

XXXIX Conferenza AISRe – Bolzano 17-19 settembre 2018

Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali

Sintesi dei contributi presentati

A cura di Giorgio Campilongo, Antonio Dal Bianco, Elena Di Carpegna Brivio, Francesco Giubileo, Michele Lissia, Luigi Nava, Federica Signoretti

Sintesi sessioni

Monitoraggio degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile per l'Italia: il contributo dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)

Nel corso del panel sono stati presentati alcuni strumenti statistici per il monitoraggio degli SDGs sviluppati da ASviS. Il riferimento è alla piattaforma ASSET, sviluppata insieme a ForumPA, che raccoglie oltre 150 indicatori nazionali e regionali. A partire da questi dati l'Alleanza ha sviluppato degli indicatori aggregati per monitorare a livello nazionale i singoli Obiettivi rispetto allo scostamento da un anno base (in questo caso il 2010). Non si tratta, quindi, di una misurazione del grado di raggiungimento dell'Obiettivo, ma dell'andamento nel tempo. ASSET è stata presentata in occasione della pubblicazione del Rapporto ASviS 2017 e sarà aggiornata in concomitanza con la diffusione del Rapporto 2018. Gli indicatori raccolti, che costituiscono la base degli indici aggregati, cambiano da un anno all'altro sulla base delle osservazioni e delle proposte dei gruppi di lavoro per Obiettivo costituiti in seno all'Alleanza.

Nell'anno in corso ASviS ha sperimentato l'applicazione della medesima metodologia di costruzione di indici aggregati a livello regionale. L'esercizio ha riguardato i quattro Obiettivi che afferiscono prevalentemente alla dimensione economica della sostenibilità (Goal 8, 9 10 e 12), della quale è stato costruito un indicatore sintetico, incontrando alcuni limiti. Infatti, i *global indicators* – e gli stessi target – sono concepiti con riferimento prioritario agli Stati nazionali e necessiterebbero di un adattamento ai livelli locali di governo. Di conseguenza, la scelta degli indicatori (di fonte Istat SDGs e BES) è stata orientata dalla disponibilità di dati a livello regionale e dalla presenza di serie storie di lunghezza adeguata. Ciononostante, è essenziale investire nella localizzazione del monitoraggio degli SDGs, al fine di tenere conto delle differenze regionali nel disegno di politiche per lo sviluppo sostenibile che siano efficaci.

L'attuazione dell'Agenda ONU a livello territoriale (sessione organizzata da PoliS-Lombardia)

La sessione, organizzata da PoliS-Lombardia e da FEEM – Fondazione ENI Enrico Mattei, mira a raccogliere esperienze e spunti per l'attuazione della Agenda ONU 2030 a livello territoriale. Secondo *Laura Cavalli*, parlare di territorializzazione o localizzazione degli SDGs ovvero di regionalizzazione ha implicazioni diverse. Quest'ultimo termine fa riferimento a realtà amministrative esistenti mentre i primi all'idea di individuare nuove scale territoriali legate agli SDGs e intorno alle quali articolare la riflessione sulla loro attuazione. In ogni caso, localizzazione e regionalizzazione dei target devono tener conto di due aspetti: l'individuazione di target coerenti con il livello di sviluppo del territorio (fissandoli anche al rialzo rispetto a quelli suggeriti dall'ONU) e l'integrazione delle politiche per il perseguimento dei singoli Goal, che secondo le simulazioni di FEEM produce un effetto più che proporzionale sulla sostenibilità.

Secondo *Dario Barbieri*, la letteratura suggerisce che l'implementazione a livello territoriale degli SDGs debba valorizzare la multi level-governance, mirando ad un'integrazione non solo fra politiche ma anche fra livelli di governo. Operare a livello locale, inoltre, favorisce la comprensione, la collaborazione e la condivisione da parte dei cittadini, che secondo la letteratura sono essenziali per il perseguimento dello sviluppo sostenibile.

Gisella Accolla presenta due proposte di misurazione della sostenibilità in Lombardia sviluppate da PoliS-Lombardia: il posizionamento della regione rispetto ai 21 paesi UE-OCSE e l'andamento temporale degli SDGs attraverso indici composti regionali (metodo Ampì, in linea con ASviS). La dipendenza dalla disponibilità temporale e territoriale dei dati accomuna le due proposte: in entrambi i casi sono stati utilizzati indicatori provenienti dalla statistica ufficiale, ma questi sono in parte diversi a seconda del tipo di misurazione. In futuro l'obiettivo è l'ampliamento degli indicatori di base e la progressiva convergenza degli indicatori utilizzati nei due esercizi di monitoraggio.

Sulla scorta della Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile, che annovera la valutazione di piani e programmi fra i vettori di sostenibilità. *Sandro Sanna* ripercorre il tentativo della Regione Sardegna di inserire i principi della sostenibilità negli strumenti di programmazione esistenti, quali la Strategia regionale di adattamento ai cambiamenti climatici e i Programmi Operativi dei Fondi strutturali europei. Ad esempio, in sede di Valutazione Ambientale Strategica del POR FESR è stata introdotta una metodologia di classificazione delle spese per misurare l'impatto dell'intero programma sullo sviluppo sostenibile, sfruttando degli spazi concessi dalle norme comunitarie.

Infine, Antonio Dal Bianco ha presentato il caso della Lombardia, dove alcuni indicatori di sviluppo sostenibile sono stati allegati al Programma Regionale di Sviluppo. Questa esperienza ha insegnato come non sia semplice adattare gli strumenti della programmazione regionale agli SDGS e che l'implementazione a livello territoriale dell'Agenda 2030 richiede un cambiamento anche nella macchina burocratica amministrativa.

Governance, politiche regionali e territoriali, programmazione europea

Il panel, dedicato a diversi aspetti della qualità delle istituzioni indagate con metodologie controfattuali, è aperto dalla presentazione di *Laura Resmini* sul ruolo dell'efficienza del sistema giudiziario nel determinare il pattern delle localizzazioni delle imprese multinazionali. Dalla ricerca emerge una relazione ambigua: nessuno dei comuni che ospita più di 100 imprese straniere appartiene ai distretti giudiziari più efficienti, ma quando una provincia insiste su due diversi distretti giudiziari, le imprese straniere tendono a insediarsi in quello più efficiente.

