

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in  
Scienze del governo e politiche pubbliche



Il modo di regolazione come vantaggio competitivo  
dello sviluppo regionale:  
Veneto ed Emilia Romagna alla prova  
nell'era del post-Covid

*Relatore:* Prof.ssa PATRIZIA MESSINA

*Laureando:* SERENA LEONE  
N. 1240468

A.A. 2021/22

## INDICE

INTRODUZIONE.....	3
1. DUE MODI DI REGOLAZIONE DELLO SVILUPPO REGIONALE ALLA PROVA: I CASI DEL VENETO E DELL'EMILIA ROMAGNA	
1.1 L'approccio dei modi di regolazione per lo sviluppo locale.....	7
1.2 Radici storiche, eredità e adattamenti dei modi di regolazione .....	13
1.3 La sfida dell'uropeizzazione ai modi di regolazione dello sviluppo regionale.....	31
1.4 Riforme di riordino territoriale in Veneto e in Emilia Romagna.....	37
1.5 Le ipotesi della ricerca .....	42
2. L'ERA POST-COVID: <i>NEXTGENERATION UE</i> E POLITICA DI COESIONE 2021-2027	
2.1 Dalla <i>spending review</i> alla <i>NextGenerationEU</i> .....	47
2.2 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): transizione ecologica e digitalizzazione .....	52
2.3 La programmazione 2021-2027: i casi del Veneto e dell'Emilia Romagna ...	63
3. STRATEGIE DI METROPOLIZZAZIONE PER LO SVILUPPO REGIONALE: LE CITTA' UNIVERSITARIE DI BOLOGNA E DI PADOVA	
3.1 Università e Città: le potenzialità di una loro sinergia strategica.....	74
3.2 Il vantaggio competitivo della metropolizzazione di una città universitaria per lo sviluppo regionale: il caso di Bologna <i>Città della conoscenza</i> .....	83
3.3 Il contributo di UNICITYLAB per la Città universitaria di Padova .....	88
CONCLUSIONI.....	98
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	102

*A zio Gianni*

## INTRODUZIONE

La tesi presentata è volta ad ampliare la già esistente letteratura inerente ai diversi modi di regolazione dello sviluppo del Veneto e dell'Emilia Romagna. A partire da questa, infatti, si è costruita una comparazione per contesti tra le due Regioni che riguarda le modalità con le quali hanno deciso di affrontare le sfide della nuova programmazione europea 2021-2027 e in che misura i diversi modi di regolazione dello sviluppo abbiano costituito un vantaggio/svantaggio competitivo.

Le mie personali motivazioni che mi hanno spinto ad inoltrarmi in questa ricerca derivano sicuramente dall'interesse nei confronti delle politiche pubbliche e del sistema di *multilevel governance* maturato durante il percorso accademico. Ma non solo, ritengo che l'argomento trattato sia di notevole rilievo per il contesto storico in cui ci troviamo ad operare. Infatti, il nuovo ciclo di programmazione rappresenta un'occasione inedita, in quanto prevede cospicui finanziamenti volti alla progettazione e all'implementazione di politiche che trattano tematiche quali la transizione ambientale e la transizione digitale, molto vicine alla mia generazione, alla quale preme assicurarsi che questa opportunità non vada sprecata.

L'obiettivo principale del lavoro di ricerca è stato quello di verificare le seguenti ipotesi di ricerca: la prima ipotesi di ricerca da verificare è se alcuni elementi specifici, ereditati dalle culture politiche e amministrative "bianca" e "rossa", che persistono ancora oggi nei modi di regolazione dello sviluppo, possano configurarsi come un vantaggio/svantaggio competitivo per le regioni che oggi vengono sfidate dai processi di innovazione sociale e istituzionale. In particolare, alla luce delle sfide per la ripresa in seguito alla pandemia Covid-19, questa analisi verrà condotta attraverso l'attività di programmazione regionale per il 2021-2027 e del PNRR. A tal fine, sono stati presi in esame alcuni dei nuovi documenti di programmazione regionali dell'Emilia Romagna e del Veneto e, inoltre, sono stati considerati anche alcuni interventi dei rispettivi dirigenti regionali.

La seconda ipotesi, invece, riguarda il processo di metropolizzazione che, come ha messo in luce la recente letteratura sul tema, produce un evidente vantaggio competitivo in termini di sviluppo regionale e locale, tanto più se combinata con l'azione svolta dalle Università nel contesto dell'economia della conoscenza e della

transizione ecologica, e quindi la diversa capacità attrattiva delle città universitarie. In particolare, sempre nell'ambito di una comparazione per contesti tra Emilia Romagna e Veneto, si sono presi in esame i casi della Città universitaria di Bologna e della Città universitaria di Padova, confrontando il programma "Città della Conoscenza" per la prima, e il contributo del Laboratorio Unicity per la seconda. La tesi si articola in tre capitoli. Il primo capitolo è volto alla definizione di un *frame* teorico che ricostruisce i due contesti regionali, a partire dall'approccio dei "modi di regolazione" mettendo in luce, nell'analisi dei due contesti, le radici storiche delle rispettive subculture politiche territoriali "bianca" e "rossa" e le loro differenze e persistenze, riscontrabili ancora oggi nei diversi modi di regolazione delle due regioni, attraverso i processi di europeizzazione e di riordino territoriale, che risultano spiegabili attraverso una lettura *path dependent* (Messina 2012a). È a partire da questi presupposti che si apre il secondo capitolo riguardo il nuovo ciclo di programmazione europea 2021-2027 e le diverse risposte date delle due regioni. La crisi che la pandemia da Covid-19 ha lasciato dietro di sé ha dato il via a una inedita azione della Commissione europea con l'elaborazione di un Piano di ripresa del tutto originale: oltre al potenziamento del bilancio europeo, già previsto per il nuovo ciclo di programmazione, è stato adottato il nuovissimo strumento finanziario *NextGenerationUE* totalmente destinato alla ripresa e al rilancio degli Stati membri in chiave ecologica e digitale. Il capitolo si chiude con la comparazione delle strategie di programmazione regionale per il nuovo ciclo 2021-2027 del Veneto e dell'Emilia Romagna. In particolare, si sono confrontati il Documento Strategico Regionale (DSR) dell'Emilia Romagna e, nel caso del Veneto, il PRFESR e il PRFES+.

Infine, nel terzo e ultimo capitolo si affronta il tema della metropolizzazione in relazione all'emergere delle Città universitarie. A tal proposito sono stati presi in considerazione i saldi migratori di immatricolati e laureati delle regioni del Nord Italia che evidenziano notevoli differenze tra la regione Veneto e la regione Emilia Romagna, a dimostrazione di come l'Università giochi un ruolo fondamentale per lo sviluppo regionale e locale. Altri elementi interessanti di comparazione sono stati messi in luce da un'analisi del progetto "Città della conoscenza" per la Città

metropolitana di Bologna e del Laboratorio Unicity per il caso della città universitaria di Padova.

Grazie a questa ricerca comparata è stato possibile evidenziare, non solo quanto i modi di regolazione dello sviluppo locale seguano un percorso *path dependent*, ma anche come questi possano influenzare le scelte strategiche del *policy maker* regionale.

Come meglio specificato nelle conclusioni, la ricerca potrà essere adeguatamente completata con un'analisi di quanto prodotto nei due contesti regionali alla fine del ciclo di programmazione 2021-2027.



# **1. DUE MODI DI REGOLAZIONE DELLO SVILUPPO REGIONALE ALLA PROVA: I CASI DEL VENETO E DELL'EMILIA ROMAGNA**

## **1.1 L'approccio dei modi di regolazione per lo sviluppo locale**

Ai fini della comprensione dell'analisi svolta si rende necessario il chiarimento di alcuni concetti fondamentali di scienza politica e del metodo di ricerca, ovvero la comparazione per contesti, in modo da ricreare un frame teorico di riferimento.

Questo lavoro di ricerca consiste, appunto, in una comparazione per contesti e ciò che si andrà a mettere a confronto sarà il “modo di regolazione” della regione Veneto e della regione Emilia-Romagna. Facendo riferimento alla teoria della regolazione di scuola francese, Solari (2003, p. 129) definisce la “regolazione” «come un processo impersonale che, attraverso una serie di forme istituzionali, consente il coordinamento e la sostenibilità delle attività economiche di un sistema sociale dotato di una certa autonomia».

Tuttavia, il termine “regolazione” può variare a seconda della dimensione analitica di riferimento. Infatti, se nella scienza politica il termine “regolazione” è strettamente connesso al compito svolto dallo Stato, o comunque dagli attori politici, in economia il termine “regolazione” rimanda al ruolo del mercato, il cui compito è stabilire l'equilibrio “regolando” il prezzo. E ancora, in ambito delle scienze sociali il termine “regolazione” rimanda alle dinamiche delle comunità locali, delle culture e delle norme sociali (Messina, 2001).

La combinazione di questi tre tipi di regolazione, detti anche forme idealtipiche di regolazione, va a creare il c.d. “modo di regolazione”. Prima di inoltrarsi nella definizione del concetto di “modo di regolazione” è bene definire cosa e quali sono le tre forme di regolazione idealtipiche. Queste sono:

- La regolazione politica che si fonda sul principio di autorità o di controllo gerarchico, si presenta sottoforma di legge e l'istituzione che si occupa di tale forma di regolazione è lo Stato;



- La regolazione economica, si fonda sul principio dello scambio e la sua forma è il contratto, invece, l'istituzione che la stabilisce è il mercato;
- La regolazione sociale-comunitaria si basa sul principio della solidarietà o reciprocità, si presenta in forma di dono e l'istituzione che la stabilisce è la comunità.

Nessuna di queste tre forme di regolazione idealtipiche può esistere senza le altre. In ogni contesto locale si riveleranno tutte, in quanto coesistono, e, a fare la differenza tra i contesti sarà la loro combinazione, dando così origine a diversi modi di regolazione, nei quali si darà maggiore o minore rilevanza ad uno dei tre idealtipi di regolazione.

Ma cosa si intende con "ideal-tipo"? Nella ricerca sociologica, il suo ideatore, Max Weber (1974, p.108), nei suoi saggi definisce il tipo ideale come un costrutto teorico:

Ottenuto mediante l'accentuazione unilaterale di uno o di alcuni punti di vista, e mediante la connessione di una quantità di fenomeni particolari diffusi e discreti, esistenti qui in maggiore e là in minore misura, e talvolta anche assenti, corrispondenti a quei punti di vista unilateralmente posti in luce, in un quadro concettuale in sé unitario. Nella sua purezza concettuale questo quadro non potrà mai essere rintracciato empiricamente nella realtà; esso è un'utopia, e al lavoro storico si presenta il compito di constatare in ogni caso singolo la maggiore o minore distanza della realtà da quel quadro ideale.

Ciò significa che l'ideal-tipo è un costrutto teorico non rilevabile nella realtà storica e presente, piuttosto come un quadro concettuale nei limiti del quale la realtà può essere misurata e comparata per ricavarne dei paradigmi. «Un idealtipo si presenta quindi come una stilizzazione della realtà, un'amplificazione dei tratti caratteristici, ritenuti più rilevanti ai fini della ricerca, entro uno schema di pensiero coerente non contraddittorio» (Messina, 2012b, p. 53).

È importante, tuttavia, porre una distinzione tra ideal-tipo e classificazione dei casi. Come già detto, l'ideal-tipo rappresenta un'utopia, un ideale, che, invece, può anche non far riferimento a nessun caso esistente; mentre, la classificazione consiste nel raccogliere una serie di casi reali al fine di categorizzarli entro concetti reali, ognuno dei quali dovrà includere almeno un caso empiricamente rilevato. A riprova di tale differenza, vi sono due modalità differenti nella costruzione dei concetti, a seconda che si prenda in considerazione una classificazione o un ideal-tipo. Infatti, nel primo

caso, la tipica modalità di costruzione dei concetti è la thin description che si limita a definizioni operative, alla creazione della matrice dei dati, a creare concetti generali e che per questo può risultare più oggettiva, ma, allo stesso tempo, più superficiale. Invece, la modalità di costruzione dei concetti caratteristica dell'ideal-tipo è la thick description (Messina 2012b) con la quale è possibile «collegare qualsiasi concetto di relazione, che si consideri significativo di una società e di una cultura, alla conoscenza più approfondita possibile del contesto» (Cartocci, 2002, p. 25).

Dunque, il vantaggio dell'ideal-tipo non sta solo nel ricavarne un'analisi più approfondita, ma anche nel fatto che può creare un'ottima base per la costruzione di un modello teorico che si contrappone a quello nomologico. Infatti, la costruzione teorica che parte dagli idealtipi non si presenta come una composizione unitaria, bensì come una composizione disomogenea, dove ogni parte presenta un diverso punto di vista possibile dello stesso fenomeno o di un singolo caso; il modello nomologico, invece, è volto alla costruzione di un "sistema unitario della scienza". Per quanto riguarda le scienze sociali, di certo i neopositivisti optano per il modello teorico nomologico.

La scelta di M. Weber ricade sulla thick description e quindi per una comprensione più ampia della realtà. Si può riscontrare la stessa differenza nella costruzione dei modelli teorici anche nell'analisi politica e infatti la "descrizione densa" può essere applicata anche in questo campo. Nel caso specifico, si può partire dalla definizione delle tre forme di regolazione ideal-tipiche per andare a rilevare le differenze nei vari contesti locali, in quanto ogni contesto presenta la sua cultura civica, la sua storia politica, le sue prassi sociali, la sua policy stile e tutto ciò che ha contribuito nel tempo a costruire l'insieme di significati condivisi politicamente rilevanti (Messina, 2012a).

Per poter analizzare i fattori che compongono i modi di regolazione, è necessario definire le istituzioni sopracitate. Le istituzioni possono presentarsi in varia natura, a seconda che queste nascano spontaneamente o in modo arbitrario. Sono formali se sono il risultato di una decisione dall'altro, ovvero frutto della legge; sono informali, se, invece, sono frutto dell'interazione sociale e quindi spontanee. Inoltre, la particolarità interessante delle istituzioni, inerente ai modi di regolazione,

è che la loro funzione consente, ma allo stesso tempo limita, l'azione degli attori. Così come le forme ideal-tipiche di regolazione non possono che coesistere, allo stesso modo le istituzioni non possono essere considerate singolarmente, ma solo nel loro complesso (Solari, 2003).

«La forma istituzionale più importante è quella relativa allo Stato in quanto struttura portante delle altre forme, sede privilegiata dell'azione collettiva (quindi anche di cambiamento delle altre istituzioni), elemento capace di generare i confini del sistema» (Solari, 2003, p. 131). Tuttavia, si è anche di fronte ad una crisi del sistema dello Stato nazionale, ovvero quello del modo di regolazione fordista, il quale prevede dei modelli, che per definizione sono decontestualizzabili e trasferibili. La crisi del fordismo dipende da diverse ragioni: sicuramente dall'avvento della globalizzazione, la quale ha portato con sé sfide economiche enormi per lo Stato nazionale; contemporaneamente, anche dall'avvento del "economia della conoscenza", la quale cambia periodicamente la logica del mercato, in quanto la conoscenza non si logora con l'uso ma si moltiplica e sfugge dalla logica capitalistica; e infine, anche dal concetto di "sostenibilità", ovvero la responsabilità degli attori politici nei confronti delle nuove generazioni, che deve essere sempre presa in considerazione nella costruzione delle politiche affinché vi sia un utilizzo conscio delle risorse.

Facendo riferimento al contesto italiano, queste veloci trasformazioni hanno portato ad un'inadeguatezza istituzionale: le istituzioni che governano i processi di sviluppo sono invecchiate, dovrebbero regolare uno sviluppo sostenibile ma sono ancora pensate in una logica fordista; il territorio è cambiato e continua a cambiare, mentre il governo fa molta fatica a stare al passo. La crisi dello Stato nazionale nel contesto europeo è stata affrontata e la si sta affrontando con la costruzione dell'Unione Europea, prima nata come comunità economica che, con il passare del tempo, si è evoluta in un'organizzazione garante di molteplici valori con un progetto di sviluppo guidato per tutti gli Stati membri. Negli anni è diventato sempre più evidente come lo Stato nazione sia troppo piccolo per governare il mercato globale da solo, ma allo stesso tempo troppo grande per tener conto di tutte le differenze regionali/locali. Con lo sviluppo dell'Unione Europea è venuto a crearsi un rapporto "triangolare" tra Europa, Stato e Regioni. Già alla fine degli

anni '90, l'Unione Europea ha costruito dei canali di comunicazione diretti per i diversi governi regionali e locali, ad esempio con l'istituzione di uffici regionali a Bruxelles. E, ancora, con strumenti di finanziamento mirati come il Fondo Sociale Europeo, al quale non solo le regioni possono accedere, ma anche gli altri enti locali, associazioni di categoria ecc., sono venute a crearsi delle vere e proprie reti di relazioni che uniscono i sistemi locali alle Istituzioni europee (Messina, 2001). Dunque, nuove forme di regolazione politica stanno emergendo, alle quali, nel contesto italiano, non ha ancora fatto seguito una trasformazione coerente della cultura politica degli attori che tendono a non ragionare in una logica di rete ma in una logica di dimensione auto-centrata. Infatti, nello Stato nazionale nelle due dimensioni territoriali sopracitate (il livello regionale e il livello europeo) le forme di regolazione politica tendono a costruirsi come governance. Questo perché la sola rete europea non è più sufficiente a garantire lo sviluppo locale, la figura dell'attore politico in grado di governare e regolare il sistema locale è divenuta imprescindibile (Messina, 2001).

Quanto gli enti regionali del Veneto e dell'Emilia-Romagna siano in grado di svolgere questo compito di governance potrà essere colto nei loro modi di regolazione e anche nei nuovi cicli di programmazione regionale, oggetto di analisi comparata di questa tesi.

Data la loro importanza nella comparazione per contesti svolta in questo lavoro di ricerca, è necessario partire dalla trattazione dettagliata dei concetti di “modo di regolazione” e “modo di sviluppo”. Sono due concetti particolarmente interconnessi e frutto di tutti gli elementi culturali e istituzionali di un dato contesto locale, entro il quale agiscono anche diversi attori.

Partendo dalla teoria della regolazione di scuola francese (Solari, 2003), con modo di regolazione si intende una combinazione delle suddette tre forme di regolazione ideal-tipiche: politica, economica e sociale-comunitaria. Per questo il modo di regolazione è definito come “a sé”, in quanto frutto di un dato contesto locale, e rappresenta la modalità con la quale le istituzioni hanno prodotto determinate norme giuridiche, determinate leggi di mercato e determinate norme sociali. A tal proposito, si rende necessaria la distinzione tra il concetto di “modello” e il concetto di “modo”, come sottolinea Messina (2012a) mentre il primo è frutto di uno studio

di uno o più casi, con lo scopo della generalizzazione, il secondo fa riferimento all'analisi di un caso e del suo contesto in senso weberiano. Proprio per queste ragioni il modello è concepito per essere "esportabile" e applicabile a più contesti, al contrario il modo non lo è, a causa dell'unicità dei suoi elementi costitutivi. In questo senso, si parla di "approccio ecologico" nella definizione delle politiche, che fa riferimento a modi e non a modelli e per questo ad una conoscenza approfondita del contesto. Se da un lato vi è la new public management, secondo la quale vi è la one best way, ovvero l'unico modo migliore, il più efficace e il più efficiente, nel definire le politiche, dall'altro l'approccio ecologico sottolinea l'importanza del contesto, al variare del quale vi saranno diversi modi di regolazione. Sicuramente questo complica le cose: per esempio prendendo in considerazione questa analisi comparata, sarà più complicato confrontare i due modi di regolazione dato che appartengono a due contesti differenti. Se vi fosse un modello di regolazione e di sviluppo sempre efficiente ed efficace e trasferibile in qualsiasi contesto, basterebbe applicarlo per risolvere ogni sorta di problema. Ma non è così, lo sviluppo è un percorso di crescita che dovrebbe essere stilato ed erogato su misura per un dato contesto. Quindi l'approccio ecologico consiste nel porre attenzione al contesto, alla storia dei luoghi e alla sua comunità.

Inoltre, il modo di regolazione è rilevante nel processo di allocazione delle risorse che risulta essere «uno scambio sociale, che si configura come un compromesso politico che dà forma ad un assetto istituzionale, anche se non assume sempre la forma di una decisione politica esplicita» (Messina, 2012a, p. 25), in questo senso si sottolinea come il fine ultimo del modo di regolazione sia di fornire ordine e coordinamento degli attori per consentire lo sviluppo. Infatti, ogni modo di regolazione è correlato ad un modo di sviluppo, quindi incidere sul modo di regolazione significa incidere sul modo di sviluppo, e viceversa.

Se si vuole definire il concetto di modo di sviluppo in termini di sviluppo economico di una regione, allora bisognerà prendere in considerazione non solo la disponibilità dei fattori produttivi di tale regione, ma anche l'efficienza delle sue risorse istituzionali e culturali (Messina, 2012b). Infatti, come evidenzia Solari (2003) nelle sue ricerche, il modo di sviluppo comporta una dinamica sociale e degli

assestamenti dell'economia che scatenano delle crisi, non nel senso negativo del termine, bensì "crisi" intese come evoluzione del sistema.

