questa evoluzione. In una fase di ridefinizione dei rapporti con l'esecutivo, il potere legislativo si servì della valutazione per rafforzare la propria funzione di controllo e supervisione, rispondendo alle pressioni per una maggiore trasparenza e accountability. A supporto di questo processo si affermò l'azione del *Government Accountability Office* (GAO), che consolidò il proprio ruolo di agenzia indipendente incaricata di monitorare le politiche federali (Posner, 2003). In tal modo, la valutazione si configurò come un meccanismo istituzionale di riequilibrio dei poteri, contribuendo a ridefinire la governance federale e a rispondere alle critiche verso lo Stato sociale.

L'istituzionalizzazione negli anni Novanta

Negli anni Novanta, il contesto politico e amministrativo statunitense fu profondamente influenzato dai principi del *New Public Management*, che promuoveva l'adozione di strumenti orientati ai risultati, la responsabilizzazione dei dirigenti pubblici e l'introduzione di logiche di tipo aziendale nella pubblica amministrazione (Pollitt e Bouckaert, 2011). In questo quadro si colloca il *Government Performance and Results Act* (GPRA), approvato dal Congresso nel 1993, che segnò la piena istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche.

Il GPRA impose a tutte le agenzie federali l'obbligo di elaborare piani strategici triennali, stabilire obiettivi misurabili, predisporre indicatori di performance e pubblicare rapporti annuali sui risultati conseguiti (U.S. Congress, 1993). Questa riforma rese la valutazione un requisito normativo permanente, integrandola stabilmente nei cicli di programmazione e controllo delle amministrazioni. L'effetto fu duplice: da un lato, le agenzie furono spinte a dotarsi di sistemi di monitoraggio e di misurazione dei risultati, dall'altro il Congresso acquisì strumenti più solidi per esercitare la propria funzione di supervisione e indirizzo.

Nonostante le resistenze burocratiche e le difficoltà nell'implementazione, il GPRA consolidò la valutazione come linguaggio condiviso dell'amministrazione federale, rafforzando la trasparenza, l'*accountability* e la fiducia dei cittadini nell'operato delle istituzioni (Melkers e Willoughby, 2005). Con esso, la valutazione passò definitivamente dall'essere una pratica sperimentale ad assumere lo status di dispositivo istituzionale di governance, destinato a influenzare in modo duraturo i processi decisionali e l'evoluzione della democrazia statunitense.

Conclusioni

La ricostruzione storica ha mostrato come la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti, nata negli anni Sessanta con la *Great Society* come pratica tecnico-analitica, si sia progressivamente trasformata in dispositivo istituzionale di governance. La sua evoluzione è stata scandita da tre passaggi principali: l'emersione per legittimare l'espansione del welfare; la ridefinizione negli anni Settanta e Ottanta, segnata da crisi economiche e riforme di *devolution* e *managerializzazione*; la piena istituzionalizzazione negli anni Novanta con il *Government Performance and Results Act*. Questi passaggi rispondono alla domanda di ricerca iniziale, mostrando come la valutazione sia divenuta parte integrante della programmazione federale.

Dal punto di vista pratico, l'analisi evidenzia come la valutazione abbia contribuito a rafforzare l'*accountability*, a orientare l'allocazione delle risorse pubbliche e a consolidare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Le implicazioni per ulteriori ricerche riguardano il ruolo della valutazione nei processi multilivello e le sue connessioni con l'evoluzione della governance democratica.

L'originalità del contributo risiede nell'aver ricostruito la traiettoria statunitense mettendo in luce la natura non neutrale della valutazione, intesa non soltanto come strumento tecnico, ma come leva politica e istituzionale capace di ridefinire i rapporti tra Stato, società e conoscenza.

Il lavoro presenta tuttavia alcuni limiti: il focus esclusivo sul livello federale, la mancata analisi delle esperienze statali e locali e la scelta di non approfondire in modo dettagliato le metodologie applicative. Questi aspetti aprono prospettive per future indagini, orientate a esplorare le varianti territoriali e metodologiche della valutazione.

Bibliografia

- Argyris, C. & Schön, D. (1996). *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*. Reading, MA: Addison-Wesley
- Baumer, D. & Van Horn, C.E. (2014). *Politics and Public Policy*. Washington, DC: CQ Press
- Bovens, M. (2007). 'Analysing and assessing accountability: A conceptual framework', *European Law Journal*, 13(4), pp. 447–468.
- Campbell, D.T. (1969). 'Reforms as experiments', *American Psychologist*, 24(4), pp. 409–429
- Derthick, M. (1979). *Policymaking for Social Security*. Washington, DC: Brookings Institution Press
- Garfinkel, I. & Haveman, R. (1977). *Earnings Capacity, Poverty, and Inequality*. New York: Academic Press
- Haveman, R. (1987). 'Policy analysis and evaluation research after twenty years', in May, J.V. & Wildavsky, A. (eds.) *The Policy Cycle*. Beverly Hills, CA: Sage, pp. 97–128
- Hood, C. (1991). 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69(1), pp. 3–19
- Levine, P.B., McCloskey, L.M. & Ganong, P. (2012). 'The Food Stamp Program and child outcomes', *The Future of Children*, 22(2), pp. 37–54
- Marmor, T.R. (2000). *The Politics of Medicare*. 2nd edn. New Brunswick, NJ: Aldine Transaction
- Melkers, J. & Willoughby, K. (2005). 'Models of performance measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects', *Public Administration Review*, 65(2), pp. 180–190
- Patterson, J.T. (1996). *America's Struggle Against Poverty in the Twentieth Century*. 2nd edn. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 3rd edn. Oxford: Oxford University Press
- Posner, P.L. (2003). 'Accountability challenges of third-party government', in Kettl, D.F. & Dilulio, J.D. (eds.) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, pp. 523–551
- Rossi, P.H. (1987). 'The iron law of evaluation and other metallic rules', *Research in Social Problems and Public Policy*, 4, pp. 3–20
- Rossi, P.H., Lipsey, M.W. & Freeman, H.E. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach*. 7th edn. Thousand Oaks, CA: Sage
- Suchman, E.A. (1967). *Evaluation Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*. New York: Russell Sage Foundation
- U.S. Congress (1993). *Government Performance and Results Act of 1993*. Public Law 103–62, 103rd Congress. Washington, DC: Government Printing Office
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers
- Weiss, C.H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2nd edn. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall



Politica di coesione e capacità istituzionale: evidenze, criticità e l'esperienza del “centro servizi di supporto territoriale”

di Tommaso Pizzella

Università degli studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienze Politiche, Dottorato in Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo, XXXVIII ciclo, Napoli, Italia; tommaso.pizzella@unina.it

Abstract

Il paper analizza la Politica di Coesione dell'UE come strumento per ridurre le disparità territoriali e rafforzare la capacità istituzionale. Evidenzia i limiti dei modelli uniformi di capacity building, l'importanza dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione e il ruolo del “Centro Servizi di Supporto Territoriale” per potenziare governance locale e sviluppo place-based.

The paper examines the EU Cohesion Policy as a key instrument to reduce territorial disparities and strengthen institutional capacity. It highlights the limits of standardized capacity-building models, the importance of public sector innovation, and the role of the “Centro Servizi di Supporto Territoriale” in enhancing local governance and fostering place-based development strategies.

Introduzione

L'Unione Europea (UE) è stata fondata sui valori di solidarietà, pari opportunità e coesione. Fin dall'inizio, il Trattato di Roma si è posto l'obiettivo di "ridurre le differenze esistenti tra le varie regioni e l'arretratezza delle regioni meno favorite" (Trattato di Roma, 1957). L'UE si confronta con grandi disparità di ricchezza che hanno portato e continuano a portare problemi sociali e politici. Queste ampie disparità sono spesso percepite come moralmente ingiuste e possono generare malcontento. In alcuni casi, tale malcontento assume forme molto violente; in altri si traduce in assenza di sostegno, che, a livello dell'UE, può riflettersi in una mancanza di progressi nel progetto europeo. Pertanto, per ragioni economiche, morali e politiche, queste disparità rappresentano un problema¹.

L'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ha sancito la base giuridica per la nascita della Politica di Coesione, che oggi è la principale politica di investimento europea. La coesione è un concetto introdotto nella politica europea senza una definizione precisa (Viesti e Prota, 2008). Dalla riforma dei Fondi Strutturali del 1989, l'UE ha fatto del principio di coesione, e cioè la riduzione delle disparità nei risultati economici e nelle opportunità tra le regioni europee, una delle sue politiche chiave (Farole et al., 2011). Dalla creazione del Mercato Unico all'Unione Economica e Monetaria, fino ai vari allargamenti, ha sostenuto ogni fase dell'integrazione europea (comprese, negli ultimi anni, le transizioni verdi e digitali). Ha favorito il progresso sociale ed economico in tutta l'Unione, attraverso investimenti adeguati alle condizioni locali e ai problemi strutturali di ciascuna regione. La Politica di Coesione è diventata, quindi, l'approccio più completo e sofisticato allo sviluppo territoriale a livello globale. Infatti, è stata concepita per promuovere un processo armonioso mirato a favorire sviluppo economico, sociale e territoriale, incanalando gli investimenti nelle regioni con livelli di sviluppo inferiori e/o vulnerabilità specifiche (Barca, 2009; EU Commission, 2024).

Oggi, però, essa è intesa come il grado in cui le disparità nel benessere sociale ed economico tra le diverse regioni o gruppi all'interno dell'UE risultano politicamente e socialmente tollerabili. La Politica di Coesione viene attuata attraverso migliaia di progetti di sviluppo e influisce sul lavoro quotidiano dei ministeri nazionali, delle autorità locali e dei soggetti privati. In sintesi, l'obiettivo fondamentale è migliorare la coesione (cioè, ridurre le disparità o, più in generale, favorire la convergenza dei livelli di ricchezza) su tre dimensioni: economica, sociale e territoriale. Nonostante la sua rilevanza, questa politica è soggetta a numerosi fraintendimenti ed è oggetto di molte controversie riguardo alla sua efficacia ed efficienza (Molle, 2007).

Questo lavoro si concentrerà sul rapporto tra Politica di Coesione e capacità istituzionale, analizzando come il rafforzamento organizzativo e l'innovazione nella Pubblica Amministrazione (PA) possano migliorare l'efficacia degli interventi. L'obiettivo principale è evidenziare i limiti degli approcci standardizzati al *capacity building* e proporre modelli *place-based* in grado di adattarsi meglio ai contesti territoriali. Il paper cerca di rispondere a tre quesiti principali: 1) In che misura la capacità istituzionale influisce sull'attuazione della Politica di Coesione? 2) Quali limiti emergono dai modelli tradizionali di *capacity building* applicati agli enti locali? 3) In che modo l'innovazione nella PA può favorire un miglioramento della governance multilivello e un rafforzamento della coesione territoriale? Da un punto di vista teorico, l'articolo contribuisce al dibattito sul ruolo delle istituzioni nello sviluppo locale/regionale e sul legame tra qualità della governance e convergenza economica. Dal punto di vista metodologico, offre spunti per l'adozione di approcci *place-* e *people-based* nella progettazione delle politiche pubbliche.

Per quanto riguarda la struttura dell'articolo, dopo questa introduzione, il paragrafo 2. ana-

lizzerà le evidenze teoriche sul *capacity building* e il sottosviluppo degli enti locali, con particolare attenzione al ruolo delle istituzioni. Il paragrafo 3 approfondirà il tema dell'innovazione nella PA come leva strategica per rafforzare la capacità istituzionale. Il paragrafo 4 presenterà il caso del Centro Servizi di Supporto Territoriale (CST), sviluppato in Italia nell'ambito del PN CapCoe, come esempio applicativo di *capacity building place-based*. Infine, nelle conclusioni, verranno sintetizzati i risultati principali e discusse le implicazioni teoriche e pratiche della ricerca.

Capacità istituzionale e sottosviluppo degli enti locali: evidenze teoriche e implicazioni

La politica di coesione dell'UE si configura come una leva fondamentale per il potenziamento della capacità istituzionale, contribuendo a migliorare l'efficienza, l'efficacia e la qualità della governance pubblica. (Kacou et al., 2022; Demir, 2022; EU Commission, 2024).

A livello istituzionale, la capacità è definita come l'abilità complessiva di individui, organizzazioni, comunità, stati e società di affrontare con successo le sfide collettive e di generare benefici duraturi per i diversi *stakeholder*. Tuttavia, per trasformare le competenze individuali in capacità organizzative, è necessario valutare le capacità istituzionali. In altre parole, questi livelli sono interconnessi: assumono forme e caratteristiche differenti a seconda del contesto progettuale, che può richiedere la creazione di nuove capacità o lo sviluppo di altre esistenti a livello istituzionale (An et al., 2017). Tra tutte le definizioni teoriche connesse ai concetti dello sviluppo della capacità amministrativa e alle misure di *capacity building* quella che aiuta meglio a focalizzare la discussione è proposta da Armstrong: "Lo sviluppo della capacità istituzionale di governo (*Government Capacity Development*, GCD) è un processo attraverso il quale le organizzazioni e le agenzie pubbliche acquisiscono, consolidano, ampliano e mantengono la capacità di formulare e attuare politiche in grado di rendere il Paese più sano, prospero e resiliente" (Armstrong, 2013: 3)

Nonostante la centralità attribuita al *capacity building* negli ultimi anni, il tasso di fallimento degli interventi si attesta intorno al 70% (Armstrong, 2013). Ciò è in parte imputabile alla diffusione di un modello standard lineare e tecnicista, che ignora la complessità e la specificità dei contesti locali. Tale approccio, spesso guidato da esperti esterni e basato sulla logica delle *best practices* trasferibili, si fonda sulla gestione per risultati (il *results-based management*, RBM), promossa per garantire trasparenza e *accountability*. Tuttavia, l'RBM si è dimostrato inefficace nel trattare obiettivi immateriali, come il cambiamento istituzionale o comportamentale e tende a produrre indicatori superficiali, distorcendo le finalità degli interventi. Ne deriva una "trappola della responsabilità" in cui prevale la quantificazione di *output* misurabili a scapito dell'impatto trasformativo (Kacou et al., 2022).

Il sottosviluppo delle capacità istituzionali locali e/o regionali rappresenta un fenomeno multifattoriale, la cui origine varia in base ai contesti territoriali. I modelli di crescita endogena e Schumpeteriana individuano tra i principali ostacoli allo sviluppo i bassi livelli di capitale umano e la limitata capacità di innovazione e assorbimento tecnologico. La nuova geografia economica, invece, enfatizza le diseconomie di scala e la scarsa accessibilità ai mercati. Altri approcci riconducono i divari regionali a differenze nella qualità delle imprese, nei sistemi di Ricerca e Sviluppo e nella dotazione di capitale umano (Farole et al., 2011). Tuttavia, un consenso crescente nella letteratura identifica nella qualità delle istituzioni (formali e informali) una determinante cruciale della traiettoria di sviluppo (Acemoglu & Robinson, 2000; Acemoglu, 2006; Farole et al., 2011). Nel contesto europeo attuale, la qualità della *governance* pubblica e della capacità amministrativa rappresenta l'elemento cruciale dell'efficacia della Politica di Coesione. Le carenze istituzionali, ancora diffuse in diverse

regioni europee, ostacolano l'attuazione efficiente degli investimenti e compromettono il ritorno economico e sociale delle politiche pubbliche. Rafforzare la capacità amministrativa, soprattutto in vista di futuri allargamenti dell'UE, è essenziale per migliorare l'efficienza e l'impatto della politica di sviluppo territoriale (EU Commission, 2024a; 2024b).

Le regioni in ritardo spesso soffrono di sclerosi istituzionale, clientelismo, corruzione e ricerca di rendita da parte di *élite* locali, con conseguente ostilità verso l'innovazione. Tali dinamiche si accompagnano frequentemente a un basso capitale sociale e a una debole capacità di azione collettiva. In presenza di istituzioni "inadeguate", le politiche pubbliche tendono a essere inefficaci, rafforzando trappole di bassa crescita e bassi investimenti. Ciò produce effetti cumulativi: la divergenza economica accentua l'erosione della capacità istituzionale, consolidando ulteriormente il sottosviluppo. Al contrario, il rafforzamento della qualità istituzionale e degli investimenti in capitale umano può migliorare la capacità delle regioni periferiche di beneficiare delle innovazioni esogene. Infatti, dal punto di vista istituzionale, la qualità delle istituzioni locali tende ad avere un impatto sostanziale sul grado in cui gli interventi riescono a raggiungere i risultati attesi (Farole et al., 2011).

La crescente polarizzazione tra aree metropolitane e regioni intermedie o rurali richiede interventi adattati ai contesti specifici e una *governance* multilivello inclusiva, fondata sul coinvolgimento attivo degli *stakeholder* locali. Tale approccio è fondamentale non solo per valorizzare le risorse endogene, ma anche per rafforzare la legittimità delle politiche e contrastare il crescente disincanto verso le istituzioni. Un modello più efficace di coesione implica il superamento dell'approccio uniforme (*one size fits all*) a favore di strategie *place- e people-based*. In questo quadro, la costruzione istituzionale deve essere considerata un pilastro dello sviluppo, al pari degli investimenti in capitale fisico, umano e innovativo. (Barca, 2009; Farole et al., 2011; Demir, 2022; EU Commision 2024, 2024b).

Capacity building e innovazione nella Pubblica Amministrazione (PA)

L'innovazione nel settore pubblico si configura come risposta necessaria alle rapide trasformazioni tecnologiche e alla crescente domanda di servizi digitali, personalizzati e orientati all'utente. Essa implica il superamento della visione burocratica tradizionale e l'adozione di approcci più flessibili, adattivi e centrati sul valore pubblico. Il concetto include diverse tipologie di innovazione (di prodotto, di processo, organizzativa e comunicativa) che mirano al miglioramento significativo dell'efficienza, della qualità e della capacità di risposta delle istituzioni (Bloch, 2011; Demir, 2022). In sintesi, il concetto di innovazione nel settore pubblico si riferisce al miglioramento significativo dei servizi erogati dalle istituzioni pubbliche, sia in termini di contenuti sia di strumenti. Molti di questi approcci conducono alla creazione di servizi pubblici più intelligenti, maggiormente orientati all'utente, più reattivi e meglio definiti (Demir, 2022).

Sebbene l'innovazione nel settore pubblico emerga da dinamiche istituzionali e sociali complesse, essa rimane fondamentalmente un'attività umana. Per questo motivo, individuare le fonti individuali dell'innovazione all'interno delle amministrazioni pubbliche contemporanee si rivela particolarmente arduo a causa di vincoli organizzativi, culturali e normativi. Innovare nella sfera pubblica implica spesso trasformazioni radicali, che richiedono il potenziamento delle competenze e dell'autonomia dei funzionari, oltre a una maggiore capacità di adattamento e sperimentazione. Le strutture gerarchiche verticali, la riservatezza e l'avversione al rischio tipiche delle burocrazie pubbliche ostacolano la diffusione di approcci collaborativi e adattabili (Mu e Wang, 2020; Demir, 2022). A ciò si aggiunge la percezione diffusa che norme e vincoli di bilancio costituiscano barriere insormontabili, nonostante crescenti evidenze indichino che il vero ostacolo risieda spesso nell'interpreta-

zione delle regole piuttosto che nella loro formulazione. Affinché l'innovazione sia efficace, è necessaria una conoscenza approfondita dei bisogni emergenti e un investimento mirato in strumenti, sistemi e modelli gestionali. Le evidenze empiriche indicano che l'innovazione pubblica non si limita al settore pubblico in senso stretto, ma nasce dall'interazione tra creatività e collaborazione per affrontare sfide complesse e generare valore pubblico attraverso pratiche più partecipative e flessibili. La sfida strategica principale consiste nell'istituzionalizzare una cultura dell'innovazione, rendendola parte integrante della mentalità dei funzionari e delle pratiche organizzative. In tal senso, l'adozione di una "filosofia del servizio pubblico" si configura come prerequisito essenziale per la transizione al digitale, un processo che richiede un impegno sostanziale, soprattutto perché in molti Paesi l'immagine del servizio pubblico agli occhi dei cittadini è negativa, confusa e deteriorata (De Vries et al., 2016; Hartley e Knell, 2022; Demir, 2022).

Innovazione della PA: il Centro Servizi di Supporto Territoriale (CST)

Come detto in precedenza, la Politica Di Coesione rappresenta lo strumento cardine strategico per il superamento dei divari territoriali e la convergenza economica, sociale e territoriale tra le regioni europee, con particolare attenzione ai territori caratterizzati da persistenti divari di sviluppo. In Italia, le sette regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) costituiscono l'area prioritaria di intervento per l'attuazione delle risorse FESR e FSE+² (anche JTF³ solo per Puglia e Sardegna) nel ciclo di programmazione 2021–2027.