La presentazione di *Larosa e Bergatino* riguarda i driver che incoraggiano e favoriscono la corruzione usando l'Institutional Quality Index (IQI) l'indice di corruzione elaborato da Nifo e Vecchione a livello provinciale, e controllando i risultati per variabili sociali, geografiche, economiche, politiche e di qualità delle istituzioni. Dopo un'ampia rassegna della letteratura in materia, i risultati suggeriscono che l'aumento del turn over nella PA e una bassa anzianità di servizio del personale sono associati con meno corruzione.

Giuseppe Gori si concentra sull'incidenza delle strategie di aggregazione degli appalti sull'efficienza e la mole degli stessi, con riferimento agli appalti per lavori pubblici dei comuni italiani. Controllando i risultati per variabili geografiche e di qualità delle stazioni appaltanti, emerge che l'aggregazione produce effetti positivi ma contenuti sul numero dei lavori pubblici banditi, ma effetti positivi rilevanti sul loro valore.

La spesa pubblica nei comuni infiltrati da organizzazione di tipo mafioso è l'oggetto della ricerca di Marco Di Cataldo, da cui emerge che durante il periodo di infiltrazione non è la quantità della spesa a variare rispetto ai comuni non infiltrati, ma la sua allocazione. Aumenta infatti la spesa nei settori prossimi agli interessi delle organizzazioni criminali, come l'ambiente e l'edilizia, mentre diminuisce la spesa per la polizia locale, che svolge attività di vigilanza sulla conformista urbanistica e sul rispetto delle norme ambientali.

La valutazione delle politiche *place based* in Italia

La sessione è dedicata ad approfondire le tendenze metodologiche di maggior rilievo nella valutazione delle politiche regionali. Nel dettaglio, gli interventi si concentrano sugli esperimenti di campo, sull'uso del *machine learning* e sulle

potenziali distorsioni nella valutazione dovuta alla natura stessa delle politiche valutate.

Secondo *Mirco Tonin*, la valutazione sperimentale è utile perché funziona, permettendo di individuare (o smentire) effetti laddove una normale analisi risulterebbe fallace. Recentemente sono in corso interventi per risolvere alcune delle principali criticità, come la pre-registrazione delle ricerche e la decisione di valutare gli studi non sulla capacità di individuare un effetto, ma sulla validità del protocollo (per prevenire l'uso distorto e manipolatorio dei dati). Per adottare tali tecniche rigorose in campo locale, è necessario coinvolgere gli enti pubblici per organizzare la randomizzazione e convincerli a sostenerne i costi.

Diversamente dagli esperimenti sul campo, utili per la *policy evaluation*, il *machine learning* può costituire uno strumento di *policy advice* a supporto del disegno delle politiche. In estrema sintesi, il machine learning permette di processare una grande mole di dati per cercare di predire l'andamento di una variabile indipendente sulla base di una moltitudine di variabili dipendenti. L'obiettivo è provare a predire all'interno di un programma di intervento pubblico su quali fattori o destinatari bisognerebbe focalizzarsi per massimizzare il risultato atteso (*Guido De Blasio*).

Valutare politiche che insistono su numerose regioni, come le politiche regionali europee, può non essere semplice. *Guido Pellegrini* ha elencato alcuni problemi a cui fare attenzione: 1) l'endogenità delle politiche, dovuta al fatto che i destinatari non sono scelti casualmente; 2) trascurare la dimensione spaziale, che invece può contribuire a risolvere i problemi di identificazione dell'effetto attraverso tecniche di *regression discontinuity* spaziale grazie alla presenza di barriere spaziali; 3) la presenza di interferenze fra soggetti trattati e soggetti non trattati, che richiedono ipotesi di identificazione ad hoc per distinguere fra effetti diretti, indiretti e totali; 4) la diversa intensità della politica nei diversi territori.

Elementi di interesse

Nel corso del convegno numerose sessioni sono state dedicate all'Agenda ONU 2030, sia rispetto al monitoraggio dei Obiettivi, sia con riguardo alla sua attuazione a livello regionale. Con riferimento al primo aspetto, lo sviluppo di indicatori composti a livello regionale rappresenta una strada da percorrere per il Rapporto Lombardia e il monitoraggio della Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile di prossima elaborazione. Nella redazione di tale documento si potrà prendere esempio anche dalle esperienze di inserimento dei principi e gli obiettivi di sostenibilità in differenti documenti di programmazione a livello regionale, anche sfruttando l'occasione offerta dalle attività di valutazione e monitoraggio.

Alcune sessioni hanno presentato interessanti rassegne della letteratura scientifica su temi di interesse regionale e su cui lavora l'Istituto. Ad esempio, indici che cercano di misurare il fenomeno della corruzione senza fare affidamento alla percezione, come quello proposto da Nifo e Vecchione (2004). Inoltre, alcune ricerche *in fieri* hanno presentato delle prime evidenze sull'utilità di aggregare le strutture che si occupano di appalti pubblici e sugli effetti dell'infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso sulla spesa e le attività degli enti locali.

Il benessere come strumento di valutazione delle politiche pubbliche

Nella sessione sono presentati alcuni lavori che utilizzano gli indicatori di benessere in particolare i domini del BES per mappare la qualità della vita a livello territoriale anche a supporto delle attività di programmazione e pianificazione. Il contributo dedicato alla *Teoria degli ordinamenti e Poset: applicazioni al problema della misurazione del benessere* è di tipo teorico e illustra una metodologia di definizione di ordinamenti che cerca di superare gli inconvenienti della costruzione degli indicatori compositi che utilizzano metriche di pesatura disparate. La metodologia presentata sfrutta la matematica degli ordinamenti e può al momento essere applicata a ordinamenti di pochi soggetti e poche variabili, anche perché ha un requisito computazionale non secondario.