E, ancora, ad influire in modo prevalente su ogni modo di regolazione (e quindi anche di sviluppo) è il sistema di valori e di significato condivisi da una comunità, mediato da un linguaggio, da rituali e stili di comportamento, che contribuisce a strutturare un certo ordine istituzionale e allo stesso tempo a legittimarlo creando norme ad hoc, e anche a creare un'identità e un sentimento di appartenenza per gli individui che appartengono a quella comunità.

Queste considerazioni sul modo di regolazione e sul modo di sviluppo risultano essere particolarmente rilevanti per le politiche di sviluppo e aiutano a comprendere come mai si ottengono diversi outcome se si implementa la stessa policy in contesti istituzionali e culturali diversi (Messina 2012b). Per tutte queste ragioni, per questa analisi sui modi di regolazione si è resa necessaria una comparazione per contesti, grazie alla quale si è riuscito a fornire un quadro dei due contesti maggiormente dettagliato in modo da poter cogliere le somiglianze, le differenze e i possibili scenari evolutivi.

### **1.2 Radici storiche, eredità e adattamenti dei modi di regolazione**

Questo lavoro di ricerca consiste nello studio dei due modi di regolazione della regione Veneto ed Emilia Romagna, che per definizione sono frutto dei contesti locali di riferimento, e a tale scopo si è resa necessaria come opzione metodologica la "comparazione per contesti" che:

A differenza della semplice comparazione di dati statistici, parte dall'analisi dei diversi sistemi di significato e delle relative prassi sociali che caratterizzano specifici contesti culturali e istituzionali, favorendo così da un lato la ricostruzione del sistema concreto di azione (Crozier, Friedberg 1978) costituito da quelle norme, istituzioni intermedie e prassi amministrative che contribuiscono a regolare i comportamenti degli attori locali e, dall'altro, permettendo in tal modo di cogliere adeguatamente le specificità, le differenze e le somiglianze più significative, tra un contesto e un altro. (Messina, 2012a, p. 19)

Alla luce di tale definizione è evidente come questa metodologia di ricerca tragga alcuni dei suoi concetti chiave dagli approcci analitici della cultura politica e del neoistituzionalismo.

Secondo l'approccio italiano della scienza politica alla cultura politica, questa va considerata in relazione alle norme sociali, ai riti, ai linguaggi, alle pratiche sociali frutto di un contesto storicamente e territorialmente definito che contribuiscono alla definizione dell'identità politica di un soggetto appartenente a tale contesto (Messina, 2012a). Questo approccio si distacca dall'approccio politologico, prevalente nella scienza politica americana, frutto del primo studio empirico sulla cultura politica del 1963 di Gabriel Almond e Sidney Verba. È un'analisi comparata di cinque democrazie occidentali basata su dati di sondaggio con lo scopo di convalidare l'ipotesi dell'esistenza di un nesso tra strutture politiche e culture politiche e che lo sviluppo politico dipenda dalla congruenza di questa relazione. Nel loro studio definiscono la cultura politica come un insieme di atteggiamenti psicologici, orientamenti conoscitivi e opinioni individuali in una dimensione storica. Dalla definizione di cultura politica dell'approccio politologico italiano è evidente che questo sia lontano dalla visione almondiana principalmente per due elementi: l'identificazione della cultura politica come un atteggiamento individuale e l'astoricità della dimensione. Infatti, numerosi sociologi hanno sollevato osservazioni critiche soprattutto dal punto di vista epistemologico del definire la cultura politica come atteggiamento individuale, perché in questo modo si può rilevare solo l'opinione "soggettiva", ma non i significati "intersoggettivi", ovvero non vengono presi in considerazione nell'analisi politica tutti quei meccanismi collettivi che contribuiscono a creare quell'insieme di significati politici condivisi attraverso il quale le persone conferiscono "senso al mondo". Inoltre, già negli anni Sessanta, si è sempre di più sviluppata una tendenza al superamento dell'analisi politica all'astoricità e alla indeterminatezza territoriale; infatti, molti studiosi hanno iniziato ad utilizzare prospettive di ricerca diverse (Almagisti & Messina, *Cultura politica, istituzioni e matrici storiche*, 2014). Per esempio, prendendo in considerazione gli studi di ricerca di Stein Rokkan pubblicati nel testo *Citizens, Elections Parties: Approach to the Comparative Study of the Process of Development*<sup>1</sup> (1970), il quale raccoglie quattordici studi, alcuni concettuali e teorici, altri empirici e statistici, sui processi di sviluppo politico nelle società in via

---

<sup>1</sup> Traduzione italiana: *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna, il Mulino, 1982.

di industrializzazione e nelle società industrializzate. Da questi studi risalta l'importanza della storia e del territorio nell'analisi politica dei casi.

Tuttavia, sempre nell'ambito dell'orientamento degli autori italiani alla cultura politica, vanno distinti due ulteriori approcci: quello cognitivo-simbolico e quello ecologico-weberiano (Messina, 2012a). Partendo dal primo approccio, secondo Cartocci (2002, p.25):

La cultura va [...] ridefinita come un ambito relativamente sfuggente di significati condivisi, non catalogabile a priori secondo rigidi criteri funzionalisti ma piuttosto come un insieme di modelli cognitivi e valutativi relativi ad aspetti del mondo che assumono, direttamente o indirettamente, rilevanza politica.

A questa analisi cognitiva della cultura politica possono essere aggiunte anche le dimensioni delle prassi sociali, dei comportamenti, dei riti, delle consuetudini, degli stili amministrativi e di tutto ciò che ha contribuito a costruire l'insieme di significati politici socialmente condivisi (Messina, 2012a). Questo insieme di elementi, se istituzionalizzato entro precise forme organizzative va a dare un senso e a creare un preciso sistema concreto di azione locale (March & Olsen, 1992; Ingold, 2001; Grasseni, Ronzon, 2005), proprio come prevede, invece, l'approccio ecologico allo studio della cultura. In questo secondo approccio politologico, vi è un approccio antropologico alla cultura politica che trova le basi epistemologiche in «una rivoluzione che potremmo definire weberiana» (Pasquino, 1985, p.31), secondo la quale è fondamentale storicizzare e localizzare la politica per analizzare le dimensioni dell'identità e delle culture politiche di un dato contesto (Messina, 2012a; Almagisti & Messina, 2014). Infatti, sempre considerando lo studio di Rokkan (1970) queste dimensioni possono essere analizzate solo se messe in relazione alle esperienze di storia locale e di partecipazione politica della comunità sociale. Inoltre, Messina sottolinea come questi elementi abbiano contribuito a creare il contesto locale e possono essere analizzato solo con la metodologia della “causazione adeguata” di Weber:

Attraverso storie di vita ed interviste in profondità, ma anche da un'accurata ricostruzione del sistema concreto di azione in un dato contesto istituzionale e delle prassi amministrative consolidate che contribuiscono a definire il “senso comune” e il grado di fiducia verso le istituzioni politiche (Messina 2012a, p.22)



In altri termini, per la fine degli anni Sessanta la scienza politica aveva acquisito una certa autonomia come disciplina rispetto alle altre scienze umane in una visione comportamentista, questa visione, tuttavia, inizia ad entrare in crisi con la rivoluzione contro-culturale del Sessantotto, con la quale si inizia a porre l'attenzione altre variabili con le quali la dimensione politica deve fare i conti, ovvero le variabili socioculturali, economiche ed internazionali. Quindi, se nella visione comportamentista la politica è analizzata in chiave storica, questa logica viene ribaltata dalla rivoluzione della contro-cultura (Messina P. , 2012). Questa rivoluzione è stata definita da Pasquino (1985) come:

una rivoluzione [...] weberiana, se teniamo conto degli apporti che Max Weber ha dato all'analisi dei sistemi politici nella loro globalità, alla prospettiva comparata, all'impostazione storica e all'importanza dei fattori culturali.

Come si è potuto vedere dagli studi di Rokkan (1970), il superamento del comportamentismo storico ha comportato l'introduzione della componente storica nell'analisi politica, rendendola più complessa, e per questo ha portato con sé nuove regole logiche, infatti, non si parla più di comparazione formale, ma di comparazione per contesti, storicamente e geograficamente definiti.

Dall'approccio ecologico all'analisi delle politiche, ricollegandoci allo studio di ricerca qui presentato, è necessario soffermarsi sul concetto di "contesto locale".

*Un contesto locale viene qui inteso come una complessa costruzione sociale, storicamente sedimentata in un dato luogo, costituita da istituzioni, risorse locali, identità e sistema di valori, storia locale e reti di relazioni, in costante interazione. (Messina, 2012a, p.22).*

Tutti questi elementi, che compongono il contesto locale, contribuiscono a formare il "sistema locale" come un "sistema complesso" (Becattini, 1987).

Data la complessità dell'oggetto di ricerca, il metodo di controllo delle ipotesi che risulta più efficace è il metodo comparato. Nonostante, nell'ambito delle scienze sociali, Sartori (1970;1979) sostenga che il metodo comparato risulti meno efficace del metodo sperimentale e il metodo statistico, allo stesso tempo risulta più flessibile ed estendibile e quindi più capace a cogliere elementi che potrebbero sfuggire con gli altri metodi. Per questo studio di ricerca si è prediletta la comparazione per contesti che nelle scienze sociali richiama un'opzione metodologica weberiana, mentre nella scienza politica richiama il modello

costruttivista di analisi sistemica comparata di Rokkan (Messina, 2012a). I tre elementi fondamentali del modello di Rokkan, che lo hanno reso migliore come opzione metodologica per la comparazione dei modi regolazione, sono: il tempo (ruolo della storia), l'elemento culturale ed economico e il territorio ben definito (Messina, 2012b). La comparazione per contesti consiste nell'analizzare i dati raccolti in riferimento ad un preciso sistema di significato creatosi in un determinato contesto storicamente e territorialmente costituito, tenendo conto, inoltre, delle variabili istituzionali e delle variabili culturali. Infatti, questo modello propone un approccio ecologico<sup>2</sup> allo studio delle politiche pubbliche, coniugando l'approccio neo-istituzionalista allo studio delle culture politiche locali (Messina, 2012a).

Infatti, lo stesso Robert D. Putnam (1993), nella sua pubblicazione più famosa, afferma che leggi e costumi debbano essere analizzati assieme ed è per questo che l'analisi neo-istituzionalista va eseguita in parallelo allo studio della cultura politica. Inoltre, afferma che non vi è un accordo generale tra i neo-istituzionalisti riguardo diversi aspetti, ma di certo convergono su due aspetti fondamentali: le istituzioni forgiavano la politica e allo stesso tempo esse sono forgiate dalla storia. Per quanto riguarda il primo aspetto si ritiene che, appunto, le istituzioni abbiano un'autonomia tale da poter influenzare i risultati politici e costruire il comportamento politico, in quanto orientano l'identità degli attori, le strategie e il potere. Invece, le istituzioni sono forgiate dalla storia nel senso che il neoistituzionalismo considera le stesse come una costruzione sociale ed è per questo che la conoscenza della storia di un contesto diviene fondamentale per come nascono, si riproducono, si consolidano e si trasformano nel tempo. Riprendendo la premessa iniziale, Putnam aggiunge un terzo punto, secondo lui trascurato dai neo-

---

<sup>2</sup> In questo caso con l'aggettivo "ecologico" non si fa riferimento alla dimensione ambientale; bensì si fa riferimento all'ecologia come «la scienza delle interrelazioni tra le parti che compongono il tutto e tra queste parti sono compresi anche lo stesso osservatore, il sistema di significazione della realtà di cui egli è portatore, il suo ambiente sociale e naturale» (Messina P., *Percorsi di analisi di scienza politica*, 2012, p. 34). Da questa definizione di ecologia si può dedurre come il pensiero ecologico sia frutto del filone epistemologico del costruttivismo e weberiano, che si fonda sugli "argomenti invisibili", degli argomenti che fanno parte del senso comune dell'osservatore e della comunità scientifica e per questo sono dati per scontato, in questo senso "invisibili" (anche detti "argomenti invisibili della logica" da Weber, rappresentano dei luoghi comuni). Se si applica questo filone epistemologico alle scienze politiche, le dimensioni dell'identità e della cultura politica di un dato contesto locale possono essere analizzate solo in relazione a tutto ciò che ha contribuito a formare il "senso comune", come, ad esempio, le prassi amministrative, la partecipazione politica e anche le istituzioni locali stesse.

istituzionalisti, ovvero il contesto in cui le istituzioni operano. Secondo l'autore, anche questo elemento è di fondamentale importanza in quanto il contesto sociale di appartenenza delle istituzioni contribuisce fortemente al loro radicamento. A sostegno della sua tesi, Putnam, nel suo studio, conduce un'analisi comparata tra le venti regioni italiane sul rendimento delle loro istituzioni di governo locali dal 1970. La scelta delle istituzioni di governo locali delle regioni italiane come oggetto di studio non è un caso, infatti, queste sono state strutturate nello stesso modo in tutto il territorio nazionale e ciò che, appunto, ha reso differente il loro livello di performance è il contesto locale.

Putnam ha dato inizio a questa ricerca comparata sulle regioni italiane già nel 1985 con Leonardo e Nanetti, e grazie al lavoro svolto da questi studiosi che è stato possibile classificare le venti regioni italiane in base al rendimento istituzionale; da questa classifica si sono evidenziati due gruppi di regioni opposti tra loro. Da un lato si trovano le regioni rosse, come l'Emilia-Romagna, l'Umbria e la Toscana che presentano il rendimento istituzionale più alto, dall'altro le regioni del Sud con un rendimento istituzionale molto basso. Si classificano, invece, ad un livello intermedio le regioni del Nord-Ovest, seguite dalle c.d. regioni bianche del Nord-Est.

Ai fini di questo lavoro di ricerca, dunque, l'approccio ecologico della comparazione per contesti risulta essere un utilissimo strumento per spiegare il diverso apporto delle culture politiche locali rosse, come l'Emilia-Romagna, e bianca, come il Veneto, al consolidamento dello stile amministrativo e ai due modi di sviluppo.

Perché l'approccio neo-istituzionalista può essere considerato integrativo all'approccio ecologico della cultura politica? Perché, nell'analisi delle politiche pubbliche, permette di comprendere la portata dei vincoli posti dalle istituzioni sui comportamenti individuali e del grado di libertà di cui godono gli attori pubblici, privati e del terzo settore in un determinato contesto locale. In questo senso, se si intende con istituzione quell'insieme di norme consolidate e condivise all'interno di un contesto, il suo approfondimento diviene fondamentale per comprendere il raggio dell'azione politica entro il quale si muovono una serie di attori sociali con il loro insieme di norme sociali e i loro modelli cognitivi socialmente costruiti e

condivisi. Infatti, l'approccio neo-istituzionalista non solo può risultare utile per delle più ampie analisi comparate e analisi della regolazione politica, ma anche per comprendere meglio il concetto di rete di *governance*, ovvero attraverso quali modelli cognitivi viene a crearsi questa rete (Messina, 2012a,2012b).

Nonostante la matrice politologica dell'istituzionalismo, il neoistituzionalismo nasce, invece, dalle scienze economiche. Infatti, il primo accetto a questo approccio lo ritroviamo nella "teoria dei costi di transizione", rielaborata da North (1981; 1990) e Levi (1988), secondo la quale lo scambio economico non è un gesto naturale, bensì necessita di un insieme di assetti istituzionali, senza i quali non potrebbe essere stabile e regolare. Partendo da questa opzione interpretativa, si è ricavata una nuova concettualizzazione delle istituzioni, ossia come strumento di definizione di un linguaggio comune per le scienze sociali. Infatti, le istituzioni fungono da "sistemi di pacificazione sociale", nel senso che hanno una funzione di semplificazione della complessità fornendo linee guida e regole da seguire che siano prevedibili per la vita di tutti i giorni (Messina 2012a, 2012b).

Nell'opera di March e Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, i due autori sostengono che il ruolo delle istituzioni è quello di plasmare la politica creando ed elaborando l'insieme di significati della vita individuale e collettiva, indirizzando così gli orientamenti degli attori sociali. Ma, allo stesso tempo, le informazioni, le opinioni, le esperienze e i programmi dell'attore sociale sono capaci di trasformare le istituzioni esistenti attraverso nuove regole e nuovi assetti organizzativi. Alla luce di ciò, si può dedurre che la cultura politica, in realtà, costituisca un elemento fondamentale degli assetti istituzionali; la cultura politica e le istituzioni risulterebbero inscindibili. Gli autori sostengono, inoltre, che le istituzioni politiche influenzino a tal punto l'andamento della politica, che queste potrebbero essere considerate a loro volta dei veri e propri attori politici. In questo senso, ripensano alla politica, gli autori evidenziano come in realtà l'azione politica sia più dominata dalle regole che dalle scelte degli attori politici e che il ruolo del potere politico sia governato maggiormente dalle procedure e dalle prassi amministrative.

In un'altra interessante analisi proposta da March e Olsen (1995), i due autori propongono due diversi modelli interpretativi del rapporto tra istituzioni e democrazia, distinguendo le istituzioni in "aggregative" e in "integrative". Per

quanto riguarda il primo caso, l'istituzione aggregativa si presenta con una prevalenza di *policies* distributive, ovvero si vanno a privilegiare gli interessi particolari, quindi, l'ordine politico viene assicurato "aggregando" le preferenze private e le dotazioni alternative. Inoltre, prevale una logica di scambio e mediazione e per questa ragione che la pratica di *governance* più adatta risulta essere la negoziazione. Nel secondo caso (istituzione integrativa), invece, a prevalere è una logica redistributiva, nel senso che si dà maggior importanza ai valori condivisi e il senso di appartenenza alla comunità politica, e in questo caso l'ordine politico è mantenuto attraverso il perseguimento dell'interesse generale attraverso la concertazione come pratica di *governance*. In sintesi, da questa descrizione si può dedurre che le politiche pubbliche possono essere orientate verso la comunità o solo verso una sua parte.

Un altro aspetto che rende il neoistituzionalismo complementare all'approccio ecologico dell'analisi delle politiche pubbliche sta nel fatto che pone l'attenzione sul concetto di *path dependency*. Infatti, quest'ultimo risulta particolarmente utile alla spiegazione di fenomeni complessi, ad esempio allo studio dei processi di sviluppo locale, in quanto riguarda principalmente il percorso storico delle istituzioni, le scelte che hanno contribuito alla loro evoluzione nel tempo e gli effetti di tali scelte che sono rintracciabili fino ad oggi. In tal senso, l'approccio neoistituzionalista risulterebbe essere l'opzione metodologica più adatta allo studio dei processi di democratizzazione e, inoltre, consente di individuare le strategie istituzionali che hanno permesso di modificare le tradizioni culturali che producevano una debole *civiness* o, anche, quegli stili amministrativi tradizionali che mal si adattavano alle nuove necessità, nate dai processi di globalizzazione e di integrazione europea (Messina, 2012b; Tarrow, 1996).

Anche se è legittimo parlare di "cultura politica" in maniera generale di un'intera società, ciò non significa che questa sia omogenea al suo interno. Anzi, essa risulta essere composta da un insieme di "sub-culture", cioè una particolare tipologia di sistema politico locale, che consiste in un insieme di atteggiamenti, norme e valori diversi, con una grande capacità di aggregazione e mediazione dei diversi interessi a livello locale, che si presenta come una fitta rete istituzionale coordinata da una

forza politica dominante. (Dizionario bobbio, p. 298; Trigilia, 1986, pp.47-48; Almagisti, 2014, p.26).

Le maggiori subculture italiane sono state la “bianca” e la “rossa”, infatti, a metà degli anni Settanta i voti al Partito Comunista Italiano e alla Democrazia Cristiana insieme rappresentavano il 70% sul totale, con quasi tre milioni di iscritti. Per questa ragione, le due subculture hanno rappresentato una valida chiave di interpretazione del comportamento elettorale degli italiani. Le popolazioni delle regioni con queste subculture risultavano essere particolarmente coinvolte nei processi politici, in quanto tutte guidate da una forte ideologia e, infatti, era proprio in quei luoghi che la partecipazione politica raggiungeva i picchi più elevati in Italia (Caciagli, 2018).

Per queste ragioni, le due subculture politiche rappresento un oggetto particolarmente adatto di comparazione per contesti. In particolare, si è deciso di focalizzare l’attenzione sulle due zone, Veneto ed Emilia Romagna, perché, nonostante la differenza sostanziale delle due subculture, sono state caratterizzate dal medesimo modello di sviluppo, quello della Terza Italia. Già in epoca fascista, i due contesti territoriali risultavano fortemente caratterizzati da due culture politiche locali distinte e dalla loro rete associativa, i cui tratti distintivi sono stati mantenuti dopo la Seconda Guerra Mondiale ed egemonizzati dai maggiori partiti politici in Italia dell’epoca, la DC e il PCI. Se, dunque, le due subculture politiche preesistevano nei due contesti locali prima ancora della nascita dei due partiti, si può ipotizzare che, seppur in forme differenti, queste continuino a persistere nonostante la caduta della DC e del PCI.