All'interno di questo quadro, l'innovazione della PA, attraverso le misure di *capacity building*, è considerata una condizione abilitante per migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche, l'efficienza nell'utilizzo dei Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (SIE) e la capacità di progettazione e gestione degli enti territoriali. Il Programma Nazionale di Assistenza Tecnica Capacità per la Coesione (CapCoe) è uno degli strumenti della Programmazione 2021-2027 e supporta il rafforzamento della capacità amministrativa per rendere più efficaci gli interventi di politica di coesione nel nostro Paese. Il CapCoe è "gestito dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei ministri e dispone di 1.267.433.334 euro tra risorse del FESR, FSE+, JTF e cofinanziamento nazionale" (PN CAPCOE, 2021-2027).

A tal proposito, il Centro Servizi di Supporto Territoriale (CST), realizzato nell'ambito del PN CapCoe, intende supportare gli Enti Locali e/o Territoriali nella realizzazione di interventi/progetti cofinanziati dai fondi FESR, FSE+ e JTF. Questo aiuto si configura attraverso l'erogazione di servizi (in modalità sia *push* che *pull*, remotizzati e in loco) di assistenza e supporto tecnico-operativo su tutte le fasi di un progetto, per il tramite di una piattaforma digitale, denominata "AppCOE". Quest'ultima è rivolta agli enti locali delle sette regioni italiane meno sviluppate, con l'obiettivo di rafforzarne le competenze amministrative, digitali e gestionali, promuovere la standardizzazione dei processi, facilitare la progettazione integrata e assicurare un raccordo più efficace tra i diversi livelli di *governance*. Attraverso l'erogazione di servizi condivisi e la diffusione di modelli organizzativi innovativi, il progetto mira al potenziamento della capacità amministrativa e alla riduzione delle asimmetrie istituzionali, favorendo un approccio *place-based* allo sviluppo territoriale e l'effettiva implementazione degli obiettivi della politica di coesione sul territorio.

Il CST rappresenta, quindi, un esempio paradigmatico e concreto di *capacity building place-based* e di innovazione della PA. La sua funzione non si limita a fornire assistenza tecnica agli enti locali, ma mira a rafforzarne in modo strutturale le competenze amministrative e gestionali, adattando strumenti e metodologie alle specificità dei contesti territoriali.

In questo senso, il CST incarna un approccio differenziato e contestualizzato, capace di superare la logica uniforme e lineare del *capacity building* tradizionale, e al contempo contribuisce a ridurre il sottosviluppo istituzionale, rafforzando la governance multilivello e favorendo uno sviluppo territoriale più equo e sostenibile.

Conclusioni

La Politica di Coesione si conferma uno strumento strategico e imprescindibile per ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali tra le regioni europee. L'analisi ha mostrato come la qualità delle istituzioni e la capacità amministrativa siano determinanti per l'efficacia degli interventi, rispondendo così alle domande del paper iniziali: senza un rafforzamento della governance locale e processi di *capacity building* adattati ai contesti, gli investimenti rischiano di produrre risultati limitati o distorti. Il contributo evidenzia, inoltre, i limiti dei modelli uniformi e lineari, ribadendo la necessità di strategie *place-* e *people-based*. Dal punto di vista pratico, i risultati suggeriscono che l'innovazione nella PA e strumenti come il Centro Servizi di Supporto Territoriale (CST) possono tradursi in soluzioni operative per migliorare la progettazione, la gestione e l'attuazione delle politiche, con effetti positivi sulla convergenza territoriale. Il valore originale del contributo risiede nell'integrazione tra analisi teorica e applicativa, con una lettura critica dei modelli tradizionali di *capacity building* e la proposta di approcci innovativi. Tuttavia, il paper presenta alcuni limiti: in particolare, la sua natura prevalentemente concettuale, che richiede ulteriori verifiche empiriche, e la difficoltà di generalizzare la discussione oltre il contesto italiano ed europeo. In prospettiva, future ricerche dovrebbero approfondire l'impatto misurabile delle innovazioni amministrative sui livelli di coesione, esplorando anche comparazioni con altri paesi europei o internazionali.

Bibliografia

- Acemoglu, D. (2006) *Modelling inefficient institutions*. NBER Working Paper No. 11940. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Acemoglu, D. and Robinson, J.A. (2006) 'De facto political power and institutional persistence', *American Economic Review*, 96(2), pp. 325–330.
- An, Y., Garvin, M.J. and Hall, R.P. (2017) 'Pathways to better project delivery: The link between capacity factors and urban infrastructure projects in India', *World Development*, 94, pp. 393–405. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.02.004>
- Armstrong, J. (2013) *Improving international capacity development*. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137310118>
- Barca, F. (2009) *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Bloch, C. (2011) *Measuring public innovation in the Nordic countries (MEPIN)*. Aarhus: Danish Centre for Studies in Research and Research Policy.
- Demir, F. (2022) *Innovation in the public sector. Public Administration and Information Technology*. Cham: Springer. ISBN 978-3-031-11331-4.
- De Vries, H., Bekkers, V. and Tummers, L. (2016) 'Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda', *Public Administration*, 94(1), pp. 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- European Commission (2024a) *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- European Commission (2024b) *Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the high-level group on the future of cohesion policy*. February 2024.
- Farole, T., Rodríguez-Pose, A. and Storper, M. (2011) 'Cohesion policy in the European Union: Growth, geography, institutions', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(5), pp. 1089–1111. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02191.x>
- Hartley, J. and Knell, L. (2022) *A systematic literature review on public innovation*. Centre for Policing Research and Learning, The Open University.
- ISO (2020) *Innovation management – Fundamentals and vocabulary (ISO 56000:2020)*. Geneva: ISO Copyright Office.
- Kacou, K.P., Ika, L.A. and Munro, L.T. (2022) 'Fifty years of capacity building: Taking stock and moving research forward', *Public Administration and Development*, 42(4), pp. 215–232. <https://doi.org/10.1002/pad.1993>
- Milanovic, B. (2016) *Global inequality: A new approach for the age of globalization*. Cambridge, MA: Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvjghwk4>
- Molle, W. (2007) *European cohesion policy*. London: Routledge.
- Mu, R. and Wang, H. (2020) 'A systematic literature review of open innovation in the public sector: Comparing barriers and governance strategies of digital and non-digital open innovation', *Public Management Review*, 24(4), pp. 489–511. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1838787>
- Programma Nazionale Capacità per la Coesione (PN CAPCOE) (2021–2027).
- Satz, D. and White, S. (2024) 'What is wrong with inequality?', *Oxford Open Economics*, 3(Supplement_1), pp. i4–i17. <https://doi.org/10.1093/ooec/odad040>
- Viesti, G. and Prota, F. (2008) *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*. Bologna: Il Mulino.
- World Bank (2009) *The capacity development results framework: A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development*. Washington, DC: The World Bank Institute.

Note di chiusura

1 **Note di chiusura:**

Per maggiori informazioni sul perché la disuguaglianza è sbagliata e crea diversi problemi si veda Milanovic (2016) e Satz e White (2024).

2 FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale; FSE+: Fondo sociale europeo Plus.

3 JTF: Just Transition Fund



Il diritto a un ambiente sano e la tutela delle generazioni future: nuove prospettive

di Stefania Toraldo

Dipartimento di Scienze Politiche (DiSP), Dottorato di Ricerca in “Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo”, XXXIX Ciclo, Napoli, Italia, stefania.toraldo@unina.it

Abstract

A fronte delle molteplici sfide ecologiche contemporanee, la recente affermazione, nel sistema giuridico internazionale dei diritti umani, del diritto a un ambiente sano offre l'occasione per riconsiderare gli attuali confini della tutela ambientale e stimolare nuove riflessioni sulle responsabilità inerenti al riconoscimento di tale diritto, nonché sulla sua possibile estensione a nuovi titolari e beneficiari. In un'ottica di equità e solidarietà intergenerazionale, infatti, il diritto in questione esprime l'esigenza, insita nel principio dello sviluppo sostenibile, di garantire la protezione dell'ambiente e l'accesso equo alle risorse naturali non solo per le generazioni presenti, ma anche per quelle future. Alla luce di tali premesse, il presente contributo si propone di analizzare la natura poliedrica e multidimensionale del diritto a un ambiente sano, per poi successivamente esaminare l'inquadramento giuridico della tutela delle generazioni future nell'ambito del diritto internazionale. Obiettivo dell'analisi è verificare se il suddetto diritto possa essere esteso, in base agli strumenti normativi ed interpretativi esistenti, anche alle generazioni non ancora nate.

Against the backdrop of today's ecological challenges, the recent recognition of the right to a healthy environment within the international human rights system provides an opportunity to reconsider the scope of environmental protection and to reflect on the responsibilities that such recognition entails, including its potential extension to new rights-holders and beneficiaries. Viewed through the lens of intergenerational equity and solidarity, this right expresses the need, inherent in the principle of sustainable development, to ensure the protection of the environment and equitable access to natural resources not only for present generations but also for those to come. On this basis, the article explores the multifaceted and multidimensional nature of the right to a healthy environment and then examines the legal framework for protecting future generations under international law. The analysis aims to determine whether, by drawing on existing legal and interpretative tools, the aforementioned right can also be extended to generations yet unborn.

Introduzione

Le attuali crisi ambientali globali - tra cui il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità, l'inquinamento atmosferico e l'esaurimento delle risorse naturali - impongono riflessioni sempre più urgenti sulla necessità di reinterpretare il legame esistente tra natura ed esseri umani, sia in termini etici, sia in termini politici e giuridici. A partire dalla fine degli anni Sessanta, ed in particolar modo grazie alla Conferenza di Stoccolma del 1972, la questione ambientale è divenuta parte integrante dell'agenda internazionale, acquisendo, negli ultimi decenni, una significativa rilevanza anche nell'ambito dell'ordinamento giuridico volto alla protezione universale dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo.

Tale evoluzione, come attestato da una consolidata produzione dottrinale,¹ nonché dalla prassi giurisprudenziale degli organi di controllo in materia di diritti umani, evidenzia l'affermarsi di considerevoli sinergie tra la preservazione dell'ambiente e la protezione dei diritti della persona.

Come, infatti, osservato dal Professor John H. Knox, primo esperto indipendente delle Nazioni Unite sui diritti umani e l'ambiente (2012), il pieno godimento di numerosi diritti fondamentali - tra cui il diritto alla vita, alla salute e a un tenore di vita adeguato - presuppone l'esistenza di un ambiente di una certa qualità quale condizione imprescindibile per la loro effettiva realizzazione. Allo stesso modo, l'esercizio dei diritti dell'uomo - quali il diritto all'informazione, alla partecipazione ai processi decisionali e all'accesso alla giustizia in materia ambientale - costituisce un presupposto essenziale per garantire adeguati livelli di tutela, conservazione e protezione dell'ambiente (Knox, 2018, p.784).

In tale prospettiva, l'interazione tra il diritto ambientale e quello dei diritti umani ha conosciuto un notevole sviluppo a livello internazionale, trovando la sua più recente e rilevante espressione nella Risoluzione 76/300 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (2022). Tale Risoluzione, riconosce, per la prima volta, all'articolo 1, il diritto umano a un ambiente "pulito, sano e sostenibile" (*"the right to a clean, healthy and sustainable environment"*), evidenziando, al tempo stesso, la centralità dello sviluppo sostenibile per il benessere umano e la piena realizzazione dei diritti fondamentali, tanto per le generazioni presenti quanto per quelle future.

Sebbene priva di efficacia giuridicamente vincolante, la Risoluzione 76/300 si configura, nondimeno, quale espressione di una rilevante convergenza normativa e politica, maturata nel tempo attraverso un consenso progressivo, consolidatosi anche in seno al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (Risoluzione 48/13 del 2021).

L'inclusione del 'diritto a un ambiente sano' (o 'salubre') tra i diritti fondamentali dell'uomo, solleva, tuttavia, una serie di interrogativi di natura giuridica non trascurabili, riguardanti non esclusivamente la sua precisa configurazione ed il suo *status* normativo nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, bensì anche la definizione dei titolari e dei possibili beneficiari di tale diritto.

Collocato, a sua volta, nel più ampio paradigma dello sviluppo sostenibile, il diritto a un ambiente sano stimola, infatti, una più ampia riflessione sulla possibilità di estenderne la titolarità anche alle generazioni future, in una prospettiva di giustizia e solidarietà intertemporale.

Alla luce di tali premesse, il presente contributo, articolato in quattro sezioni, si propone di ricostruire il processo di affermazione del diritto a un ambiente salubre nel diritto internazionale, delineandone i tratti essenziali e le principali linee evolutive. Successivamente, esamina il concetto di equità intergenerazionale e la sua rilevanza giuridica nell'ordinamento internazionale; fornisce un'analisi degli strumenti normativi e degli orientamenti giurisprudenziali più significativi in materia di tutela dei diritti delle generazioni future, al

fine di valutare in quale misura il diritto a un ambiente sano possa essere interpretato ed applicato come diritto intergenerazionale, anche in assenza di una codificazione espressa ed universalmente riconosciuta.

Il diritto a un ambiente sano

La Risoluzione 76/300 del 28 luglio 2022 costituisce una pietra miliare nell'evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani, inserendosi in un processo più ampio di progressiva convergenza tra la tutela dei diritti fondamentali e la salvaguardia dell'ambiente, già avviato a livello regionale e nazionale.

In tale contesto, il diritto a un ambiente salubre, inizialmente accolto nelle Costituzioni nazionali di alcuni Stati - tra cui il Portogallo nel 1976 - è stato successivamente riconosciuto in numerosi trattati regionali sui diritti umani (UNEP, 2023).

La Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981) rappresenta il primo strumento giuridicamente vincolante in cui un diritto ambientale è formalmente garantito (articolo 24). Analogamente, il Protocollo di San Salvador del 1988, aggiuntivo alla Convenzione americana sui diritti umani (1969), include il diritto di ogni persona a "vivere in un ambiente sano" nell'elenco dei diritti economici, sociali e culturali. La Convenzione di Aarhus, sottoscritta nel 1998 sotto l'egida della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), afferma, nel suo primo articolo, che le Parti garantiscono i diritti all'informazione, alla partecipazione e al ricorso in materia ambientale «al fine di contribuire alla protezione del diritto di ogni persona delle generazioni presenti e future di vivere in un ambiente adeguato alla sua salute e al suo benessere» (UNECE, 1998).

Parallelamente, il diritto a un ambiente sano ha registrato sviluppi considerevoli anche nei sistemi regionali di protezione dei diritti dell'uomo. In particolare, la Corte interamericana dei diritti umani, nel Parere Consultivo OC-23/17 del 15 novembre del 2017, ha riconosciuto, per la prima volta, l'esistenza di un diritto umano autonomo - individuale e collettivo - ad un ambiente sano, direttamente giustiziabile ed indipendente da altri diritti previsti dalla Convenzione americana. Nell'ambito del sistema europeo, invece, sebbene la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) non contenga, al suo interno, una disposizione esplicita in materia ambientale, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha valorizzato la tutela dell'ambiente quale condizione imprescindibile per l'effettivo godimento di taluni diritti civili e politici, tra cui il diritto alla vita (art. 2), il diritto alla vita privata e familiare (art. 8) e il diritto a un ricorso effettivo (art. 13), configurando così una tutela indiretta del diritto umano in questione. Quanto al contenuto giuridico del suddetto diritto, parte della dottrina ritiene che lo stesso possa essere qualificato come un diritto 'composito' (Downs, 1993, pp. 351-385; Cançado Trindade, 1993), vale a dire un diritto che riunisce ed integra una pluralità di elementi già presenti in altri diritti fondamentali, il cui riconoscimento costituisce un prerequisito necessario per l'effettivo esercizio degli stessi.

Tale diritto si distingue, inoltre, per una natura intrinsecamente multidimensionale, articolata in una dimensione sostanziale e procedurale (Boyle e Anderson, 1996; Shelton, 1991, pp. 104-105) cui si aggiunge, secondo interpretazioni più recenti, anche un'ulteriore dimensione intertemporale (Preston, 2024, pp. 159-186; Greaves Siew, 2020, pp. 30-47). La dimensione sostanziale comprende l'insieme dei beni indispensabili alla vita e alla salute umana, quali aria pulita, acqua potabile, alimenti sani e prodotti in modo sostenibile, un clima stabile, ambienti non tossici e la conservazione degli ecosistemi vitali. La componente procedurale, invece, si sostanzia nel riconoscimento del diritto di accesso alle informazioni ambientali, nella partecipazione effettiva ai processi decisionali in materia ecologica e nella possibilità di adire mezzi di ricorso, come previsto, tra l'altro, dalla Convenzione di Aarhus

del 1998. La terza dimensione, di natura intertemporale, si configura progressivamente come espressione del principio di equità intergenerazionale, sul quale ci soffermeremo tra non molto. Essa impone che non siano soltanto le generazioni attuali a beneficiare della tutela ambientale, ma anche quelle future, le cui prerogative, pur non ancora pienamente codificate, si stanno gradualmente affermando nel dibattito giuridico internazionale.

Alla luce di tale complessa articolazione, la questione della titolarità del diritto a un ambiente sano assume oggi un ruolo sempre più centrale, soprattutto in relazione alla sua eventuale estensione anche alle prossime generazioni.

A tale questione è dedicata la sezione successiva, volta ad analizzare gli strumenti giuridici ed interpretativi attualmente disponibili, nonché le dinamiche emergenti nella prassi del diritto internazionale applicabili alla tutela intergenerazionale.

Gli interessi delle generazioni future nel diritto internazionale

I *Maastricht Principles on the Human Rights of Future Generations*, adottati nei Paesi Bassi nel febbraio 2023 da un gruppo di esperti indipendenti di diritto internazionale e dei diritti umani, rappresentano il più recente e significativo tentativo di chiarire, consolidare e sviluppare il quadro giuridico internazionale relativo alla tutela delle generazioni future (Suárez Franco e Liebenberg, 2023). Al suo interno, i redattori del documento definiscono le “*future generations*” come « *those generations that do not yet exist but will exist and who will inherit the Earth. Future generations include persons, groups and peoples*» (OHCHR, 2023), offrendo una base concettuale utile ad orientare la relativa riflessione giuridica contemporanea.

Al di là di tale contributo, tuttavia, allo stato attuale, l’ordinamento internazionale non fornisce una definizione univoca della nozione di ‘generazioni future’. La dottrina, in proposito, si è espressa lungo due principali direttrici interpretative: una estensiva, che ricomprende tanto i minori attualmente viventi quanto le persone che verranno in seguito, ed una restrittiva, circoscritta ai soggetti non ancora nati (SIDI, 2023, p. 13).

Il riferimento all’interesse delle generazioni future, peraltro, non costituisce un elemento inedito nel diritto internazionale. Già nella Carta di San Francisco del 1945, la preoccupazione per i posteri emergeva quale valore fondante della cooperazione tra gli Stati, riaffiorando in più occasioni e sedi differenti, soprattutto in relazione alla tutela dell’ambiente e alla gestione sostenibile delle risorse naturali. Sulla scia di tale sensibilità, numerosi strumenti internazionali menzionano o presuppongono il cosiddetto “principio di equità intergenerazionale”, inteso quale dovere morale e giuridico delle generazioni attuali di preservare la diversità del patrimonio culturale e naturale in una prospettiva temporale estesa (Weiss, 1990, pp. 201-202), attestandone la progressiva legittimazione sul piano normativo.

Nonostante ciò, la dottrina non è unanime nel riconoscere l’effettiva esistenza di tale principio giuridico: la sua configurabilità, seppur sostenuta da alcuni autori (Weiss, 1992, pp. 385-412) non è condivisa da parte di altri,² i quali ne ravvisano una valenza più etico-politica che propriamente normativa.

È, tuttavia, innegabile che la tutela delle generazioni future trovi il proprio fondamento in presupposti etici consolidati, elaborati in primo luogo in ambito sociologico, e successivamente trasposti in ambito giuridico, attraverso i principi di equità³ o giustizia e solidarietà intergenerazionale.⁴ In ultima analisi, le basi etico-giuridiche di tale principio possono essere ricondotte ad una concezione estensiva della protezione internazionale dei diritti umani, quest’ultima intesa quale tutela in grado di superare i confini temporali attuali e di estendersi all’intera umanità, includendo non soltanto le generazioni presenti, ma anche quelle future (Hiskes, 2005, pp. 1346-1364).

Sebbene un precedente richiamo alla categoria delle generazioni future sia già rintracciabile, in ambito ambientale, nel Preambolo della Convenzione sulla regolazione della caccia alla balena (1946), è con la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 che il principio di equità intergenerazionale trova la sua prima espressione in ambito internazionale. Precisamente, la Dichiarazione afferma la responsabilità comune dell'umanità nel «proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future» (*to protect and improve the environment for present and future generations*), ponendo le basi per una nuova concezione solidaristica del rapporto tra uomo e natura. Un ulteriore e decisivo traguardo si ottiene con l'elaborazione del Rapporto *Brundtland* (*Our Common Future*, 1987) della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo (WCED), il quale introduce la definizione universalmente accolta di sviluppo sostenibile, inteso come «uno sviluppo in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità di quelle future di soddisfare i propri».⁵ Tale definizione integra il principio di equità intergenerazionale nel paradigma dello sviluppo sostenibile, conferendogli rilievo concreto nelle successive politiche ambientali globali. La Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo (1992) ne consente, invece, una sua prima esplicita formalizzazione, stabilendo all'articolo 3 che «*[t]he right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations*» (UNCED, 1992).