La misurazione del benessere a livello comunale in ottica di programmazione è l'oggetto del contributo *un progetto pilota per applicare il BES nel DUP dei Comuni* che prova a orientare l'apparato dei BES alle missioni e programmi dei bilanci comunali. Viene evidenziato anche a partire dall'apparato metodologico sviluppato in un precedente lavoro, il valore dell'informazione statistica per i comuni e la connessione dei domini del BES con l'articolazione delle missioni e programmi del bilancio comunale. Gli indicatori BES non sono disponibili a scala comunale ma rappresentano dei riferimenti potenzialmente molto interessanti per i policy maker locali che si devono cimentare con documenti di programmazione che richiedono utilizzo di indicatori di risultato e di impatto. Il contributo si sofferma sulla sperimentazione in corso presso alcuni comuni italiani in collaborazione con IFEL e sulla necessità di arrivare a sistematizzare il raccordo tra domini del BES e programmazione a livello comunale.

Nell'ultimo contributo, *il Benessere come strumento di valutazione delle politiche pubbliche. Le esperienze maturate in Toscana* presenta un caso di studio applicato all'area metropolitana di Firenze di analisi di dimensione del benessere per zone omogenee. Lo studio ha lo scopo di evidenziare le

differenze in termini di benessere tra aree della città metropolitana fiorentina al fine di definire gli indicatori di contesto e di risultato del Piano strategico metropolitano, il cui obiettivo è quello di definire delle azioni anche a carattere territoriale che cerchino di ridurre le disparità di benessere tra diverse aree della città metropolitana.

Benessere cultura e turismo

La sessione ha visto la presentazione di 4 lavori tra loro eterogenei. Il primo *Felicità e contesto istituzionale: il caso italiano* è uno studio metodologico che analizza la relazione tra il livello di felicità desunto dalle indagini periodiche della Banca d'Italia e la qualità delle istituzioni regionali approssimate da un indicatore composto l'Institutional Quality Index elaborato da Nifo e Vecchio sfruttando diversi dataset. Il paper verifica l'esistenza di una relazione positiva e significativa tra l'indicatore sintetico e la qualità istituzionale sfruttando metodologie tipo panel.

Il secondo paper *Regional Gaps in well being: socio economic aspects and policies* esamina la relazione tra input e output sul livello di benessere delle regioni italiane. Il paper usa la metodologia parametrica delle frontiere di produzione stocastiche per definire il grado di efficienza nell'utilizzo degli input che concorrono al livello di benessere delle regioni italiane. I risultati che evidenziano una spaccatura profonda nel Paese, con le regioni del Nord mediamente efficienti nell'utilizzo delle risorse, sono viziati da diversi errori metodologici come peraltro emerso dalla discussione. In particolare, per misurare il livello di benessere sono stati utilizzati gli indicatori BES dell'Istat che entrano nel lato degli input come fattori produttivi e allo stesso tempo come output di benessere come indicatore sintetico.

Gli indicatori BES sono oggetto della terza relazione *Indici Compositi e correlazioni spaziali: un'applicazione alle misure di benessere dei comuni italiani*. La relazione evidenzia le potenzialità di impiego degli indicatori delle statistiche sperimentali di ISTAT a livello comunale. Per la prima volta ISTAT mette a disposizione una banca dati amministrativa di indicatori a livello comunale con l'intento di fornire una informazione dettagliata dello stato del benessere dei comuni. Il paper elabora un indice composito sui comuni italiani a partire dagli indicatori tipo BES e definisce una mappa del benessere comunale dalla quale si evince l'esistenza di un divario Nord Sud, e allo stesso tempo la necessità di verificare alcuni dati.

L'ultima relazione *Territori Human Centred: un modello per l'analisi dei benefici socio economici derivanti da politiche per il benessere e l'attività fisica delle comunità* presenta le prime evidenze di un progetto INTERREG sul

rapporto tra progettazione urbanistica e attività motoria. In particolare il progetto intende raccogliere una serie di informazioni molto dettagliate sulle infrastrutture sportive presenti in alcune città e la loro fruizione e provare a definire delle linee guida per la progettazione degli spazi dedicati all'attività sportiva.

Elementi di interesse

Si evidenzia come il BES sia oramai utilizzato per definire i domini del benessere a livello regionale e sempre più a scala sub regionale. Si evidenziano i collegamenti con Agenda 2030 e lo sviluppo delle politiche territoriali.

Semiplenaria 2 “Europe and Regions between independentist movements and autonomy claims”

La sessione ha analizzato le spinte autonomistiche o separatistiche presenti oggi in Europa cercando di darne un inquadramento complessivo.

Nonostante l'elevato livello di autonomia garantito ad alcune comunità, Paesi come il Belgio e la Spagna fronteggiano oggi movimenti indipendentisti che mettono in crisi il modello di multilevel government che sembrava essere ormai consolidato.

Uno dei problemi principali è come le richieste di separazione vengono poste: si assiste a una appropriazione subnazionale di categorie statali che sembravano invece superate dal processo di integrazione europea. Negli ultimi anni la forte accelerazione di processi indipendentisti costituisce il fallimento di forme di autonomia che erano state concesse per dare un giusto inquadramento giuridico a peculiarità territoriali meritevoli di riconoscimento e valorizzazione. Si rischia ora l'imposizione di forme di separazione che in realtà non migliorano la condizione dei territori.

Tavola rotonda “Differenze territoriali e autonomie regionali”

La tavola rotonda ha cercato di analizzare la possibilità di utilizzare il regionalismo differenziato come strumento per migliorare i servizi pubblici offerti sul territorio.

L'intervento di Patrizia Lattarulo, in particolare, ha comparato le richieste delle Regioni che hanno manifestato interesse alla differenziazione (13 su 15), evidenziando come manchino motivazioni legate alla realizzazione di una maggiore efficienza nei servizi. Carmelo Petraglia si è soffermato sulla

mancata attuazione della legge 42/2009 e su una serie di istituti tra cui il fondo di perequazione territoriale che hanno il compito di garantire il riequilibrio tra le diverse porzioni territoriali e ha paventato il rischio che le richieste di differenziazione delle Regioni economicamente più avanzate aggravino i differenziali territoriali dando vita a un regionalismo competitivo e poco solidaristico.