Nonostante le due culture politiche poste agli antipodi, in entrambi i contesti locali negli anni Settanta si adotta il modello di sviluppo tipico della cosiddetta Terza Italia, che fece di questa zona una delle più modernizzate d’Europa. Questo modello riuscì ad ottenere un vantaggio economico sfruttando un interessante connubio tra tradizione e modernità che si declinava in modo differente in base al contesto locale. E, infatti, le differenze principali erano dovute dalla diversa subcultura e, di conseguenza, dalla diversa prassi amministrativa implementata, le quali risultano essere un utile punto di vista dal quale poter analizzare le risposte alle crisi avvenute successivamente alla Terza Italia, ma anche le attuali trasformazioni in corso nelle

due zone. In particolare, alla luce di ciò si vuole analizzare la risposta dei due sistemi locali alle sfide che il processo di globalizzazione e di europeizzazione sta ponendo alla sostenibilità dei due modi di regolazione regionali.

Convenzionalmente, la nascita delle due subculture politiche territoriali viene datata agli anni Ottanta dell'Ottocento, in concomitanza della crisi agraria che ha peggiorato la frattura centro-periferia nella neonata Italia, ma allo stesso tempo ha fatto emergere le capacità dei territori di rispondere alla crisi con i mezzi politici e sociali che avevano a disposizione. In questo modo si è venuto a formare, nelle aree bianche, un legame tra la piccola proprietà contadina e la Chiesa cattolica, dovuto dalla presenza di parroci nelle campagne, nelle aree rosse, invece, un legame tra bracciantato e sindacato socialista oppure tra mezzadria e partito socialista<sup>3</sup> (Messina, 2012a).

Nella letteratura prevalente, la distinzione tra subcultura “bianca” e subcultura “rossa” viene collegata alla prevalenza nel contesto di combinazioni di *cleavages*, rispetto ad altri. Nel Nord-Est la subcultura “bianca” nasce a causa del *cleavage* “centro-periferia” saldato da quello “Stato-Chiesa”. Questa particolare saldatura si spiega da alcune vicende storiche: innanzitutto fatto che lo Stato italiano al momento dell'unificazione non sia riuscito ad integrare facilmente l'ex Serenissima Repubblica di Venezia, dai moti rivoluzionari dei primi decenni di Unità e dai conflitti perpetuati anche durante il fascismo. In tutte queste situazioni la Chiesa è riuscita a porsi come unico riferimento per la società costituendo di fatto il consenso per il partito di delega, la Democrazia Cristiana.

Nelle “zone rosse”, invece, la frattura “centro-periferia” è saldata da quella “capitale-lavoro” dovuta dal fatto che in quel contesto le organizzazioni religiose erano meno presenti, mentre nelle campagne a regnare era la figura del mezzadro e, inoltre, dalle influenze dei moti rivoluzionari di fine '800, inizio '900 guidati da partiti e movimenti di sinistra. Da qui, si viene a creare prima una base di consensi per il Partito socialista, poi per il Partito comunista con Togliatti<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Più avanti si vedrà come nelle aree rosse siano presenti due modelli, quello Mantovano e quello Reggiano.

<sup>4</sup> Cfr. “*Arbitrio amministrativo e corruzione politica. La linea municipalista italiana di ispirazione anglosassone*”, a cura di G. Gangemi, 2011.

Alla luce di ciò, diviene necessario disegnare concettualmente le mappe territoriali delle due zone segnate dalle subculture politiche territoriali sopracitate, soprattutto all'interno delle due regioni del Veneto e dell'Emilia Romagna, così da evidenziare gli elementi simbolici e i valori che hanno contribuito a costruire i due sistemi di significazione della realtà. In questo modo, risulterà più facile da comprendere se e perché la sfida dell'europeizzazione assuma un peso differente nei due contesti. Dalla ricerca "Persistenza e mutamento nelle subculture politiche territoriali" (Messina, 1997, in G. Gangemi, G. Riccamboni) è possibile ricavare le informazioni necessarie per poter ricostruire una mappa delle aree caratterizzate dalla subcultura politica territoriale bianca e rossa. Trigilia (1981, 1986) sostiene che la subcultura politica territoriale sia caratterizzata dalla presenza:

- di localismo, inteso dall'autore come una particolare caratteristica del sistema politico nazionale formatasi a seguito della frattura centro-periferia;
- di una rete di associazionismo diffusa e ideologicamente orientata;
- del senso di appartenenza alla rete associativa del territorio che lo rappresenta e lo tutela;
- di un sistema politico locale dominato da una specifica forza politica, capace di raccogliere gli interessi locali e di fungere da mediatore con il governo centrale.

Infatti, sempre secondo l'autore, il concetto di subcultura politica territoriale è utilizzabile «non solo per indicare una particolare forma di cultura politica, ma anche caratteristiche complessive di un sistema politico locale [...] e il tipo di integrazione che esso realizza» (Trigilia, 1981, p.8).

Dunque, per ricostruire le evoluzioni delle subculture politiche locali nel tempo, risulterebbe utile analizzare i comportamenti di voto e, in virtù delle caratteristiche evidenziate dal Trigilia, questi vanno analizzati in funzione delle dinamiche sociali proprie di quel contesto. Infatti, nonostante non sia possibile considerare le subculture politiche territoriali come zone elettoralmente omogenee, l'omogeneità del voto risulta essere un indicatore della presenza di subculture, in quanto il voto consiste nell'espressione ultima della fitta trama di rapporti interpersonali sul territorio (Alamgisti, 2014).



Dagli indicatori utilizzati da Messina<sup>5</sup> (2007) è risultato che le province che hanno riportato una soglia di voti per la DC e per il PCI + PSI superiore al 45%, vengono considerate come appartenenti rispettivamente ad un'area subculturale bianca e ad un'area subculturale rossa. A conferma di ciò, i risultati delle elezioni sono stati analizzati anche in base alle province sull'intero territorio nazionale. Da questa analisi, si è potuto presentare il territorio nazionale in una mappa in cui sono state evidenziate le aree segnate dalla presenza di subculture politiche territoriali bianca e rossa.

Delle province individuate come zone bianche, si possono definire un serie di caratteristiche comuni. Innanzitutto, si caratterizzano di un massiccio insediamento della piccola proprietà contadina, legata culturalmente al mondo cattolico e politicamente al partito dei cattolici, ovvero il Partito Popolare prima del fascismo e Democrazia Cristiana dopo. A rafforzare questo legame tra cultura contadina e mondo cattolico sarà l'avvento della crisi agraria di fine Ottocento che stimolerà la nascita di una rete di solidarietà tra parroci e contadini. Infatti, le parrocchie in quel contesto storico svolgeranno un ruolo sociale determinante attraverso l'erogazione di servizi principalmente rivolti alla persona; questo ha permesso la costruzione di un'identità sociale, alla base del radicamento della subcultura politica territoriale bianca (Messina, 2012a). Il periodo fascista, inoltre, segna un punto di svolta per l'evoluzione della subcultura bianca, infatti, si assisterà ad un avvicinamento tra Chiesa e movimento fascista che porterà allo scioglimento del partito e dei sindacati dei cattolici (Riccamboni, 1999). Tuttavia, la Chiesa trovò comunque un modo per mantenere la presenza e ottenere consenso nella società civile, ovvero attraverso l'Azione cattolica. L'avvento del fascismo rappresenta, inoltre, un periodo di svolta anche per il capitale sociale bianco, in quanto la Chiesa fino al consolidarsi del regime svolgeva il suo intervento sociale in concorrenza con il movimento

---

<sup>5</sup> Gli indicatori di appartenenza subculturale selezionati sono quindi legati, innanzitutto, alla fase originaria da cui diventa possibile iniziare a parlare dell'esistenza di subculture politiche territoriali del periodo antecedente il fascismo dal 1880 al 1921; infatti, dall'analisi dei voti a suffragio universale maschile del 1919 e del 1921 si è rilevata una presenza preponderante dei due movimenti, cattolico e socialista. Inoltre, sono stati considerati i risultati elettorali dell'Assemblea costituente del 1946 e del rinnovo del Parlamento del 1948, prime elezioni a suffragio universale (donne comprese), dopo il regime fascista e con un'affluenza alle urne pari all'89,1%.

socialista, dopo il ventennio fascista il suo intervento consisteva, invece, nel controllo ideologico anticomunista (Almagisti, 2015).

Dopo la Seconda guerra mondiale, l'egemonizzazione di questi contesti locali da parte della Chiesa, sul piano politico, porterà ad un grande consenso alla Dc, che si tradurrà in un'articolazione del sistema politico locale tale da permettere la mediazione degli interessi locali su "base localistica" (Messina, 2012a). Infatti, il Veneto è stato caratterizzato da *cleavages* culturali (centro-periferia e Stato-Chiesa) capaci di precedere e contenere la frattura di classe e, allo stesso tempo, il conflitto di classe si è svolto in presenza di forme di controllo tali da impedirne una riproduzione significativa (Diamanti, Riccamboni, 1992). In queste zone, durante il secondo dopoguerra, «il criterio decisivo di alleanza è il legame con il localismo e la sua cultura prevalente: voti allo stesso modo della tua comunità e dei suoi leader, senza tener alcun conto della tua posizione economica» (Rokkan, 1970, p.173). In questo caso, il localismo non produce posizioni instabili e dissidenti grazie alla presenza della dimensione spirituale ed organizzativa della Chiesa capace di offrire un capitale sociale che garantisce coesione, aggregazione e soddisfazione delle richieste della comunità, mentre il ruolo della Dc è quello di creare legittimità politica (Almagisti, 2015).

Sia dai dati elettorali del 1946, che da quelli che dimostrano l'alta incidenza di associazioni cattoliche nelle stesse zone negli anni precedenti all'ascesa del fascismo (Triglia 1986) si è rilevata una maggiore incidenza della subcultura bianca nelle campagne. Tutto ciò a conferma della spaccatura tra città e campagna, infatti i centri urbani risultano scorporati dalla campagna, che si presenta più monarchica rispetto alla città che si presenta più repubblicana (Allum, Feltrin, Salin 1988). Inoltre, da questa classificazione, è risultato che oltre alle province del Nord-Est (Padova, Vicenza, Verona, Treviso, Belluno; Trento, Udine-Pordenone, Gorizia; Como, Sondrio, Bergamo, Brescia), altre province come Lucca, Cuneo, Asti, Imperia e l'Aquila, sembrano rientrare in questa stessa definizione di zona bianca. In particolare, in Veneto, la maggior parte delle province rientrano nella stessa definizione di zona bianca, ad esclusione di Venezia e Rovigo, la quale rientra nella classificazione di zona rossa del "modello mantovano" (Messina, 2012a). Invece, la provincia di Belluno, pur rientrando nelle cinque province

bianche del Veneto, si differenzia da queste non solo per la particolare storia politica, segnata dalla presenza non affatto marginale del Psdi (Diamanti, Riccamboni, 1992), ma anche dalla prevalenza di aree montane, che prima ha influenzato il radicamento della piccola proprietà contadina e poi quello delle piccole medie imprese (Rumiz, 1997).

Come già anticipato, l'egemonia cattolica in Veneto si è tradotta nel predominio elettorale della Dc sul Pci, e, inoltre, ha accompagnato la regione nella sua trasformazione da area prevalentemente rurale ad area industriale caratterizzata dalla massiccia presenza di piccole e medie imprese (Almagisti, 2015). Infatti, a partire dagli anni '70, «sarà la Dc Dorotea di Bisaglia a rendere esplicita la trasformazione del “politico in imprenditore” e “il territorio in impresa”, spostando il meccanismo di riproduzione della delega su basi strumentali e contribuendo a trasformare il voto di appartenenza in voto di scambio, secondo la logica istituzionale tipica del modello aggregativo» (Messina, 2012a, p. 48).

Da un'indagine svolta negli anni Cinquanta su iniziativa dell'ACLI presso i giovani della provincia di Vicenza, risulterebbe che in realtà il rapporto con la politica in Veneto fosse molto più complesso di come risulterebbe dai soli dati elettorali. La politica risultava una realtà lontana dalla vita di tutti i giorni, ciononostante facilmente interpretabile tramite un sistema di significati: la Democrazia cristiana da un lato è attenta a portare avanti i valori cristiani e di libertà, dall'altro pone poca attenzione ai bisogni dei lavoratori; invece, il Pci e il Psi vengono riportati come i nemici della Chiesa cristiana, ma allo stesso tempo attenti alle richieste dei lavoratori. Dunque, la religione non soddisfa solo un bisogno di natura morale, ma anche quello di integrazione e della costituzione di un'identità sociale e quello di organizzazione, rappresentanza, aggregazione degli interessi e mediazione con le istituzioni. Il fattore religioso rappresenta il filo rosso che lega gli orientamenti di fondo (forse riformulare o cancellare). Infatti, la sola appartenenza alla Chiesa risulterebbe essere il requisito sufficiente per offrire il proprio consenso ad un partito, nonostante questo non sembra avere le competenze per ciò che conta sul piano prettamente politico. Questa situazione si è venuta a creare grazie alle capacità della Chiesa di creare ed inculcare una cultura politica nella società, affinché in quest'ultima si sviluppasse una visione del mondo congeniale al suo

scopo (Allum, Diamanti, 1986). Lo stesso Trigilia (1986) sostiene che la Chiesa non solo offre benefici spirituali, ma è anche capace di offrire un sistema organizzativo tale da produrre dei beni materiali, come l'assistenza sociale, organizzazione territoriale e sostegno economico. Le due dimensioni, quella religiosa e quella tesa allo sviluppo territoriale, sono complementari tra loro in questi contesti e da queste la Dc riesce ad ottenere massiccio consenso.

Per tutte queste ragioni, la Dc rappresenta un esempio emblematico di partito a "istituzionalizzazione debole", nato grazie alla legittimazione esterna e all'appoggio della Chiesa (Panebianco, 1982). L'istituzione forte, in questo caso, è la Chiesa che, con il proprio reticolo associativo, riesce a produrre in maniera costante capitale sociale organizzando sia la società locale che le attività delle amministrazioni pubbliche. È così che, già dall'Ottocento, in Veneto si è creato lo stereotipo secondo il quale gli attori che operano al livello del governo locale in realtà non svolgono un'attività politica, ma un'attività prevalentemente amministrativa volta alla limitazione delle spese e degli interventi e al supporto della rete organizzativa cattolica e alle sue strutture. Dunque, attraverso l'espressione elettorale si delega alla Dc il compito di mediare gli interessi locali tra centro e periferia, e allo stesso tempo si conferma l'adesione all'insieme di significati e prassi condivisi nella società locale. I ceti medi e subalterni vengono, inoltre, integrati nel sistema politico attraverso alla rete associativa di stampo cattolico.

Per quanto riguarda, invece, la subcultura politica territoriale rossa, la sua individuazione sul territorio nazionale è risultata più complessa, in quanto si presenta con diverse sfumature. Secondo Trigilia (1986, p.93), la nascita della subcultura rossa può assestarsi all'inizio del Novecento con l'età giolittiana, ovvero nel momento in cui le organizzazioni socialiste erano libere di operare dopo che i tentativi di stabilire un regime autoritario erano falliti. Anche nel caso della subcultura rossa, il ventennio fascista ha rappresentato un periodo di trasformazioni, tuttavia non allo stesso modo come per la subcultura bianca. Infatti, in questo caso, tutte quelle organizzazioni di stampo socialista furono perseguitate dal regime fascista. D'altronde, la resistenza al fascismo rappresenterebbe una delle caratteristiche principali della subcultura rossa e ha fatto sì che la preesistente rete

associativa socialista non perdesse del tutto la sua struttura (Messina, 2012a). Il Pci, nato nel 1921, dopo questa fase di clandestinità dovuta al fascismo, riesce a ricollocarsi nella dimensione politica italiana e a diventare un partito di massa, fondando la sua strategia sul mantenere la fiducia acquisita durante gli anni della Resistenza (Almagisti, 2015). Infatti, il Pci diventò il punto di riferimento principale per la difesa della comunità locale contro la guerra (Triglia 1986, p. 145). In questo modo, soprattutto nelle zone del centro Italia, la resistenza funse da spinta alla mobilitazione sia della campagna, che della città, tanto da ricreare la subcultura rossa, che vivrà una fase di consolidamento elettorale non prima degli anni Cinquanta (Messina, 2012a).

Sivini (1971), tuttavia, pone una distinzione all'interno della subcultura rossa in due modelli: il modello "mantovano" e il modello "reggiano". Questa differenza nasce dal fatto che, nonostante in alcune zone, come l'Emilia-Romagna, la subcultura rossa fosse già presente all'inizio del Novecento e abbia preservato i suoi elementi caratteristici durante il fascismo (ibidem), ha comunque subito una trasformazione tale da passare da un'influenza socialista ad un'influenza comunista (Almagisti, 2015). Infatti, nel primo modello la struttura sociale è di tipo bracciantile in fase di proletarizzazione e rimane legata alle modalità del partito socialista, prediligendo i sindacati di classe alla rappresentanza politica. Nel secondo, invece, la struttura sociale prevalente è di tipo mezzadrile che predilige una massimizzazione della produzione agricola al miglioramento delle condizioni della classe lavoratrice. (Sivini 1971, p. 83). «I lavoratori (contadini-mezzadri, operai, braccianti) vengono sostenuti attraverso una rete associativa diffusa nel territorio, che fa capo alla Camera del lavoro e trova sostegno infine nel Comune socialista» (Messina, 2012a, p.52). Queste sono le aree in cui la mediazione degli interessi locali è a "base localistica" e si ha una maggiore affermazione del Pci (Triglia, 1986).

Prendendo in considerazione i dati elettorali del voto del 1946 e del voto del 1948, per quanto riguarda la zona rossa l'indicatore elettorale è stato costituito dalla sommatoria della forza elettorale del Pci con quella del Psi e fissando la soglia di tale forza al 45% risultano tre casi differenti:

- 1- Si evidenzia un primo caso che presenta una schiacciante vittoria del Psi sul Pci nel 1946, tuttavia nel 1948 la coalizione Fdp non raggiunge la soglia del

45%. Tale caso si estende nelle province più industrializzate del Nord-Ovest e Venezia. Da questi dati si può affermare che non si tratta di zone caratterizzate da una subcultura rossa, bensì possono essere definite come zone laico-socialiste.

- 2- Il secondo caso rilevato consiste, invece, nel “modello mantovano”: Pci e al Psi combattono alla pari, e il Fdp nelle elezioni del 1948 raggiunge un grande consenso che riesce a mantenere anche negli anni successivi. Questo modello è stato riscontrato nelle zone in cui la classe bracciantile è rilevante, ovvero Mantova, Rovigo e Parma.
- 3- Infine, il terzo caso consiste nel “modello reggiano”, dove il Pci domina nettamente sul Psi nel 1946, e nel 1948 il Fdb ottiene la maggioranza dei consensi, tuttavia, negli anni successivi si osserverà un ulteriore calo del Psi e un’ulteriore conferma del Pci. Questo è il caso in cui a farla da padrona è la classe mezzadrile e il modello è rilevato nelle province di Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì, La Spezia, Pistoia, Firenze, Pisa, Siena, Livorno, Grosseto, Arezzo, Perugia, Terni e Pesaro-Urbino.

La differenza principale fra questi due modelli di subcultura politica rossa sta nella maggiore mediazione delle Camere del lavoro nel modello reggiano rispetto al modello mantovano, questo fenomeno ha favorito il movimento delle cooperative di lavoro di consumo già a partire dalla fine dell’Ottocento. Inoltre, dai trend elettorali degli anni successivi si osserva che le differenze tra i due modelli accrescono. Per quanto riguarda l’Emilia Romagna, all’interno della regione coesistono entrambi i modelli, invece la provincia di Piacenza rientra nel caso dell’area laico-socialista (Messina, 2012a).

Il Pci, con un rapporto voti-iscritti tra i più alti in Europa (Caciagli, 1993), ha rappresentato il più grande partito comunista in Europa occidentale. Le iscrizioni provenienti dalle regioni rosse hanno sempre inciso notevolmente su questo rapporto, basti pensare che dal 1946 al 1991 la metà di queste erano rappresentate da emiliani, toscani e umbri e un quarto dei voti al Pci proveniva da queste regioni (Almagisti, 2015).

In Emilia Romagna, nel 1987 il Pci riesce a raggiungere un consenso elettorale che si attesta ad un 44,1%, ciò a dimostrazione della tenuta del partito a livello locale

maggiore rispetto alla tenuta della Dc in Veneto. Tuttavia, già a partire dallo stesso anno che si iniziavano a registrare i primi cali di consensi elettorali nelle stesse zone, che si attestavano ad un -3% (Messina, 2012a). Come, infatti, sottolinea Trigilia (1986) nel 1986 il calo di consenso al Pci era dovuto alla crescita della necessità che il partito rappresentasse interessi economici di categoria più specifici. Invece, si inizia a parlare di «perdita di identità politica» nella subcultura rossa dal 1990 (Caciagli, 1993, p. 82), la caduta del Muro di Berlino del 1989 ha portato all'interno del partito forti instabilità portandolo alla trasformazione in Partito democratico della sinistra e alla scissione di Rifondazione Comunista (Messina, 2012a).