Il progressivo consolidamento del principio di equità intergenerazionale trova ulteriore conferma negli strumenti normativi successivi in materia di cambiamenti climatici: il Preambolo dell'Accordo di Parigi del 2015, in particolare, sottolinea l'importanza di rispettare, promuovere e considerare i diritti umani nel contesto delle azioni per il clima, includendo esplicitamente i diritti delle generazioni future.

Anche la giurisprudenza internazionale ha riconosciuto, seppure in modo progressivo e non sempre sistematico, la rilevanza della dimensione intergenerazionale. Nel Parere Consultivo sulla *Liceità della minaccia o dell'uso di armi nucleari* emesso l'8 luglio del 1996, la Corte ha affermato quanto segue: «*the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn*» (ICJ, 1996, pp. 241-242, para. 29). In tale occasione, il giudice Weeramantry, nella sua l'opinione dissenziente ha sostenuto che «*if there is any tribunal that can recognize and protect their interests... it is this court*» aggiungendo che «*the rights of future generations ... have woven themselves into international law through major treaties, through juristic opinion and through general principles of law recognized by civilized nations*» (Lawrence, 2016, p. 34).

Altresì, nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros* (1997), la Corte internazionale di giustizia ha richiamato la necessità di riconciliare lo sviluppo economico con la tutela dell'ambiente, evidenziando la crescente consapevolezza dei rischi ambientali «*for mankind – for present and future generations*» (ICJ, 1997, p. 75, para. 140).

Il riconoscimento giuridico delle generazioni future solleva, tuttavia, complesse questioni di rappresentanza e titolarità.

In tale contesto, infatti, l'ordinamento giuridico internazionale, tradizionalmente ancorato al principio della soggettività giuridica presente, sembrerebbe oggi sollecitato a confrontarsi con la possibilità di riconoscere diritti anche ad entità non ancora esistenti e di predisporre, inoltre, meccanismi idonei a rappresentarne e tutelarne gli interessi. Sulla base di tali premesse, alcune esperienze istituzionali hanno cercato di colmare la lacuna insita nell'attuale sistema giuridico, privo di meccanismi specifici di rappresentanza delle generazioni future, attraverso l'adozione di strumenti di natura procedurale. Ne costituiscono esempi rilevanti la figura dell'*Ombudsman for Future Generations* in Ungheria (istituita nel 2008 e soppressa nel 2012),⁶ e il *Commissaire au développement durable* nel Québec,⁷ entrambi volti a

garantire la considerazione degli interessi delle generazioni future nei processi decisionali pubblici. A livello sovranazionale, invece, tale impulso procedurale trova un fondamento normativo nella Dichiarazione dell'UNESCO del 12 novembre 1997 sulle responsabilità delle generazioni presenti verso quelle future, la quale riconosce doveri collettivi in materia ambientale, culturale e di biodiversità, fornendo la cornice etica e giuridica cui le istituzioni nazionali attingono per legittimare la propria azione (UNESCO, 1997).

Parallelamente, anche il versante contenzioso internazionale ha mostrato aperture considerevoli a riguardo. Il già citato Parere Consultivo OC-23/17 della Corte interamericana dei diritti umani, ad esempio, ha sancito l'obbligo per gli Stati di adottare misure preventive anche nei confronti di individui non immediatamente identificabili, comprese le persone non ancora nate. La medesima Corte, nel caso *Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua* del 2001, ha riconosciuto il rapporto tra la terra e le comunità indigene quale elemento culturale e spirituale, da proteggere e trasmettere alle generazioni future.

Alla luce di tali riflessioni, il principio dell'equità intergenerazionale, pur privo di efficacia vincolante in senso stretto, si configura come una possibile norma emergente, capace di orientare l'evoluzione del diritto internazionale verso una responsabilità condivisa e duratura nel tempo. Nel prosieguo dell'analisi, sarà esaminato in che misura tale principio possa incidere sulla configurazione soggettiva del diritto a un ambiente sano e legittimare l'estensione della titolarità di tale diritto anche ai soggetti non ancora nati, nel quadro evolutivo del diritto internazionale dei diritti dell'uomo.

Verso una tutela giuridica delle generazioni future

Come precedentemente osservato, il riconoscimento del diritto a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite costituisce un momento di svolta nell'evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani.

La sua graduale, ancorché complessa, affermazione nell'ordinamento giuridico dei diritti dell'uomo consente di ipotizzare un ampliamento dell'orizzonte applicativo della tutela tradizionalmente incentrata sull'individuo, prevedendo anche una dimensione propriamente ambientale, considerata presupposto imprescindibile per l'effettivo esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali. In tale prospettiva, il diritto a un ambiente salubre assume una valenza sia trasversale che interrelata, configurandosi progressivamente come una componente strutturale del paradigma dei diritti umani emergenti. Il principale elemento innovativo della riflessione in questione risiede nella possibilità di interpretare il nuovo diritto umano anche in ottica intergenerazionale (Francioni, 2014, p. 951).

In linea con i principi dello sviluppo sostenibile e della solidarietà intertemporale, il diritto a un ambiente sano sembrerebbe, infatti, ben prestarsi ad essere qualificato quale diritto capace di collegare la tutela delle generazioni attuali con quella delle generazioni future. Una simile lettura trova continua legittimazione in una serie di riferimenti sia normativi che interpretativi, i quali, sebbene eterogenei, concorrono a delineare un quadro giuridico in costante evoluzione. Una tale apertura riflette, inoltre, una concezione dell'umanità proiettata nella sua dimensione "transtemporale" (Dupuy, 1979, pp. 219-220), coerente con i più recenti sviluppi giurisprudenziali in materia di giustizia climatica.

Benché, infatti, ad oggi le generazioni future non dispongano ancora di una soggettività giuridica pienamente consolidata, è possibile evidenziare un progressivo ampliamento degli strumenti normativi ed interpretativi volti a legittimarne la titolarità di diritti, specialmente in ambito ambientale. È significativo, a tal proposito, osservare come numerosi strumenti del diritto internazionale, tanto convenzionali quanto di *soft law*, facciano riferimento alle generazioni future nei rispettivi Preamboli. Sebbene questi ultimi non creino diritti o ob-

blighi giuridicamente vincolanti, essi svolgono un ruolo importante nel delineare i principi ispiratori dell'atto, non solo orientandone l'interpretazione, ma anche fungendo da espressione della volontà collettiva degli Stati (Klabbers, 2018, pp. 182-195). In tal modo, l'inclusione del riferimento alle generazioni future nei Preamboli rivela l'affermarsi di una coscienza giuridica condivisa, la quale riconosce la necessità di estendere l'orizzonte della tutela dei diritti oltre i confini temporali della generazione presente.

Allo stesso modo, recenti pronunce, come il caso *Duarte Agostinho et al. v. Portugal and Others* (2024) dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, pur non giungendo ad un riconoscimento esplicito della titolarità dei diritti da parte delle generazioni future, offrono spunti rilevanti per riflettere sulla misura in cui la dimensione intergenerazionale stia via via acquisendo legittimazione progressiva.

A fronte di tale evoluzione, permane, tuttavia, un vuoto normativo sul piano della soggettività giuridica delle generazioni future.

Numerosi sono gli interrogativi nell'ambito del diritto internazionale relativi alla rappresentanza, alla giustiziabilità e alla costruzione di meccanismi istituzionali capaci di tutelare effettivamente suddetti interessi. Alcune esperienze, come quella dell'*Ombudsman for Future Generations* in Ungheria o del *Commissaire au développement durable* in Québec, hanno cercato di offrire risposte procedurali a talune lacune, proponendo modelli di rappresentanza istituzionale degli interessi futuri. Anche la Convenzione di Aarhus si è spinta in tale direzione, promuovendo strumenti di partecipazione pubblica e accesso alla giustizia che, pur non menzionando esplicitamente le generazioni future, ne implicano la tutela mediante la garanzia della trasparenza e della responsabilità ambientale.

Nel loro insieme, tali esperienze testimoniano l'affiorare di una sensibilità giuridica crescente verso la protezione intergenerazionale nell'ambito del diritto internazionale contemporaneo. La tutela delle generazioni future si configura, infatti, quale valore giuridico in via di affermazione, trovando progressivo ingresso nel tessuto normativo internazionale attraverso la via dei principi generali del diritto, così come riconosciuti dagli ordinamenti interni e dalle organizzazioni internazionali (Giannelli, 2023, p. 20).

In definitiva, pur in assenza di una codificazione esplicita ed universalmente condivisa, il principio dell'equità intergenerazionale rappresenta un elemento emergente del diritto internazionale attuale, capace di orientare interpretazioni evolutive e sistemiche nell'ambito dei diritti umani.

Il diritto a un ambiente salubre, in tal senso, si presenta non soltanto come un diritto fondamentale in fase di consolidamento, ma anche come base giuridica e simbolica per la costruzione di un'etica del futuro, in grado di coniugare la giustizia ambientale con la tutela della dignità umana in una prospettiva transtemporale.

Conclusioni

L'analisi giuridica condotta attraverso il presente contributo ha consentito di ricostruire il processo di progressiva emersione del diritto umano a un ambiente sano nel quadro internazionale dei diritti dell'uomo e di chiarirne, successivamente, la natura composita e multidimensionale, articolata in componenti sostanziali, procedurali e, più recentemente, intertemporali.

Dalla ricerca svolta, è emerso come il diritto a un ambiente sano, se esaminato attraverso un'ottica sistemica e dinamica, possa fungere da strumento di connessione giuridica tra archi temporali differenti - il presente e il futuro - anche in assenza di una titolarità pienamente riconosciuta in capo alle generazioni non ancora nate.

Tale impostazione consente di individuare nella prospettiva intertemporale non soltanto

una dimensione etica, ma una vera e propria esigenza giuridica, funzionale alla realizzazione della giustizia intergenerazionale e alla sostenibilità dello sviluppo.

Il contributo ha altresì evidenziato come la tutela delle generazioni future si configuri oggi quale valore giuridico in via di affermazione, destinato a trovare spazio nel diritto internazionale attraverso la via dei principi generali del diritto e il graduale consolidamento di un consenso interpretativo tra dottrina, prassi e giurisprudenza.

L'originalità del presente lavoro risiede nell'aver proposto una lettura intergenerazionale del diritto a un ambiente salubre, non soltanto quale diritto emergente, ma quale veicolo normativo di responsabilità collettiva, idoneo a rafforzare il nesso tra diritto, ambiente e umanità nel corso del tempo.

A tale lettura si accompagnano, tuttavia, limiti significativi, connessi alla giustiziabilità e alla rappresentanza degli interessi futuri, che evidenziano l'incompletezza dell'attuale quadro istituzionale internazionale.

Il consolidamento futuro di tale diritto dipenderà, pertanto, dalla capacità della comunità internazionale di dotarsi di strumenti normativi e istituzionali idonei a rappresentare efficacemente le generazioni che verranno e a rendere pienamente operativi i principi di equità e solidarietà intergenerazionale.

Bibliografia

- AGIUS, E. (2013) 'Protecting future generations: Precedents and practicalities', in AGIUS, E. e BUSUTIL, S. (a cura di) *Future generations and international law*. Abingdon–New York: Earthscan/Routledge, pp. 35-52.
- ANTON, D.K. e SHELTON, D. (2011) *Environmental protection and human rights*. Cambridge-New York: Cambridge University Press.
- BECKMAN, L. e UGGLA, J. (2016) 'An ombudsman for future generations: Legitimate and effective?', in GONZÁLEZ-RICOY, A. e GOSSERIES, A. (a cura di) *Institutions for future generations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 364-384.
- BOYLE, A.E. e ANDERSON, M.R. (a cura di) (1996) *Human rights approaches to environmental protection*. Oxford: Clarendon Press.
- BOYLE, A.E. (2010) *Human rights and the environment: A reassessment*. Ginevra: United Nations Environment Programme, Revised Paper.
- BOYLE, A.E. (2012) 'Human rights and the environment: Where next?', *European Journal of International Law*, 23(3), pp. 613-642.
- CANÇADO TRINDADE, A.A. (1993) *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.
- COLLINS, L.M. (2007) 'Revisiting the doctrine of intergenerational equity in global environmental governance', *The Dalhousie Law Journal*, 30(1), pp. 73-134.
- COOMANS, F. (2024) 'The need to protect the human rights of future generations: Introducing the Maastricht Principles on the Human Rights of Future Generations', *Zeitschrift für Menschenrechte*, 18(1), pp. 176-181.
- CORDONIER SEGGER, M.-C. (2021) *International treaty law and policy for future generations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DIAS, M. e DARC, J. (2022) 'Inter-American Court of Human Rights and Consultative Opinion 23/2017: From greening to recognition of the autonomous rights of nature / Corte Interamericana de Derechos Humanos e Opinião Consultiva 23/2017: Do Greening ao Reconhecimento dos Direitos Autônomos da Natureza', *Revista de Direito Brasileira* (Online), 31(1), pp. 233-252.
- DOWNS, J.A. (1993) 'A healthy and ecologically balanced environment: An argument for a

- third generation right', *Duke Journal of Comparative & International Law*, 3, pp. 351-385.
- DUPUY, P.-M. e VIÑUALES, J.E. (2018) *International environmental law*, 2^a ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- DUPUY, R.-J. (1979) 'Communauté internationale et disparités de développement – Cours général de droit international public', *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, CLXV, 1979-IV, pp. 219-220.
- FRANCIONI, F. (2014) 'La dimension environnementale des droits de l'homme entre individualisme et intérêt collectif', in ALLAND, D., CHETAIL, V., DE FROUVILLE, O. e VIÑUALES, J.E. (a cura di) *Unité et diversité du droit international. Écrits en l'honneur du Professeur Pierre-Marie Dupuy*. Leiden–Boston: Martinus Nijhoff, pp. 949-965.
- FRANCIONI, F. (2020) 'Equity in International Law', *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Disponibile su: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1399> (consultato il 3 giugno 2025).
- GAILLARD, E. (2020) 'Legal bases for protecting future generations', in GAILLARD, E. e FORMAN, D.M. (a cura di) *Legal actions for future generations*. Berna: Peter Lang, pp. 397-411.
- GIANNELLI, A. (2023) 'La tutela delle future generazioni nel diritto internazionale: regola, principio o valore?', in SOCIETÀ ITALIANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (SIDI) (a cura di Frulli, M.) *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Atti del XXVI Convegno (Firenze, 9-10 giugno 2022). Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 79-98.
- GREAVES SIEW, J. (2020) 'Facing the future: The case for a right to a healthy environment for future generations under international law', *Groningen Journal of International Law*, 8(1), pp. 30–47. Disponibile su: <https://doi.org/10.21827/GroJIL.8.1.30-47> (consultato il 4 giugno 2025).
- HEY, E. (2015) 'The interaction between human rights and the environment in the European "Aarhus Space"', in GREAR, A. & KOTZÉ, L.J. (a cura di) *Research handbook on human rights and the environment*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing, pp. 353-376.
- KISS, A. e BOURIER, J.-M. (2000) *Droit international de l'environnement*. Parigi: Montchrestien.
- KISS, A. (1987) 'Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement', in KROMAREK, P. (a cura di) *Environnement et Droits de l'homme*. Parigi: UNESCO, pp. 13-26.
- KLABBERS, J. (2018) 'Treaties and their preambles', in BOWMAN, M.J. e KRITSIOTIS, D. (a cura di) *Conceptual and contextual perspectives on the modern law of treaties*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 182-195.
- KNOX, J.H. e PEJAN, R. (a cura di) (2018) *The human right to a healthy environment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEWIS, B. (2018) 'The rights of future generations within the post-Paris climate regime', *Transnational Environmental Law*, 7(1), pp. 69-87.
- PINESCHI, L. (2008) 'Equità inter-generazionale e diritto internazionale dell'ambiente: Principio meta-giuridico o regola di diritto?', in BIFULCO, D. e D'ALOJA, G. (a cura di) *Un diritto per il futuro*. Napoli: Jovene, pp. 113 ss.
- PRESTON, B.J. (2024) 'The nature, content and realisation of the right to a clean, healthy and sustainable environment', *Journal of Environmental Law*, 36(2), pp. 159-186.
- ROSSI, V. (2020) 'Il riconoscimento del diritto universale a un ambiente sano: questioni aperte e percorsi evolutivi', in CATALDI, G. (a cura di) *I diritti umani a settant'anni dalla Dichiarazione universale delle Nazioni Unite*, vol. I. Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 327-348.
- SANDS, P. e PEEL, J. (2018) *Principles of international environmental law*, 4^a ed. Cambridge:

- Cambridge University Press, pp. 221-222.
- SANDS, P. (1998) 'Protecting future generations: Precedents and practicalities', in AGIUS, S.A. e BUSUTTIL, S. (a cura di) *Future generations and international law*. Londra: Earthscan, cap. 8.
- SCHRODER, F. (2021) 'Future generations and the environment: A right to intergenerational equity under international law?', *Pretoria Student Law Review*, 15, pp. 165-195.
- SHELTON, D.L. (1991) 'Human rights, environmental rights, and the right to environment', *Stanford Journal of International Law*, 28, pp. 103-138.
- SHELTON, D.L. (2010) 'Intergenerational equity', in WOLFRUM, R. e KOJIMA, C. (a cura di) *Solidarity: A structural principle of international law*. Heidelberg: Springer, pp. 123-168.
- SOCIETÀ ITALIANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (SIDI) (2023) *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea* (a cura di Frulli, M.), Atti del XXVI Convegno (Firenze, 9-10 giugno 2022). Napoli: Editoriale Scientifica.
- SUÁREZ FRANCO, A. M. e LIEBENBERG, S. (2023) 'The Maastricht Principles on the Human Rights of Future Generations', in *Spotlight on Global Multilateralism: Perspectives on the future of international cooperation in times of multiple crises*. Bonn-Geneva: Global Policy Forum Europe, pp. 45-60. Disponibile su: https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/Maastricht%20Principles_final.pdf (consultato il 7 giugno 2025).
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP) (2023) *Advancing the right to a healthy environment*. Nairobi: UNEP. Disponibile su: <https://www.unep.org/resources/report/advancing-right-healthy-environment> (consultato il 4 giugno 2025).
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC) (2024) 'What is the triple planetary crisis?' Disponibile su: <https://unfccc.int/news/what-is-the-triple-planetary-crisis> (consultato il 6 giugno 2025).
- WEISS, E.B. (1989) *In fairness to future generations: International law, common patrimony, and intergenerational equity*. Tokyo-New York: United Nations Press.
- WEISS, E.B. (1990) 'Our rights and obligations to future generations for the environment', *American Journal of International Law*, 84(1), pp. 198-207.
- WEISS, E.B. (1992) 'Intergenerational equity: A legal framework for global environmental change', in WEISS, E.B. (a cura di) *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*. Tokyo: United Nations University Press, pp. 385-412.

Documenti

- ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY (OAU) (1981) *African Charter on Human and Peoples' Rights (Banjul Charter)*. Adottata il 27 giugno 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, pubblicata in 21 I.L.M. 58 (1982), entrata in vigore il 21 ottobre 1986.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS) (1988) *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Protocol of San Salvador)*. Adottato il 17 novembre 1988, OAS Ser.A/44; Treaty Series no. 69.
- UNITED NATIONS (1945) *Charter of the United Nations*. Firmata a San Francisco il 26 giugno 1945, entrata in vigore il 24 ottobre 1945, in *British Treaty Series* LXVII, p. 1135 ss.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (UNCED) (1992) *Rio Declaration on Environment and Development*. Adottata il 13 giugno 1992, UN Doc. A/CONF.151/26/Rev.1.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT (1972) *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration)*. In *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stoccolma, 5-16

- giugno 1972, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE) (1998) *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*. Adottata ad Aarhus (Danimarca) il 25 giugno 1998, entrata in vigore il 30 ottobre 2001, UN Doc. ECE/CEP/43.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO) (1997) *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations towards Future Generations*. Adottata il 12 novembre 1997.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC) (2015) *Paris Agreement*. Adottato il 12 dicembre 2015, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, entrato in vigore il 4 novembre 2016.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (2022) *Resolution 76/300: The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*. Ris. 76/300, UN GAOR, 76ª sessione, Agenda Item 74(b), UN Doc. A/RES/76/300.
- UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL (2021) *Resolution 48/13: The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*. Ris. 48/13, 48ª sessione, Agenda Item 3, UN Doc. A/HRC/RES/48/13 (adottata l'8 ottobre 2021, pubblicata il 18 ottobre 2021).
- UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR) (2023) *Maastricht Principles on the Human Rights of Future Generations*. Maastricht, 3 febbraio. Disponibile su: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/new-york/events/hr75-future-generations/Maastricht-Principles-on-The-Human-Rights-of-Future-Generations.pdf> (consultato il 9 giugno 2025).
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED) (1987) *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. UN Doc. A/42/427, Annex, 4 agosto 1987, par. 1.
- International Convention for the Regulation of Whaling* Firmata a Washington il 2 dicembre 1946, entrata in vigore il 10 novembre 1948, in *United Nations Treaty Series* CLXI (1953), p. 74 ss.
- KNOX, J.H. (2018) *Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*. Ginevra: Nazioni Unite. Disponibile su: <https://digitallibrary.un.org/record/861173?ln=en&v=pdf> (consultato il 9 giugno 2025).