Andrea Filippetti ha formulato una serie di ipotesi di ridimensionamento dei residui fiscali delle Regioni del Nord. Ipotizzando che sul territorio vengano trattenuti i 3/10 delle entrate si riuscirebbero a garantire soltanto le funzioni essenziali di uno Stato centrale ridotto al minimo (es. difesa, spesa per il personale dei ministeri e degli organi costituzionali); anche solo trattenendo sul territorio i 5/10 le funzioni dello Stato risulterebbero compromesse. Analizzando poi le richieste concretamente avanzate da Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, Filippetti ha sottolineato come soltanto la devoluzione dell'istruzione potrebbe comportare un aumento significativo dei bilanci regionali, mentre le altre competenze richieste risultano essere di modesta portata finanziaria.

Adriano Giannola ha letto il processo di differenziazione di Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto come il primo passo per la creazione di una macroregione poco compatibile con la logica di perequazione prevista dalla l. 42/2009 che resta ampiamente inattuata, ma che, a suo avviso, non può essere ulteriormente disattesa andando verso la costruzione di uno "Stato federale"

Le variabili della specialità: evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali

La sessione ha restituito un quadro delle Regioni a statuto speciale molto differenziato.

Le Regioni speciali infatti presentano oggi caratteristiche diverse sia sul piano finanziario che giuridico-costituzionale.

Nonostante la presenza di pilastri comuni su cui poggia l'intero impianto della specialità finanziaria, sussiste una differenziazione – per certi aspetti anche molto profonda – non solo tra Regioni ordinarie e speciali, ma anche all'interno dei confini della specialità, per garantire un adeguamento alle variabili sia del contesto territoriale che del quadro giuridico.

Sotto il profilo finanziario le compartecipazioni al gettito di tributi erariali si distribuiscono con forti differenze tra Regione e Regione ed occorre poi tenere presente che Sicilia e Sardegna beneficiano di trasferimenti perequativi che contribuiscono a rendere la loro condizione poco confrontabile con le Regioni speciali alpine.

La capacità delle Regioni speciali di finanziare in modo efficace le loro politiche, poi, risulta essere particolarmente influenzata dalla competenza regionale sul coordinamento degli enti locali, competenza che consente di distribuire sul territorio le risorse in modo corrispondente alle politiche e non subendo la frammentazione di funzioni amministrative che invece caratterizza le Regioni a statuto ordinario.

Sul piano giuridico le Regioni speciali si differenziano molto, anche se sembra ormai consolidata una tendenza alla circolazione dei modelli: spesso alcune Regioni speciali sperimentano politiche innovative che poi vengono imitate dalle altre Regioni.

Verso una differenziazione delle Regioni italiane. Conseguenze giuridiche, politiche e finanziarie dell'applicazione del regionalismo differenziato-sessione organizzata da PoliS-Lombardia

La sessione ha cercato di ricostruire l'attuale fase del regionalismo italiano attraverso i diversi punti di vista delle Regioni italiane: le Regioni che hanno avviato un percorso di differenziazione; le Regioni speciali e le Regioni ordinarie destinatarie di risorse.

Federico Furlan ha dato inquadramento costituzionale all'attuale processo di differenziazione in corso facendo emergere i molti dubbi interpretativi che sussistono in relazione all'applicazione della procedura prevista dall'art. 116, comma terzo, Cost.

Matteo Cosulich ha sottolineato come l'applicazione del regionalismo differenziato, per quanto possa avvicinare alcune Regioni ordinarie alla condizione delle Regioni speciali, non può arrivare a imitare l'autonomia di cui godono quest'ultime. L'esperienza delle Regioni ad autonomia speciale può comunque costituire un prezioso riferimento per le Regioni ordinarie in quanto le prime hanno già sperimentato sia l'esercizio di competenze costituzionalmente non attribuite alle seconde, sia il relazionarsi singolarmente con lo Stato.

Benedetto Pacifico e Yari Goffredo hanno approfondito il punto di vista delle Regioni che ricevono risorse analizzando i differenziali territoriali che riguardano i sistemi sanitari regionali come principale ambito di garanzia dei diritti sociali. In particolare hanno sottolineato come il processo di superamento delle differenze geografiche nei livelli quantitativi e qualitativi di fornitura sia rimasto indietro rispetto a quello di responsabilizzazione finanziaria e hanno manifestato la preoccupazione che la differenziazione aggravi ulteriormente le differenze tra i territori.

Elena di Carpegna Brivio ha affrontato il punto di vista delle Regioni che intendono differenziarsi attraverso l'analisi del caso di Regione Lombardia. La

Regione ha avviato la procedura prevista dall'art. 116 Cost. non sulla base di ragioni identitarie, ma con l'obiettivo di sviluppare politiche pubbliche legate a un ruolo regionale già rilevante, ma ingiustificatamente limitato da forti vincoli statali (welfare, politiche del lavoro, settore sociosanitario), oppure a settori che rispondono in modo positivo a stimoli attuati in prossimità con la struttura economico-sociale (governo del territorio, infrastrutture, ricerca scientifica e tecnologica).

Le difficoltà dei giovani nel mercato del lavoro: quali politiche per facilitare la transizione scuola-lavoro?

Le politiche regionali per la transizione dei giovani al mercato del lavoro - Negli ultimi anni, l'acuirsi delle difficoltà dei giovani nel mercato del lavoro in seguito alla crisi economica ha suscitato un crescente interesse verso la programmazione di politiche per facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, specialmente nei Paesi, come l'Italia, in cui il gap tra giovani e adulti nell'accesso all'occupazione è più ampio. Tra le politiche volte a favorire la transizione scuola-lavoro che sono state promosse negli ultimi anni in Italia si ricorda l'alternanza scuola-lavoro, l'apprendistato scolastico e il programma Europeo Garanzia Giovani.

Nell'intero periodo 2014-2017 vi sono state 110 mila adesioni. Mediamente 2,4 mila adesioni al mese e 27 mila all'anno. Indicativamente, utilizzando i dati Forze lavoro Istat, si tratta del 36% della "popolazione" potenziale dei Neet in Regione Toscana. Quota di occupati a distanza di 12 mesi dalla fine dell'attività svolta è di circa il 57%. La valutazione di impatto della GG: matching statistico con iscritti ai CPI : i risultati sono positivi, soprattutto per chi è in cerca di prima occupazione.

La presentazione offre un approfondimento in merito alla valutazione degli esiti occupazionali dei tirocini.