Gli effetti di questa crisi si riflettono sul piano elettorale: per la prima volta, nelle zone rosse, caratterizzate da un'alta partecipazione elettorale, si presenta un aumento dell'astensionismo (Caciagli, 1993). Tuttavia, a differenza della subcultura bianca, l'adesione elettorale alle nuove realtà partitiche eredi del Pci rimane presente. Le regioni di questa maggiore tenuta sono da ricercare sicuramente nelle caratteristiche del modo di regolazione di questi contesti locali. Infatti, nonostante l'ideologia da ridefinire, il sistema politico locale di queste zone dal punto di vista amministrativo risulta bene integrato. Le politiche locali nelle zone di subcultura rossa sono di tipo interventista e per questa ragione, a differenza delle politiche locali delle zone bianche, sono sottoposte a verifica diretta da parte degli elettori. E, inoltre, la subcultura politica rossa presenta un «diverso tipo di appartenenza politica diretta [...] che ha sempre avuto «il» partito politico come punto di riferimento privilegiato per la definizione dell'identità culturale individuale e collettiva» (Messina, 2012a, p.63).

Dunque, se nonostante il fallimento dell'Urss e la fine del comunismo, in come l'Emilia Romagna la subcultura ha dimostrato una tenuta inaspettata, delle province bianche del Veneto non si può dire lo stesso. Dall'uscita di scena della Dc sul piano politico, queste hanno dimostrato una certa discontinuità e a giocare un ruolo fondamentale è stata la Lega Nord (ibidem), la quale è riuscita a raccogliere consensi attraverso una strategia che pone al primo posto i bisogni del territorio locale. In questo modo il partito riesce in qualche modo a colmare il *cleavage* centro-periferia. E, inoltre, la Lega Nord è stata capace a cavalcare l'onda

dell'eredità antistatalista delle zone bianche assecondando le lamentele, sia dei piccoli e medi imprenditori, sia dei dipendenti privati, contro il fisco (Almagisti, 2015).

Dai dati raccolti inerenti ai trend di voto a partire dal 1992 si riscontra una grave perdita di consensi verso i due partiti più forti nelle due subculture politiche territoriali. La principale differenza è che, mentre, la Dc subisce le maggiori perdite nelle zone più bianche come Vicenza, Bergamo, Treviso, Padova e Verona, il Pds le subisce nelle zone "meno rosse" tipiche del modello mantovano. Mentre dove è caduta la Dc prendono piede le Leghe, ad avere la meglio sul Pds nelle zone rosse del modello mantovano è Rifondazione comunista in quanto rappresentante di un'identità locale legata alla tradizione.

Nonostante i risultati altalenanti, con l'entrata in scena del Movimento 5 Stelle, dai risultati elettorali dell'ultimo decennio, si può affermare che è prevalsa una continuità nelle preferenze elettorali delle due regioni, dove in una continua a regnare sovrana la Lega e nell'altra mantiene il controllo il Partito Democratico, come sostiene Diamanti (2010, p. 47) «L'eredità delle subculture politiche, al loro interno, appare ancora ben visibile».

### **1.3 La sfida dell'europeizzazione ai modi di regolazione dello sviluppo regionale**

La nascita dell'Unione Europea ha fatto sì che si formasse un sistema di *multilevel-governance* nell'ambito della realizzazione delle politiche pubbliche, all'interno del quale la regione ricopre un nuovo ruolo di *management* delle politiche per lo sviluppo locale (Messina 2003, Piattoni 2005). Infatti, sulla spinta delle politiche europee si sono resi necessari interventi di adeguamento delle istituzioni e prassi amministrati agli standard europei:

Si parla a questo proposito di europeizzazione come processo di: Costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi di policy, stili, 'modi di fare', sistemi di credenze condivisi e norme che sono state precedentemente definite e consolidate nel processo decisionale europeo e, poi, incorporate nelle narrative, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle policies nazionali e locali. (Messina, 2012a, cit. p. 289; cfr. C.M. Radaelli, 2000, p.3)



In sostanza, per europeizzazione si intende un processo di sviluppo che reindirizza le politiche del *policy-maker* nazionale in modo da far rientrare in queste la visione politica ed economica dell'Unione Europea<sup>6</sup>.

Di conseguenza, il processo di europeizzazione va a toccare anche le politiche di livello regionale e locale, ciò significa che i cambiamenti non solo impattano i processi di policy making, ma anche il sistema interno delle istituzioni e il loro sistema di rapporti funzionali.

Con le massicce trasformazioni che il processo di globalizzazione dell'economia ha lasciato dietro di sé, non sono più le singole imprese a fare la differenza per il raggiungimento del vantaggio competitivo, bensì le politiche regionali e locali. In particolare, a fare la differenza è la strategia di *governance* implementata per lo sviluppo locale, la quale deve fare in modo che i sistemi regionali e locali non rimangano tagliati fuori dal *network* europeo e internazionale. Questa esigenza mette sempre più in risalto la centralità del ruolo di coordinamento svolto dalle regioni nel nuovo contesto della *multilevel governance*, il quale risulta essere una vera e propria sfida per le regioni con determinati modi di regolazione (Messina, 2012 a).

Ad esempio, il processo di europeizzazione sembra aver minato alle principali caratteristiche del modo di regolazione del Veneto di matrice bianca che adottando prevalentemente politiche di tipo distributivo, l'attività programmatica ha da sempre avuto un valore di "politica simbolica". Invece, sulla spinta dell'europeizzazione la Regione con la L.r. n. 35/2001 ha fatto ripartire l'attività programmatica regionale, anche se comunque nei limiti della produzione dei documenti programmatici richiesti dalle politiche dei Fondi strutturali. Inoltre, il primo Programma Regionale di Sviluppo è stato approvato solo nel 2007, ben sei anni dopo l'emanazione della l.r. sulla programmazione e ha anche dovuto subire una successiva revisione in quanto non adeguato alle nuove politiche dei Fondi strutturali del ciclo 2007-2013.

Per quanto riguarda, invece, la regione Emilia Romagna, il suo modo di regolazione ha permesso all'attività di programmazione regionale di adattarsi più facilmente ai

---

<sup>6</sup> Ladrech, cit. in C.M. Radaelli (2000) p. 3.

cambiamenti nati dal processo di europeizzazione e allo stesso tempo di mantenere salda la propria tradizionale attività programmatrice. Già a partire dalla ciclo di programmazione 2007-2013, la Regione adotta il “Documento Unico di Programmazione” nel quale si congiunge la programmazione regionale alle direttive europee e infatti tale documento viene adottato in sostituzione del Programma Regionale di Sviluppo e del Programma Operativo Regionale, a dimostrazione di quanto la Regione si assuma le responsabilità derivanti dal suo ruolo come nodo strategico della *multilevel-governance* per lo sviluppo territoriale (Messina, 2012a). Non a caso, lo Statuto regionale e la L.r. n.10/2008 della riforma amministrativa garantiscono una trasformazione da rapporti istituzionali piramidali, tipici del modello di sviluppo fordista degli anni '70, a rapporti istituzionali a rete con gli Enti locali distribuiti sul territorio regionale, basati sulla co-programmazione, sul dialogo e sulla condivisione (Regione Emilia-Romagna). In entrambi i contesti, dunque, il processo di europeizzazione ha agito e continua ad agire come una spinta esterna all'innovazione istituzionale:

un processo che sta incidendo (lentamente ma inesorabilmente) sulla prassi amministrativa regionale, inducendo cambiamenti che se, da un lato, rafforzano il modo di regolazione dell'Emilia-Romagna, dall'altro risultano essere cambiamenti inediti per lo stile amministrativo del Veneto. (Messina, 2012 a, cit. p. 306).

Quest'ultimo, infatti, soprattutto dalla seconda metà degli anni '90, ha subito svariate riforme innovative, le quali, tuttavia, sono state parzialmente attuate. Ciò si deve al fatto che si è rilevato una certa riluttanza da parte del tradizionale modo di regolazione verso i cambiamenti portati dal processo di europeizzazione, dovuta prevalentemente dall'accrescere del sentimento euroscettico. Stando a quanto riportato da una ricerca del 2007, ai fini della quale sono stati sottoposti una serie di questionari strutturati sia ai Consiglieri regionali che alla classe amministrativa regionale del Veneto, è emerso che la loro conoscenza dell'ambito delle politiche dell'Unione Europea «sembra essere piuttosto superficiale, più per sentito dire che per vera e propria conoscenza personale» (Vanin, 2011, cit. p. 121). La loro conoscenza, infatti, risulterebbe prevalentemente concentrata sui fondi e sui finanziamenti erogati per le politiche di coesione, piuttosto che sulla struttura

istituzionale dell'Unione Europea e riguardo al suo funzionamento. L'UE è dunque considerata «come un attore meramente economico» (ibidem).

Si può riscontrare conferma a questo euroscetticismo nello stesso Statuto regionale, emanato con L.r. n. 1/2012, nel quale ai sensi dell'art. 1:

- 1- Il Veneto è Regione autonoma, secondo il presente Statuto, in armonia con la Costituzione della Repubblica e con i principi dell'ordinamento dell'Unione europea.
- 2- Il Veneto è costituito dal popolo veneto e dai territori delle province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza [...]<sup>7</sup>.

Inoltre, ai sensi dell'art.5:

La Regione opera per garantire e rendere effettivi i diritti inviolabili, i doveri e le libertà fondamentali dell'uomo, riconosciuti dalla Costituzione e dalle fonti del diritto europeo e internazionale [...]. (ibidem, art. 5, comma 1).

Per quanto riguarda i rapporti tra Regione Veneto e Unione Europea, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto regionale:

La Regione del Veneto opera per la piena affermazione istituzionale, politica e sociale dell'Unione europea. (Ibidem, art. 4).

Inoltre, al comma 1 dell'art. 18, riguardante le relazioni internazionali, con l'Unione Europea e con le altre regioni, è sancito che:

La Regione conforma le proprie azioni ai principi ed agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo, contribuisce alla determinazione delle politiche dell'Unione europea, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e provvede all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea. (art. 18, comma 1).

Lo Statuto regionale dell'Emilia Romagna si apre in modo pressoché analogo a quello veneto e ai sensi dell'art. 1 “Elementi costitutivi della Regione”:

- 1- L'Emilia-Romagna, Regione autonoma entro l'unità della Repubblica, secondo le norme della Costituzione, dell'Unione Europea e del presente Statuto, persegue l'autogoverno e promuove lo sviluppo della comunità regionale, concorrendo al rinnovamento della società e dello Stato.

---

<sup>7</sup> Cfr. Regione del Veneto, *Statuto regionale Veneto*, art. 1, commi 1 e 2.

- 2- La Regione Emilia Romagna comprende le comunità locali, le istituzioni e i territori delle province di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio nell'Emilia, Rimini. [...]. (art. 1, commi 1 e 2).

Invece, per quanto riguarda la partecipazione della Regione alla creazione e alla ricezione delle norme di diritto comunitario, lo Statuto dedica un certo riguardo negli articoli 11 e 12, ai sensi dei quali:

Art. 11: La Regione conforma la propria azione ai principi e agli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario, partecipa al processo di integrazione europea ed opera per estendere i rapporti di reciproca collaborazione con le altre Regioni europee.

Art. 12: La Regione, nell'ambito e nelle materie di propria competenza:

a) Partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. La legge regionale determina le modalità di informazione preventiva e successiva, e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa sulla partecipazione della regione alla formazione di decisioni comunitarie;

b) Provvede direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. [...]

c) Partecipa ai programmi e progetti promossi dall'Unione europea, promuove la conoscenza dell'attività comunitaria presso gli Enti locali ed i soggetti della società civile e favorisce la partecipazione degli stessi ai programmi e progetti promossi dall'Unione;

d) Determina con legge il periodico recepimento delle direttive e degli atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo;

e) Determina con legge le modalità del concorso dell'Assemblea per quanto riguarda la propria partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie e le proposte d'impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, rispettando in ogni caso il potere di rappresentanza del Presidente della Regione. In particolare, la legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto

dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva.

La prima sostanziale differenza tra i due Statuti regionali la si può notare a partire dalla propria definizione di autonomia regionale presente in entrambi gli art. 1, se da una parte l'Emilia Romagna si presenta come componente costitutiva della più ampia organizzazione politica nazionale ed europea, dall'altra parte il Veneto si presenta come un soggetto autonomo che si aggrega al sistema politico nazionale ed europeo senza subordinarsi ad esso. E, inoltre, negli articoli citati successivamente, l'Emilia Romagna si inserisce attivamente nel processo di costruzione dell'UE, invece, il Veneto si pone attivamente a cogliere le opportunità che derivano dal livello nazionale ed europeo.

Da queste evidenze si può affermare come il modo di regolazione di ciascuna regione abbia determinato due approcci differenti nei confronti del processo di europeizzazione e del sistema di *multilevel governance*. E il grado di adattamento del modo di regolazione regionale alle nuove dinamiche di *governance* può costituire un vantaggio o uno svantaggio competitivo. Infatti, per quanto riguarda la Regione Veneto, sembrerebbe che a causa del suo modo di regolazione dello sviluppo locale non riesca adeguatamente ad adempiere al suo nuovo ruolo di intermediazione tra i vari livelli di *governance*, per questo dunque non risulterebbe sufficiente una riforma formale della *policy style*, bensì sarebbe necessario un cambiamento nella cultura politica territoriale che vada a scuotere le fondamenta del modo di regolazione verso una direzione di europeizzazione (Messina, 2012 a). Tuttavia, la delicatezza insita di questo nuovo ruolo ricoperto dalle Regioni che si pone in modo innovativo rispetto ai modi di regolazione tradizionali, richiede particolare attenzione nella sua definizione in quanto non è sufficiente considerare esclusivamente gli aspetti istituzionali della trasformazione, piuttosto si rende necessaria un'attenzione soprattutto verso quelli culturali che riguardano la legittimazione politica e le modalità comunicative con la comunità locale:

La logica degli interventi europei – incentrata su una cultura della programmazione, dell'integrazione, della concertazione e della valutazione – stenta, così, a farsi strada nel più ampio contesto politico, economico e istituzionale del Veneto, come dimostrano anche le difficoltà di diffusione dello stile di policy europeo in altri ambiti di intervento, a partire dalle

politiche europee per lo sviluppo locale (*Messina 2011a*). (Messina, 2012 a, cit. p. 309).

#### **1.4 Riforme di riordino territoriale in Veneto e in Emilia Romagna**

Proseguendo l'analisi comparata, si può riscontrare come il fenomeno della *path dependency* sia presente anche nelle rispettive riforme di riordino territoriale iniziate nel 2012.

Le riforme regionali di riordino regionale nascono in conformità con il D.L. 78/2010, il quale riguarda l'attivazione di processi di riorganizzazione territoriale da parte degli enti locali e il trasferimento delle competenze amministrative a quest'ultimi.

Nel dettaglio si riporterà l'analisi pubblicata da Casula (2017) nella quale compara le l.r. n. 21/2012 e n. 13/2015 dell'Emilia Romagna con le l.r. n.18/2012 e n.19/2015 del Veneto.

Per quanto riguarda la Regione Veneto, per il processo costitutivo del disegno di legge durante l'iter della L.r. n. 18/2012, si è assistito ad un vero e proprio accordo tra la Regione e i rappresentanti degli Enti locali. Infatti, al fine di individuare le linee guida utili al legislatore regionale per il disegno di legge, era stato costituito un gruppo tecnico di esperti e rappresentanti delle autonomie locali, che attraverso un lavoro di ricerca aveva identificato tutte le realtà associative esistenti tra Enti locali distribuiti sull'intero territorio regionale.

Contestualmente all'attuazione della riforma di riordino territoriale, la Regione Veneto ha ritenuto necessaria la realizzazione di quello inerente alle Unioni Montane tramite la L.r. n.40/2012, la quale riguardava esclusivamente i Comuni delle aree montane e parzialmente montane.

Partendo dall'analisi della L.r. n. 18/2012, è interessante notare come, a partire dall'art. 1 "Finalità" della L.r., la Regione Veneto abbia sottolineato l'intenzione di valorizzare ed incentivare:

La costituzione di gestioni associate tra i comuni, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle unioni e delle convenzioni, nonché la fusione di comuni, al fine di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi loro spettanti e individuando, tramite un processo concertativo, la dimensione territoriale ottimale e le modalità di esercizio associato.

Alla luce di questo estratto dell'art.1, comma 1, si può dedurre, innanzitutto, che la Regione Veneto promuove entrambe le forme di gestione associata proposte dalla normativa nazionale, ovvero le Unioni e le Convenzioni tra comuni; inoltre, viene considerato quale possibile strumento di riorganizzazione territoriale anche la fusione di Comuni. Infine, sottolinea che per questa riforma territoriale la Regione intende individuare la "dimensione territoriale ottimale" e lo farà tramite un processo concertativo, quindi un processo ben lontano dalle tradizionali prassi amministrative che avevano fino a quel momento concesso uno «sviluppo volontario, non coordinato e non guidato dell'associazionismo e del riordino territoriale» (Casula, 2017, cit. p. 111). Addirittura, a tal riguardo il legislatore regionale dichiara:

Ciò che il Legislatore nazionale intende raggiungere è, fondamentale, un risparmio di spesa. L'efficienza, dunque, prim'ancora che l'efficacia. Ben diverso è il fine che la Regione del Veneto intende realizzare incentivando e guidando un percorso – concertato e condiviso – volto alla promozione delle gestioni comunali associate. L'obiettivo è quello di dare vita a un vero e proprio riordino territoriale non imposto, non calato dall'alto, bensì condiviso, scelto, fortemente voluto dai comuni [...] L'autonomia dei comuni non viene messa in discussione dall'intervento della Regione. Spetta, infatti, proprio ai Comuni scegliere la forma di gestione associata ritenuta più idonea alla realtà locale; allo stesso modo è lasciato alla libera determinazione dei Comuni quali funzioni esercitare prioritariamente in forma associata. La Regione, peraltro, è chiamata a svolgere un importante e fondamentale compito di regia nel processo di incentivazione e promozione delle gestioni associate<sup>8</sup>.

Tali dichiarazioni segnerebbero un cambio di tendenza drastico rispetto al modo di regolazione Veneto, tuttavia dal Dgr n. 1417/2013 si evince che il legislatore regionale tende a giustificare la scelta del percorso condiviso al fine di non ostacolare l'autonomia dei Comuni, lasciando a loro la scelta della forma associativa che ritengono adeguata al loro territorio. Ciò sta a significare che la Regione ha cercato un compromesso tra le richieste della normativa nazionale volte al compimento del federalismo amministrativo, che vede le regioni ricoprire un

---

<sup>8</sup> Cfr. Regione Veneto, Allegato B Dgr n. 1417, 2013, cit. pp. 2-3.

ruolo di indirizzo per il proprio territorio, e la *policy style* consolidatasi nel tempo orientata all'individualismo amministrativo (Casula, 2017).

Dalle interviste raccolte nella pubblicazione di Casula (ibidem), rivolte a soggetti regionali, si è evinta una certa difficoltà nelle fasi di implementazione della L.r. 18/2012. Dopo la sua prima fase, di durata triennale, iniziata nel 2014 si è riscontrata un'insoddisfazione generale in termini di associazionismo, in quanto le nuove Unioni sono state poche e altre si sono chiuse; inoltre, l'idea di coincidenza con le IPA<sup>9</sup> non è stata mai messa in pratica anche per la loro natura di accordi e non di Enti locali.

Inoltre, le criticità dell'applicazione della L.r. sono state ulteriormente amplificate dai primi momenti di implementazione della L.r. n. 19 del 29 ottobre 2015 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali" emanata in risposta al D.L. n. 78 del 19 giugno 2015 contenente disposizioni urgenti riguardo gli enti territoriali e l'individuazione del termine ultimo nel 31 ottobre 2015 per l'adozione in via definitiva delle leggi regionali di cui alla legge Delrio (n. 56/2014). Dall'analisi svolta su questa L.r. è risultato che l'indirizzo di *policy* prevalente consisteva nella salvaguardia dello *status quo* (Casula, 2017), ovvero il legislatore regionale sembra si sia limitato sostanzialmente a rispondere all'obbligo normativo assegnando tutte le funzioni fondamentali indicate nella legge Delrio alle province, comprendendo anche quelle assegnate precedentemente e, inoltre, nonostante nella legge di riforma si sottolinea la necessità strutturale del governo di area vasta al principio di decentramento amministrativo, si individuano come tali i soli enti provinciali. Infine, per quanto riguarda la Città metropolitana di Venezia, a questa possono essere assegnate, non solo le funzioni riconosciute dalla legge

---

<sup>9</sup> Le Intese Programmatiche d'Area (Ipa) rappresentano «il principale strumento attraverso cui la Regione Veneto offre ai territori la possibilità di definire una propria strategia di sviluppo, condivisa tra gli attori istituzionali, economici e sociali di riferimento, coerentemente con la stessa programmazione regionale. L'istituto dell'Ipa si propone sostanzialmente di tracciare una linea di continuità con l'esperienza della programmazione negoziata in Veneto, ponendosi come un'evoluzione e declinazione particolare del Patto Territoriale [...]. L'Ipa non è quindi un istituto amministrativo, ma ha carattere prettamente politico: un luogo di concertazione fra attori locali, e tra questi e il livello di governo sovraordinato, per delineare strategie di sviluppo del territorio condivise e coerenti con la programmazione regionale, nazionale ed europea» (Bassetto 2016, p.65). Una loro evoluzione si è avuta solo con L.r. 2/2020 che concede alle IPA di costituirsi come Fondazione o Associazione.