Casi

- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (2024) *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States*, decisione di irricevibilità (Camera), 9 aprile 2024, ricorso n. 39371/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409DEC003937120.
- INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS (2001) *Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, sentenza del 31 agosto 2001, Serie C n. 79.
- INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS (2017) *Advisory Opinion OC-23/17 – The Environment and Human Rights*, 15 novembre 2017.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (1996) *Advisory Opinion on the Legality of the Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports 1996, pp. 226-267.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (1997) *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, sentenza del 25 settembre 1997, ICJ Reports 1997, pp. 7-88.

Note di chiusura

¹ Si veda BOYLE, A.E. e ANDERSON, M.R. (a cura di) (1996) *Human rights approaches to environmental protection*. Oxford: Clarendon Press; KISS, A. (1987) 'Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement', in KROMAREK, P. (a cura di) *Environnement et droits de l'homme*. Parigi: UNESCO, pp. 13–26; FRANCONI, F. (2010) 'International human rights in an environmental horizon', *European Journal of International Law*, 21(1), pp. 41–55; BOYLE, A.E. (2010) *Human rights and the environment: A reassessment*. Ginevra: United Nations Environment Programme, Revised Paper; BOYLE, A.E. (2012) 'Human rights and the environment: Where next?', *European Journal of International Law*, 23(3), pp. 613–642; ANTON, D.K. e SHELTON, D. (2011) *Environmental protection and human rights*. Cambridge: Cambridge University Press; KNOX, J.H. e PEJAN, R. (a cura di) (2018) *The human right to a healthy environment*. Cambridge: Cambridge University Press.

² Si veda CORDONIER SEGGER, M.-C. (2021) *International treaty law and policy for future generations*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 65; SANDS, P. e PEEL, J. (2018) *Principles of international environmental law*, 4th edn. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 221–222; SANDS, P. (1998) 'Protecting future generations: precedents and practicalities', in AGIUS, A.S. e BUSUTTIL, S. (a cura di) *Future generations and international law*. London: Earthscan, cap. 8; DUPUY, P.-M. e VIÑUALES, J.E. (2018) *International environmental law*, 2nd edn. Cambridge: Cambridge University Press, p. 89; KISS, A. e BOURIER, J.-M. (2000) *Droit international de l'environnement*. Parigi: Montchrestien, p. 134.

³ L'equità rappresenta un concetto poliedrico, anche nei limiti ristretti del linguaggio giuridico. Nel suo significato più generale essa indica ciò che risulta giusto e ragionevole nell'amministrazione della giustizia, concetto adeguatamente sintetizzato dal termine latino *aequitas*, derivato dal diritto romano. In un'accezione più tecnica e circoscritta, l'equità identifica il potere attribuito alla Corte internazionale di giustizia (CIJ), ai sensi dell'art. 38, paragrafo 2, del suo Statuto, nonché ad altri tribunali internazionali, di decidere una controversia *ex aequo et bono*, ovvero prescindendo dall'applicazione rigorosa di norme giuridiche positive. Infine, in una terza accezione, l'equità designa quel sistema autonomo di norme e principi giurisprudenziali sviluppatosi nella tradizione giuridica anglo-americana parallelamente alla formazione della *common law*.

⁴ La dottrina che più si è soffermata sul concetto di 'solidarietà' la riconduce ad un principio ispiratore di regimi giuridici a tutela di interessi collettivi. Si veda GIANNELLI, A. (2023) 'La tutela delle future generazioni nel diritto internazionale: regola, principio o valore?', in SOCIETÀ ITALIANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (SIDI) (a cura di Frulli, M.) *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Atti del XXVI Convegno (Firenze, 9-10 giugno 2022). Napoli: Editoriale Scientifica, p. 23.; WOLFRUM, R. (2006) 'Solidarity among states: an emerging structural principle of international law', in DUPUY, P.-M., FASSBENDER, B., SHAW, M. N. e SOMMERMAN, K.-P. (eds) *Common values in international law: essays in honour of Christian Tomuschat*. Kehl: N. P. Engel, pp. 1087 ss.; WOLFRUM, R. (2021) *Solidarity and community interests: driving forces for the interpretation and development of international law*. Hague Academy of International Law, *Collected Courses / Recueil des cours*, vol. 421. Leiden; Boston: Brill, 416 pp. (esp. pp. 74 ss., 158 ss.).

⁵ Tale definizione, di natura programmatica, ha avuto un impatto significativo nella successiva elaborazione giuridica del concetto stesso, trovando espressione in numerosi atti normativi, dichiarazioni internazionali e documenti strategici, tra cui l'Agenda 21 (1992) e la più recente Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (2015).

⁶ In Ungheria fu istituito, con la legge CXXXI del 2007, il *Parliamentary Commissioner for Future Generations*, operativo dal 2008 fino al 2011, le cui funzioni furono poi in parte trasferite al *Deputy Commissioner for Fundamental Rights* nel 2012, pur con competenze più limitate nella tutela degli interessi di lungo periodo (Legge CXXXI/2007 sul Difensore Civico Parlamentare per le Generazioni Future (Ungheria), art. 1-5. Si veda BECKMAN, L. e UGGLA, J. (2016) 'An ombudsman for future generations: legitimate and effective?', in GONZÁLEZ-RICOY, A. e GOSSERIES, A. (eds) *Institutions for future generations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 364-384.

⁷ In Québec, l'*Assemblée nationale* ha istituito nel 2006 il *Commissaire au développement durable*, collocato presso il *Vérificateur général*, con il compito di valutare le politiche pubbliche alla luce del principio di sviluppo sostenibile e di presentare relazioni annuali contenenti raccomandazioni vincolanti. Loi sur le développement durable (L.R.Q., c. D-8.1), art. 10-14.



AI Generated - Prompt Piada Imaging
https://www.freepik.com/free-photo/demographic-census-concept-representation_18155926.html

Come le smart cities applicano la IA al turismo: la città di Seul nell'era della digitalizzazione

di Luigi Tortora

Dipartimento di Scienze Politiche, Corso di Dottorato in Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario europeo, XXXIX Ciclo, Napoli, Italia, luigi.tortora@unina.it

Abstract

L'intelligenza artificiale (IA) è senza dubbio una tecnologia dirompente, utilizzata e promossa dalle Smart City e dalle Smart Tourism Destination (STD) per sviluppare nuovi modelli di business, servizi di marketing, esperienze, ricavi, produttività e tutti i processi di efficienza legati al turismo. Questa analisi, utilizzando dati provenienti da fonti governative, articoli e saggi, fornirà una metodologia di studio esplicativo-discorsiva. L'obiettivo specifico, attraverso casi di studio, è quello di creare una comprensione completa dello sviluppo della letteratura sulle smart destination e, quindi, servire come base per un'ulteriore generazione di conoscenze in questo campo di studio.

Artificial intelligence (AI) is undoubtedly a disruptive technology, used and promoted by smart cities and smart tourism destinations (STDs) to develop new business models, marketing services, experiences, revenues, productivity, and all efficiency processes related to tourism. This analysis, using data from government sources, articles, and essays, will provide an explanatory-discursive study methodology. The specific objective, through case studies, is to create a comprehensive understanding of the development of the smart destination literature and, thus, serve as a basis for further knowledge generation in this field of study.

Introduzione

Il settore turistico, nel corso degli ultimi anni, si è inserito nel novero dei settori economici che hanno inciso, in maniera più che positiva, sul Prodotto Interno Lordo (PIL).

L'industria turistica, caratterizzata da un processo di evoluzione continuo, viene costantemente plasmata dalle mutevoli preferenze dei consumatori, dai progressi tecnologici e dall'incessante processo di globalizzazione.

Mediante un approccio sistematico, questo studio mira ad esplorare e analizzare il contributo e la diramazione dell'Intelligenza Artificiale (IA) nel processo trasformativo del settore turistico.

Nello specifico, la ricerca esamina come l'avvento di questa tecnologia abbia inciso sull'esperienza del viaggiatore, attraverso la personalizzazione dei servizi, l'efficienza operativa e l'innovazione tecnologica. Inoltre, lo studio identifica una serie di temi emergenti chiave, quali: l'uso di analisi basate sui dati per la previsione della domanda e la misurazione della soddisfazione del cliente; esperienze di realtà aumentata e virtuale per la co-creazione di valore in una specifica realtà territoriale. Tuttavia, mediante l'ausilio del caso studio di Seul, verrà posta in essere un'analisi approfondita volta a fornire spunti completi agli stakeholder, affinché l'IA venga riconosciuta come principale soluzione strategica per affrontare le sfide che attanagliano il settore turistico.

Literature review

Attorno ai processi di IA e di come quest'ultimi fanno da sfondo per le principali smart cities, sono stati portati avanti diverse tipologie di studio, molte delle quali non pongono in essere uno standard analitico generale, tale da definire l'essenza stessa di questa nuova pratica tecnologica.

Tuttavia, sono ancora, in una fase embrionale, gli studi che consentono una comprensione globale sull'utilizzo delle diverse piattaforme tecnologiche che fanno leva sull'IA, soprattutto, nel settore turistico e per tutto ciò che concerne l'ospitalità. Predominano ancora, tipologie d'analisi, sull'uso individuale di una tecnologia IA, in un determinato ambito turistico. La letteratura, a più riprese, indica e cerca di dare sostegno a tutte quelle tesi, strettamente connesse, ad una tipologia di studio che focalizza le sue attenzioni sull'uso efficace, responsabile e sostenibile dell'IA nel turismo.

Da una prospettiva pratica, e mediante il caso studio di Seul, quest'analisi tenterà di offrire degli spunti preziosi attorno a questo campo d'indagine. I temi individuati possono garantire la possibilità nonché dare terreno fertile a tutti quei processi implementativi volti ad orientare il *modus operandi* dei decisori. Inoltre, tutti gli elementi positivi e negativi, riscontrati all'interno delle svariate applicazioni turistiche dotate di IA, possono fungere da *roadmap* per gli operatori, aiutandoli a sfruttare i vantaggi, connessi a questa tecnologia e, allo stesso tempo, mitigarne i potenziali rischi.

Tuttavia, a livello globale, esistono prospettive contraddittorie riguardo alle potenziali ripercussioni di questa nuova tecnologia. Pertanto, per evitare esiti catastrofici, è necessario stabilire, quanto prima, un forte equilibrio tra esseri umani, intelligenza artificiale, protocolli e un sistema di regolamentazione giuridica che dovrebbe fare da base ad un grande iceberg, la cui punta è caratterizzata dalla presenza dell'IA.

Risorse umane e non umane: come lo scenario sudcoreano accentua la propria attrattiva turistica

Secondo la letteratura, il concetto e lo studio dell'IA si è evoluto nel tempo, dando vita a definizioni nonché a concettualizzazioni tra le più disparate nel corso degli ultimi anni.

Alcune teorie, riconoscevano la IA come una sorta di software dotata di una qualche forma di intelligenza; altre hanno dato spazio a studi molto più approfonditi, facendo leva, invece, sulla sua capacità di agire autonomamente su una grande quantità di dati.

Il timore, ad oggi, è legato a un futuro in cui l'IA potrebbe superare l'intelligenza umana, un evento che è stato definito come una singolarità tecnologica. Quest'ultimo è descritto come un fenomeno per cui, man mano che un'applicazione di IA diventa *mainstream*, cessa di essere considerata come tale, dando vita, così, ad una tendenza ad immaginare la IA come uno strumento in grado di incidere, soprattutto a livello turistico, sulla percezione dei potenziali viaggiatori¹.

Mediante l'utilizzo di questa tecnologia digitale, il governo sudcoreano e *in primis* Seul, hanno offerto una prospettiva più ampia in termini turistici. La IA, sta aiutando, i diversi utenti a trovare informazioni migliori e più pertinenti, offrendo loro maggiore mobilità, migliorando il processo decisionale e, in definitiva, offrendo un'esperienza turistica olistica e memorabile.

Da una prospettiva, prettamente, aziendale, queste programmazioni tecnologiche-digitali possono essere utilizzate in quasi ogni aspetto della gestione, in particolare nella promozione e nella produttività.

Tuttavia, la capitale sudcoreana, tramite il processo di digitalizzazione, sta incoraggiando viaggi, sempre più, sostenibili, incidendo, così, sull'ambito sociale nonché ambientale della percezione dei clienti-viaggiatori.

I sistemi di IA, nel settore turistico sudcoreano, possono essere sistemi autonomi o integrati in applicazioni e sistemi esistenti. Questi ultimi includono, a loro volta, sistemi di raccomandazione, tecniche di personalizzazione, sistemi conversazionali (come il caso di chatbot e di altri assistenti vocali), strumenti di previsione, agenti autonomi, applicazioni di traduzione linguistica e destinazioni turistiche intelligenti, con il preciso scopo di rendere piacevole ed interessante la propria esperienza turistica.

Sulla base di questi presupposti, Seul sta abbracciando l'idea secondo la quale, le destinazioni turistiche devono essere considerate come luoghi che riuniscono tutti gli aspetti dell'offerta turistica, affinché venga data vita ad un cluster di servizi nonché di strutture progettate, volte a soddisfare ogni tipo di esigenza dei turisti².

La città di Seul, il nuovo polo turistico-digitalizzato dell'estremo oriente

Tra le diverse smart cities, presenti nell'estremo oriente, Seul rientra, a pieno titolo, nel novero delle destinazioni intelligenti, perché fa da specchio ad una molteplicità di fattori, ovvero: infrastrutture di supporto intelligenti ad alta tecnologia (sistemi intelligenti, tecnologie ICT accessibili), governance integrata, sostenibilità digitale, attrazioni turistiche innovative e politiche pubbliche volte a creare ed ad integrare questo scenario *hi tech* sia per i residenti che per tutti i turisti.

Non a caso, la processione dei dati, in questo caso per fini turistici, consente alla governance turistica locale di prendere decisioni specifiche e sviluppare una serie di soluzioni digitali, come mappe e app per smartphone che fungono da guida virtuale, affinché sia data la possibilità a tutti i quartieri turistici di Seul (tra cui: *Gangnam*, Distretto di *Jongno*, *Insadong*, *Itaewon*, *Yeouido*), di entrare in un cluster non solo digitale ma anche turistico.

L'idea di fondo è quella di creare un ecosistema aziendale turistico smart, per far sì che si crei un efficace scambio di risorse turistiche che fa da sfondo alla co-creazione di un'esperienza turistica fuori dal comune.

Sulla base di questa pianificazione, potremmo dire, *digital tourism*, la Corea del Sud e, soprattutto Seul, negli anni post Covid-19, hanno accresciuto la loro attrattività.

월별 방한 외래관광객 (2018-2024)

Visitor Arrivals by Month, 2018-2024

연 도	계	성장률	1분기	2분기	3분기	4분기
Year	Total(명)	Change(%)	Q1	Q2	Q3	Q4
2018	15.346.879	15,1	3.367.551	3.851.823	3.925.164	4.202.341
2019	17.502.756	14,0	3.842.246	4.596.968	4.494.030	4.569.512
2020	2.519.118	-85,6	2.041.417	97.159	194.849	185.693
2021	967.003	-61,6	198.583	221.604	269.892	276.924
2022	3.198.017	230,7	278.618	531.554	912.569	1.475.276
2023	11.031.665	245,0	1.714.252	2.716.544	3.219.355	3.381.514
2024	16.369.629	48,4	3.402.873	4.298.534	4.436.020	4.232.202

Tabella 1 - Visitor Arrivals by Month - Elaborazioni dati su Korea Tourism Organization (KTO).

Con l'avvento di un ecosistema di *smart business tourism*, Seul cerca di portare avanti una solida collaborazione tra il settore pubblico e quello privato, mediante anche l'ausilio, di una governance integrata caratterizzata dall'unione degli stakeholders, i quali promuovono un modus operandi, principalmente mirato, ad investire sul turismo. Il tutto, porta alla creazione di una governance più aperta, mirata e orientata alla tecnologia, con maggiori investimenti in infrastrutture e un maggior utilizzo di dati per rendere la città sudcoreana, agli occhi dei visitatori, una *smart tourism destination* per antonomasia³.

La capitale sudcoreana risulta essere, l'esempio lampante di come inserire le tecnologie digitali nonché l'IA all'interno di una pianificazione turistica. Tuttavia, dimostra che comprendere l'interdipendenza tra i molteplici livelli di una destinazione smart, è fondamentale per progettare e pianificare con successo una serie di iniziative, strettamente legate, ad un turismo intelligente.

Seul si propone come un efficace strumento per mettere in luce le diverse complessità che l'industria turistica sudcoreana pone in essere, cercando di esaminare, in maniera precisa e dettagliata, lo stato attuale, le tendenze, le sfide, le opportunità, e, al contempo, analizzare come questo potente settore abbia sfruttato efficacemente la potenza degli strumenti e delle strategie digitali per evolversi in un panorama, sempre più, in rapida evoluzione.

Nel riconoscere il turismo come fondamentale ponte di collegamento tra enti pubblici e uno svariato numero di stakeholder, il nuovo scenario *hi tech*, dettato dalla presenza della IA, garantisce la possibilità di creare una realtà *ex novo* e di sfruttare le nuove tecnologie affinché venga delineata la messa a punto di nuove attività turistiche e migliorare, allo stesso tempo, l'esperienza complessiva del cliente.

Nel settore turistico, una delle principali tecniche nonché area di applicazione più usata, nell'ambito dell'IA, è, senza dubbio, l'apprendimento automatico, ovvero, la capacità di porre in essere un'analisi predittiva e lungimirante attorno ad uno specifico campo d'indagine. Il tutto, è caratterizzato da un processo di addestramento dell'algoritmo per far sì che gli venga garantito la possibilità di combinare i diversi dati ed unificarli per perseguire un pre-

ciso scopo. Tuttavia, perché si possa dar vita ad un processo di auto-miglioramento dell'IA, è necessario che l'acquisizione dei dati sia continua⁴.

Uno sguardo al futuro attraverso le principali tecnologie IA utilizzate dall'industria turistica

Seul sostiene che, oramai, tutti gli eventi legati alla trasformazione digitale siano divenuti parti integranti della società. Non a caso, la digitalizzazione è da considerarsi un elemento cruciale per la sopravvivenza e la crescita della maggior parte dei settori, e il settore turistico non fa eccezione.

Nel corso degli ultimi anni, nella smart city sudcoreana, l'industria turistica si è evoluta integrando e collegando le diverse tecnologie, aprendo, continuamente, nuovi scenari e nuove possibilità. Tuttavia, per comprendere appieno il grado di avanzamento tecnologico nel settore turistico, è essenziale andare oltre la semplice identificazione della crescita quantitativa o della diversità delle tecnologie presenti sul territorio cittadino. È necessario far luce quali siano, realmente, le tecnologie che si stanno evolvendo in questo scenario digitalizzato.

Uno dei processi di evoluzione, promosso dalle varie industrie turistiche, è quello relativo alla convergenza tecnologica. Quest'ultima, ci consente d'identificare quali tecnologie sono interconnesse e come si stanno sviluppando, congiuntamente, per promuovere nuove soluzioni turistiche-smart. La convergenza tecnologica è un potente catalizzatore dell'innovazione in molti settori, poiché abbate tutte quelle barriere che enfatizzano il dominio tecnologico e promuove, mediante questa sorta d'unificazione dei saperi tecnologici, la creazione di nuove strumentazioni e prodotti. Comprendere tali modelli di convergenza tecnologica, nel settore turistico, ci aiuta a definire e a plasmare l'ecosistema tecnologico dell'industria turistica e, aiuta, ad identificare nuove opportunità di innovazione.

Sulla base di questo ragionamento, l'evoluzione tecnologica deve guardare oltre la mera espansione quantitativa e abbracciare una prospettiva di sviluppo digitale, legata ad un'idea di unione nonché di originalità. Tuttavia, se da un lato è essenziale integrare e migliorare le tecnologie esistenti, dall'altro è altrettanto chiaro e cruciale investire e sviluppare, allo stesso tempo, delle tecnologie innovative, in grado di diversificarsi, valorizzare e attribuire maggior *phatos* al concetto di originalità tecnologica-digitale.

Quest'idea, è fortemente presa in considerazione da Seul, la quale sta sempre più promuovendo, nell'ambito turistico, questo sviluppo tecnologico differenziato, utile e fondamentale per potersi ritagliare maggior spazio in un mercato turistico altamente competitivo.