I tirocini formativi non curricolari oggi (decr dir 11430 7/07/2017)

- Proporzione addetti-impresa
- Durata 6 mesi e divieto di reiterazione
- Rimborso minimo 500 Euro

Nel periodo 2009 -2017 sono stati attivati in Toscana circa 90 mila tirocini, il 5% degli avviamenti dei giovani, coinvolgendo 74.600 giovani e 24.400 imprese. Dei 58.578 tirocinanti under 30 che hanno iniziato l'esperienza entro il 30 Giugno 2016, il 51,7% ha un rapporto di lavoro aperto al 31/12/2017 (40,2% apprendistato). Rispetto alle altre esperienze di lavoro a termine, i tirocinanti trovano un nuovo lavoro più in fretta. La combinazione di tempi e modalità contrattuali di esordio indica che il tirocinio è una modalità di

esordio molto favorevole, specialmente se l'esperienza dura almeno 6 mesi, mentre le altre forme di lavoro flessibile massimizzano il rischio di disoccupazione.

Un mismatch strutturale tra domanda e offerta. I giovani piemontesi tra istruzione e lavoro negli anni della crisi I giovani piemontesi sono meno numerosi, con livelli di istruzione più elevati, ma meno occupati rispetto alle generazioni precedenti. Per far luce su questi aspetti lo studio esplora le caratteristiche demografiche, di partecipazione ai percorsi educativi e alla condizione occupazionale dei giovani negli anni successivi alla crisi.

La disoccupazione è aumentata per tutti i gruppi di giovani adulti, maschi e femmine, ma il dato che fa più riflettere è quello della componente straniera di genere femminile, il cui tasso sale dal 10 al 30%. In particolare, le straniere mantengono nel tempo un tasso di occupazione costantemente inferiore a tutti gli altri e hanno visto crescere più di tutti gli altri gruppi la condizione di chi è "né in formazione né al lavoro" (quelli che le statistiche chiamano "Neet").

Data la loro bassa partecipazione al lavoro e la loro assai più frequente assunzione di ruoli di cura familiare, spesso con una disponibilità di risorse economiche e sostegni parentali inferiori a quella delle italiane, le giovani adulte straniere tendono a configurarsi come uno specifico gruppo target verso cui orientare azioni mirate di analisi e di sostegno da parte delle politiche pubbliche.

Infine, per il tessuto economico piemontese la sfida è quella di creare una reale domanda di lavoro per i giovani piemontesi con una formazione di terzo livello che ne valorizzi appieno le competenze e consenta il giusto spazio anche al riconoscimento nel mercato del lavoro delle persone con titoli intermedi (diplomi e qualifiche) in posizioni corrispondenti ai loro titoli.

Il sistema di Istruzione e Formazione Professionale in Lombardia: il tema si inserisce nel dibattito sullo studio delle classi sociali, ovvero fa riferimento alla relazione tra titolo di studio dei genitori e scelta del percorso scolastico, ambito trattato ampiamente in letteratura. In questo lavoro vengono considerati solo gli iscritti al sistema di istruzione professionale. Nonostante l'apparente uguaglianza delle opportunità di partenza offerte dal sistema scolastico italiano, i risultati di questa analisi confermano le precedenti ricerche in letteratura sulle caratteristiche dei genitori dei soggetti iscritti a percorsi di istruzione professionale. Si tratta in generale di soggetti in possesso di titolo di studio in prevalenza basso (licenza media o istruzione professionale), ciò nonostante l'analisi ha permesso di evidenziare come i

titoli di studio dei genitori degli iscritti agli enti accreditati al sistema lefp di Regione Lombardia siano leggermente migliori di quelli dei genitori degli studenti iscritti agli istituti professionali statali.

In tal senso, si potrebbe ipotizzare che tale miglioramento sia frutto delle riforme realizzate da Regione Lombardia, in particolare il modello competitivo degli enti accreditati ha prodotto una maggiore competitività nell'offerta formativa che si è tradotta in una reputazione migliore della formazione professionale da parte di questi enti, convincendo i genitori ad iscrivere i propri figli. In merito a tali esiti, vale la pena segnalare che seppur con un numero di variabili limitate e con una percentuale di dati validi sul totale intorno al 60% è stato possibile stimare l'effetto delle origini sociali sul successo occupazionale degli studenti iscritti ai sistemi lefp: l'effetto del titolo di studio risulta significativo e ad essere più rilevante è la professione della madre.

Sintesi sessioni

After 'deindustrialization'. Towards new spatialities of working and making in contemporary regions

Fab Labs: a European story Un Fab Lab è una piccola officina che offre servizi personalizzati di fabbricazione digitale. Il fenomeno dei Fab Lab in Italia si caratterizza per la capacità di creare una community locale e un legame con il territorio. Il primo aspetto si riferisce al fatto che i Fab Lab, oltre ad essere un luogo per la fabbricazione digitale, svolgono anche una funzione "quasi associativa": sono un punto di riferimento e di aggregazione per persone che condividono gli stessi interessi. Il legame con il territorio fa riferimento alla capacità dei Fab Lab di orientarsi verso gli attori locali e le vocazioni produttive dell'area in cui operano (la capacità di attivare la domanda di servizi da parte dei cittadini, delle scuole, delle imprese e la capacità di instaurare collaborazioni formali e informali con gli attori pubblici e privati) e la capacità progettuale, cioè l'abilità di realizzare progetti con soggetti locali (artigiani, imprenditori, enti pubblici, etc) e/o con soggetti esterni al territorio (fuori dalla regione e/o dei confini nazionali).

I sistemi locali del lavoro in Friuli-Venezia Giulia attraverso una lettura integrata dei principali indicatori demografici, economici e geografici. Una diversa prospettiva per le politiche territoriali I Sistemi locali del lavoro (SLL), proposti dall'Istat, sono una base su cui fondare analisi geografiche, demografiche e socio economiche, utili per lo studio dei processi di sviluppo

locale e per la definizione di politiche calibrate sulle effettive specificità territoriali.