Delrio, ma anche ulteriori funzioni previa confronto con l'Osservatorio regionale e ottenimento del parere del Consiglio delle autonomie locali.

L'Emilia Romagna, invece, recepisce il D.L. 78/2010 con l'adozione della L.r. 21/2012 nella quale il *policy maker* regionale concepisce lo strumento delle Unioni dei Comuni come fattore capace di massimizzare l'efficienza del sistema amministrativo e di migliorare la qualità dell'erogazione dei servizi. Partendo da questo presupposto, ha stabilito che ad essere coinvolti sarebbero stati sia i Comuni al di sotto dei 5000 abitanti, sia quelli con più di 5000 abitanti, capaci di gestire in maniera associata almeno tre di quattro funzioni:

1. Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di ambito di livello sovracomunale;
2. Attività, in ambito comunale, di pianificazione, di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
3. Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
4. Polizia municipale e amministrativa locale. (Casula, 2017, cit. p. 117).

Inoltre, a differenza della Regione Veneto, il legislatore regionale dell'Emilia Romagna ai fini dell'individuazione della dimensione territoriale ottimale per l'applicazione della forma associata, da una parte assicura la libertà ai Comuni di poter formulare le proposte d'ambito, dall'altra però pone dei criteri specifici da rispettare. Ai Comuni, tuttavia, è data la possibilità di deroga in modo da garantire la tutela delle specificità dei singoli territori, tranne nei casi in cui i Comuni non appartengano alla stessa provincia o i Comuni delle Comunità montane non abbiano costituito alcuna Unione di Comuni in corrispondenza dell'ambito proposto.

Successivamente, tramite la D.g.r. n. 286/2013, la Regione ha approvato l'indicazione di 46 ambiti territoriali, entro i quali è stata prevista la costituzione di una sola Unione di Comuni con una popolazione minima di 10mila abitanti, 8mila nel caso dei territori montani.

La visualizzazione da parte del *policy maker* regionale dell'Unione dei Comuni quale ente che favorisca la *governance* territoriale è riportata anche nella L.r. del 30 luglio 2015, n.13 "Riforma del Sistema Regionale e Locale e disposizioni su

Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni”, infatti ai sensi dell’art. 8:

1. *L'Unione realizza, per le funzioni ad essa conferite, l'integrazione delle politiche e dell'azione amministrativa dei Comuni e favorisce i rapporti di collaborazione fra i Comuni aderenti e quelli ad essa non ancora aderenti, appartenenti al medesimo ambito ottimale, nonché verso le istituzioni e gli altri enti, contribuendo al processo di innovazione e miglioramento della pubblica amministrazione e allo sviluppo di percorsi di partecipazione alla vita delle comunità locali.*
3. *La Regione valorizza, nelle sedi di confronto e partecipazione alle politiche ed alla programmazione regionale, le Unioni costituite a norma della legge regionale n. 21 del 2012 quali interlocutori in rappresentanza del territorio dell'ambito ottimale nel quale sono costituite. Ne valorizza altresì il ruolo di enti di governo dell'ambito territoriale ottimale nel quale sono costituite, riconoscendo alle Unioni montane la funzione di promozione e di coordinamento delle politiche territoriali a favore della montagna.*
4. *L'Unione costituisce, nello sviluppo delle politiche regionali, il perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio.* (Ibidem, comma 2°, 3°, 4°).

Inoltre, per quanto riguarda le Province, ai sensi della normativa regionale (L.r. 13/2015) di riferimento non solo sono considerate come gli enti gestori delle aree vaste come la Città metropolitana di Bologna, ma è stata loro concessa la possibilità di adempiere alle loro funzioni di competenza attraverso la forma associata negli ambiti territoriali di area vasta adeguati. Questa idea di intervento è stata pensata per un futuro in cui si potrà parlare di Aree vaste interprovinciali con uffici, personale e servizi gestiti in forma associata (Casula, 2017). E per la gestione di competenze considerate particolarmente complicate, la Regione ha predisposto lo strumento dell’agenzia, prevedendo un’Agenzia regionale per la prevenzione, l’ambiente e l’energia, un’Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile e un’Agenzia regionale per il lavoro.

Anche in questo caso, le linee di intervento scelte dal legislatore regionale confermano il fenomeno di *path dependency* e il ruolo stesso della Regione che in

ambito di riordino territoriale si è sempre posta come nodo strategico nel sistema di *multilevel governance* territoriale e a tal proposito, sempre nella L.r. 13/2015 ha predisposto la costituzione della “Conferenza interistituzionale per l’integrazione territoriale”.

Dunque, in entrambi i casi e in entrambe le riforme di riordino territoriali si è rilevata una certa resistenza dei rispettivi modi di regolazione: se da una parte vi è la Regione Emilia-Romagna protagonista e sostenitrice delle Unioni di Comuni come strumento fondamentale al rafforzamento dei servizi di prossimità, dall’altra vi è la Regione Veneto che se nei contenuti della L.r. 18/2012 , ad una lettura superficiale, sembrava aver scelto una *policy* controtendenza alla sua tradizione non interventista, nell’implementazione di tali politiche si è ritrovata in una fase di stallo nella costituzione di nuove Unioni di Comuni.

### **1.5 Le ipotesi della ricerca**

Alla luce di quanto detto e di quanto analizzato dalle varie ricerche riguardo i due casi studio, Emilia Romagna e Veneto, la presente ricerca comparata vuole focalizzarsi sui rispettivi modi di regolazione, nei due contesti “rosso” e “bianco”, e su come questi siano in grado di produrre un vantaggio o uno svantaggio competitivo per lo sviluppo regionale all’alba dell’era post-Covid.

L’ipotesi di ricerca parte dall’idea che le due diverse tipologie di istituzioni politiche presenti nei due contesti, integrative nella regione “rossa”, aggregative nella regione “bianca”, non solo siano frutto di tradizioni politiche diverse, ma sono notevolmente influenzate da queste nelle loro prassi amministrative. Ed è per questo che sono venuti a formarsi due modi di regolazione diversi e due modi di sviluppo regionali diversi.

Data la storia di queste due regioni, ci si chiede quale modo di regolazione potrà rispondere al meglio alle sfide lanciate dall’Unione Europea, per poter usufruire al meglio delle opportunità date dalla nuova programmazione, per lo sviluppo locale. La prima ipotesi di ricerca sostiene che in entrambi i contesti locali le rispettive strategie di programmazione risultino ancora *path dependent* e che quindi nel sistema di multilevel governance in cui si ritrovano ad operare il modo di regolazione del contesto locale “rosso”, e quindi dell’Emilia Romagna, possa far sì

che la regione sia più pronta a definire una strategia di programmazione che parta dal basso in grado di creare un vantaggio competitivo. Considerando che nella storia di questo contesto locale si sono rilevati degli stili amministrativi e delle strategie di governo particolarmente interventisti, ovvero con attori politici attivi e direttamente coinvolti nel fornire servizi ai cittadini, si è favorita la formazione di una comunità politica locale che ha assunto particolare rilevanza nella programmazione della politica, con il fine ultimo di perseguire obiettivi comuni di integrazione. Si parla, dunque, di un contesto locale in cui alla programmazione concertata delle politiche, che va a favorire l'approccio *place based*, è sempre stato assegnato un ruolo centrale nelle tradizionali prassi amministrative.

Dall'altra parte, invece, la regione Veneto rientra nel gruppo delle cosiddette regioni bianche. Infatti, questo contesto locale è caratterizzato dalla presenza di istituzioni politiche aggregative e non interventiste. Si può definire come un contesto locale "antistatalista", in quanto le istituzioni politiche adottano strategie governative non interventiste che si basano sull'idea dell'autoregolazione del mercato e per questo il ruolo della politica per lo sviluppo locale risulta marginale. Inoltre, dopo la crisi del fordismo, i distretti industriali sono diventati il modello di sviluppo su cui puntare per rispondere alle sfide della globalizzazione, cadendo così nell'errore di aver moltiplicato gli incentivi diretti alle singole imprese, trascurando il sistema locale. Per quanto riguarda la comunità locale in Veneto, una volta venuta meno la cultura cattolica delle parrocchie, si è persa del tutto, insieme alla civiness e al senso di appartenenza ad una comunità politica. Per tutte queste ragioni, alla regione Veneto mancano una serie di elementi che le permetterebbero di fare un salto di qualità nel modo di regolazione richiesto dal momento storico che stiamo attraversando.

La scelta per questa comparazione per contesti, inoltre, è ricaduta sulle regioni dell'Emilia Romagna e del Veneto, non solo perché nelle ricerche di Putnam, Leonardi e Nanetti (1985; 1991; 1993) sono state classificate come "rossa" e "bianca", ma anche perché sono due regioni facenti parte della c.d. "Terza Italia". Questa espressione si riferisce ad una porzione del territorio italiano che va dalle regioni del Centro a quelle del Nord-Est, caratterizzate dalla preponderante presenza di piccole-medie imprese, che negli anni Settanta crebbero notevolmente

tanto da creare un modello di sviluppo a sé. Tuttavia, tale modello di sviluppo con l'avvento della crisi del fordismo, fino alla crisi economica del 2008, non è risultato più sostenibile né vantaggioso. Da qui in poi le differenze di questi due contesti sono risultate sempre più evidenti, in quanto si è iniziato a parlare di modi regolazione dello sviluppo locale e non più di modello di sviluppo. In questo senso, da questa comparazione per contesti risulta molto interessante rilevare quali siano stati gli elementi che hanno portato il Veneto e l'Emilia Romagna a differenziarsi così tanto e che risultino essere un vantaggio più di altri.

A partire da questa chiave di lettura, la ricerca partirà dall'analisi storica dei due modi di regolazione per ricreare il profilo delle culture politiche locali bianca e rossa e delle loro istituzioni politiche, in modo da poterne evidenziare le persistenze e i mutamenti. Da questi presupposti risulta interessante scoprire come le due regioni abbiano risposto alla sfida dell'uropeizzazione e come i loro modi di regolazione abbiano rappresentato un vantaggio o uno svantaggio competitivo per lo sviluppo regionale.

Per trovare riscontro all'ipotesi proposta si è resa necessaria un'analisi dei nuovi cicli di programmazione regionale. Il ciclo di programmazione 2021-2027 rappresenta un'occasione più unica che rara per tutte le regioni italiane, e solo le regioni con una certa capacità alla progettazione delle politiche sapranno coglierla. La seconda ipotesi di ricerca riguarda, invece, le "Città universitarie" e a tal riguardo si è eseguita una comparazione tra i casi delle Città universitarie di Bologna e di Padova. In questo caso, a giocare un ruolo fondamentale sono le politiche di riordino territoriali, che come visto nel paragrafo precedente, fortemente *path dependent*. Partendo da questo presupposto, la seconda ipotesi di ricerca sostiene come le politiche di metropolizzazione possano produrre un vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale e locale, non solo in termini di infrastrutture e servizi, ma anche in termini di economia della conoscenza e di attrattività combinandole alle istituzioni Universitarie, che già di per sé portano un valore aggiunto al territorio in cui operano.

A tal fine, sono stati riportati i programmi delineati dalla Città metropolitana di Bologna per lo stanziamento dei fondi dei Piani Integrati Urbani previsti dal Piano

Nazionale di Ripresa e Resilienza e il contributo del Laboratorio UnicityLab per la Città universitaria di Padova.



## 2. L'ERA POST-COVID: *NEXT GENERATION UE* E POLITICA DI COESIONE 2021-2027

### 2.1 Dalla *spending review* alla *Next Generation EU*

Nel maggio del 2018, la Commissione europea, presentando una proposta, apre i negoziati per il futuro bilancio a lungo termine dell'Unione Europea. Fino all'inizio del 2020 la Commissione lavorerà in stretta collaborazione sia con le presidenze del Consiglio che con il Parlamento europeo. Tuttavia, questi lavori, come sappiamo, verranno bruscamente interrotti dalla pandemia da Covid-19.

La pandemia porta con sé una crisi senza precedenti, davanti alla quale il bilancio precedentemente proposto non risulta essere sufficiente. Per questa ragione, il 27 maggio 2020, la Commissione avanza la proposta per un rafforzamento mirato del suddetto bilancio e, inoltre, affiancarlo mediante uno strumento di ripresa temporaneo: *NextGenerationEU*.

Il pacchetto di misure adottato per la nuova programmazione europea 2021-2027 rappresenta un'opportunità senza precedenti, in quanto il più ingente tra i pacchetti di misure mai stanziato, si parla di una cifra che si attesta a 2.018 miliardi di euro<sup>10</sup>. Nel complesso, i fondi contribuiranno a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di coronavirus investendo nelle regioni, negli agricoltori, nelle imprese, nei ricercatori, negli studenti e nei cittadini dell'UE in generale, nonché nei Paesi vicini. E nel fare ciò, guiderà la transizione verso un'Europa moderna, sostenibile e resiliente. L'UE stabilisce i limiti di spesa nel quadro finanziario pluriennale, così da assicurarsi le risorse necessarie per le sue priorità politiche, come la digitalizzazione e il green deal. Il bilancio garantisce anche un margine di flessibilità, consentendo all'UE di rispondere a circostanze impreviste (Commissione Europea, 2020).

Con un bilancio di 806,9 miliardi di euro, *NextGenerationEU* contribuirà a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus e a

---

<sup>10</sup> 1.211 miliardi di euro per il bilancio a lungo termine, integrato da 806,9 miliardi di euro del *NextGenerationEU*.



preparare l'UE per il futuro. NGEU è suddiviso in tre pilastri. Il primo pilastro, denominato "Sostegno agli Stati membri", rappresenta la parte più consistente dell'iniziativa in quanto prevede l'erogazione di 655 miliardi di euro agli Stati membri dell'UE (circa l'87% del totale della NG-EU) entro la fine del 2024. La componente più importante del primo pilastro è rappresentata dal *Recovery and Resilience Facility* (RRF), dotato di risorse pari a 560 miliardi di euro, ovvero oltre l'85% del *Supporting Member States* e circa il 75% dell'intera iniziativa NGEU. Il fulcro di NGEU, il *Recovery and Resilience Facility*, è uno strumento che fornisce finanziamenti a fondo perduto e prestiti a sostegno delle riforme e degli investimenti negli Stati membri dell'UE per un valore totale di 723,8 miliardi di euro. Una parte dei fondi - 338,0 miliardi di euro - sarà erogata sotto forma di finanziamenti a fondo perduto. La parte restante (385,8 miliardi di euro) sarà utilizzata per concedere prestiti dell'UE a singoli Stati membri a condizioni favorevoli, che saranno rimborsati da questi ultimi. I fondi del *Recovery and Resilience Facility* saranno distribuiti in base ai piani nazionali di ripresa e resilienza preparati da ciascuno Stato membro, in collaborazione con la Commissione europea, e in linea con un criterio di assegnazione concordato.

Il RRF mira a tutelare l'occupazione, a rafforzare l'istruzione e la formazione delle risorse umane, a sostenere la ricerca e l'innovazione, a migliorare il sistema sanitario, a facilitare l'evoluzione del settore finanziario, ad aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione e l'ambiente sociale ed economico. Tuttavia, l'obiettivo principale è quello di accompagnare la fase di ripresa degli Stati membri sostenendo quegli investimenti e quelle riforme che saranno alla base dei "Piani di ripresa e resilienza" (NRRP) nazionali da sottoporre all'approvazione delle istituzioni europee nell'ambito del Semestre europeo. Nella sua proposta, la Commissione europea sottolinea che questo sostegno agli investimenti mira a costruire un solido legame tra la ripresa economica dei singoli Stati membri dell'UE e gli obiettivi di innovazione in campo digitale e di attuazione del Green Deal, con la progressiva riduzione delle emissioni. Il RRF è quindi strettamente legato agli obiettivi originari indicati dalla Presidente della nuova Commissione europea Ursula von der Leyen al momento del giuramento prima della pandemia. In questo

senso, rappresenta un elemento essenziale per l'attuazione di uno sviluppo sostenibile e a lungo termine dell'UE (Buti, Messori, 2020).

Inoltre, i restanti fondi del primo pilastro NGEU contribuiranno a rafforzare diversi programmi e politiche dell'UE esistenti, ovvero:

- la politica di coesione nell'ambito dell'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori dell'Europa (REACTEU), per supportare ad affrontare le conseguenze economiche della pandemia COVID-19 nei primi anni della ripresa;
- il Fondo per una transizione giusta, per garantire che la transizione verso la neutralità climatica funzioni per tutti;
- il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, per sostenere ulteriormente gli agricoltori;
- InvestEU, per sostenere gli sforzi di investimento delle nostre imprese;
- rescEU, per garantire che il meccanismo di protezione civile dell'UE abbia la capacità di rispondere alle emergenze su larga scala;
- Horizon Europe, per garantire che l'UE abbia la capacità di finanziare una maggiore eccellenza nella ricerca.

Il secondo ("Sostegno al settore privato": SPP) e il terzo ("Insegnamenti dalla crisi") pilastro della NGEU sono destinati a fornire un ammontare di risorse più limitato (95 miliardi di euro in totale). Tuttavia, avranno un ruolo significativo. Il secondo pilastro (con uno stanziamento di poco più di 56 miliardi di euro) sarà dedicato al rafforzamento del programma Invest-EU che - nell'approccio della Commissione - dovrebbe garantire la prosecuzione rafforzata del Piano Juncker, e a un nuovo strumento di ricapitalizzazione delle imprese situate nei Paesi più colpiti dalla pandemia (il "Solvency Support Instrument"). I tre programmi principali, che sostanziano il pilastro SPP, sono infatti destinati a fornire la base pubblica finanziaria per la leva Invest-EU (fissata a 10, cioè un multiplo inferiore al Piano Juncker per tenere conto della minore disponibilità di investitori privati nell'attuale fase economica), per gli incentivi alla mobilitazione di risorse private e per la selezione di aziende efficienti ma con problemi di capitalizzazione. Pertanto, almeno nelle aspettative della Commissione, il limitato impegno finanziario del secondo pilastro della NG-EU dovrebbe essere in grado di attivare, direttamente o

indirettamente, finanziamenti e garanzie molto maggiori a favore delle imprese europee. Il terzo pilastro (con una dotazione di poco meno di 39 miliardi di euro) persegue l'obiettivo di finanziare i "beni pubblici" europei emersi come prioritari durante la crisi; in particolare, dovrebbe lanciare un nuovo programma sanitario a livello europeo. Inoltre, questo pilastro salvaguarda le relazioni tra l'UE e i partner economici europei nel nuovo scenario internazionale, che sarà forse caratterizzato da catene del valore più interne a ciascuna delle grandi aree economiche (Cina, Stati Uniti, India, parti dell'America centro-meridionale, oltre all'UE) e che - quindi - richiederà una parziale reinternalizzazione nel mercato unico europeo di specializzazioni e settori tecnologici intermedi. Infine, questo stesso pilastro dovrà sostenere e rafforzare il finanziamento dei progetti di ricerca ("Horizon") (Buti, Messori 2020).

Per finanziare *NextGenerationEU*, l'UE contrarrà prestiti sui mercati. Il rimborso avverrà in un periodo a lungo termine, fino al 2058. In questo modo si eviterà di esercitare una pressione immediata sulle finanze nazionali degli Stati membri, consentendo loro di concentrare gli sforzi sulla ripresa.

Il bilancio a lungo termine 2021-2027 è diverso da tutti i bilanci precedenti perché presenta nuove priorità. Che cosa significa? Negli anni '80, la maggior parte del bilancio dell'UE era destinata all'agricoltura e, a partire dagli anni '90, alla coesione. Sebbene le loro quote siano gradualmente diminuite nel tempo, per molti anni questi settori hanno ricevuto oltre il 70% del bilancio totale. Alla fine, la spesa è stata aumentata in settori come la ricerca, le reti transeuropee e gli interventi esterni, nonché nei programmi gestiti direttamente a livello dell'UE. Quando l'UE mette in comune le proprie risorse e i propri finanziamenti in diversi settori politici, come la ricerca e la protezione delle frontiere, ottiene risultati migliori di quelli che gli Stati membri potrebbero ottenere agendo da soli. E, inoltre, l'azione in questi settori porterebbe valore aggiunto alla stessa UE; quindi, finanziare un numero maggiore di tali azioni risulterebbe la strategia migliore (Commissione Europea, 2020).

Questo era l'obiettivo della Commissione quando, nel maggio 2018, ha presentato la sua proposta di bilancio a lungo termine per il periodo 2021-2027. La proposta prevedeva che una quota maggiore del bilancio fosse destinata a priorità nuove e rafforzate, rispetto alla coesione e all'agricoltura. Come risultato di questo

riorientamento verso un maggiore valore aggiunto dell'UE, il 31,9% del bilancio è stato destinato alla ricerca, all'istruzione, alla protezione delle frontiere e a molto altro ancora. Questa quota sale a oltre il 50% se si tiene conto dei finanziamenti della *NextGenerationEU*. La quota destinata alla coesione economica, sociale e territoriale è inferiore e si attesta al 30,5%, mentre solo il 30,9% del bilancio è stato rivolto alla politica agricola comune. Entrambe le politiche sono state notevolmente ammodernate, con l'obiettivo di sostenere le transizioni verdi e digitali. Per queste ragioni, l'attuale bilancio a lungo termine risulta un bilancio veramente moderno e differente da tutto ciò che era stato pensato precedentemente.