Nello scenario odierno, la IA e il metaverso possiedono il pieno potenziale per rivoluzionare il settore turistico, attraverso la creazione di una serie di piattaforme, tali da poter garantire un'esperienza immersiva. Focalizzare le proprie attenzioni sul nesso IA-metaverso, è utile perché dimostra che la città metaversa sudcoreana non è un gioco virtuale, ma bensì una tendenza futura che aprirà nuovi scenari di studio per ciò che concerne l'ambito urbano-metaverso.

Per promuovere il suo brand turistico, Seul ha dato vita ad un concetto digitale multiforme, in grado di delineare una forte correlazione tra i concetti di IA e metaverso, affinché sia consentita, al potenziale viaggiatore, la forte interazione nonché immersione nell'ambiente turistico di riferimento. A tal riguardo, l'intelligenza artificiale viene utilizzata per controllare e ottimizzare i processi e le interazioni virtuali, creando un'esperienza più fluida e adatta per tutti gli utenti⁵.

Conclusioni

L'operato di Seul, mette in evidenza come le applicazioni di intelligenza artificiale nel turismo riducono il tempo impiegato per completare attività ripetitive, migliorando, al contempo, l'accuratezza dei processi e ottenendo risultati in tempo reale per tutto ciò che concerne l'interesse di un turista.

Se da un lato questo studio, ha sottolineato alcune pratiche tecnologiche sull'uso dell'IA, in campo turistico, dall'altro ha fatto da eco sulle attività promosse dall'amministrazione cittadina.

Pertanto, l'amministrazione di Seul, ha sia delineato un approccio, potremmo dire, razionale, ovvero, basato nel dare spazio ad una serie d'iniziative, principalmente legate a sviluppare un'infrastruttura turistica che enfatizzi continuità nel tempo e solida connettività tecnologica; che di stampo emotivo, ovverosia, volto ad incidere sulla percezione del turista nonché mirato a valorizzare ogni aspetto dell'intero ciclo del consumo turistico.

Bibliografia

- KOO, C., KWON, J., CHUNG, N., & KIM, J. *Metaverse tourism: Conceptual framework and research propositions*. Current Issues in Tourism, 2023.
- AZIS, N., AMIN, M., CHAN, S. AND APRILIA, C., *How smart tourism technologies affect tourist destination loyalty*, Journal of Hospitality and Tourism Technology, 2020 Vol. 11 No. 4, pp. 603-625.
- UM, T., & CHUNG, N. *Does smart tourism technology matter? Lessons from three smart tourism cities in South Korea*. Asia Pacific Journal of Tourism Research, 26(4), 2021, pp. 396-414.
- KAYUMOVICH, K. O. *Prospects of digital tourism development*. Economics, 1 (44), 2020, pp. 23-24.
- JIYOUNG HWANG, HYO-YEUN PARK, WILLIAM CANNON HUNTER, *Constructivism in Smart Tourism Research: Seoul Destination Image*, Asia Pacific Journal of Information Systems, Vol. 25, No. 1, March 2015.
- ULRIKE GRETZEL, SOFIA REINO, SEBASTIAN KOPERA, CHULMO KOO, *Smart Tourism Challenges*, Volume XVI, No. 1, Journal of Tourism, 2015, pp. 41-47.
- JI YOUNG JEONG, MAMURBEK KARIMOV, MAMTA BHATT, JI YOUNG HAN, YONG GEUN KIM, *Analysis of Digitalization Strategies for Tourism Industry in South Korea*, Journal of Economics Marketing, and Management Vol 12 - No 1 (2024), pp. 17-28.
- YOO, S.-C., PISCARAC, D. AND TRUONG, T.A., *Urban tourism revitalization through smart city Tecoration using digital outdoor advertising: a case study of WAVE advertising in Seoul, South Korea*, International Journal of Tourism Cities, 27 August 2024.
- HYUNAE LEE, SUNYOUNG HLEE, *The Intra- and Inter-Regional Economic Effects of Smart Tourism City Seoul: Analysis Using an Input-Output Model*, Sustainability 2021, 13(7), 4031, 5 April 2021.
- ANCILLAI, C., SABATINI, A., GATTI, M., & PERNA, A. *Digital technology and business model innovation: A systematic literature review and future research agenda*. Technological Forecasting and Social Change, 2023, Vol. 188, 122307.

Note di chiusura

¹ Kayumovich, K. O. *Prospects of digital tourism development. Economics*, 1 (44), 2020, pp. 23-24.

² Jiyoung hwang, Hyo-yeun park, William cannon hunter, *Constructivism in Smart Tourism Research: Seoul Destination Image*, Asia Pacific Journal of Information Systems, Vol. 25, No. 1, March 2015.

³ UM, T., & CHUNG, N. *Does smart tourism technology matter? Lessons from three smart tourism cities in South Korea*. Asia Pacific Journal of Tourism Research, 26(4), 2021, pp. 396-414.

⁴ Azis, N., Amin, M., Ghan, S. And Aprilia, C., *How smart tourism technologies affect tourist destination loyalty*, Journal of Hospitality and Tourism Technology, 2020 Vol. 11 No. 4, pp. 603-625.

⁵ Koo, C., Kwon, J., Chung, N., & Kim, J. *Metaverse tourism: Conceptual framework and research propositions*. Current Issues in Tourism, 2023.



AI generated -
https://www.magnific.com/premium-ai-image/abstract-double-exposure-image-person-running-depicting-motion_204964993.htm#fromView=image_search_similar&page=2&position=18&uuid=5bd3692b-092b-4771-9f74-0a5465c16039&query=innovazione+sociale+nella+welfare+SPORT

Il Voucher Sportivo in Campania: un modello di innovazione sociale nel welfare

di Anna Paola Voto

Direttore Generale della Fondazione IFEL Campania

Abstract

Il presente contributo analizza l'iniziativa dei voucher sportivi promossa dalla Regione Campania, un intervento innovativo di welfare mirato a garantire l'accesso allo sport per i minori tra i 6 e i 15 anni appartenenti a famiglie con redditi medio-bassi.

A partire dall'analisi del contesto territoriale – caratterizzato da un evidente divario rispetto al Nord Italia per diffusione della pratica sportiva – vengono illustrati gli aspetti normativi, operativi e i risultati conseguiti nelle prime due edizioni del programma (2022-2023 e 2023-2024). L'iniziativa, gestita dall'Agenzia Regionale Universiadi per lo Sport (ARUS), ha previsto l'erogazione di voucher fino a 1.600 euro per nucleo familiare, coinvolgendo oltre 1.300 associazioni sportive dilettantistiche e raggiungendo complessivamente più di 16.000 beneficiari.

I risultati evidenziano un impatto positivo sia sul piano sociale – con un aumento significativo della partecipazione sportiva giovanile e una maggiore inclusione – che su quello economico, grazie al sostegno alle realtà sportive locali. Lo stanziamento complessivo per le prime due edizioni ha raggiunto i 7 milioni di euro, confermando l'impegno della Regione nel promuovere lo sport come strumento di crescita personale e coesione sociale.

La dimensione giuridica del welfare sportivo

Come noto, originariamente, nel testo della Costituzione italiana del 1948 non era presente alcun riconoscimento esplicito alla tutela dell'attività sportiva; difatti, sebbene fosse piuttosto diffuso un dibattito¹ sulla promozione della salute e del benessere fisico dei giovani, attraverso il ripristino e la costruzione di strutture adeguate all'attività motoria, le difficili condizioni socioeconomiche post-belliche, spostavano l'attenzione su temi più urgenti, come l'economia e l'organizzazione dello Stato. Dopo oltre settant'anni la legge costituzionale n. 1 del 26 settembre 2023 ha riconosciuto ufficialmente il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme, sancendo così il riconoscimento del ruolo dello sport nella società italiana e nella salute pubblica, anche come mezzo equo per l'inclusione e la crescita dell'individuo e delle comunità. La modifica dell'articolo 33 della Costituzione italiana, con l'introduzione del comma 7, riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme, evidenziando l'importanza della pratica sportiva come elemento valoriale e di indispensabile contributo per gli individui e le aggregazioni sociali.

Si è trattato di un traguardo giunto al termine di un lungo percorso, iniziato oltre venticinque anni fa, che ha visto il superamento del focus sull'inserimento di un "diritto all'attività sportiva e ricreativa" all'interno dell'articolo 32 della Costituzione, accanto al diritto alla salute, per avallare l'idea di collocare lo sport proprio nell'articolo 33, considerandolo un'"attività libera" al pari dell'arte e della scienza. Questa prospettiva ha consentito che si passasse dal riconoscimento di un "diritto allo sport" a un più generale riconoscimento del "valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva", con un concomitante spostamento di attenzione dal diritto individuale del cittadino all'interesse collettivo dello Stato nel promuovere e valorizzare lo sport. La scelta di intervenire sull'articolo 33 fu motivata dal fatto che il suo contenuto, già ampio e diversificato (arte, scienza, istruzione, alta cultura), appariva più adatto a comprendere tutte le dimensioni dello sport rispetto all'articolo 32, focalizzato unicamente sulla salute.

L'espressione del comma 7 "La Repubblica riconosce" è significativa e richiama l'articolo 2 della Costituzione, suggerendo che l'attività sportiva sia una realtà "pre-esistente" e, in un certo senso, "pre-giuridica" di cui la Repubblica prende atto, offrendo al contempo tutela e promozione².

La locuzione "attività sportiva in tutte le sue forme" è da intendersi in senso ampio, comprendendo sia lo sport agonistico che quello dilettantistico, amatoriale, organizzato e non organizzato, includendo anche l'attività motoria. Questa interpretazione è supportata dal riferimento, nel dossier illustrativo, a leggi che promuovono l'attività motoria nelle scuole primarie e il diritto alla pratica sportiva per i minori. La definizione di "sport" adottata dal legislatore sembra avvicinarsi a quella contenuta nella Carta Europea dello Sport, che include qualsiasi forma di attività fisica volta al miglioramento della condizione fisica o psichica, allo sviluppo delle relazioni sociali o all'ottenimento di risultati competitivi. Inoltre, l'inserimento dello sport in Costituzione si lega ai concetti di "Sport per tutti", "Sport di tutti"

¹ I Padri costituenti nel 1946, nel redigere la Carta, intesero prendere le distanze dalla valorizzazione di un certo modello sportivo che durante il fascismo era stato funzionale alla propaganda di regime per affermare la superiorità razziale e celebrare l'attitudine alle azioni belliche. L'unico intervento legato allo sport durante i lavori dell'Assemblea Costituente risale al 19 aprile 1947, quando il deputato Giuliano Pajetta sottolineò l'importanza dello sport come tutela della salute infantile, prendendo le distanze dall'uso marziale che ne era stato fatto. Oggi, quella visione appare superata, e lo sport è riconosciuto come uno strumento di inclusione, pace, salute e qualità della vita. Cfr. M. Berruto, *Viene l'ora di portare lo sport in Costituzione*, in "Avvenire", 8 dicembre 2021.

² Sebbene la definizione di "pre-giuridica" possa essere oggetto di critica, in quanto potenzialmente utilizzabile per contestare l'autonomia dell'ordinamento sportivo, è fondamentale riconoscere la natura giuridica dell'attività sportiva nel suo specifico ordinamento

e “Sport di cittadinanza”: il primo promuove la pratica sportiva come disciplina educativa non necessariamente competitiva; il secondo riconosce la pratica sportiva come un diritto di tutti i cittadini, indipendentemente dalle loro condizioni; invece, l’espressione “Sport di cittadinanza” ambisce a identificare un vero e proprio diritto soggettivo in capo a ogni cittadino. Nonostante il riconoscimento del “valore dello sport”, la reale portata precettiva della norma sembrerebbe dipendere dalle azioni messe in atto a livello governativo e legislativo che potranno chiarire se lo “sport di cittadinanza” debba essere considerato un riferimento a istanze collettive o un diritto individuale effettivamente tutelabile³.

Il significato dell’attività sportiva va a strutturarsi su tre principali ambiti: educazione, socialità e benessere, che vengono trattati come equivalenti tra loro, senza stabilire un ordine gerarchico⁴.

Il riferimento all’importanza educativa, sociale e sanitaria sembrerebbe dimostrare la volontà di considerare nella normativa ogni aspetto dello sport con un inserimento nell’articolo 33 della Costituzione che parrebbe rispondere ad una portata più ampia, dato che annovera promozione e tutela di arte, scienza e istruzione. È molto probabile che la volontà di evitare contraddizioni con l’articolo 32 (che riguarda il diritto alla salute) e l’intento di enfatizzare la dimensione “individuale” abbiano condotto a questo tipo di scelta⁵.

Tuttavia, vi è chi ritiene che, ben prima che venisse positivizzata in Costituzione, la tutela del diritto allo sport potesse considerarsi un’attività, sebbene indirettamente, costituzionalmente garantita poiché funzionale alla realizzazione di altri diritti fondamentali che risulterebbero intrinsecamente connessi alla pratica sportiva come: il diritto alla salute, la libertà di associazione, il diritto alla non discriminazione, il diritto a svolgere la propria personalità all’interno delle formazioni sociali⁶. Indubbiamente va da sempre considerato primario il nesso tra il diritto alla salute di cui all’art. 32. Cost. e lo svolgimento dell’attività sportiva per tutelare o migliorare la propria integrità psichica e fisica. A livello europeo, non a caso, si iniziava, in tempi non sospetti, a trattare lo sport come un diritto riconosciuto in capo ad ogni individuo e strettamente legato al diritto fondamentale alla salute. Ciò è testimoniato, innanzitutto, dalle disposizioni contenute in atti che non appartengono ai Trattati; in tal senso, si ricorda la Carta Europea dello Sport per tutti del 1975, che sancisce che “ognuno ha il diritto di praticare sport”, riconoscendolo come “un importante fattore per lo sviluppo umano”⁷. Nel 2007, anche il noto Libro bianco sullo sport, è entrato in vigore a sostenere che “...le istituzioni europee hanno riconosciuto la specificità del ruolo svolto dallo sport nella società europea...in termini di salute...”⁸.

Di fatto, la promozione dello sport sembrerebbe aver rivestito, da sempre, un ruolo fondamentale per il welfare sociale, proprio in ragione della significativa contribuzione alla tutela

³ L. Santoro, *L’inserimento dello Sport in Costituzione: prime osservazioni*, in “Diritto dello Sport”, vol. 4, 2, 2023, pp. 14-23.

⁴ Si evidenzia l’aspetto educativo legato alla crescita e alla formazione dell’individuo, come indicato dall’articolo 33 (dedicato all’istruzione). Lo sport viene altresì associato al valore sociale, poiché viene spesso visto come strumento di aggregazione e inclusione per persone in condizioni di svantaggio o marginalità. Inoltre, nella società industrializzata e post-informativa, la salute viene vista come una conseguenza della pratica motoria, per cui viene assunto come un bene da tutelare attraverso la riconquista o la conservazione dell’equilibrio psicofisico.

⁵ N. Lovecchio, *Lo sport nella costituzione italiana: un inizio che deve prendere forma per un welfare sportivo*, in “Formazione & Insegnamento”, 22, 1S, 2024, pp. 13-14.

⁶ Il diritto di esercitare lo sport è ontologicamente legato a taluni diritti inviolabili: il diritto di raggiungere e migliorare il benessere psico-fisico, il diritto di esprimere la propria personalità attraverso lo sviluppo delle relazioni sociali ed il conseguimento dei risultati sportivi, la libertà di integrarsi in associazioni sportive, il diritto di non essere discriminati soprattutto per ragioni di tipo razziale ed etnico.

⁷ Inoltre, il Consiglio d’Europa ha adottato diverse raccomandazioni e risoluzioni in cui viene sottolineata la funzione fondamentale dello sport come strumento per lo sviluppo e il mantenimento del benessere fisico e mentale (e quindi della salute) dell’individuo.

⁸ T. Pensabene Lioni, *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in “Diritto amministrativo”, 3, 2012, pp. 425-433.

e alla prevenzione della salute oltreché all'inclusione sociale⁹.

Le attività motorie e sportive sono strumenti fondamentali per migliorare il benessere fisico e mentale, non a caso è stato provato che la pratica regolare, sia attraverso sport di gruppo che individuali, semplici attività ludiche e fisico-motorie come i giochi all'aperto, possa determinare negli individui un incremento di fiducia nelle proprie capacità, uno sviluppo dell'autostima ed una facilitazione delle relazioni sociali; non va altresì trascurato l'apporto a una maggiore tolleranza allo stress e a una minore predisposizione a disturbi come ansia e depressione.

Numerosi studi evidenziano gli effetti benefici, sul piano individuale e relazionale, della pratica costante di sport. Soprattutto per i minori e le giovani generazioni, sono tanti i riscontri positivi in relazione al mantenimento della salute mentale e sulla prevenzione di malattie cardiovascolari, diabetiche e crisi ipertensive, che tendono a manifestarsi già in età infantile, soprattutto in correlazione a condizioni di sovrappeso e obesità¹⁰. L'educazione fisica e lo sport, integrati nei percorsi scolastici, svolgono un ruolo fondamentale nell'accompagnare gli individui dalla prima infanzia all'università, giocando un ruolo chiave nei processi educativi e istituzionalizzando uno stile di vita sano¹¹. La riduzione, grazie allo sport, di malattie croniche¹² inevitabilmente migliora la qualità della vita e la longevità.

La pratica sportiva costituisce un catalizzatore fondamentale di inclusione nei contesti educativi. L'inclusione generata dallo sport mira a garantire che tutti i bambini, indipendentemente dalle loro abilità e dalla loro condizione socioeconomica e culturale¹³, siano educati nello stesso ambiente a condizioni paritarie, soddisfacendo i loro bisogni di apprendimen-

⁹ Dal punto di vista concettuale, lo sport ha visto un ampliamento di significato, anno dopo anno, con una crescente valorizzazione della sua dimensione educativa, inclusiva e sociale, superando la mera ascrizione al concetto di prestazione competitiva.

¹⁰ P. Oja, P. Kelly, E. M. Murtagh, M. H. Murphy, C. Foster, S. Titze, *Effects of frequency, intensity, duration and volume of walking interventions on CVD risk factors: A systematic review and meta-regression analysis of randomised controlled trials among inactive healthy adults*, in "British Journal of Sports Medicine", 52(12), pp. 769-775.

¹¹ F. Casolo, D. Coco, *Articolo 33, Comma 7 della Costituzione italiana: circa lo sport e le attività sportive*, in "Formazione & Insegnamento", XXII, 1S, 2024, pp. 9-10. Si veda sull'importanza dell'educazione motoria per i minori in ambito scolastico: M. Valentini, A. Mercatelli, *Motor activity and the effects on development in evolutionary age*, in "Italian Journal of Health Education, Sports and Inclusive Didactics", 1, 2021, pp. 22-31.

¹² "È universalmente riconosciuto che la pratica sportiva possiede potenzialmente formidabili valori educativi; pertanto, tutte le persone coinvolte a vario titolo nel mondo dello sport, soprattutto giovanile devono sentirsi particolarmente responsabilizzate, perché si assumono anche un implicito ruolo formativo, molto importante. Non bisogna infatti dimenticare che l'età dello sviluppo rappresenta un periodo di crescita di adattamento di rilevanza cruciale nell'impostare abitudini corrette (comportamentali, igieniche, alimentari), sulle quali si basano molte strategie preventive di patologie di pertinenza non solamente pediatrica, come per esempio allergia, obesità, il diabete, l'ipertensione, le neoplasie eccetera. L'attività motoria svolta nell'età evolutiva deve essere curata con grande attenzione, distinta da quella dell'adulto (che ha un fisico già definitivamente strutturato) adeguata alle caratteristiche psicofisiche di un individuo che cresce; bisogna infatti tenere conto del fatto che un bambino e un adolescente non sono un uomo in scala più o meno ridotta, bensì entità biologiche con precise variabili individuali (età, attitudini, esperienza, potenziale genetico, costituzione, velocità di accrescimento, maturazione sessuale e così via) in continua evoluzione". Cfr. C. Napolitano, *Lo sport che fa bene al tuo bambino*, Sperling & Kupfer, 2013, pp. 7 e ss.

¹³ "Il contesto familiare è fondamentale per l'adozione di stili di vita più o meno salutaris, specialmente nel periodo della crescita quando i ragazzi si trovano ad apprendere i comportamenti individuali anche attraverso l'osservazione dei modelli familiari. L'associazione tra le abitudini sportive dei genitori e la pratica sportiva dei figli è molto significativa. Sono soprattutto i bambini e i ragazzi di 3-17 anni con entrambi i genitori sportivi a dichiarare di praticare sport (75,2%). Livelli elevati di pratica sportiva si osservano anche quando è solo uno dei genitori a fare sport, in misura maggiore se si tratta della madre piuttosto che del padre (58,9% contro 54,1%) mentre si scende al 31,2% se nessuno dei genitori pratica sport. I membri di una stessa famiglia condividono inoltre lo status socio-economico a cui spesso sono associate diverse opportunità e propensioni ad assumere comportamenti e stili di vita. Nel 2021 praticano sport il 49% dei bambini e giovani che vivono in famiglie con ottime o adeguate risorse economiche e il 39,8% di quelli che hanno situazioni economiche familiari più svantaggiate. Anche il contesto culturale della famiglia incide sulla pratica sportiva. I giovani che hanno genitori con titolo di studio alto si dedicano allo sport nel 57,9% dei casi. La quota scende al 45,5% se i genitori possiedono un diploma di scuola superiore e si attesta ad appena il 29,6% quando i genitori non sono andati oltre la licenza di scuola media dell'obbligo". Si tratta di dati rilevati dall'ISTAT che rivelano come la pratica sportiva dei minori sia condizionata dalle circostanze socioeconomiche e culturali del nucleo familiare: ISTAT, *Sport, attività fisica, sedentarietà*, 2022, pp. 5-6.

to, anche di abilità sociali e relazionali, oltretutto di appartenenza.