Dalla nostra analisi ne esce un quadro molto eterogeneo per dimensione, attrazione della popolazione straniera, struttura demografica, risposta del mercato del lavoro al periodo di crisi, composizione infrastrutturale e del sistema produttivo. Si tratta del primo step di un percorso che immaginiamo possa svilupparsi attraverso due linee di studio: da una parte, con l'analisi di ulteriori dati strutturali per SLL e l'individuazione di indicatori utili a descrivere le caratteristiche dei territori; dall'altra, attraverso la realizzazione di focus incentrati sulle specializzazioni dei singoli SLL con l'esame dei dati disponibili a livello comunale, quali ad esempio l'andamento di arrivi e presenze per i SLL a vocazione turistica.

Si segnala che l'analisi a livello di SLL presenta alcuni punti di debolezza: limitata disponibilità di dati a livello comunale; la forte eterogeneità dimensionale e quindi la diversa attendibilità delle stime in funzione della dimensione campionaria e del tipo di variabile; la costruzione dei SLL non tiene conto di flussi di pendolarismo transfrontalieri.

Governance, politiche regionali e territoriali, programmazione europea - Aree funzionali per la pianificazione territoriale intercomunale. Criteri per la definizione di aree intercomunali in Alto Adige.

L'Alto Adige intende rafforzare la pianificazione di scala sovracomunale e attraverso studi e approfondimenti sta valutando possibili metodi per tracciare aree di pianificazione e di collaborazione tra più Comuni. Il lavoro di Peter Laner parte da questi presupposti e definisce per prima cosa la cornice entro la quale si muovono i Paesi confinanti (Svizzera, area del Canton Vaud identificata su base volontaria e a partire da collaborazioni esistenti nonché valori identitari; Austria, con identificazione dei perimetri su base volontaria e considerando limiti demografici; Germania, che individua aree di servizio basandosi sulle località centrali e sui sistemi locali del lavoro e infine Italia, che considera principalmente limiti demografici minimi). Di seguito si riportano i criteri adottati per la definizione delle aree funzionali in Alto Adige (e le principali variabili utilizzate):

Bacini di utenza (pendolari per motivi di studio e lavoro),

Aree di cooperazione (Cooperazione nella pianificazione - tra cui Piani strategici, associazioni turistiche - e condivisione di servizi comunali - sono state registrate 150 collaborazioni per complessivamente 35 tipi di servizi),
Comunità comprensoriali (equiparabili alle Comunità montane italiane come forma di governance),

Località centrali (vd. teoria sviluppata da Christaller che ha portato alla individuazione di 20 servizi rilevanti).

In seguito all'adozione di tale metodologia, sono state individuate 17 Aree funzionali. Se tale metodo può essere considerato un buon punto di partenza quando si ha a che fare con territori montani, tuttavia sono emerse alcune variabili esterne che andrebbero ulteriormente approfondite, tra cui il rafforzamento dei collegamenti all'interno di ciascuna area e il confronto con le scelte politiche che si compiono a livello locale.

Gli Enti Locali dopo la 'Legge Delrio' e le leggi regionali di attuazione

Il rapporto di ricerca presentato ha tracciato un quadro aggiornato delle attuali funzioni provinciali dopo l'attuazione della legge n. 56/2014, c.d. "Legge Delrio" e alla luce della mancata riforma costituzionale. Questi due eventi, insieme alle disposizioni adottate dalla legislazione sulla crisi economica (a partire, in particolar modo dal Decreto legge n. 104 del 2011) hanno profondamente inciso sull'assetto delle Province che, seppur sopravvissute all'esito referendario e dunque alla decostituzionalizzazione, escono indebolite sul piano politico-istituzionale, funzionale, organizzativo e finanziario. In particolare è emersa una perdita di funzioni a favore dell'ente Regione e, solo in misura assai più modesta, a favore dei Comuni, singoli o associati; cosa non dissimile è accaduta alle Città metropolitane, le quali in molte Regioni hanno avuto lo stesso trattamento riservato alle Province, nonostante la legge e l'Accordo in Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 avessero previsto una loro differenziazione funzionale. Il quadro istituzionale attuale sembra pertanto disattendere quanto previsto dai principi costituzionali, che assegnano a ciascun livello di governo "funzioni proprie" e "funzioni conferite" con legge statale o regionale in base alla rispettiva competenza per materia (art. 118, comma 2, Cost.). Si può concludere che il riordino del governo territoriale richiede di essere considerato nuovamente, alla ricerca di un equilibrio perduto, visto che l'area vasta pare ben lontana dall'aver raggiunto un sufficiente livello di stabilità, di efficacia ed efficienza

Unioni di comuni in Lombardia: un'ipotesi sui fattori di aggregazione -

L'interesse di tipo amministrativo che sta alla base della nascita delle Unioni di Comuni può sintetizzarsi così: miglioramento dell'efficienza ed efficacia nell'esercizio delle funzioni amministrative e nell'erogazione dei servizi ai cittadini da parte di Comuni. Naturalmente, tanto più i Comuni sono di piccole dimensioni quanto più si trovano in una condizione strutturale deficitaria, sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello organizzativo, per l'assolvimento dei loro compiti amministrativi. Sulla base di tale assunto, è ragionevole ipotizzare che i Comuni che versano in condizioni di difficoltà siano spinti a

preferire una qualche forma di associazione che li aiuti a superare le difficoltà loro strutturali prevalentemente legate alla dimensione.