Oltre il 50% del bilancio a lungo termine e di NGEU sarà destinato a nuove priorità.

I nuovi settori privilegiati di *policies* saranno, infatti:

- ricerca e innovazione, attraverso *Horizon Europe*;
- clima equo e transizioni digitali, attraverso il Fondo per la transizione giusta e il programma Europa digitale;
- preparazione, recupero e resilienza, attraverso lo strumento per il recupero e la resilienza, il meccanismo di protezione civile dell'UE (rescEU) e il programma sanitario EU4Health.

Invece, il 30% del bilancio a lungo termine e della NGEU sarà rivolto alla lotta al cambiamento climatico (la quota più alta mai spesa a tale scopo). Questi fondi fanno parte di un grande piano di investimenti che l'UE metterà in atto per rendere l'economia più verde. Il piano combinerà fondi pubblici europei e nazionali e investimenti pubblici e privati per sostenere l'UE nel suo percorso verso la neutralità climatica entro il 2050.

Per quanto riguarda il *Recovery and Resilience Facility*, il 20% di questo sarà investito nella trasformazione digitale dell'UE. Questi fondi aiuteranno l'UE a investire maggiormente nel supercalcolo, nell'intelligenza artificiale, nella sicurezza informatica, nelle competenze digitali avanzate e nell'uso più ampio delle tecnologie digitali nell'economia e nella società.

Infine, con questo programma, l'UE si è prefissata che nel 2026 e nel 2027, il 10% della spesa annuale nell'ambito del bilancio a lungo termine contribuirà ad arrestare e invertire il declino della biodiversità. La biodiversità è essenziale per la vita. Il ripristino di foreste, suoli e zone umide e la creazione di spazi verdi nelle città

aiuteranno l'UE a raggiungere gli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e di rinverdimento (Commissione Europea, 2020).

## **2.2 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): transizione ecologica e digitalizzazione**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta lo strumento mediante il quale l'Italia ha avuto accesso ai fondi stanziati da NGEU e traduce questa opportunità in azione sul territorio nazionale. L'obiettivo di tale piano è di rendere l'Italia un paese più equo, più verde e più inclusivo, con un'economia più competitiva, dinamica e innovativa.

Il PNR definisce azioni e interventi per superare l'impatto economico e sociale della pandemia, agendo sui nodi strutturali del Paese e affrontando con successo le sfide ambientali, tecnologiche e sociali del nostro tempo. Il Piano mobilita oltre 300 miliardi di euro, e ai 210 miliardi provenienti dal programma Next Generation dell'UE si aggiungono i fondi stanziati con la programmazione di bilancio 2021-2027. Il PNRR definisce un ampio e ambizioso pacchetto di investimenti e riforme per liberare il potenziale di crescita italiano, generando una forte ripresa dell'occupazione, migliorando la qualità del lavoro e dei servizi per i cittadini e la coesione territoriale e promuovendo la transizione ecologica.

L'azione di rilancio è collegata a tre assi strategici, ovvero digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale, per far ripartire la crescita e migliorare radicalmente la competitività dell'economia, la qualità del lavoro e la vita delle persone. Allo stesso tempo, le linee di azione del piano massimizzano il loro impatto su tre priorità generali: la parità di genere, i giovani e il Mezzogiorno. Il PNRR, inoltre, affronta questi temi favorendo l'empowerment delle donne, migliorando le competenze, le capacità e le prospettive occupazionali dei giovani e incrementando il riequilibrio regionale e lo sviluppo del Mezzogiorno (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021).

Oltre ai 196,5 miliardi di euro assegnati all'Italia dal Recovery and Resilience Facility, il piano include 13,5 miliardi di euro da React EU e 1,2 miliardi di euro dal Just Transition Fund. Inoltre, integra al suo interno parte dei fondi nazionali dedicati alla Coesione e allo Sviluppo, per aumentare la quota di investimenti

pubblici nel PNRR e per rafforzare le misure di coesione territoriale, con una forte attenzione al Sud Italia.

Investimenti e riforme sono i cardini del piano. Le risorse destinate agli investimenti pubblici, caratterizzati da un effetto moltiplicativo su produzione e occupazione, rappresentano il 70% del totale. Allo stesso tempo, la Transizione 4.0 fornirà un fortissimo stimolo agli investimenti privati.

Per quanto riguarda, invece, le riforme del PNRR, in linea con le “raccomandazioni specifiche per paese” dell'UE, sono volti ad un rafforzamento della competitività, ad una riduzione degli oneri burocratici e alla rimozione dei vincoli che hanno rallentato gli investimenti o diminuito la loro produttività. Infatti, il piano prevede la riforma della Giustizia e della Pubblica Amministrazione, la riforma di alcuni elementi chiave del sistema fiscale, per renderlo più equo, semplice ed efficiente; inoltre, mira a migliorare il mercato del lavoro in termini di maggiore equità e a promozione della concorrenza e delle riforme settoriali, per aumentare l'efficacia degli interventi e dei progetti del Piano.

La transizione verde e digitale sarà il fulcro di questo progetto, che mira a plasmare il futuro dell'Italia. Questo ampio pacchetto di investimenti e progetti di riforma si tradurrà in un effettivo e significativo aumento dei tassi di crescita e di occupazione, rispetto allo scenario di partenza: entro il 2026, anno finale del piano di rilancio, l'impatto positivo sul PIL si attesterà a circa 3 punti percentuali.

Questi risultati positivi saranno messi in risalto maggiormente da molti dei progetti del piano, nonché dalle riforme strutturali. Infatti, il PNRR ricorrerà, in alcune aree, all'uso di strumenti finanziari per facilitare la mobilitazione di capitali privati, di altri fondi pubblici o del partenariato pubblico-privato, una combinazione di entrambi, per sostenere le iniziative di investimento (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021).

Dei 210 miliardi di risorse complessivamente stanziati per le sei missioni del RRP, 144,2 miliardi finanzieranno "nuovi progetti", mentre i restanti 65,7 miliardi saranno allocati a "progetti esistenti", in coerenza con il regolamento del RRF, ai quali verrà apportata una notevole accelerazione. L'insieme di progetti di investimento esistenti, nuovi e di incentivi consentirà di perseguire diversi obiettivi

cruciali: da un lato la sostenibilità del quadro di finanza pubblica, dall'altro l'accelerazione degli impatti positivi del Piano fin dal primo anno di attuazione.

Il PNRR si compone di 6 missioni, contenenti 16 componenti, 48 linee di intervento e i progetti con trasformazione che producano il maggiore impatto sull'economia e sull'occupazione (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021).

La Missione I consiste in 46,3 miliardi di euro destinati alla Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura - che ammontano a 59 miliardi di euro se si considerano anche i fondi della programmazione di bilancio – che consistono nella seconda voce di spesa, con un'incidenza di oltre il 20% sul totale delle risorse, e sono finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di modernizzazione del Paese attraverso la rivoluzione digitale della Pubblica Amministrazione e del sistema produttivo, le riforme di sistema giudiziario e gli investimenti in turismo e cultura. Ben 26,55 miliardi di euro di questa missione sono stati destinati alla componente Digitalizzazione, Innovazione e Competitività del sistema produttivo, a favore della transizione digitale delle imprese, in particolare delle PMI. Ciò include il rafforzamento del programma Transizione 4.0 con misure pluriennali per promuovere gli investimenti in beni strumentali e l'aggiornamento dei macchinari per i quali le imprese possono richiedere un beneficio fiscale. Altri interventi comprendono il completamento del progetto di banda larga, la costruzione di reti ultraveloci in fibra ottica, il 5G e gli investimenti nel monitoraggio satellitare. Inoltre, si interverrà per favorire l'internazionalizzazione della nostra economia e per promuovere l'innovazione dei settori editoriali e di stampa. Nel loro insieme, i progetti di questa parte di missione giocheranno un ruolo fondamentale per lo sviluppo del Sud e dell'occupazione giovanile.

Un importo molto cospicuo, pari a quasi 12 miliardi di euro, è stato stanziato per la componente Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza della Pubblica Amministrazione. Queste risorse saranno utilizzate in vari modi, a partire dalla costituzione di un cloud nazionale e dal rendere interoperabili le banche dati della pubblica amministrazione. Inoltre, sarà sviluppato un "Programma di innovazione strategica della PA" fondato sull'innovazione organizzativa, anche attraverso il telelavoro, valorizzando e rafforzando il capitale umano, snellendo delle procedure, creando e diffondendo piattaforme, servizi digitali e transazioni elettroniche, al fine

di ottenere una PA più affidabile, facile da usare, interconnessa, al servizio dei cittadini e capace di muoversi verso nuovi modelli organizzativi di lavoro (telelavoro e co-working).

La terza componente riguarda il Turismo e la Cultura 4.0, ovvero due dei settori tra i più colpiti dalla pandemia. L'obiettivo è quello di utilizzare gli 8 miliardi di euro disponibili per aumentare il livello di attrattività del sistema turistico e culturale del Paese mediante un processo di modernizzazione delle infrastrutture materiali e immateriali. Sono previsti, tra l'altro, progetti di intervento sul patrimonio artistico e culturale di Roma per il Giubileo e un piano Turismo e Cultura 4.0 per una maggiore integrazione tra scuole, università, imprese e luoghi di cultura (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021).

La Missione II rappresenta la missione con il maggior stanziamento di risorse relativa alla Rivoluzione Verde e alla Transizione Ecologica, a cui sarà destinato oltre il 31% dell'importo totale del Piano, ovvero 69,8 miliardi di euro (da sommare ai fondi della programmazione di bilancio, per un totale di oltre 79 miliardi di euro). L'obiettivo è quello di intensificare l'impegno dell'Italia verso gli ambiziosi obiettivi del Green Deal europeo e di creare nuove opportunità di crescita e sviluppo per il Paese.

All'interno di questa missione, un ampio insieme di risorse sarà rivolta alla componente dedicata all'Efficienza Energetica e alla Riqualificazione degli Edifici, fondamentale per la riduzione delle emissioni. Quasi 30 miliardi di euro saranno destinati a interventi sugli edifici pubblici (che comprendono la ristrutturazione di nuovi edifici, con particolare attenzione a scuole, ospedali e case popolari, e altri interventi di riqualificazione, efficienza energetica e digitalizzazione) e alla valorizzazione degli edifici privati, in particolare con la proroga del super bonus del 110%.

Inoltre, oltre 18 miliardi di euro saranno stanziati per la componente "Transizione energetica e mobilità locale sostenibile", con l'obiettivo di aumentare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, in linea con gli obiettivi europei, valorizzare la filiera industriale, compresa quella dell'idrogeno, e di potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete. Gli investimenti riguardano anche la decarbonizzazione dell'ex stabilimento ILVA di Taranto. L'obiettivo è sviluppare la mobilità



sostenibile attraverso il potenziamento delle infrastrutture e delle piste ciclabili e rinnovando sostanzialmente la flotta del TPL. Una quota del 50% degli investimenti di questa componente è stata destinata al Sud Italia.

Nell'ambito della stessa missione, 15 miliardi di euro saranno destinati alla componente Tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse idriche, che prevede interventi significativi in materia di dissesto idrogeologico, forestazione e tutela delle foreste, bacini idrici e gestione sostenibile delle risorse idriche.

Inoltre, 7 miliardi di euro saranno stanziati nell'ambito della componente Green Business e Circular Economy, i cui obiettivi riguardano sia la promozione della sostenibilità ambientale nel settore della filiera agricola e il rafforzamento della competitività delle aziende agricole, sia la costruzione di nuovi termovalorizzatori per completare il ciclo e la modernizzazione di quelli esistenti. Saranno effettuati investimenti per migliorare la raccolta differenziata e la conversione del biogas (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021).

La Missione III, inerente al potenziamento delle infrastrutture per la mobilità sostenibile, si articola in due componenti, con risorse per un totale di 32 miliardi di euro (che superano i 33 miliardi di euro se si considerano i fondi della programmazione di bilancio), pari a oltre il 14% delle risorse del Piano.

La prima componente della missione, del valore di 28,3 miliardi di euro, riguarda l'Alta Velocità e la manutenzione delle strade 4.0 e prevede l'implementazione di interventi sulla rete ferroviaria, con l'obiettivo di migliorare la circolazione di cittadini e merci e la sua sostenibilità. Oltre a tali opere, sono previsti interventi per mettere in sicurezza e creare sistemi di monitoraggio digitale per i viadotti e ponti stradali presenti nelle aree a maggiore criticità.

La seconda componente è rivolta, invece, all'Intermodalità e alla Logistica Integrata, e consiste in un programma nazionale di investimenti volti al rafforzamento della competitività e della sostenibilità ambientale del sistema portuale, in un'ottica di sviluppo dei traffici legati alle grandi vie di comunicazione europee e di valorizzazione della presenza dei porti del Sud Italia, con una dotazione di oltre 3,5 miliardi di euro (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021).

La Missione IV, con un budget di oltre 28 miliardi di euro (34,04 miliardi di euro se si considerano i fondi per lo sviluppo e la programmazione di bilancio), è

incentrata sulle generazioni future e prevede due componenti in termini di investimenti, sostenuti da un'insieme di riforme corrispondenti.

La prima componente riguarda il Potenziamento delle competenze e al sostegno allo studio, e destina più di 16,7 miliardi di euro, volti principalmente al potenziamento delle competenze e al sostegno allo studio, alla lotta alla povertà educativa e alle disparità geografiche in termini di quantità e qualità dell'istruzione, anche attraverso un importante investimento in asili nido e scuole materne. Il focus è quindi il rafforzamento dell'insegnamento, delle competenze STEM e del multilinguismo, investendo in uno sviluppo professionale continuo del personale, con particolare riguardo alla formazione delle donne.

La seconda componente (Dalla ricerca all'impresa), il cui budget è di oltre 11,5 miliardi di euro, mira ad aumentare il potenziale di crescita del sistema economico facendo leva sugli investimenti in ricerca e sviluppo. Si prevedono varie linee d'azione volte al rafforzamento del settore di R&S nella ricerca e nell'economia e il miglioramento dei processi di trasferimento tecnologico (con interventi di incoraggiamento alle partnership in ricerca e sviluppo) (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021).

Per la V Missione, "Inclusione e Coesione" è stata prevista una dotazione complessiva di 27,6 miliardi di euro del NGUE, da aggiungere ai circa 55 miliardi di euro del bilancio 2021-2026, per un totale di quasi 85 miliardi di euro. È strutturato in tre componenti e svolge un ruolo di primo piano nel raggiungimento degli obiettivi trasversali dell'intero PNRR.

La prima componente riguarda le Politiche per l'occupazione, per un totale di 12,6 miliardi di euro di NGUE e 24,6 miliardi di euro del bilancio 2021-2026. A tal riguardo è prevista una riforma strutturale delle politiche attive, un potenziamento dei centri per l'impiego e la loro integrazione con i servizi sociali e con il network degli operatori privati, un ammodernamento del mercato del lavoro, con l'obiettivo principale di migliorare la situazione occupazionale di giovani, donne e gruppi vulnerabili, e una riforma del sistema formativo che comprenda la formazione di nuove competenze. Questa componente volge un notevole riguardo alle questioni di genere, generazionali e geografiche, sostenuta anche dal programma ReactUE.

La seconda componente, che coinvolge le Infrastrutture sociali, le Famiglie, le Comunità e il Volontariato, impiegherà oltre 10,8 miliardi di euro di risorse della NGEU e 30,6 miliardi di euro del bilancio 2021-2026 per affrontare situazioni di fragilità sociale ed economica a sostegno delle famiglie. Prevede una linea di intervento particolare per le persone che vivono con disabilità o non autosufficienti e prevede un incremento delle infrastrutture, dei servizi e delle reti di assistenza locale. Sono inoltre previsti progetti per affrontare le condizioni di vulnerabilità sociale, povertà materiale e disagio abitativo attraverso il potenziamento dei servizi sociali, la valorizzazione delle iniziative di housing sociale e gli interventi di riqualificazione urbana. Sono stati previsti anche interventi di Family Act in linea con le priorità del PNRR, in modo da valorizzare il contributo del Volontariato.

La terza componente, ovvero gli Interventi speciali per la coesione geografica, ha ricevuto 4,1 miliardi di euro da NGEU. Gli obiettivi principali di tale componente sono il potenziamento della Strategia nazionale delle aree interne prevista dal Piano 2030 per il Mezzogiorno, attraverso migliorie sulle infrastrutture sociali e misure per il sostegno dei giovani e della transizione ecologica. Inoltre, sono stati previsti fondi aggiuntivi per la ricostruzione privata e il rafforzamento dei servizi pubblici nelle aree terremotate, nonché interventi mirati al Sud per la realizzazione di infrastrutture e laboratori volti al trasferimento tecnologico in contesti urbani marginali con un potenziale di rigenerazione (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021).

Infine, la Missione VI prevede lo stanziamento di 20,7 miliardi di euro, di cui 19,7 miliardi di euro provenienti da NGEU, per il rafforzamento del sistema sanitario, con interventi su due fronti: lo sviluppo di una rete locale di prossimità alle persone e il potenziamento digitale del SSN.

La prima componente, che riguarda l'Assistenza di prossimità e Telemedicina, con una dotazione di 7,9 miliardi di euro, riguarda una riforma del Sistema Sanitario in modo da svilupparsi come un modello centrato sul territorio e sulle reti socio-sanitarie, superando la frammentazione dei diversi sistemi sanitari regionali e garantendo l'uniformità dei Livelli Essenziali di Assistenza, e rafforzando la prevenzione e l'assistenza territoriale in virtù di una maggiore integrazione tra servizi ospedalieri, sanitari e sociali del territorio. Inoltre, mira a sviluppare un

modello di sanità che tuteli la salute dei cittadini tramite l'interazione con ambiti quali la sicurezza ambientale, in modo da limitare l'impatto dei fattori inquinanti.

La seconda componente, ovvero Innovazione, Ricerca e Digitalizzazione in Sanità, per un valore complessivo di 11,82 miliardi di euro, mira a diffondere gli strumenti necessari per tutto l'insieme di attività di telemedicina e a rafforzare la digitalizzazione del sistema sanitario, attraverso anche la diffusione della cartella clinica elettronica. Inoltre, prevede investimenti significativi alla modernizzazione delle attrezzature e alla creazione di ospedali sicuri, sostenibili e all'avanguardia (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021).

La transizione digitale ed ecologica rappresentano gli obiettivi trasversali del Piano che lo attraversano lungo tutte le missioni individuate. L'Italia, in termini di digitalizzazione, risulta un paese ancora in ritardo rispetto a quella che è la media europea; infatti, secondo l'indice DESI si attesta solo al 24° posto tra i 27 Stati membri. Per questa ragione la transizione digitale prevista dal NGEU rappresenta una grande occasione per il Paese di creare un vantaggio produttivo, innovazione, maggiore occupazione e di colmare gap culturali e territoriali.

La rivoluzione digitale presentata nel Piano è articolata in diverse linee da azione. La prima intende rendere accessibile una connettività ad alta velocità su tutto il territorio nazionale per residenti ed enti pubblici e privati, attraverso l'utilizzo delle tecnologie più avanzate come Fibra, FWA e 5G e l'adattamento del quadro normativo per rendere l'implementazione più facile. Il Piano intende investire anche nella digitalizzazione della Pubblica Amministrazione attraverso la strategia "*cloud first*". Le PA saranno sostenute lungo tutto il processo di digitalizzazione da interventi, finanziamenti e riforme ad hoc e in questo modo sarà possibile ottenere un rinnovamento delle procedure e delle applicazioni amministrati. Inoltre, al fine di velocizzare le procedure pubbliche si vuole adottare il principio "*once only*", ai sensi del quale ai cittadini e alle imprese sarà possibile fornire le proprie informazioni ad autorità ed amministrazioni una sola volta. Allo stesso tempo, per una comunicazione più efficace tra cittadini e PA s'intende migliorare l'identità digitale, a partire da sistemi già esistenti come SPID e CIE e investire sull'app IO come principale piattaforma digitale tra cittadini e PA (PNRR, 2021).

Tra le debolezze del sistema sanitario messe in evidenza dalla pandemia vi è anche il tema della digitalizzazione. A tal proposito, il Governo intende migliorare e diffondere il Fascicolo Sanitario Elettronico come principale erogatore di servizi sanitari digitali e banca di dati clinici nazionali. Inoltre, si intende rafforzare la sanità territoriale e gli standard di cura dei cittadini e residenti attraverso l'implementazione di ecosistemi di telemedicina all'avanguardia.

Il Governo nel PNRR non trascurava la tematica della sicurezza informatica e intende invece rafforzarla attraverso la costruzione di un sistema integrato che coinvolge tutti i domini di sicurezza informatica e che collega i diversi enti stanziati sul territorio nazionale e l'Italia stessa con i partner e i fornitori di tecnologie all'avanguardia a livello nazionale (PNRR, 2021).