Lo sforzo di promuovere uno “sport per tutti” equivale a consentire a ciascuno di intraprenderlo secondo le proprie condizioni di partenza: la pratica sportiva per persone con disabilità o qualsiasi altra forma di deficit fisico, psichico, sociale o economico deve essere parte di un paradigma che pone le basi per il riconoscimento dell’identità comune e della conseguente inclusione sociale. La promozione delle attività sportive passa per la garanzia, a tutti coloro che si avvicinano allo sport e alla pratica motoria, di raggiungere un livello base di abilità tecniche, di provare piacere nell’impegno e negli sforzi compiuti e di non essere esclusi perché considerati, per qualsiasi ragione, “meno adatti”. Il concetto di Comunità di Pratica Sportiva (CdPS) sottolinea come la pratica sportiva possa generare comunità con difese immunitarie sociali per migliorare la qualità della vita delle persone, basandosi sulla collaborazione tra pari e sull’apprendimento situato¹⁴.

Nonostante l’importanza diffusamente riconosciuta al diritto allo sport, in Italia sembrerebbe persistere una disparità territoriale nello sviluppo delle attività sportive, una sorta di vera e propria “questione meridionale” dello sport¹⁵. L’analisi del cosiddetto Indice di Sportività (IdS) evidenzerebbe un divario significativo tra il Nord e il Mezzogiorno in termini di quantità e qualità dello sport praticato e di diffusione sul territorio posto che svariati fattori storici, economici e sociali hanno ostacolato lo sviluppo di associazioni sportive e comunità di pratica sportiva nel Sud Italia. L’implementazione omogenea del nuovo dettato costituzionale sull’attività sportiva su tutto il territorio nazionale è fondamentale per superare questa disparità e riconoscere pienamente lo sport come mezzo di educazione di massa e strumento di welfare sociale.

In definitiva, lo sport rappresenta uno strumento davvero potente per migliorare il welfare sociale, contribuendo, in modo significativo, alla salute fisica e mentale, all’inclusione sociale e allo sviluppo di comunità attive e coese¹⁶. Diviene, pertanto, oggi più che mai, cruciale promuovere e sostenere l’integrazione della pratica sportiva in tutti i contesti, garantendo pari opportunità di accesso e partecipazione per tutti gli individui, soprattutto i più piccoli, superando ogni tipo di disparità territoriale esistente.

Il caso del voucher sportivo, che si andrà ad illustrare in seguito, sembrerebbe costituire un emblematico esempio di politica regionale di welfare sportivo¹⁷, poiché capace, attraverso la capacità inclusiva della pratica sportiva e dell’educazione fisica, di promuovere lo sviluppo personale e sociale dei minori in Campania, soprattutto quelli più a rischio, favorendo, in piena linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, la costruzione di una società più sostenibile, equa e inclusiva¹⁸.

¹⁴ Del resto, non solo ormai nell’ordinamento italiano, ma anche a livello internazionale, numerose dichiarazioni e iniziative riconoscono e diffondono il valore educativo dello “sport per tutti”. L’UNESCO, negli anni, ha gradualmente assunto un ruolo preminente nel plasmare la politica globale relativa alla pratica sportiva, con la Carta internazionale del 1978 che ha sancito lo sport come “diritto fondamentale per tutti”, mentre la recente Agenda 2030, tra gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, ha evidenziato come lo sport possa contribuire a promuovere un ambiente equo, accessibile e sostenibile, agendo come piattaforma per raggiungere risultati di sviluppo più ampi

¹⁵ F. B. Castaldo, P. Mango, *Una questione meridionale anche nello sport? Il caso Napoli*, in “Formazione & Insegnamento”, XXII, 22, 1S, 2024, pp. 23-27.

¹⁶ “L’inattività fisica e gli stili di vita sedentari sono considerati uno dei principali fattori di rischio per la salute, causa di diverse patologie fisiche e psichiche nonché di emarginazione sociale. La ricerca scientifica sta orientando i propri sforzi su più fronti, inclusa la definizione di strategie di pianificazione e progettazione specificatamente orientate a promuovere l’attività fisica nei contesti urbani”. Cfr. M. Cognigni, M. P. Vettori, *Spazio, Sport, Società. La pratica sportiva nel progetto dello spazio pubblico contemporaneo*, in “Techne”, 19, 2020, p. 145.

¹⁷ C’è chi ritiene che, proprio a partire dalla novità costituzionale dell’art. 33, “che finalmente riconosce la dimensione sportiva come un fatto della vita”, si sia determinata una condizione “utile e favorevole per realizzare un reale welfare sportivo”. Cfr. N. Lovecchio, *Lo sport nella costituzione italiana: un inizio che deve prendere forma per un welfare sportivo*, cit., 16.

¹⁸ G. Greco, L. Poli, A. Petrelli, F. Fischetti, S. Cataldi, *Educazione fisica e sport: un percorso verso l’inclusività, l’eguaglianza e lo sviluppo sostenibile*, in “Formazione & Insegnamento”, XXII, 2024, 219-220.

Politiche pubbliche sportive: sviluppo e valutazione d'impatto

L'inattività fisica e gli stili di vita sedentari sono considerati uno dei principali fattori di rischio per la salute, causa di diverse patologie fisiche e psichiche nonché di emarginazione sociale. La ricerca scientifica sta orientando i propri sforzi su più fronti, inclusa la definizione di strategie di pianificazione e progettazione specificatamente orientate a promuovere l'attività fisica nei contesti urbani¹⁹. Negli ultimi anni la pratica sportiva è stata testimone di una rapida e profonda trasformazione²⁰. Lo sport rappresenta oggi dunque uno dei principali elementi in tema di politica pubblica, in ragione di una sua duplice valenza: la capacità di coinvolgimento di fasce e categorie di popolazione sempre più ampie e il ruolo centrale che può assumere all'interno dei meccanismi di educazione alla salute, fisica e sociale, di una comunità. Alla base di tale obiettivo si pone la sempre più evidente la necessità di promuovere l'attività fisica quale parte integrante di uno sviluppo urbano che favorisca l'attività sportiva nel generale ridisegno degli spazi pubblici, come chiaramente delineato dal documento *Physical Activity Strategy for the European Region*²¹, della World Health Organisation²².

Il fenomeno di fondo alla base di questo processo è la continua riduzione del tempo di lavoro nel corso del ventesimo secolo e il contemporaneo aumento del tempo libero che nelle società ad alto livello di reddito è dedicato in parte sempre più rilevante alla pratica sportiva diretta o alla fruizione passiva – diretta o attraverso la televisione – di spettacoli sportivi²³.

Lo sport suscita l'interesse della grande maggioranza dei cittadini europei e adempie un importante ruolo sociale, complementare alla sua dimensione sportiva ed economica, assicurando servizi che sono vitali per il benessere della società. Ai soggetti pubblici, (quali il Comune, la Regione e inclusa l'Unione europea), incombe pertanto una grande responsabilità nel sostegno allo sport²⁴.

La Commissione europea ha avviato un dialogo concreto con le organizzazioni sportive già nel 1991, con il lancio del primo Forum sportivo europeo. Da allora sono divenuti sempre più pressanti gli inviti rivolti alla Commissione per un suo maggiore coinvolgimento in questo settore a livello europeo. Nel 2005 la Commissione ha istituito un quadro di consultazione con il movimento sportivo e gli Stati membri denominato «L'UE e lo sport: rispondere in maniera adeguata alle aspettative»²⁵.

¹⁹ Si veda a tal proposito Cognigni, M., & Vettori, M. P. (2020). Spazio, Sport, Società. La pratica sportiva nel progetto dello spazio pubblico contemporaneo. *TECHNE-Journal of Technology for Architecture and Environment*, 19, 142-152 e Faroldi, E., & Battaglia, S. (2022). Sport è città. L'architettura e l'infrastruttura sportiva quali motori di rigenerazione urbana. In *Sport e spazi umani: dalla forma all'evento* (pp. 27-40). Tuga Edizioni.

²⁰ Se prima gli atleti erano soprattutto giovani e l'obiettivo naturale era la partecipazione a gare anche non professionistiche, oggi l'attività fisica è intesa come mezzo per raggiungere condizioni di benessere psico-fisico e socialità da fasce di utenza sempre più allargate.

²¹ World Health Organisation, (2015), *Physical activity strategy for the WHO European Region 2016-2023*, World Health Organisation Regional Office for Europe, Copenhagen.

²² Inoltre, il recente programma *Health in Public Spaces* di Urbact (2017), pone infatti tra le principali sfide per l'amministrazione pubblica l'obiettivo di rendere i propri cittadini fisicamente attivi attraverso azioni di rigenerazione urbana basate su un approccio multidisciplinare che integri innovazione digitale, coesione sociale e infrastrutturazione, fisica dei contesti cittadini, favorendo l'accessibilità e la prossimità alle infrastrutture sportive "avvicinandole" all'utente.

²³ Questo nuovo settore di attività è stato oggetto di sempre maggiori investimenti monetari, sicché in un lungo cammino che corre lungo tutto il secolo la relazione fra sport ed economia è diventata sempre più stretta, fino a far prevedere che quasi tutta l'attività sportiva sarà in futuro organizzata secondo regole di mercato, nonostante le continue tensioni fra gli aspetti simbolici e sociali che essa conserva e i condizionamenti dettati dalle ferree esigenze dei bilanci pubblici

²⁴ Ciò è stato riconosciuto al più alto livello pubblico europeo in diverse prese di posizione politiche, quali la Dichiarazione di Amsterdam del 1997 e la Dichiarazione di Nizza del 2000.

²⁵ All'interno di tale quadro i soggetti governativi e non governativi hanno altresì chiesto alla Commissione di intensificare la promozione dello sport europeo e delle sue peculiarità nel processo decisionale dell'UE, nonché di assi-

Il Libro bianco mira in particolare a integrare lo sport nelle altre politiche dell'UE e a porre le condizioni per una migliore governance dello sport europeo fornendo indicazioni per l'applicazione delle norme comunitarie. Alla luce del mandato conferito alla Conferenza intergovernativa dal Consiglio europeo del giugno 2007 di inserire nel trattato una disposizione relativa allo sport, la Commissione può, se necessario e opportuno, indicare ulteriori passi da compiere nel contesto di una nuova disposizione del trattato.

Il tema della pratica sportiva dei bambini dal punto di vista dei diritti è largamente sotto-rappresentato nella letteratura scientifica così come nelle politiche pubbliche. Infatti, le scienze sociali hanno cominciato solo di recente ad occuparsi dello sport come fenomeno di azione collettiva²⁶.

È ormai senso comune che l'attività sportiva abbia assunto una dimensione economica progressivamente crescente nelle economie dei paesi sviluppati da quando, alla fine degli anni Sessanta, dapprima negli Stati Uniti e successivamente nei Paesi europei, essa è stata sempre più strutturata seguendo criteri di profitto, attraverso organizzazioni manageriali, ed estendendo la logica di mercato ad attività precedentemente impostate secondo criteri del tutto diversi.

L'evoluzione del ruolo dello sport nelle politiche pubbliche, da semplice attività ricreativa a strumento strategico di welfare e sviluppo sociale, ha reso necessaria l'adozione di un approccio sistematico alla misurazione del suo impatto. In questo contesto di crescente rilevanza multidimensionale dello sport, la valutazione diventa elemento imprescindibile del ciclo di policy, non più limitata alla sola dimensione economica, ma estesa alle ricadute sociali, sanitarie e di inclusione²⁷. Le politiche pubbliche sportive rappresentano oggi un campo di sperimentazione privilegiato per l'innovazione sociale, in quanto combinano obiettivi di salute pubblica, coesione sociale e sviluppo territoriale. Questa pluralità di finalità richiede strumenti valutativi sofisticati, capaci di cogliere la complessità degli effetti generati e di informare efficacemente il processo decisionale pubblico²⁸.

Il passaggio fondamentale dalle politiche sportive alla loro valutazione si configura quindi come un percorso di trasformazione della governance pubblica in senso *evidence-based*: solo attraverso una rigorosa analisi dell'impatto generato è possibile legittimare l'investimento pubblico in ambito sportivo e orientare le risorse verso gli interventi più efficaci. Per questo motivo, la valutazione non rappresenta semplicemente una fase conclusiva del ciclo di policy, ma costituisce un elemento strutturale dell'intero processo di progettazione, implementazione e ridefinizione delle politiche²⁹. Questo approccio integrato permette di superare la visione tradizionale che considera lo sport come un ambito separato di policy, riconoscendone invece il valore trasversale e la capacità di contribuire al raggiungimento di obiettivi sistemici di benessere collettivo. La valutazione d'impatto diventa così lo strumento attraverso cui rendere visibile e misurabile questo contributo, facilitando il consolidamento dello sport come priorità nell'agenda politica e nei bilanci pubblici³⁰.

curare una maggiore chiarezza giuridica.

²⁶ Per maggiori approfondimenti si veda Porro, N. (2006). *L'attore sportivo: azione collettiva, sport e cittadinanza*. edizioni la meridiana.

²⁷ Dipartimento Funzione Pubblica Ufficio per la valutazione della performance, Linee guida n. 4/2019: la valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche. Novembre, 2019.

²⁸ Bobbio L., Pomatto G., Ravazzi S. (2017) *Le politiche pubbliche: Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori/Università

²⁹ Sanchietti, Maddalena & Bonomi Savignon, Andrea. (2023). Valutazione partecipativa della performance: stato dell'arte in letteratura e prospettive evolutive. *Evolutionary perspectives of participative performance evaluation: results from a literature review*. AZIENDA PUBBLICA 1/2023.. 1. 57-86

³⁰ Polidori S., Fonović K., La valutazione di impatto sociale (VIS) nei progetti/iniziative finanziati con le risorse dell'art. 72 del codice del Terzo settore: modello generativo di innovazione sociale o modello ancora da definirsi?, Intervento a "XXV Congresso Nazionale AIV", Roma, 20-22 settembre 2023 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/4030>

L'attività di valutazione è un processo complesso di analisi e di stima degli effetti e dei risultati di una politica pubblica³¹ le cui ragioni possono essere diverse e, generalmente, riconducibili a tre aspetti:

- policy³²: la valutazione e il monitoraggio permettono l'introduzione di elementi correttivi in itinere e, nel lungo periodo, la definizione di efficaci politiche pubbliche e/o programmi;
- management: valutare i risultati e l'impatto generato permette di migliorare i processi manageriali e decisionali (imparare dal passato permette una migliore gestione futura);
- accountability esterna³³: rendicontare, alla collettività, l'utilizzo di fondi pubblici per l'implementazione di politiche e/o programmi e il raggiungimento di obiettivi predeterminati.

Un'altra questione da affrontare concerne gli elementi costitutivi di un sistema di valutazione che sono fondamentalmente:

- oggetto della valutazione: una politica pubblica, una riforma, un programma;
- obiettivo: la finalità che la politica/riforma/programma vuole raggiungere;
- dimensione di impatto: macrocategoria di ricaduta/effetto generato (e.g. impatto di innovazione, impatto sociale, impatto tecnologico, impatto economico, etc.);
- indicatore/metrica: fa riferimento all'articolazione della dimensione di impatto in singole ricadute, valutate e misurate attraverso una specifica metrica che può essere qualitativa o quantitativa (i.e. oggetto diretto di raccolta dei dati);
- target: valore che si intende raggiungere nel periodo considerato.

La valutazione può essere condotta:

- ex post*, dunque al termine del ciclo di policy e attraverso l'utilizzo di specifici indicatori;
- in itinere*, monitorando il "parziale" raggiungimento del target attraverso gli indicatori definiti;
- ex ante*, anticipando quali potranno essere i potenziali impatti generati, attraverso attività di forecasting.

In generale è possibile valutare la "qualità" di una politica pubblica, una riforma, un programma considerandone:

- la rilevanza (la politica pubblica, la riforma, il programma risponde ai fabbisogni dei soggetti destinatari?);
- la fattibilità;
- l'efficacia (ha raggiunto/sta raggiungendo gli obiettivi prestabiliti?).
- I destinatari/beneficiari di una politica pubblica, una riforma, un programma di investimento;
- Le risorse finanziarie allocate (e successivamente il loro relativo utilizzo) per l'implementazione di una politica pubblica, una riforma, un programma;
- Gli indicatori (con relativa metrica) da monitorare anche in fase di attuazione di una politica pubblica, una riforma, un programma (per facilitarne, quindi, il monitoraggio in

³¹ Trivellato, U. (2009). La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche. *Istituto per la Ricerca Valutativa delle Politiche Pubbliche*, WP, 1.

³² Si veda Mureddu, F., Osimo, D., Armenia, S., & Onori, R. (2014). Towards Policy-making 2.0 - International Roadmap and case studies on ICT for Governance and Policy Modelling. e Parkhurst, J. (2017) The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence. New York: Taylor & Francis

³³ Si veda Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.

European law journal, 13(4), 447-468. doi:10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x e Fox, J. A. (2015). Social accountability: what does the evidence really say? *World Development*, 72, 346-361.

itinere);

-Il raggiungimento del target distribuendo la percentuale di raggiungimento sull'arco temporale di riferimento (da tale analisi è possibile effettuare un'analisi degli scostamenti per facilitare il monitoraggio in itinere.

L'obiettivo del monitoraggio è quello di fornire un quadro sull'avanzamento complessivo di un Programma di investimento, attraverso il dettaglio di tre livelli di analisi (finanziario, procedurale e fisico) e che ad una lettura integrata forniscono un punto di vista organico sull'Investimento.

Il monitoraggio viene attuato in tre momenti diversi, ex-ante, in itinere ed ex-post. Attraverso l'attività di monitoraggio si indicano gli esiti dell'analisi dal punto di vista finanziario e fisico procedurale dei risultati raggiunti nei Programmi di Investimento.

Nello specifico il monitoraggio è riconducibile a:

- Avanzamento finanziario: avanzamento della spesa pubblica per gli investimenti;
- Avanzamento fisico: analisi delle singole operazioni all'interno dei Programmi di investimento, con attenzione agli interventi realizzati.
- Avanzamento procedurale: focalizzando le verifiche sull'avanzamento degli interventi contrattualizzati e conclusi, mettendo a confronto lo stadio progettuale "di ingresso" di ciascun intervento con la rispettiva situazione in "uscita". Monitorare dunque la complessità del processo che consente di passare dalla fase di "programmazione" alla fase di "attuazione" di un investimento.

In tema valutazione di impatto di una politica pubblica, si procederà nella prossima sezione nell'approfondire attraverso la metodologia del caso di studio³⁴ l'esperimento di welfare sportivo messo in atto in Regione Campania.

Il caso del welfare sportivo in Regione Campania

Il contesto territoriale

Il mondo sportivo risente anche dello storico divario territoriale dell'Italia. Nell'area Nord sono concentrati il 56% degli atleti e il 48% delle società sportive italiane, soprattutto nelle regioni del Nord-Ovest. La Campania oggi all'interno della classifica nazionale, in merito all'indice di sportività, si posiziona come media regionale al 71° posto. Nel Centro risiede il 22% degli atleti e operano il 22% delle società sportive. Al Meridione l'incidenza è pari al 22% degli atleti e al 30% delle società sportive.

La Lombardia è in assoluto la regione con il più alto numero di atleti tesserati (806.736) e di società sportive (9.165) e ha un peso pari al 19% del tesseramento nazionale.

Ogni 100.000 abitanti (di 3 anni di età e più) sono presenti in Italia:

- 7.234 Atleti tesserati (nel 2019 erano 7.839 atleti ogni 100.000 abitanti)
- 102 Società Sportive.