Il legislatore è intervenuto più volte sulla materia sin dai primi Anni '90 offrendo disposizioni e spazi di azione per una razionalizzazione organica dell'assetto istituzionale degli Enti locali. In seguito agli interventi normativi con cui a partire dal 2010 il legislatore ha previsto l'obbligo di gestione associata di funzioni amministrative per i Comuni di piccole dimensioni, il numero di Unioni è significativamente cresciuto in Lombardia come in tutta la Penisola. Si è tuttavia trattato di un obbligo non corredato di credibili conseguenze sanzionatorie a carico dei Comuni inadempienti. Per tale ragione ci si chiede se, al di là della persuasività dell'obbligo di gestione associata, non vi siano altri fattori capaci di indurre i Comuni aventi una ridotta soglia dimensionale ad avvalersi degli strumenti di razionalizzazione organizzativa che l'ordinamento mette loro a disposizione: in particolare la domanda di ricerca consiste nel capire se i Comuni che versano in condizioni di difficoltà siano spinti a preferire l'Unione di Comuni come forma di associazione utile ad affrontare tali difficoltà migliorando l'assetto amministrativo e gestionale. Sottoposta ad analisi statistiche una serie di variabili di carattere territoriale, socio-economico e reddituale dei 262 Comuni lombardi in Unione poste a confronto con le stesse variabili degli altri Comuni della Lombardia con una popolazione non superiore a 10 mila abitanti, i risultati raccolti non paiono corroborare l'ipotesi prospettata. Occorre allargare l'indagine ad altri possibili fattori di aggregazione. Oltre al campo della vicinanza politica e dei progetti territoriali tra amministratori, restano da indagare sia le condizioni strutturali, sia le conseguenze di carattere finanziario spesso non misurabili attraverso indici "standardizzati". Per tale ragione, al di là del peso imprescindibile che l'obbligo di gestione associata esercita sotto il profilo della vincolatività ad aggregarsi, pare opportuno procedere a esaminare i possibili fattori di spinta all'unionismo tenendo conto di una serie di output la cui valutazione necessita di un approccio metodologico e analitico di tipo qualitativo.

Risorse e riforme per il riordino degli enti territoriali - Il fenomeno dell'associazionismo comunale, tra risparmi di spesa non ancora certi e il miglioramento della capacità operativa dei Comuni da accertare

I tentativi esperiti in letteratura concernenti lo studio dell'associazionismo comunale, con un focus particolare sugli efficacia ed efficienza delle Unioni di Comuni, mostrano un quadro dottrinale e metodologico piuttosto variegato che non sembra condurre a risultati valutativi univoci rispetto al fenomeno oggetto d'esame. L'idea che la frammentazione del livello di governo locale costituisca un ostacolo all'offerta efficiente di servizi pubblici – in quanto

impedisce agli enti di beneficiare delle economie di scala e di scopo – è abbastanza diffusa nella letteratura economica internazionale. Si tratta di un assunto che accompagna le policy del processo di riordino degli “enti territoriali” in Italia, con una forte accelerazione soprattutto in seguito allo scoppio della crisi del debito.

Tuttavia occorre di distinguere tra due possibili domande sugli esiti del processo di razionalizzazione: da un lato, occorre valutare l’effettiva capacità degli enti locali una volta sottoposti ai processi di riordino (nel nostro caso, obbligati a esercitare le funzioni in forma associata) di erogare i servizi in modo più efficiente in conseguenza del raggiungimento della dimensione adeguata a beneficiare di economie di scala, individuando la dimensione ottimale; dall’altro, è necessario valutare l’adeguatezza dello strumento di cooperazione intercomunale per il raggiungimento di tale fine.

Quanto al primo interrogativo, le risposte in letteratura non sono state univoche, poiché pare difficile trovare la dimensione ottimale per l’esercizio efficiente delle funzioni e nello stesso tempo pare arduo misurare la qualità dei servizi uniformandola sotto categorie standard. Alla seconda domanda è possibile rispondere con riserva, formulando per qualche ipotesi: v’è chi in dottrina è giunto a risultati che indicano la partecipazione ad una Unione di Comuni si accompagni con riduzione della spesa per alcune funzioni comunali (quali amministrazione generale, polizia locale, viabilità) a distanza di un certo intervallo di tempo. Pertanto, non pare acclarata e supportata da solide evidenze empiriche l’ipotesi secondo cui Unione costituisce “un modello di gestione di tutte le funzioni comunali”, che sono per loro natura estremamente eterogenee e diversamente caratterizzate dalla presenza di economie di scala. Possono semmai verificarsi riduzione dei livelli di spesa, limitati ad alcuni servizi, nel tempo, poiché è ragionevole supporre che vi una fase transitoria di rodaggio iniziale una fase transitoria iniziale caratterizzata da un innalzamento del livello dei costi.

Questioni aperte:

- 1) Un aspetto che nella letteratura italiana sulle Unioni di Comuni pare non emergere è quale sia l’incidenza degli incentivi sulla spesa totale dei Comuni. Non è chiaro, infatti, se i bilanci e gli indicatori utilizzati per l’analisi di efficienza delle Unioni siano “depurati” dalle risorse aggiuntive di cui beneficiano i Comuni: è ragionevole, al tal proposito, ipotizzare che nei primi anni di vita e fino a quando l’unione non funziona a regime, i benefici (sotto forma di contributi statali e regionali o esenzione dal turn over rispetto ai pensionamenti di personale) spingano in alto i costi totali dei Comuni in Unione, che non realizzano pertanto risparmi di spesa.
- 2) Con riguardo alla prima questione aperta, occorre capire poi se all’aumento dei costi totali si accompagni anche un innalzamento della qualità

dei servizi o, nei casi più problematici, la possibilità per i Comuni di erogare in forma associata servizi altrimenti non erogabili con gestione “individuale”: si fa riferimento ai Comuni di ridottissime dimensioni strutturalmente incapaci di funzioni comunali.

3) Infine, in relazione alla seconda questione aperta, si va affermando la convinzione secondo cui una valutazione della qualità dei servizi, nell’ottica di contribuire a misurare l’efficacia e l’efficienza delle Unioni di Comuni (o delle gestioni associate come strumento di riordino territoriale), occorre un’indagine di carattere qualitativo a supporto delle analisi sui dati “quantitativi” ora disponibili: i dati Sose, sui costi standard dei Comuni, e i certificati consuntivi dei Comuni e delle Unioni non paiono di per sé sufficienti a misurare l’efficienza degli strumenti di cooperazione comunale.

La valutazione dell’efficacia delle politiche per la società e per le comunità locali

Nel corso di questa sessione sono stati presentati progetti e interventi di policy, conclusi o in corso di svolgimento, valutati con lo scopo di identificarne gli effetti o per rilevare particolari criticità nel corso della loro implementazione. La sessione si è caratterizzata per il largo uso di metodi quantitativi e, in molti casi, per l’applicazione di metodi che fanno riferimento al paradigma controfattuale per la valutazione delle politiche pubbliche.