Un'altra linea d'azione prevede il rafforzamento della "cittadinanza digitale" attraverso l'implementazione di iniziative ad hoc volte al miglioramento delle competenze digitali. In Italia buona parte della popolazione non è provvista delle competenze digitali di base e in questa epoca storica questa mancanza non può far altro che creare un ostacolo alla cittadinanza attiva digitale, all'accessibilità ai servizi digitali e al mercato del lavoro. Questi interventi rientrano nella Strategia Nazionale per le Competenze Digitali, una strategia sviluppata con l'intento di migliorare le competenze digitali e tecnologiche della forza lavoro attuale e futura. Il Piano si propone anche di migliorare e rafforzare l'istruzione STEM e il sistema di formazione professionale terziaria (ITS), integrando in questo ambito la parità di genere. Per quanto riguarda il miglioramento del sistema scolastico le azioni del Piano sono dirette al rafforzamento del collegamento tra ricerca e impresa. Infine, con la rivoluzione digitale s'intende dare una spinta al sistema produttivo nazionale e per questa ragione il piano di Transizione 4.0 si propone di aumentare il tasso d'innovazione nelle industrie e nelle imprese del Paese e, inoltre, incentiva gli investimenti nelle tecnologie avanzate. E, ancora, le nuove tecnologie digitali rappresentano nel settore delle infrastrutture rappresentano l'elemento di qualità e di maggiore efficacia nella gestione degli asset (PNRR, 2021).

Per quanto riguarda la transizione ecologica prevista dal Piano, l'Italia, nonostante, tra il 2005 e il 2019 abbia presentato alcuni miglioramenti (le emissioni di gas serra diminuite del 19% e le emissioni di gas climalteranti pro capite inferiori alla media

dell'UE), risulterebbe ancora indietro nel percorso di neutralità climatica da raggiungere entro il 2050. L'Italia detiene il numero di autovetture per mille abitanti tra i più alti in Europa e, inoltre, l'insieme di autoveicoli tra i più vecchi in Europa occidentale. Infatti, nel 2018, questo insieme di autoveicoli era composto dal 45% di veicoli altamente inquinanti, invece, nel trasporto pubblico questi si attestavano al 59%. Per quanto riguarda il trasporto totale delle merci su rotaia nel 2019 in Italia si attesta ad un 11,9%, inferiore alla media UE del 17,6%. A dimostrazione di ciò, il rapporto di estensione della rete ferroviaria per popolazione è notevolmente basso rispetto ai principali Stati membri. Alla luce di ciò, nel Piano si è programmato di estendere la rete ferroviaria, sia per trasporti privati che commerciali, e in questo modo da un lato si può facilitare la decarbonizzazione, dall'altro aumentare la competitività del Mezzogiorno.

Contro l'Italia sono state aperte ben tre procedure d'infrazione a causa dell'inquinamento dell'aria per particolato e ossidi di azoto. Nel 2017, sono stati superati i valori del limite giornaliero di queste sostanze in ben undici regioni italiane; inoltre, da un'analisi europea riguardo il tasso di mortalità causata dall'esposizione a tali polveri si è rilevato che tra le prime trenta posizioni in cui tale tasso è il più elevato risulterebbero ben diciannove città del Nord Italia. La Pianura Padana rappresenta una delle aree con inquinamento del suolo e delle acque tra i più critici per l'elevata presenza di ammoniaca e di ossidi di azoto nell'atmosfera a causa di tutto l'insieme di attività antropiche svolte in quella zona. Invece, nei settori dell'economia circolare e del riciclaggio dei rifiuti urbani, l'Italia si attesta con percentuali al di sopra della media tra gli Stati membri. Nonostante ciò, le disparità tra regioni al riguardo indicano, non solo l'assenza di una strategia nazionale, ma anche l'esistenza di margine di miglioramento (PNRR, 2021).

Il Paese, inoltre, manifesta debolezze anche per quanto riguarda rischi elevati di siccità a causa di infrastrutture idriche non sufficienti e inadeguate rispetto alle norme europee. È anche particolarmente vulnerabile ad eventi idrogeologici e sismici: più del 90% dei comuni in Italia è esposto ad un alto rischio di inondazioni e frane.

L'ecosistema naturale e culturale sul territorio italiano rappresenta un elemento dal valore inestimabile che gioca un ruolo fondamentale nello sviluppo economico del

Paese. Proprio per queste ragioni che è stato investito tanto nella transizione e già nella scorsa programmazione l'Italia è stato uno tra i pochi paesi in UE a superare i target 2020 per fonti rinnovabili ed efficienza energetica. Per portare avanti tali obiettivi e migliorare i risultati già ottenuti, le strategie di transizione verranno definite nel Piano Nazionale integrato Energia e Clima (PNIEC) e la Strategia di Lungo Termine per la Riduzione delle Emissioni dei Gas a Effetto Serra.

A questo proposito, il Piano rappresenta un'occasione unica per permettere di accelerare questo insieme di processi di transizione ecologica e per migliorare i punti critici. S'intende, infatti, introdurre sistemi di monitoraggio e di analisi all'avanguardia che migliorino la prevenzione di dati fenomeni. Dispone finanziamenti più cospicui per irrobustire tutte quelle infrastrutture inadeguate esposte a maggiori rischi ambientali (PNRR, 2021).

Inoltre, il Piano si propone di attuare una decarbonizzazione progressiva in tutti i settori e al fine di ciò è necessario rendere il sistema italiano più sostenibile accelerando l'efficientamento energetico, aumentando la quantità di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, sviluppando un sistema di mobilità sostenibile e avviando una decarbonizzazione graduale anche nell'industria (adottando anche alternative basate sull'idrogeno).

Infine, con il Piano si vuole arrivare anche ad una sostenibilità ambientale piena, che riguarda non solo il potenziamento dell'economia circolare e della gestione dei rifiuti, ma anche l'investire in soluzioni come la smart agriculture e la bio-economia, la tutela della biodiversità e il miglioramento della gestione delle risorse naturali.

Il Governo nel realizzare tale transizione intende investire nelle ricerca e nello sviluppo tecnologico in tutte le aree tematiche che la riguardano e, inoltre, intende farlo garantendo equità ed inclusione al fine di ridurre il gap Nord-Sud. Cionondimeno, le opportunità e le sfide della transizione ecologica dovranno essere divulgate e a conoscenza di tutti i cittadini, in particolare, il Governo intende incrementare la creazione di una cultura riguardo l'ambiente in modo tale da influenzare i comportamenti dell'intera popolazione (PNRR, 2021).

### **2.3 La programmazione 2021-2027: i casi del Veneto e dell'Emilia Romagna**

*NextGenerationEU* segna un passaggio epocale: da una logica di spending review che ha caratterizzato le programmazioni precedenti ad una logica di investimenti per la ripresa e la resilienza dei territori; da una logica aziendale ad una logica di sviluppo territoriale. Questo passaggio richiederebbe un grande cambiamento di prospettiva per definire uno sviluppo strategico dei territori a cui Stato e regione non possono sottrarsi.

Ma quali sono gli elementi rilevanti di questo cambio di passo che si possono riscontrare nella nuova programmazione per lo sviluppo regionale? Ogni regione risponde a questa sfida a partire dalle proprie risorse contestuali: dalle risorse umane, dalle conoscenze e competenze presenti sul territorio, dalla propria visione del mondo, ma anche dal proprio modo di regolazione che caratterizza la sua cultura di governo dello sviluppo che in alcuni casi, inconsapevolmente, tende a porre resistenza al cambiamento. L'argomento dello sviluppo locale, in questo senso, presenta un duplice significato. Studiando le politiche di sviluppo, in particolare di sviluppo multilivello, sappiamo che dai documenti di programmazione da come sono scritti, ma soprattutto dai processi utilizzati per arrivare alla scelta degli obiettivi strategici, dei contenuti e dei mezzi individuati per raggiungere questi obiettivi, possiamo ricavare molto del grado di apprendimento istituzionale che ogni regione ha realizzato in seguito a questa attività.

Il tempo che viviamo è un tempo di grandi metamorfosi e cambiamenti profondi che richiedono una discontinuità dal modo di concepire e regolare lo sviluppo rispetto al passato. Quindi, focalizzare l'attenzione sull'attività di programmazione può avere un duplice significato: da un lato, offre l'occasione per vedere quali priorità, quali strategie e quali mezzi si è deciso di introdurre per lo sviluppo regionale nei prossimi sette anni; dall'altro, si possono rilevare quali sono gli elementi di innovazione, di cambiamento e di discontinuità che vengono previsti e consapevolmente introdotti per favorire questo cambio di passo su tutto il territorio regionale. Quindi anche la comparazione con altri casi regionali diventa importante, proprio perché in ogni regione interpreta ed utilizza quest'opportunità in maniera diversa.



Sulla base di queste considerazioni si vuole costruire la comparazione tra la Regione Veneto e la Regione Emilia Romagna. In particolare, s'intende comparare le nuove programmazioni regionali 2021-2021 e rilevarne le principali differenze dato che, come sottolineato nel capitolo precedente, le due Regioni hanno da sempre adottato due modi di regolazione decisamente diversi, frutto della subcultura politica locale di riferimento.

Nelle precedenti ricerche sul tema (Messina, 2012a) è stato rilevato come nelle *policy style* delle due regioni la variabile fondamentale che le differenziava fosse quanto la programmazione risultasse centrale, o meno, nei rispettivi modi di regolazione regionali. A prescindere dagli *outcome* effettivamente prodotti nel sistema locale in termini economici e sociali, si può affermare con certezza che l'Emilia Romagna utilizzi lo strumento di programmazione come strategia di intervento principale, invece, il Veneto, coerentemente con la sua *policy style* non interventista e antistatalista, ha da sempre dato scarsa importanza all'attività di programmazione. Infatti, si può dire che ad incidere fortemente sul diverso approccio interpretativo e pratico alla programmazione siano state le subculture politiche locali. In Emilia Romagna, la classe politica "rossa" è riuscita a dimostrare la propria capacità di mettere in campo una programmazione negoziata e di adottare una politica pubblica costitutiva, in linea con la *policy style* di tipo redistributivo, tale da permetterle di creare una rete di relazione e porsi come nodo centrale all'interno. Dall'altra parte, in Veneto la programmazione ha assunto principalmente un ruolo simbolico, per permettere politiche di tipo distributivo, e in questo modo la Regione non è riuscita ad affermarsi come soggetto autorevole, perseverando in un modo di regolazione dello sviluppo locale legato alle reti comunitarie locali.

Le politiche di coesione nascono come un insieme di fondi a "gestione concorrente" e il *Recovery and Resilience Facility* rappresenta uno strumento a "gestione diretta", dunque si è di fronte a due strumenti finanziari sostanzialmente diversi. Allo stesso tempo presentano, però, molti parallelismi sul piano degli obiettivi di sviluppo e questo può rappresentare un vantaggio nell'utilizzare alcuni meccanismi per la programmazione di entrambi i fondi europei. Per questa ragione, inoltre, è possibile poter prendere in considerazione le strategie della nuova programmazione

regionale del Veneto e dell'Emilia Romagna, finora delineate, per poter comprendere se, in vista delle nuove grandi opportunità, il Veneto ha iniziato a ritenere la programmazione delle politiche come uno strumento di vantaggio competitivo per lo sviluppo locale, oppure persevera nell'attribuirgli un valore simbolico in virtù della sua politica distributiva, limitandosi a pratiche di adempimento amministrativo volte all'ottenimento dei fondi.

Ai fini di questa ricerca comparata, dato che, a differenza della Regione Emilia Romagna, la Regione Veneto non presenta un Documento Strategico Regionale per la programmazione 2021-2027, per poter valutare le strategie di programmazione è stata presa in considerazione l'allegato della Dgr n. 16 del 15 febbraio 2022.

Nonostante la programmazione regionale per il settennio 2021-2027 non sia stata ancora completata a causa dei ritardi dovuti alla pandemia, da una prima analisi dei documenti di proposta di PR FESR e PR FES+ di entrambe le regioni si può rilevare la prima fondamentale differenza: il modo in cui viene presentata e stesa la strategia programmatica. La Regione Emilia Romagna apre il paragrafo inerente al "L'approccio regionale alla programmazione 2021-2027" nel seguente modo:

Gli indirizzi per la programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo riguardano, da un lato, il metodo (come programmare e realizzare le politiche e gli investimenti) e, dall'altro, la direzione desiderata (gli obiettivi da perseguire). Metodo e direzione devono rafforzarsi a vicenda: le scelte su processi e strumenti di programmazione e attuazione influenzano la capacità di raggiungere gli obiettivi (ad esempio il coinvolgimento del partenariato è determinante per acquisire gli elementi di conoscenza tacita che consentono di mettere in campo misure efficaci). Il metodo deve essere coerente con la direzione auspicata: ad esempio, non si impatta positivamente sulla coesione territoriale con decisioni calate dall'alto e senza un autentico coinvolgimento dei territori. (Regione Emilia-Romagna, 2021, p.39).

Coerentemente a ciò, il Direttore Generale Risorse, Europa, Innovazione istituzioni della Regione Emilia Romagna, in occasione del primo giorno della Master School 2021 tenutasi a Padova, ha spiegato come la loro strategia di programmazione parta dal "Patto per il lavoro e per il Clima", ovvero un nuovo progetto con l'obiettivo principale della sostenibilità in tutte le sue forme: ambientale, sociale ed economica. Il punto cardine del Patto sta nella sua costituzione assolutamente democratica, in quanto è stato pensato con l'intento di coinvolgere l'intera società per garantire partecipazione e progettazione condivisa. Ciò dimostra quanto l'Ente regione creda fermamente nello sviluppo locale come attività partecipata, ma che soprattutto

arrivi dal basso. Infatti, «il sistema territoriale dell'Emilia-Romagna intende svolgere un ruolo da protagonista tanto nella programmazione quanto nella gestione delle risorse straordinarie che il Paese avrà a disposizione» (Regione Emilia-Romagna, 2020, p.5).

Dunque, è a partire dal Patto per il lavoro e per il clima che la Regione Emilia Romagna procede con la stesura dei programmi comunitari e infine si redigono il Piano della performance regionale e il Bilancio. Ponendo il Patto, che si fonda su un metodo di democrazia, come punto di partenza dell'intera programmazione regionale, si sottolinea come la progettazione concertata e condivisa con la società sia fondamentale per la creazione e l'implementazione delle politiche. Inoltre, il fatto che la Regione crei dal principio un unico progetto di sviluppo affine con gli obiettivi comunitari, rappresenta un notevole vantaggio in termini di efficienza ed efficacia.

La programmazione regionale 2021-2027 dell'Emilia Romagna, secondo il DSR (Regione Emilia-Romagna, 2021, p. 41), poggia su determinati pilastri:

1. coniugare l'esigenza di rilancio di breve periodo con le trasformazioni strutturali di lungo termine per rafforzare la competitività del sistema economico-produttivo e l'attrattività della regione;
2. orientare la programmazione dei fondi europei verso gli obiettivi del Patto per il Lavoro e per il Clima, nel quadro complessivo delle politiche regionali;
3. cooperare con i territori rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale e riducendo gli squilibri, attraverso la valorizzazione delle risorse locali nella programmazione;
4. mettere al centro le persone, in particolare giovani e donne, per affermarne il protagonismo in tutti i settori quale principale fattore di equità e innovazione della società;
5. innovare le politiche pubbliche e gli strumenti per promuovere investimenti, garantire protezione e opportunità e rafforzare la capacità istituzionale per uno sviluppo sostenibile, equo e duraturo.

Tra questi i pilastri, si andranno ad approfondire il secondo ed il terzo, in quanto potrebbero fornire importanti informazioni sulla strategia di programmazione e sulla *policy style* dell'Emilia Romagna.

Per quanto riguarda la programmazione regionale unica e i fondi europei, l'Ente Regione riconosce le potenzialità della programmazione europea a livello regionale. Da un lato mette a disposizione un certo quantitativo di risorse certe e pluriennali che la Regione può gestire in base alle proprie capacità di sviluppo e al

livello di necessità di coesione del proprio territorio, dall'altro permette al contesto locale di riconoscersi nei principi dell'UE e di condividere gli stessi obiettivi di policy, in modo tale da permettere l'integrazione europea. La strategia di sviluppo della Regione consiste nel plasmare la programmazione europea in base agli obiettivi territoriali utilizzando il confronto con il partenariato istituzionale, economico e sociale, attraverso la valorizzazione delle "infrastrutture di policy" create nel tempo.

Inoltre, nell'ambito dei quattro obiettivi strategici individuati nel Patto, ovvero il contrasto alle diseguaglianze, la transizione ecologica, la transizione digitale e generare lavoro di qualità, possono essere finanziate numerose azioni a partire dai fondi europei in concorrenza alle altre risorse nazionali, regionali e locali. Infatti, a volte possono esserci più fondi volti a finanziare la stessa azione, quindi li si può sfruttare in modo complementare. Dunque, nell'incanalare e specializzare i finanziamenti dei diversi fondi e programmi, il DSR orienta gli obiettivi regionali prendendo in considerazione alcuni aspetti:

- risorse limitate rispetto ai fabbisogni e alla capacità del sistema regionale di cogliere le opportunità offerte;
- regole di concentrazione tematica imposte dai regolamenti dei Fondi FESR, FSE+, FEASR;
- regole di spesa dei fondi strutturali, durata della programmazione e regola di disimpegno automatico N+3, norme sugli Aiuti di stato, ecc.;
- possibilità di attivare sinergie con altre risorse disponibili, sia nel bilancio regionale sia provenienti da altre programmazioni nazionali ed europee;
- opportunità di assicurare continuità alle infrastrutture di policy regionali, costruite e rafforzate negli anni attraverso i fondi strutturali, per consolidarne gli impatti, tenendo conto dei risultati raggiunti (Regione Emilia-Romagna, 2020, p. 42).

Tab. 1 – Gli obiettivi del Patto per il lavoro e il clima

Patto per il lavoro e il clima	FESR	FSE	FSC	FEASR - FEAMPA	REACT-EU	PNRR	CTE	FONDI CE	RISORSE ORDINARIE
<b>Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi</b> - Investire in educazione, istruzione, formazione, ricerca e cultura; per non subire il cambiamento ma determinarlo; per generare lavoro di qualità e contrastare la precarietà e le disuguaglianze; per innovare la manifattura e i servizi; per accelerare la transizione ecologica e digitale									
<b>Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica</b> - Accelerare la transizione ecologica per raggiungere la neutralità carbonica prima del 2050 e passare alle energie pulite e rinnovabili entro il 2035; coniugare produttività, equità e sostenibilità, generando nuovo lavoro di qualità									
<b>Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri</b> - Contrastare le disuguaglianze territoriali, economiche, sociali, e di genere e generazionali che indeboliscono la coesione e impediscono lo sviluppo equo e sostenibile									
<b>Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità</b> - Progettare una regione europea, giovane e aperta che investe in qualità e innovazione, bellezza e sostenibilità; per attrarre imprese e talenti, sostenendo le vocazioni territoriali e aggiungendo nuovo valore alla manifattura e ai servizi									
Trasformazione digitale - Patto per la semplificazione - Legalità - Partecipazione									

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Il DSR (ibidem, p.43) fornisce questa tabella che a dimostrazione della strategia di programmazione delineata mostra come i quattro obiettivi del Patto possano essere realizzati toccando tutte le componenti della programmazione. Le modalità concrete con le quali verranno definite le linee di azione per FESR, FSE+, FEASR, FSC saranno stabilite nei Programmi operativi; per quanto riguarda gli altri fondi, la cui gestione è competenza nazionale o diretta della Commissione europea, che sono ancora in via di definizione, la concretizzazione della combinazione con il programma regionale dipenderà invece dalle capacità progettuali dello stesso sistema regionale.

Il terzo pilastro della programmazione regionale 2021-2027 dell'Emilia Romagna riguarda invece lo sviluppo territoriale integrato. Il territorio regionale dell'Emilia Romagna si presenta molto vasto ed eterogeneo e si caratterizza per la presenza di aree molto diverse tra loro per assetto geografico o ambientale e per sistema insediativo. Nonostante ciò, il grado di coesione economico-sociale è tra più alti in Italia. Tuttavia, con la crisi del modello di sviluppo fordista, la dinamica produttiva e la dinamica demografica degli ultimi decenni sono risultate più forti nelle aree

urbane rispetto alle altre aree, che per questa ragione rischiano di essere tagliate fuori.

Non si tratta di un fenomeno chiuso tra i confini regionali, in realtà si l'aumento del *gap* tra centro-periferia e tra aree urbane e quelle rurali, interne e montane interessa tutto il mondo. Per questa ragione, l'Emilia Romagna si impegna nella propria programmazione regionale a contrastare questo fenomeno e a favorire l'uguaglianza attraverso l'applicazione di politiche integrate a livello territoriale. S'intende, infatti:

Rafforzare l'impianto universalistico dei servizi, qualificandoli e garantendoli a tutta la popolazione; integrare le periferie a città più aperte e diffuse; progettare città più verdi e aree montane e rurali più attrezzate, valorizzando identità e potenzialità dei singoli territori e dei singoli luoghi per attivare nuovi processi di sviluppo sostenibile. (ibidem, p.44).