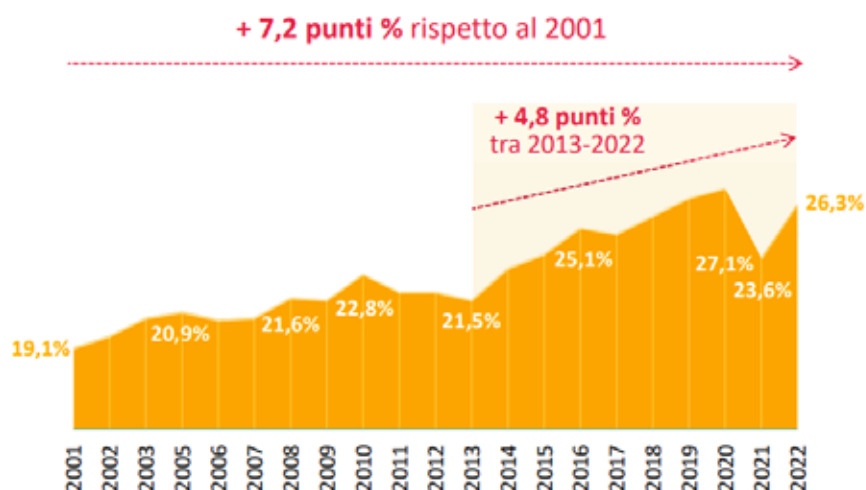
L'indice di densità degli atleti tesserati ogni 100.000 abitanti della VALLE D'AOSTA regione connotata da pendolarismo sportivo, è il più alto ed è il quadruplo rispetto alla Campania, dove è meno diffusa la cultura sportiva (rispettivamente 14.794 vs 3.580 atleti ogni 100.000 ab.).

Fonti autorevoli³⁵ rilevano che 21.396.000 persone (di 3 anni e più) praticano uno o più sport nel proprio tempo libero, di questi 15.837.000 dichiarano di praticare sport con assi-

³⁴ Si veda Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods*: Sage publications.

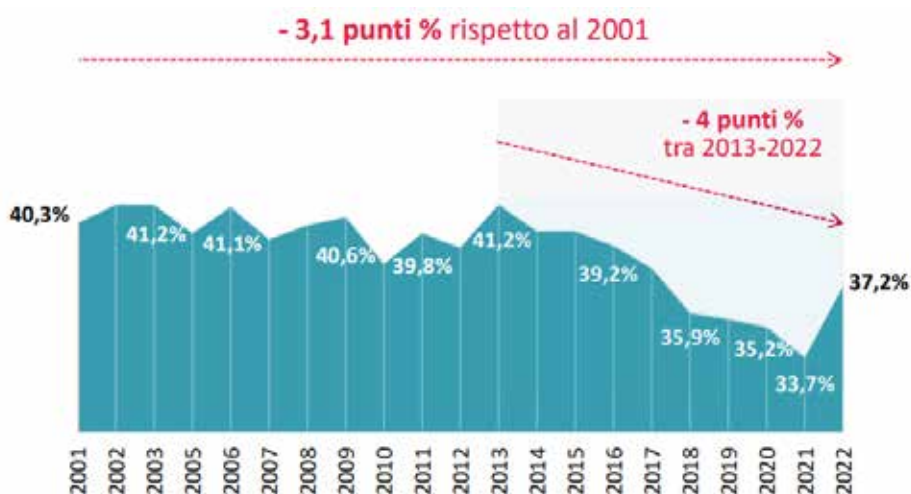
³⁵ ISTAT Attività fisica, sedentarietà e obesità, ISTAT 2024, Indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana". CONI "Numeri dello Sport" 2021-2022 Centro studi e uffici statistici del Comitato Olimpico Nazionale Italiano.

duità e 5.559.000 di svolgere attività sportiva saltuariamente.



Fonte: rapporto CONI “Numeri dello Sport”, 2022

20.583.000 persone (di 3 anni e più) dichiarano di non praticare sport né attività fisica. Tra il 2013 e il 2022 si rilevano oltre 3.500.000 di sedentari in meno nella popolazione italiana.



Fonte: rapporto CONI “Numeri dello Sport”, 2022

Da qui la necessità di continuare ad incentivare e incrementare la pratica sportiva, attraverso l'intervento come quello del voucher sportivo ai minori residenti in Campania, sperimentato nel 2022/2023, i cui dati comparativi saranno disponibili dopo la fase di rendicontazione del progetto e dato il notevole impatto sociale riscosso, è riproposto, nella sua migliorata veste, per l'anno sportivo 2023/2024, come meglio descritto più innanzi.

Il Voucher Sportivo: normativa di riferimento

La Regione Campania, tra i suoi obiettivi, sanciti dallo statuto all'art. 8, “*promuove ogni utile iniziativa per favorire: (omissis....) la pratica delle attività sportive.*”

Con la L.R. 18 del 25 novembre 2013, la Regione, in armonia con i principi della Costituzione

italiana, della Costituzione europea, della Carta europea dello sport e del Codice europeo d'etica sportiva del Consiglio d'Europa, riconosce la funzione sociale dello sport e della pratica delle attività motorie e sportive, ricreative, educative ed agonistiche, per assicurare il mantenimento ed il miglioramento delle condizioni psico-fisiche dei cittadini, nonché il pieno e completo sviluppo della loro personalità. Riconosce alla cultura e alla pratica dello sport e delle attività motorie un ruolo preminente per la formazione educativa dei praticanti, per la costruzione di un sentimento d'integrazione e di appartenenza alla comunità, per lo sviluppo di relazioni sociali fondate sulla solidarietà, il rispetto reciproco e le regole di convivenza civile.

La funzione sociale dello sport è considerata mezzo fondamentale per la tutela della salute dei singoli e per la prevenzione dalle malattie.

La Regione garantisce la libertà della pratica sportiva e combatte ogni forma di limitazione e riconosce nello sport, nelle attività motorie e ricreative e nel diritto al gioco lo strumento fondamentale per la formazione ed il benessere della persona, l'inclusione e la cooperazione tra le comunità, la fruizione dell'ambiente urbano e naturale nella cornice della sostenibilità.

A svolgere funzioni di ente strumentale della Regione Campania in materia di sport³⁶ è l'Agenzia Regionale Universiadi per lo Sport (ARUS)³⁷, che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, dello Statuto *“svolge le attività di interesse regionale in materia di promozione degli eventi e dello sport della Regione, a supporto delle finalità previste dalla legge regionale n. 18/2013 e ss.mm.ii., nel rispetto degli atti di indirizzo e di programmazione regionale nonché delle direttive degli organi di indirizzo della Regione”*³⁸.

L'art. 3 della L.R. 29 dicembre 2020, n. 38 denominato “Interventi in materia di sport e tempo libero”, al comma 7, stabilisce che “Al fine di consentire l'accesso gratuito ad attività sportive ai minori dai sei ai quindici anni mediante l'erogazione di voucher, è disposto uno stanziamento pari ad euro 2.000.000,00 per l'esercizio finanziario 2021 ed euro 2.500.000,00 per ciascun esercizio 2022 e 2023 nell'ambito della Missione 6, Programma 1, Titolo 1 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023”.

Al comma 8. la medesima norma stabilisce che con deliberazione della Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente in materia, sono individuati i criteri e le modalità di erogazione dei voucher in attuazione della presente disposizione³⁹. La prima edizione del Voucher sportivo per i minori ha visto lo stanziamento di 4,5 milioni di euro, con la consegna di 10.438 voucher.

³⁶ a) programmazione, attuazione, manutenzione e gestione dell'impiantistica sportiva;

b) promozione dei valori dello sport in ambito regionale, anche in raccordo con le istituzioni scolastiche ed universitarie;

c) diffusione della pratica sportiva con il coinvolgimento del mondo associativo in ambito sportivo, del CONI e delle Federazioni sportive;

d) valorizzazione a fini sportivi di beni di proprietà regionale;

e) supporto tecnico-amministrativo negli ambiti individuati dalle lettere a), b), c), d) nei confronti di organismi ed enti, in conformità alle vigenti norme in materia di contratti pubblici,

³⁷ Istituita ai sensi dell'articolo 3, della Legge Regionale 29 dicembre 2020, n. 38

³⁸ Con legge regionale n. 5 del 29 giugno 2021, modificativa ed integrativa della L.R. n. 38 del 29/12/2020 l'ARUS ha tra le sue finalità quella di promozione di interventi di conservazione, implementazione delle strutture, miglioramento e messa in sicurezza del patrimonio edilizio sportivo, dei musei celebrativi dedicati allo sport e alle Universiadi. Inoltre, l'ARUS dovrà dare attuazione a quanto previsto dal comma 7 dell'art.3 L.R. n. 38 del 29/12/2020.

³⁹ Con Nota della DG 50.11.00 della Regione Campania prot. n. PG/2021/0574130 del 18/11/2021 si richiede all'ARUS il Piano operativo “Voucher ai minori per l'accesso gratuito all'attività sportiva - articolo 3, commi 7 ed 8, L.R. n. 38/2020”.

Modalità di erogazione e soggetti beneficiari

Il Voucher Sportivo ai minori è dunque una misura destinata alle famiglie, finalizzata all'assegnazione di voucher (importo massimo € 400/persona) ai minori di età compresa tra i 6 e i 15 anni per l'accesso gratuito all'attività sportiva.

La prima edizione risale al mese di ottobre del 2022. L'iniziativa ha come obiettivo principale garantire il diritto allo sport per tutti, con particolare attenzione alle famiglie appartenenti a fasce di reddito medio-basse. L'intento è quello di agevolare queste famiglie nel sostenere le spese di iscrizione e partecipazione dei propri figli a corsi, attività e campionati sportivi organizzati da associazioni e società sportive dilettantistiche.

Un ulteriore scopo è prevenire l'abbandono forzato della pratica motoria e sportiva da parte dei minori compresi tra i 6 e i 15 anni, assicurando loro la possibilità di crescere attraverso esperienze sportive regolari e strutturate. Particolare priorità viene inoltre riservata ai minori con disabilità fisico-motorie, ciechi, sordi e con disabilità intellettive relazionali, al fine di promuovere una piena inclusione e una reale accessibilità alle opportunità sportive.

Come da bando, ancor più dettagliato, previsto per la seconda edizione dei voucher sportivi (2023/2024), è stato stabilito che i soggetti beneficiari ed aventi diritto all'assegnazione dei voucher fossero:

Categoria	Requisiti
Minori che praticano attività sportiva	Residenti in Regione Campania Età compresa tra 6 e 15 anni
Nuclei familiari con fino a tre figli	ISEE non superiore a 17.000 €
Nuclei familiari con quattro o più figli	ISEE non superiore a 28.000 €

e gli importi dei voucher sono stati così stabiliti:

	Importo del voucher
Con un figlio che pratica sport	Fino a 400 €
Con due figli che praticano sport	Fino a 800 €
Con tre figli che praticano sport	Fino a 1.200 €
Con quattro o più figli che praticano sport	Fino a 1.600 €

Condizione necessaria e sufficiente per avere diritto al voucher, è che ovviamente il/i figlio/i deve/devono praticare attività sportiva.

Alcuni esempi pratici per comprendere il meccanismo e i benefici concessi:

Nucleo familiare	Condizione	Importo massimo del voucher
Con 1 figlio	Il figlio pratica sport	€400,00
Con 2 figli	Entrambi i figli praticano sport	€800,00
Con 2 figli	Solo un figlio pratica sport	€400,00

Nucleo familiare	Condizione	Importo massimo del voucher
Con 4 figli	Tutti i figli praticano sport	€1.600,00

In caso venisse presentata una spesa inferiore all'importo nominale del voucher, il voucher verrebbe riproporzionato ed erogato a concorrenza della spesa effettivamente sostenuta. Non viene rimborsata la spesa eccedente il valore massimo del voucher concesso.

Il voucher può essere utilizzato esclusivamente per l'iscrizione e la partecipazione alle attività sportive delle associazioni e società sportive dilettantistiche, con sede legale in Campania, affiliate a Federazioni Sportive, Discipline Sportive Associate, Enti di Promozione ed Associazioni Benemerite riconosciute rispettivamente dal Coni (Comitato Olimpico Nazionale Italiano) in quanto Ente Pubblico che sovrintende sulle attività destinate alle persone normodotate, e dal CIP (Comitato Italiano Paraolimpico) in quanto Ente Pubblico che sovrintende sulle attività sportive per persone con disabilità fisico-motoria, cieca, sorda e intellettiva relazionale. Le associazioni e società sportive dilettantistiche devono essere iscritte nell'apposito Registro Coni, per chi svolge attività rivolta a minori normodotati, e nel Registro Paralelo Cip per chi svolge attività rivolta a minori con disabilità.

Al fine di consentire l'accesso gratuito ad attività sportive ai minori dai sei ai quindici anni mediante l'erogazione di voucher (La prima Edizione bandita nell'ottobre del 2022), la Regione Campania ha stanziato per l'anno 2023 euro 2.500.000.

1° EDIZIONE - ANNO SPORTIVO 2022/2023

Descrizione	Dettaglio
Importo totale	€ 4.500.000,00
Fonte di finanziamento	L.R. n. 38 del 29/12/2020 - Bilancio regionale
Istanze pervenute	12.500
Istanze ammesse	10.400

BENEFICIARI PER PROVINCIA

NAPOLI	6000
SALERNO	2050
CASERTA	1290
AVELLINO	700
BENEVENTO	360

TOTALE	ca. 10.400
---------------	-------------------

A.S. ADERENTI 2022/2023

NAPOLI	279
--------	-----

SALERNO	136
---------	-----

CASERTA	75
---------	----

AVELLINO	54
----------	----

BENEVENTO	34
-----------	----

TOTALE	578
---------------	------------

L'ARUS, in virtù delle sue funzioni, ha invitato le Associazioni/Società Sportive Dilettantistiche (ASD/SSD), affiliate al CONI Campania nel 2022 e riaffiliate nel 2023, a partecipare all'assegnazione dei Voucher Sportivi, con lo scopo di agevolare le famiglie che appartengono a fasce di reddito medio-basse nel sostenere le spese di iscrizione dei propri figli a corsi, attività e campionati sportivi organizzati da associazioni e società sportive dilettantistiche e scongiurare il forzato abbandono della pratica motoria e sportiva dei minori che rientrano nella fascia di età compresa tra i 6 e i 15 anni. Inoltre, l'ARUS, al fine di ampliare la short list delle associazioni che avevano manifestato la loro candidatura, in data 21/10/2022 ha riaperto i termini per le candidature, aumentando a n. 929 il numero delle ASD/SSD presso le quali i beneficiari potranno utilizzare il voucher sportivo.

Per l'anno sportivo 2023/2024 l'elenco delle associazioni così formato, è stato visibile in un menù a tendina all'interno della piattaforma digitale per consentire ai beneficiari potenziali di scegliere più agevolmente quella più adatta alle proprie esigenze.

Il Piano 2023-2024 con lo stanziamento di euro 2.500.000,00 ha coperto il fabbisogno di oltre 5.429 voucher sportivi.

2° EDIZIONE - ANNO SPORTIVO 2023/2024

Voce	Dettaglio
Stanziamento totale	€ 2.500.000,00
Fonti di finanziamento	- L.R. n. 18 del 29/12/2022 - Bilancio regionale - FSE+ 2021-2027
Minori beneficiari effettivi (comunicato successivo)	49.000

Per aumentare la capillarità dell'offerta sportiva ai minori beneficiari, il bando per l'anno 2023/2024, grazie alla sinergia con il CONI, il CIP e le Federazioni Sportive regionali, ha

utilizzato un elenco di società sportive di circa 1.300 associazioni diffuse sul territorio campano.

A.S. ADERENTI 2023/2024

NAPOLI	610
SALERNO	313
CASERTA	202
AVELLINO	102
BENEVENTO	89
TOTALE	1316

Implementazione ed impatto

È stato quindi avviato un progetto di straordinario impatto, che ha incrementato in Campania l'attività fisica e sportiva e dunque la promozione dei suoi valori civici e sociali, favorendo l'inclusione sociale, svolgendo un ruolo rilevante nel miglioramento del benessere psichico e nella prevenzione e trattamento del disagio alla vita pubblica nelle diverse fasce d'età, soprattutto durante lo sviluppo giovanile, generando un contrasto all'emarginazione e alle discriminazioni di ogni genere e favorendo l'integrazione delle minoranze e dei gruppi sociali più vulnerabili. Si sono diffuse ulteriormente prassi e cultura per l'adozione di stili di vita "sani e corretti".

In particolare, l'importanza di attivare in Campania la rete di sicurezza che lo sport può rappresentare per i ragazzi che si trovano ai margini della società, ha comportato un forte impegno istituzionale che la Regione Campania, anche con lo stanziamento delle somme di cui all'art. 3 della L.R. 29 dicembre 2020, n. 38, comma 7, ha assicurato ai propri cittadini. In concomitanza al raggiungimento degli obiettivi, tale progetto misura i risultati attesi in termini di impatto per quanto attiene a: la partecipazione dei minori alla pratica sportiva nella fascia di età compresa tra i 6 e i 15 anni; la scoperta di nuovi talenti sportivi; lo sviluppo di comportamenti tesi ad uno stile di vita sano; la soddisfazione dei beneficiari rispetto ai servizi ricevuti; l'incremento delle iscrizioni alle attività sportive presso le Associazioni/Società Sportive Dilettantistiche (ASD/SSD), affiliate al CONI Campania.

La Regione Campania ha dunque implementato con il voucher sportivo un paradigma innovativo di welfare territoriale, superando l'approccio assistenzialista tradizionale per abbracciare un modello fondato su partecipazione attiva e co-progettazione tra attori pubblici e privati. L'iniziativa rappresenta un esempio concreto di innovazione sociale applicata alla governance pubblica,

L'esperimento innovativo ha riguardato di certo una innovazione di processo con l'introduzione di una piattaforma informatica per la gestione dei voucher che ha digitalizzato l'intero ciclo di erogazione, dalla candidatura delle ASD/SSD alla scelta da parte dei beneficiari, fino alla rendicontazione. Questo sistema ha rivoluzionato l'accessibilità del servizio, eliminando barriere burocratiche e garantendo trasparenza nell'allocazione delle risorse pubbliche.

A tale aspetto si affianca anche una innovazione di sistema, poiché il progetto ha costruito un ecosistema collaborativo tra istituzioni pubbliche (Regione Campania e ARUS), organiz-

zazioni sportive (1.300+ ASD/SSD), e famiglie, generando valore condiviso attraverso un approccio *multi-stakeholder*. Ed in effetti l'evoluzione tra la prima e la seconda edizione dimostra la capacità di apprendimento istituzionale e adattamento progressivo alle esigenze del territorio.

L'iniziativa si distingue anche per l'attenzione alla valutazione d'impatto multidimensionale che si traduce in un impatto sociale con l'Integrazione di 16.000+ minori nel sistema sportivo, con focus specifico sull'inclusione di soggetti con disabilità; ed in un impatto economico attraverso il Sostegno all'economia locale attraverso il supporto alle associazioni sportive dilettantistiche del territorio.

Non è da trascurare anche l'impatto sulla salute pubblica mediante la promozione di stili di vita attivi in una regione con alti tassi di sedentarietà e il riverbero in termini di impatto sulla coesione territoriale, tentando una riduzione del divario Nord-Sud nell'accesso alle attività sportive.

La progettazione modulare realizzata dalla Regione e la digitalizzazione del processo rendono il modello facilmente adattabile e replicabile nel tempo (e di fatti le edizioni in Regione Campania si susseguono con stanziamenti significativi), ma anche in altri contesti regionali, offrendo ad altri enti ed amministrazioni italiane un *blueprint* per politiche sportive inclusive su scala nazionale.

Il programma, così come concepito e realizzato, agisce come catalizzatore di cambiamento nel welfare regionale: da una parte contrastando le disuguaglianze socioeconomiche nell'accesso allo sport, dall'altra promuovendo un approccio preventivo al benessere che può generare significativi risparmi futuri per il sistema sanitario regionale.

In aggiunta in un contesto territoriale sfidante come quello del Mezzogiorno d'Italia, il voucher sportivo campano rappresenta con successo un laboratorio di sperimentazione sociale che dimostra come l'innovazione nelle politiche pubbliche possa effettivamente tradursi in maggiore equità e benessere collettivo, generando impatti misurabili e sostenibili nel tempo.

Conclusioni

La filosofia sottesa all'assegnazione dei Voucher Sportivi mira a garantire l'accesso equo alla pratica sportiva, promuovendo il diritto allo sport come valore sociale e offrendo un sostegno concreto alle famiglie con redditi medio-bassi. L'iniziativa è stata pensata per agevolare l'iscrizione dei minori – compresi tra i 6 e i 15 anni – a corsi, attività e competizioni organizzate da associazioni e società sportive dilettantistiche, prevenendo l'abbandono precoce dello sport per motivi economici.

Obiettivo principale è stato incentivare la partecipazione attiva dei giovani, promuovendo stili di vita sani, la scoperta di nuovi talenti e soprattutto l'integrazione sociale tra soggetti disabili e normodotati. In questo senso, lo sport si configura come uno strumento di inclusione e aggregazione.

Le associazioni sportive dilettantistiche (ASD/SSD) coinvolte, particolarmente colpite dalla crisi post-pandemica, hanno beneficiato del progetto grazie all'aumento delle iscrizioni e al recupero di vitalità del tessuto sportivo locale. La Regione Campania ha riconosciuto il ruolo dello sport come rete di protezione sociale, stanziando complessivamente 18 milioni di euro per l'edizione 2024/2025, che ha già raggiunto circa 88.000 minori beneficiari.