I temi dei contributi proposti hanno riguardato la parità di genere e, in particolare, gli effetti della Legge 215 del 2012 che ha promosso il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Sono stati trattati anche temi strettamente tipici delle politiche sociali come l’inserimento lavorativo e sociale dei soggetti svantaggiati – persone sottoposte a misure di giustizia o con disagio psichico – o degli adolescenti di origine straniera. Hanno inoltre trovato spazio studi sulla rigenerazione urbana e sui trasporti: nel primo caso è in corso di svolgimento – nel Comune di Brescia – un’attività di mappatura delle previsioni urbanistiche che, associate a variabili sociodemografiche georeferenziate, dovrebbe permettere di analizzare i processi di rigenerazione urbana; nel secondo caso è stato valutato l’effetto della costruzione di una linea tranviaria sull’economia locale.

Di particolare interesse è stata l’analisi dei fattori che limitano le donne nella partecipazione politica e la valutazione degli effetti della legge sopraccitata per il riequilibrio di genere nella competizione elettorale: gli effetti vanno nella direzione sperata, anche se in parte disomogenei dal punto di vista territoriale.

Il ruolo delle istituzioni e della “governance” nell’innovazione e nelle politiche per lo sviluppo sostenibile di città e territori

L’Europa tra globalizzazione e frammentazione pone sempre più un problema di governance tra le istanze e potenzialità locali e la velocità con cui beni, servizi, flussi si muovono a scala globale. Durante la sessione ci si chiede quali siano i nuovi ambiti strategici di integrazione a scala europea e le priorità nella distribuzione dei fondi da parte dell’Unione Europea. Il fatto che si vada consolidando una scarsa riconoscibilità/adesione al progetto europeo ha forse a che fare con una debolezza dell’identità stessa che può essere superata ripartendo da valori largamente condivisi: libertà (movimento di merci, lavoro, competenze etc.), eguaglianza (attraverso una politica di coesione di tipo redistributivo), fratellanza (in termini di collaborazione, a partire dalla individuazione di beni comuni a scala europea), in altre parole, gli obiettivi riguardano la valorizzazione del capitale umano e il miglioramento della qualità della vita, attraverso politiche per le città e per l’ambiente sempre più incisive che possano andare ad alimentare un “european value added”¹. Per fare questo, occorre superare alcune difficoltà nella distribuzione e nell’utilizzo dei fondi strutturali europei del presente ciclo - ne sono esempi i progetti coerenti e quelli retrospettivi², che nascono con l’obiettivo di migliorare la capacità di programmazione e talvolta finiscono per essere impiegati per la realizzazione di opere pubbliche o per altri progetti ordinari – in modo da poter orientare la nuova programmazione europea (2021-2027).

Da un’indagine qualitativa sullo stato di avanzamento PON3, è emerso infatti da un lato il ruolo chiave che rivestono le istituzioni del governo urbano sui temi dell’agenda digitale, della sostenibilità energetica e ambientale dei servizi pubblici e della mobilità urbana e dei servizi per l’inclusione sociale (tanto che nel prossimo settennio si passerà dal 5 al 6% di fondi FESR da destinare allo sviluppo urbano); dall’altro lato tali indagini hanno evidenziato una generale difficoltà sia dal punto di vista amministrativo, sia da quello progettuale e programmatico che richiamano l’attenzione su una generale necessità di semplificazione procedurale e di rafforzamento delle competenze e delle attività di affiancamento ai soggetti beneficiari. Queste considerazioni si inseriscono in un ragionamento di sostenibilità delle trasformazioni che innanzitutto investono le città ma che più in generale si misurano con il tema

¹ Cfr. Cappellin R., Dal ruolo delle istituzioni nell’economia all’economia delle istituzioni: un approccio cognitivo

² Cfr. Torselli C., Le istituzioni italiane tra politiche soggettive e oggettive nell’impiego dei fondi strutturali europei, a conclusione (2017) del ciclo 2007-13 e nei primi bilanci di metà percorso (2018) del periodo 2014-20, alla ricerca di una governance multilivello

³ Cfr. Marinuzzi G., Tortorella W., Opportunità e limiti della governance multilivello nella politica di coesione 2014-2020: il caso del PON Metro

delle geografie intermedie⁴ individuabili sia nelle aree metropolitane sia nelle Aree interne del Paese. La chiave di volta sembra essere il riconoscimento di quel sistema di reti e relazioni consolidate e riconosciute anche dalla popolazione che possono contribuire a ricostruire e riarticolare una strategia di sviluppo urbano, una visione il più possibile esplicita, come mostrano molti casi francesi⁵: in caso contrario si parla di strategia implicita o approccio incrementalista, dove l'obiettivo è celato ma presente, in quanto guidato dagli operatori economici più importanti. Infine, due elementi di attenzione legati alla territorialità dello sviluppo sostenibile⁶: si parla sempre più di smartness in termini di competizione tecnologica, attrattività e offerta di servizi e questo genera implicitamente dei confini tra chi sta all'interno di tale flusso e chi ne resta del tutto escluso. Superare tali distanze può essere possibile da un lato potenziando sempre più il ruolo delle politiche place based che permettono di agire con mix diversi a seconda che ci si trovi in aree centrali o periferiche; dall'altro, a scala locale, attraverso un ruolo attivo delle istituzioni⁷, in particolare dei Comuni che attraverso gli strumenti di governo del territorio e i successivi atti possono orientare le scelte di trasformazione e valutarne la reale fattibilità attraverso un controllo sulle varie fasi (redazione di analisi di contesto, quadri programmatici, programmazione degli interventi, azioni di monitoraggio).

Per approfondire

https://www.aisre.it/images/Conferenza_2018_Bolzano/Programma_Aisre_Bolzano-Finale1.pdf

⁴ Cfr. Pontrandolfi P., Cartolano A., Riassetto istituzionale e governo del territorio. Possibili prospettive per lo spazio di azione regionale

⁵ Cfr. Ciciotti E., Innovazione, istituzioni e governance nelle politiche per lo sviluppo sostenibile di città e territori

⁶ Cfr. Salustri A., Miotti D., Domanda ed offerta di sviluppo sostenibile: verso un modello di governance condiviso?

⁷ Cfr. Danesi S., La governance del progetto a scale locale: ipotesi di processo