Un elemento innovativo del progetto è stato il rapporto diretto stabilito con le famiglie, con un dialogo costante dalla scelta dell'associazione fino alla rendicontazione, condizione necessaria per il rimborso alle strutture sportive.

I risultati conseguiti testimoniano l'efficacia dell'iniziativa in termini di aumento della par-

tecipazione sportiva giovanile, sviluppo di comportamenti salutistici, soddisfazione delle famiglie e crescita del numero di iscritti alle ASD/SSD affiliate. Il trend positivo conferma l'impatto duraturo che il progetto sta avendo sul territorio campano.

Bibliografia

- Berruto M. (2021). *Viene l'ora di portare lo sport in Costituzione*, in "Avvenire".
- Bobbio L., Pomatto G., Ravazzi S. (2017) *Le politiche pubbliche: Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori
- Bovens, M. (2007). *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. *European law journal*, 13(4), 447-468. doi:10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x
- Casolo F., Coco D. (2024), *Articolo 33, Comma 7 della Costituzione italiana: circa lo sport e le attività sportive*, in "Formazione & Insegnamento", XXII, 1S.
- Castaldo F.B., Mango P. (2024), *Una questione meridionale anche nello sport? Il caso Napoli*, in "Formazione & Insegnamento", XXII, 22, 1S.
- Cognigni, M., & Vettori, M. P. (2020). Spazio, Sport, Società. La pratica sportiva nel progetto dello spazio pubblico contemporaneo. *TECHNE-Journal of Technology for Architecture and Environment*, 19, 142-152.
- CONI "Numeri dello Sport" 2021-2022 Centro studi e uffici statistici del Comitato Olimpico Nazionale Italiano.
- Dipartimento Funzione Pubblica Ufficio per la valutazione della performance , Linee guida n. 4/2019: la valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche. Novembre, 2019.
- Faroldi, E., & Battaglia, S. (2022). *Sport è città. L'architettura e l'infrastruttura sportiva quali motori di rigenerazione urbana*. In *Sport e spazi umani: dalla forma all'evento* (pp. 27-40). Tuga Edizioni.
- Fox, J. A. (2015). *Social accountability: what does the evidence really say?* *World Development*, 72, 346-361.
- Greco G., Poli L., Petrelli A. (2024), Fischetti F., Cataldi S., *Educazione fisica e sport: un percorso verso l'inclusività, l'eguaglianza e lo sviluppo sostenibile*, in "Formazione & Insegnamento", XXII.
- ISTAT Attività fisica, sedentarietà e obesità, ISTAT 2024, Indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana"
- Lionti Pensabene T. (2012), *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in "Diritto amministrativo".
- Lovecchio N. (2024), *Lo sport nella costituzione italiana: un inizio che deve prendere forma per un welfare sportivo*, in "Formazione & Insegnamento", 22, 1S.
- Mureddu, F., Osimo, D., Armenia, S., & Onori, R. (2014). *Towards Policy-making 2.0 -International Roadmap and case studies on ICT for Governance and Policy Modelling*.
- Napolitano C. (2013), *Lo sport che fa bene al tuo bambino*, Sperling & Kupfer.
- Oja P., Kelly P., Murtagh E. M., Murphy M. H., Foster C., Titze S. (2018), *Effects of frequency, intensity, duration and volume of walking interventions on CVD risk factors: A systematic review and meta-regression analysis of randomised controlled trials among inactive healthy adults*, in "British Journal of Sports Medicine", 52(12).
- Oreb G., *Sport & inclusion* (2017), in "Italian Journal of Health Education, Sports and Inclusive Didactics", 4, 2017.
- Parkhurst, J. (2017), *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. New York: Taylor & Francis.
- Polidori S., Fonović K., La valutazione di impatto sociale (VIS) nei progetti/iniziative finanziati con le risorse dell'art. 72 del codice del Terzo settore: modello generativo di inno-

vazione sociale o modello ancora da definirsi?, Intervento a “XXV Congresso Nazionale AIV”, Roma, 20-22 settembre 2023

Porro, N. (2006), *L'attore sportivo: azione collettiva, sport e cittadinanza*. edizioni la meridiana.

Sanchietti, Maddalena & Bonomi Savignon, Andrea. (2023). Valutazione partecipativa della performance: stato dell'arte in letteratura e prospettive evolutive. Evolutionary perspectives of participative performance evaluation: results from a literature review. AZIENDA PUBBLICA 1/2023.. 1. 57-86.

Santoro L. (2023), *L'inserimento dello Sport in Costituzione: prime osservazioni*, in “Diritto dello Sport”, vol. 4, 2.

Trivellato, U. (2009). *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*. Istituto per la Ricerca Valutativa delle Politiche Pubbliche, WP, 1.

Valentini M., Mercatelli A. (2021), *Motor activity and the effects on development in evolutionary age*, in “Italian Journal of Health Education, Sports and Inclusive Didactics”, 1, 2021.

World Health Organisation, (2015), *Physical activity strategy for the WHO European Region 2016-2023*, World Health Organisation Regional Office for Europe, Copenhagen.

Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods: Sage publications*.



La sostenibilità ambientale nel Piano Strategico Nazionale italiano: una lettura critica degli strumenti della Politica Agricola Comune 2023-2027

di Célestine Wille

Dipartimento di Scienze Politiche, Politiche Pubbliche di Coesione e Convergenza nello Scenario Europeo, Ciclo 40, Napoli, Italia, celestine.wille@unina.it

Abstract

Questo articolo esamina criticamente il Piano Strategico Nazionale italiano nel quadro della Politica Agricola Comune 2023-2027, analizzando come viene definita la sostenibilità ambientale, tradotta in indicatori tecnici e integrata nei meccanismi di sussidio pubblico. Attraverso una valutazione critica degli strumenti utilizzati per promuovere la transizione ecologica del settore agricolo, l'articolo si interroga sulla capacità di tali strumenti di tenere adeguatamente conto dell'eterogeneità delle realtà e delle pratiche agricole nel Mezzogiorno, in particolare quelle delle piccole aziende agricole che, pur essendo virtuose dal punto di vista ambientale, rimangono difficili da identificare e misurare rispetto a parametri standardizzati.

This article critically examines the Italian National Strategic Plan within the framework of the 2023 – 2027 Common Agricultural Policy, analysing how environmental sustainability is defined, translated into technical indicators, and integrated into public subsidy mechanisms. Through a critical assessment of the instruments deployed to promote the ecological transition of the agricultural sector, the article questions whether these tools can account for the heterogeneity of agricultural realities and practices in the Mezzogiorno, especially those of small-scale farms that, while environmentally virtuous, may remain difficult to identify and measure against standardised benchmarks.

Introduzione

Il quadro politico e legislativo europeo della Politica Agricola Comune (PAC) 2023–2027, così come quello nazionale del Piano Strategico Nazionale (PSN) italiano, si articola attorno a tre obiettivi di sostenibilità: economico, ambientale e sociale. Sebbene l’ambizione di un “ecologizzazione” del settore agricolo, in linea con le linee guida del *Green Deal* e della strategia *Farm to Fork*, costituisca un riferimento condiviso a livello europeo, nazionale e regionale, la sua traduzione in strumenti operativi evidenzia tensioni tra la standardizzazione tecnica e l’eterogeneità dei sistemi produttivi.

L’articolo analizza criticamente l’attuazione della transizione ecologica prevista dal PSN, concentrandosi su due strumenti centrali: gli eco-schemi e i criteri di condizionalità rafforzata. L’obiettivo dello studio è valutare come la sostenibilità ambientale delle aziende agricole venga definita, misurata e incentivata, e se tali strumenti possano generare effetti distributivi asimmetrici, penalizzando alcune tipologie aziendali, con potenziali ricadute sull’equità e sull’efficacia complessiva della transizione ecologica del settore. L’analisi si sviluppa in due momenti principali: la prima sezione illustra il quadro concettuale della sostenibilità ambientale, come formulato nella PAC e declinato nel PSN italiano; la seconda approfondisce gli strumenti operativi, esaminandone i meccanismi di funzionamento e le implicazioni distributive e strutturali sull’agricoltura nazionale.

La sostenibilità ambientale nella Politica Agricola Comune e nel Piano Strategico Nazionale.

La sostenibilità ambientale del settore agricolo, come definita nella PAC e tradotta nel PSN italiano, si basa su principi generali quali la riduzione delle emissioni, la tutela della biodiversità, l’adattamento agli effetti del cambiamento climatico e la gestione razionale delle risorse naturali. Questa transizione ecologica programmata — caratterizzata dalla strategia *Farm to Fork* e dalla *Strategy for Biodiversity* (2020) che ha, tra l’altro, come obiettivo comune europeo di ridurre del 50% l’uso di pesticidi e del 20% l’uso di fertilizzanti entro il 2030 (Commissione Europea, 2020a) — si basa su una logica di valutazione, performance e scadenze.

Nell’ambito del PSN italiano, questi obiettivi sono perseguiti attraverso una serie di misure, come gli investimenti agroambientali per l’agricoltura di precisione e più orientata alla digitalizzazione, le cosiddette tecnologie di innovazione “verde”, attraverso contributi agli investimenti destinati alle aziende agricole, finalizzati a dotarle di mezzi di produzione sempre più “moderni”, e attraverso contributi finanziari condizionati al rispetto di una serie di standard ambientali, prevedendo sanzioni amministrative — come la riduzione o la sospensione degli aiuti pubblici stessi — in caso di non conformità (Londero, 2019; Manuale Controlli Condizionati Rafforzata, 2024, Allegato A). La condizionalità rafforzata, introdotta nell’ambito della PAC 2023-2027, condiziona l’accesso ai pagamenti diretti al rispetto di due categorie di standard: da un lato, le Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA), che definiscono standard legati alla conservazione delle risorse naturali e al rispetto di pratiche agricole sostenibili; dall’altro, i Criteri di Gestione Obbligatorie (CGO), basati su requisiti legali europei, come quelli di protezione delle acque dall’inquinamento da nitrati. Tutti questi obblighi sono soggetti a un sistema di controllo (AGEAC, 2024).

Questa strategia di implementazione — che intende conciliare la crescita della competitività della produzione agricola con il controllo dell’impronta ecologica di un settore, che in quanto parte dell’intera filiera agroalimentare è complessivamente responsabile di un terzo delle emissioni mondiali (IPCC, 2019) — riflette, da un lato, la sua integrazione in una

logica di mercato e, dall'altro, la formulazione di una sostenibilità ambientale allineata a una serie di indicatori di performance e pratiche misurabili. Essa costruisce una realtà agricola italiana che sarebbe costituita da un tessuto agrario eco-sociale uniforme su cui le politiche pubbliche possono essere implementate e “operare” con effetto livellante. In questo modo, il PSN indica che “una efficace attuazione” degli standard definiti dall'Europa richiede un “impegno rafforzato verso il controllo dei diversi criteri” e “l'omogenizzazione più ampia possibile sul territorio delle norme previste” (Nota di sintesi sull'Architettura Verde, 2021, p.5).

Nel momento in cui si traduce in strumenti, l'impostazione della sostenibilità ambientale delineata dal PSN, rischia di produrre effetti asimmetrici su un panorama agricolo frammentato e caratterizzato da eterogeneità territoriale, strutturali e produttive (Istat, Rapporto annuale, 2024).

Gli strumenti della sostenibilità ambientale, il caso degli eco-schemi

Asieme alla condizionalità rafforzata, tra i principali strumenti proposti per la realizzazione delle politiche ambientali, sono stati introdotti gli eco-schemi all'interno del primo pilastro della PAC 2023-2027 riservati ai pagamenti diretti e che rappresentano il 25% del suo budget totale. Questa componente della nuova architettura verde — adattata ai contesti specifici degli Stati membri — è costituita da cinque tipologie di intervento agro-ecologico, alle quali gli agricoltori possono aderire su base volontaria, per un periodo annuale, rinnovabile o meno. A titolo di esempio, l'eco-schema 2 prevede la presenza di una copertura erbacea, spontanea o seminata, tra le file o, nel caso di colture non allineate (come gli oliveti), al di fuori della proiezione verticale della chioma — tale copertura deve essere mantenuta tra il 15 settembre e il 15 maggio (PSN Italia, 2022, p.252). Tuttavia, questo eco-schema non può essere cumulato con il premio previsto dall'eco-schema 5, che mira a proteggere gli impollinatori mantenendo una superficie seminata con specie mellifere.

L'adesione ad uno o più di essi, nell'ambito di un sistema che regola la cumulabilità degli aiuti pubblici concessi all'agricoltore, richiede che quest'ultimo si inserisca nel sistema burocratico della PAC, fornendo la documentazione che attesti la conformità della pratica adottata. Le “prove” richieste per giustificare l'ammissibilità agli eco-schemi — come i piani colturali via foto geolocalizzate, i registri degli appezzamenti, le fatture di semi certificate — possono essere più o meno difficili da produrre a seconda della capacità amministrativa e tecnologica delle aziende agricole. Inoltre, poiché operano in modo normativo, questi vincoli procedurali possono contribuire a rendere invisibili le pratiche agro-ecologiche e multifunzionali su piccola scala e a bassa intensità, in quanto difficilmente misurabili e sovrapponibili e/o operando in sinergia negli agrosistemi, al di fuori dei parametri stabiliti dal PSN (Gargano, 2021).

Inoltre, il premio per ettaro legato all'adesione all'eco-schema si basa su un criterio fondiario: ad esempio, ammonta a 500 euro per ettaro nell'ambito dell'eco-schema 5, che sostiene l'impianto di colture erbacee mellifere (seminativi a perdere) per proteggere gli impollinatori (PSN Italia, 2022, p.255). Questo metodo di assegnazione, che determina l'ammontare dei pagamenti dagli ettari dichiarati, tende strutturalmente a favorire le grandi aziende agricole più schiettamente capitalistiche, a prescindere dall'effettiva qualità ambientale delle pratiche che mettono in atto. I dati relativi al 2024 confermano questa tendenza: il 73,7% dei pagamenti della PAC è stato percepito da aziende con più di quindici ettari, contro solo il 21,2% di quelle tra i tre e i quindici ettari (Camera dei Deputati, Seduta n. 439, 2024). Questa distribuzione è però in contrasto con la morfologia del tessuto agricolo italiano: la superficie mediana nazionale è di 10,5 ettari di superficie agricola utilizzata (SAU)

e il 38% dell'insieme delle aziende agricole si trova nel Mezzogiorno, dove prevalgono le aziende più piccole, il cui numero è in calo: in trentotto anni, in Italia sono scomparse quasi due aziende su tre, mentre la SAU media per azienda è più che raddoppiata (ISTAT, 2024). L'accesso ai pagamenti diretti, così subordinato alla disponibilità di terra, incoraggia la capitalizzazione e la concentrazione fondiaria. Invece di ridurre le disuguaglianze e di sostenere la reale capacità ecologica delle aziende agricole e la loro transizione verso l'agro-ecologia, i sussidi pubblici le riproducono, legandole alla loro dimensione. La Commissione europea stessa (2020a) raccomanda che i pagamenti diretti siano più mirati sui risultati ambientali, e non alle entità che hanno *solo* capitale fondiario, — generalmente fondate su economie di scala, in correlazione con sistemi specializzati e intensivi — e che si rivelano avere l'impatto negativo più elevato sul valore del Farm-Characterization of Agroecological Transition in Italia (Stempfle et al., 2025). Questo indicatore composito, applicato ai dati del Farm Accountancy Data Network e costituito di dieci elementi di agro-ecologia formulati dalla FAO, consente di misurare e mappare la transizione agro-ecologica delle aziende agricole mediante il calcolo di un punteggio sintetico normalizzato su una scala da 0 a 100. I risultati della ricerca di Stempfle et al. (2025) indicano un tasso medio di transizione agro-ecologica del 26,4/100 per le aziende agricole italiane, testimoniando il livello esiguo di tale transizione.

Conclusione

Le politiche ambientali della PAC, sebbene apparentemente neutre e oggetto di consenso a livello europeo, nazionale e regionale, possono produrre, nella loro applicazione concreta alle aree rurali, effetti differenziati. L'analisi condotta ha mostrato come la sostenibilità ambientale nel PSN venga tradotta attraverso strumenti di misura che privilegiano la standardizzazione. Gli eco-schemi, pur essendo concepiti come volontari, incorporano barriere amministrative che possono penalizzare le piccole aziende, le cui pratiche agro-ecologiche rimangono difficilmente intercettabili. Il criterio fondiario produce effetti asimmetrici evidenti: il 73,7% dei pagamenti va ad aziende con più di quindici ettari.

Nonostante un contesto istituzionale favorevole, la transizione agro-ecologica delle aziende agricole italiane rimane assai contenuta (Stempfle et al., 2025). Una delle ragioni principali sembra essere l'assenza di un legame tra i sussidi concessi e la qualità ambientale reale delle pratiche agricole, essendo esplicitamente legati al numero di ettari a disposizione dell'azienda agricola (Frascarelli et al., 2025) — il che, favorisce le aziende agricole più grandi, che si espandono, a scapito delle più piccole — a bassa intensità di inquinamento — che scompaiono per mancanza di reddito sufficiente (Coppola et al., 2022). I limiti dello studio risiedono nell'uso di dati secondari, senza indagini sul campo né analisi comparative con altri Stati membri.

Bibliografia

- AGEA (2024). *Manuale controlli condizionalità rafforzata, Allegato A*. Roma: AGEA. Disponibile online: <https://www.avepa.it/normativa-manuali-procedure-condizionalita-rafforzata-2023-2027> [Accesso: 5 giugno 2025].
- Camera dei Deputati (2024). *Resoconto stenografico della Seduta n. 439 del 20 febbraio 2024*. Roma: Camera dei Deputati.
- Ciccarese, L. e Detti, G. (2019). Sistemi agricoli e benefici ambientali – Il contributo dell'agricoltura familiare. *Agriregionieuropa*, 15(56).
- Commissione Europea (2020). *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmen-*

- tally-friendly food system*. Bruxelles: Commissione Europea. Parte 2.1. Ensuring sustainable food production. Disponibile online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0381> [Accesso: 5 giugno 2025].
- Coppola, A., Amato, M., Vistocco, D. e Verneau, F. (2022). Measuring the economic sustainability of Italian farms using FADN data. *Agricultural Economics – Czech*, 68, pp. 327-337.
- CREA – Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria (2023). *Contesto agroambientale e socioeconomico dell'agricoltura italiana*. Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA). Roma: CREA.
- Frascarelli, A., Ciliberti, S., Bartolucci, P.E. e Mastrandrea, G. (2025). The CAP coherence between redistributive and environmental goals: do the allocation criteria for direct payments play a role? *Agricultural Economics*, 13.
- Gargano, G., Licciardo, F., Verrascina, M. e Zanetti, B. (2021). The Agroecological Approach as a Model for Multifunctional Agriculture and Farming towards the European Green Deal 2030 – Some Evidence from the Italian Experience. *Sustainability*, 13(4).
- IPCC – Gruppo Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici (2019). *Rapporto speciale su cambiamenti climatici e suolo: sintesi per i decisori politici*. Ginevra: IPCC. Disponibile online: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/06/SRCCL_SPM_fr.pdf [Accesso: 5 giugno 2025].
- ISTAT (2024a). Capitolo 13 – Agricoltura. In *6° Censimento Generale dell'Agricoltura*. Roma: ISTAT. Disponibile online: <https://www.istat.it/storage/ASI/2024/capitoli/C13.pdf> [Accesso: 5 giugno 2025].
- ISTAT (2024b). *Rapporto annuale 2024 – Allegato A*. Roma: ISTAT. Disponibile online: <https://www.istat.it/it/files/2024/05/Rapporto-Annuale-2024.pdf> [Accesso: 5 giugno 2025].
- Londero, P. (2019). Il Piano Strategico della Pac: uno strumento d'intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni. *Agriregionieuropa*, 15(56).
- Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (2021). *Nota di sintesi sull'Architettura Verde del Piano Strategico della PAC post 2020*. Roma: MASAF.
- Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (2022). *PSP Italia: Piano Strategico della PAC 2023–2027 – Versione presentata alla Commissione Europea*, a cura della Rete Rurale Nazionale. Roma: MASAF. Disponibile online: https://www.rete-rurale.it/downloads/PSP_Italia_15112022.pdf [Accesso: 5 giugno 2025].
- Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (2024). *PAC 2023–2027. Domande di superficie – Nuovo applicativo: Manuale per la presentazione telematica della Domanda Unificata. Campagna 2024*, versione 1.4. Roma: MASAF.
- Stempfle, S., Russo, S., Fiore, V. e Sardaro, R. (2025). Characterizing the Agroecological Transition of Italian Farming Systems Using FADN Database. *Environmental and Sustainability Indicators*, 26.
- Viganò, L. e Meo, R. (2021). Agricoltura biologica e sostenibilità nella programmazione 2023–2027. *Agriregionieuropa*, Numero speciale – Agricalabrieuropa n. 2.