A tal fine, la Regione nel DSR dichiara di assumersi la responsabilità della sua competenza di disegnare delle politiche che siano su misura al proprio territorio e che ne rispettino l'eterogeneità, fornendo risposte a fabbisogni specifici e valorizzando le potenzialità di ciascun'area. Infatti, il *fil rouge* che attraversa tutta la programmazione è l'approccio *place-based* il quale richiede un continuo raffronto con il territorio. Per queste ragioni, per la nuova programmazione in Emilia Romagna sono state individuate quattro macro-aree, per le quali saranno ideate delle politiche volte a valorizzarne le specificità già esistenti e anche delle politiche volte a sviluppare reti più lunghe che colleghino territori con diverse potenzialità e diversi bisogni, che potrebbero risultare complementari.

Per quanto riguarda la programmazione regionale 2021-2027 della regione Veneto, questa si differenzia da quella dell'Emilia Romagna innanzitutto per il fatto che non presenta un documento unico di strategia di programmazione e non presenta un progetto regionale di partenza, come il "Patto per il lavoro e per il Clima" dell'Emilia Romagna. In realtà, con la Dgr. n.96 del 3 febbraio 2020, la Regione Veneto avrebbe approvato un documento volto all'analisi e al supporto del confronto partenariale, denominato "Verso il Veneto del 2030 - Lo sviluppo regionale nell'ambito della politica di coesione 2021-2027", questo rappresenterebbe l'unico documento unitario di programmazione presentato dalla Regione. Ai sensi della suddetta Dgr., il documento contiene un quadro conoscitivo regionale riguardo gli interventi svolti nella passata programmazione, nonché gli

indirizzi per il confronto partenariale al fine di individuare le priorità di sviluppo per la programmazione 2021-2027.

In riferimento al paragrafo inerente la definizione degli obiettivi di policy per la nuova programmazione, la Regione Veneto dichiara di proseguire i lavori con lo stesso Tavolo di partenariato costituito nella programmazione precedente per la stesura dei programmi operativi FESR e FSE+. Il documento risulta sostanzialmente diverso dal DSR dell'Emilia Romagna, in quanto non fa riferimento alla strategia di programmazione regionale in generale, ma alla sola programmazione e gestione dei fondi europei. Per queste ragioni, ai fini della comparazione oggetto di questa tesi si è preferito procedere con l'analisi dei documenti di PR FESR e PR FSE+.

In particolare, l'analisi si focalizza sulla sezione dei documenti dedicati alla strategia. Il primo paragrafo del documento PR FESR "Strategia del programma, principali sfide di sviluppo e risposte strategiche" si apre con una breve analisi del contesto scaturito dalla pandemia, dopodiché la Regione dichiara che:

Nell'individuazione dei fabbisogni regionali si è tenuto conto: dei contributi emersi con la consultazione partenariale; della necessità di garantire una sufficiente allocazione delle risorse agli obiettivi climatici fissati dal Regolamento UE; di una serie di principi per un'efficace gestione dei fondi, come la complementarietà con altre fonti di finanziamento, la replica di best practices della programmazione 2014-2020, che abbiano le migliori probabilità di successo per il tessuto imprenditoriale, la cantierabilità degli interventi, soprattutto per i progetti infrastrutturali, la multisettorialità, l'implementazione di strategie territoriali, la semplificazione e rafforzamento della capacità amministrativa (Regione del Veneto, 2021a, p.6).

Dopo questa premessa, nonostante il paragrafo del documento fosse dedicato alla strategia regionale nella gestione di tali fondi, il PR FESR prosegue con la descrizione degli Obiettivi di Policy considerati prioritari dalla Regione.

Per una comparazione coerente con la strategia di programmazione della Regione Emilia Romagna, s'intende concentrare l'analisi sul OP5 del PR FESR della Regione Veneto. Stando a quanto dichiarato nel documento, la Regione per definire le Aree urbane utilizzerà gli stessi criteri posti nella programmazione 2014-2020 aggiornando gli indicatori al contesto attuale, in riferimento al SUS (Sviluppo urbano sostenibile). In questo senso, la Regione andrà a declinare il concetto di "città media" e di SUS delineati nei documenti e nella normativa europea e nazionale, in base alle specificità e al sistema di insediamento regionale. Allo stesso

modo, si tratterà la tematica delle aree interne: nel PR FESR la Regione, in accordo con il Tavolo di Partenariato, dichiara di proseguire la SNAI (Strategia Nazionale per le Aree interne) e di individuare le nuove aree interne in base alla mappatura nazionale del 2020 (ibidem).

Che la strategia di programmazione della Regione Veneto abbia fatto passi avanti, soprattutto grazie alle spinte di integrazione europea, ad esempio con l'introduzione dell'Accordo di partenariato per le politiche di coesione, lo si può dedurre meglio dalla strategia delineata invece nel documento del PR FSE+. Anche in questo caso la Regione ci tiene a sottolineare che per la programmazione delle politiche di coesione, nonostante la crisi pandemica, ha mantenuto un dialogo costante con il territorio, per raccogliere sia richieste che proposte:

mantenendo attivo il ruolo del partenariato delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile nelle diverse sedi previste, e della rete degli operatori pubblici e privati e dei cittadini, promuovendo anche nuove modalità di dialogo e partecipazione che consentano di cogliere appieno le sfide della transizione industriale, digitale e verde in atto (Regione del Veneto, 2021b, p.6).

Con questa premessa la Regione intende sostenere la società civile e le organizzazioni nelle fasi di queste importanti transizioni, favorendo lo sviluppo di conoscenze necessarie e l'adozione di soluzioni innovative. Infatti, come riportato nella strategia del programma, s'intende promuovere un coinvolgimento attivo delle imprese per la programmazione e la gestione degli interventi di formazione e di studio.

Inoltre, si sottolinea come le priorità del PR FSE+ si intersechino con le quattro macro aree strategiche previste dal SRSvS (Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile) ovvero: il ben-essere di comunità e persone, l'innovazione a 360°, una governance responsabile e un sistema resiliente. Nell'attuazione dell'insieme di queste priorità la Regione Veneto intende adottare un approccio metodologico che poggia su date dimensioni: “concentrazione delle risorse su priorità strategiche con le migliori probabilità di generare ricadute positive per il territorio; cantierabilità e multisettorialità; sperimentazione e innovazione continua per una crescita che sia anche sostenibile ed inclusiva.”



Successivamente nel documento si individuano i fattori che dovrebbero produrre il successo della strategia in funzione del conseguimento degli obiettivi regionali fissati nel PR FSE+. Questi sono:

- il processo di consultazione partenariale e il dialogo sociale;
- l'esperienza e gli esiti della valutazione del periodo di programmazione FSE 2014-2020;
- complementarità e sinergie con altri programmi.

Il primo e il terzo fattore si fondano entrambi sull'AdP (Accordo di Partenariato), nato per le politiche di coesione della scorsa programmazione, in quanto nel PR la Regione sottolinea l'importanza del confronto del territorio e del dialogo sociale per affrontare il processo di sviluppo locale e fornire risposte efficaci e sostenibili. Infatti, per quanto riguarda il primo fattore per una strategia vincente, il programma sottolinea che:

Nell'ambito del PR FSE+ si intende sostenere e valorizzare un modello di relazioni con le parti sociali, anche nella forma degli enti bilaterali e organismi paritetici, che veda protagonista il sistema di rappresentanza e che trova espressione nelle sedi di dialogo sociale attivate, tra cui il Tavolo di Partenariato per le politiche regionali di coesione 2021-2027. L'informazione al partenariato e il coinvolgimento delle sue diverse componenti, pubbliche e private, sarà promosso durante tutte le fasi di attuazione del PR FSE+, assicurando il dialogo anche tramite le azioni di rafforzamento previste. (Ibidem).

Per quanto riguarda il terzo fattore, la Regione dichiara di dare risposta, attraverso il PR FSE+, alle priorità stabilite nell'AdP in modo complementare alla definizione del PR FESR.

Nonostante ciò, la Regione Veneto non sembra trarre il massimo vantaggio da questa rispetto alla Regione Emilia-Romagna. Infatti, da questa comparazione tra il DSR dell'Emilia Romagna e il PR FESR del Veneto, ciò che salta subito all'occhio è che mentre la strategia della prima regione è volta all'orientamento dei fondi europei in base a degli obiettivi regionali stabiliti a priori, la seconda regione fissa i propri obiettivi regionali in base alle politiche europee. Per questa ragione si può affermare che la programmazione regionale del Veneto non tragga vantaggio dalle specificità del territorio, bensì sembra rilevare dal territorio solo i fabbisogni "giusti" che rientrano nelle politiche di coesione per ottenere i finanziamenti. Davanti a queste evidenze l'Accordo di Partenariato, sul quale la Regione Veneto basa la totale strategia di programmazione, risulta fine a sé stesso, in quanto nasce

nel momento in cui la Commissione europea lo richiede; infatti, sia nei documenti di PR, che in occasioni pubbliche, la Regione sottolinea come questo sia nato per la stesura dei programmi delle politiche di coesione. Nel caso della Regione Veneto più che di strategia di programmazione regionale, si può parlare di adempimento amministrativo.

A riprova di ciò si sono prese in considerazione le politiche territoriali, mentre l'Emilia Romagna conduce uno studio approfondito al fine di definire quattro macro-aree della Regione in base alle specificità territoriali, a prescindere dalle definizioni europee e nazionali, per indirizzare le diverse politiche di intervento; il Veneto divide il territorio regionale in base alle definizioni di “città media” e di “area interna” previste dai documenti di programmazione europea e nazionale. Nell'intento dell'Unione Europea di spingere le regioni verso un approccio *place based* è naturale pensare che la strategia dell'Emilia Romagna risulti più vantaggiosa rispetto a quella del Veneto. Infatti, uno studio per la programmazione regionale svolto a priori da quelli che possono essere i finanziamenti provenienti dall'alto, porta inevitabilmente ad una conoscenza più approfondita del territorio e soprattutto delle infrastrutture di cui questo è dotato; infatti, il rischio dei finanziamenti alle politiche di coesione sta nel fatto che questi vengano stanziati per territori privi di infrastrutture capaci a gestirli. In questo senso il ruolo della Regione come nodo centrale del *network* regionale diviene fondamentale.

### **3. STRATEGIE DI METROPOLIZZAZIONE PER LO SVILUPPO REGIONALE: LE CITTA' UNIVERSITARIE DI BOLOGNA E DI PADOVA**

#### **3.1 Università e Città: le potenzialità di una loro sinergia strategica**

Che cos'è una città universitaria? È un sistema urbano integrato, una comunità composta da persone diverse: insegnanti, studenti, tecnici amministrativi che convivono nel sistema urbano con i cittadini, con i quali condividono servizi e collaborano per la qualità complessiva della città. La città universitaria non è una città con un'università: non tutte le città con un'università sono infatti città universitarie. La città universitaria richiede una visione strategica di sviluppo urbano integrato che può essere perseguita attraverso una adeguata forma di intesa istituzionale tra università e città. Va specificato a questo riguardo che la città non è il comune. La città può essere definita come una rete di servizi mentre il comune è un ente locale con confini amministrativi rigidi. La città comprende inoltre, oltre all'ente comunale, anche altri stakeholders territoriali, come banche locali, associazioni di rappresentanza, terzo settore, associazioni giovanili e studentesche. La città universitaria guarda soprattutto alle nuove generazioni, viste come fattore di crescita indispensabile per la vita urbana.

Diverso, invece, il concetto di *smart city*, nato dal movimento statunitense "*Smart Growth Planning*" degli anni '90. L'obiettivo di tale movimento stava appunto nel produrre delle città "compatte" volte all'utilizzo delle tecnologie per il miglioramento delle condizioni ambientali, dei trasporti pubblici e privati, l'economia e la governance locale, e di conseguenza la qualità della vita di chi vi risiede. In realtà, non esiste una definizione universale di "smart city", in quanto nel tempo è stato studiato sotto diversi punti di vista (dall'urbanistica all'ingegneria, dall'economia alla sociologia). Dal punto di vista delle scienze politiche, può essere definito come un modo inedito di progettare le politiche locali che utilizza le nuove tecnologie per la concertazione delle politiche tra attori pubblici e privati tenendo conto del contesto urbano in cui si opera e delle sue problematiche (Nesti, 2018).

Sul tema dei rapporti tra Università e società esiste una cospicua letteratura nazionale e internazionale, che ha consentito di mettere in luce molti casi in cui le università hanno fornito il proprio contributo allo sviluppo urbano e regionale e alla modernizzazione della società (Goddard, Vallance, 2013).

Inoltre, le Università possono considerarsi come luogo strategico d'incontro tra il locale il globale, permettendo di creare connessioni virtuose attraverso il trasferimento di saperi e persone. In questo senso, si pone come nodo della rete di attori produttori di conoscenze, sviluppo e innovazione, tra cui anche quelle urbane (Messina, Savino 2022a).

L'università può porsi anche come un elemento strategico nella città grazie alla capacità attrattiva di nuovi talenti e si pone in questo modo nel più ampio concetto dell'economia della conoscenza, come "fabbrica della conoscenza", e per questo dello sviluppo territoriale (Fedeli, Cognetti, 2011). Grazie a questo valore aggiunto offerto dalla presenza dell'Università e dal suo ruolo, la città non solo risulta attrattiva, ma riesce a rafforzare tutti quegli elementi innovativi e di sviluppo già presenti sul territorio (ibidem).

Per tutte queste ragioni, la relazione università-città nei casi studiati finora si è rivelata un contributo fondamentale allo sviluppo della vita sociale, culturale ed economica delle città dove le università operano.

Un altro aspetto sul quale la letteratura dimostra l'impatto positivo dell'università sulla città, è l'aspetto economico. Infatti, il sistema universitario non solo può contribuire positivamente sull'economia della conoscenza traferendo conoscenze per il rafforzamento dei cicli produttivi, ma può porsi anche come fattore strategico nella determinazione dello sviluppo di un territorio (Bagnasco, 2004), così come sostiene la teoria della "triplice elica" di Leydesdorff e Etzkowitz (1998). Secondo tale approccio tra i principali mondi dell'innovazione, quello accademico, quello imprenditoriale e quello della PA, possono intrattenere relazioni strategiche secondo un modello spirale, tali da migliorare lo sviluppo economico nell'economia globale, nella quale l'economia della conoscenza penetra sempre di più nell'infrastruttura della società.

Partendo da questo punto di vista, ulteriori analisi di casi studi, come quelli descritti da Perry e Wiewel (2005; 2008), hanno rilevato la possibilità concreta

dell'università di porsi come “*anchor institution*”, ovvero come attore diretto nella produzione di politiche locali in alcuni contesti specifici. Queste ricerche dimostrano come i due mondi, accademico e della PA, non siano separati e distinti, anzi le loro azioni si impattano in modo reciproco. Inoltre, tali ricerche dimostrano come questo fenomeno si stia consolidando nel tempo e soprattutto diffondendo in molti paesi.

Tra le politiche pubbliche alle quali non solo l'università ha preso parte, ma ne è stata anche promotrice, troviamo i processi di rigenerazione urbana, grazie ai quali l'università è uscita dai suoi recinti istituzionali. I processi di rigenerazione urbana attivati dalle università sono un fenomeno che nel tempo si è sempre più diffuso, nel quale l'università inizialmente tramite processi di dismissione si limitava ad occupare spazi liberi nella città, successivamente invece si è posta come grande acquirente e rigeneratore di aree e immobili, fornendo così una connotazione ad hoc a contesti urbani estesi (Messina, Savino, 2022a). Questa tematica è stata trattata ampiamente dalla letteratura anglosassone (Perry, Wiewel, 2005; Wiewel, Knapp, 2005; Rodin, 2007), anche perché l'organizzazione delle università inglesi e statunitensi è più legata al concetto di campus, quindi servizi stanziati in un'area chiusa e circoscritta (Martinelli, 2012), e si contrappone all'idea di università di tradizione mediterranea che la vede collocarsi nel tessuto urbano della città in cui opera, creando in questo modo un “campus diffuso” che interagisce con l'ambiente e i servizi circostanti.

In Italia, invece, si sono registrati casi in cui si è formato una sorta di compromesso tra la classica concezione di campus all'anglosassone e il “campus diffuso”. Si tratta di un nuovo modello, che si può definire ibrido, che è partito dalla nascita della Città studi di Milano e poi della Città universitaria di Roma e si è diffuso su gran parte del territorio italiano. Proprio grazie alla costruzione di questo modello ibrido che in Italia si è assistito ad un largo fenomeno di recupero di spazi urbani da parte dell'università, siano questi vecchi edifici inutilizzati o addirittura intere aree ai margini delle città predisposte alla creazione di vere e proprie cittadelle universitari, con la doppia funzione di riempire la frattura centro-periferia (Savino, 1998; 2005; Balducci, Cognetti, Fedeli, 2011; Martinelli e Savino, 2015; Mangione, 2018; 2021; Nuvolati, Bottini e Bernardi, 2019; Gastaldi, Camerin, 2019).

In concomitanza a tale trasformazione si assiste, inoltre, ad una crescita esponenziale delle funzioni che l'università è chiamata ad adempiere. Infatti, l'università non è più vista solo come uno spazio dedicato alla formazione, ma a questa sono richiesti numerosi altri spazi dedicati alle più svariate attività, dalle attività culturali, alle mense e alloggi, dagli spazi dedicati alla produzione industriale alle sedi museali. Tutte queste attività sono ormai considerate necessarie, non solo di completamento all'attività accademica. Questo insieme di richieste e di aspettative crescenti verso l'università rappresenta una "emergenza" nuova e mai affrontata, per questo per provare a dare delle risposte, non solo si può guardare alle risposte date dagli altri contesti, ma l'università e l'amministrazione comunale potrebbero sfruttare la combinazione delle proprie conoscenze e competenze per sperimentare delle politiche nuove.

Il tradizionale ruolo dell'università si è evoluto, non ponendosi più solo come spazio di formazione e divulgazione di conoscenza, ma anche come:

- *Anchor institution*, ovvero un'istituzione molto integrata nel contesto locale, con il quale intrattiene una relazione di reciprocità e scambio non accidentale e finalizzato ad influenzare tutto un insieme di processi, dalla riqualificazione alla mobilitazione sociale;
- *Urban developer*, proprio per la capacità delineata precedentemente di attivare cospicue acquisizioni immobiliari con il fine di creare ulteriori spazi per la conoscenza, attraverso la redistribuzione delle funzioni del sistema universitario nel tessuto urbano recuperando edifici dismessi o la costruzione di sedi nuove;
- "Motore di economie urbane", in quanto presso le università pervengono ingenti flussi economici legati sia al costo degli studi universitari, sia al costo delle spese di permanenza nella città in cui l'università opera;
- Innovatore dell'ecosistema imprenditoriale locale, ovvero un soggetto in grado di trasferire le conoscenze direttamente sul territorio attraverso le sue attività di R&S, così da stimolare la nascita di nuove idee e attività connesse alle imprese (Russo, van den Berg, Lavanga, 2007); oppure porsi come *entrepreneurial university* creando direttamente valore nel territorio in cui opera (Audretsch, Link, 2018);

- Istituzione glocale, come prima anticipato, un soggetto in grado di porsi come nodo nella rete globale dell'economia della conoscenza; di conseguenza, anche la città in cui l'università opera può essere definita glocale (Bassetti, 2007), ovvero uno spazio in cui locale e globale intrattengono una stretta relazione, oltre i confini amministrativi;
- Animatrice culturale, in quanto soggetto produttore di attività culturali, di ricerca-azione-formazione, ma anche per l'offerta culturale creata e proposta ai residenti e ai turisti. Infatti, sempre più questa tipologia di attività viene aperta ad un pubblico più ampio, che vada oltre gli esperti e la comunità accademica, attraverso l'organizzazione di eventi per il dibattito di argomenti di interesse generale, o anche prendendo parte agli eventi organizzati dalla comunità locale offrendo il proprio contributo sulle problematiche della società locale;
- Promotrice della salvaguardia del patrimonio artistico e culturale, in quanto garantisce la manutenzione e l'abbellimento delle sedi stabilite in quegli edifici dal grande valore storico e allo stesso tempo la promozione dei nuovi standard di sostenibilità e accessibilità nelle sedi (Colleoni, Rossetti, 2019);
- Componente autorevole della società civile in grado di porsi sia come fonte credibile ed esperto riguardo le tematiche dello sviluppo e delle politiche urbanistiche, sia come facilitatore e luogo più opportuno per i dibattiti pubblici inerenti alle maggiori problematiche dei cittadini (Messina, Savini, 2022);
- Garante dei diritti di cittadinanza e di pari opportunità, infatti, attraverso l'azione di salvaguardia del diritto allo studio e di promozione della parità di genere, l'università è capace di offrire una serie di servizi volti al potenziamento dei processi di contrasto al disagio sociale e di integrazione sociale nella realtà urbana (Balducci, Cognetti, Fedeli, 2011; Cognetti, Padovani, 2018);
- Un attore che rileva e analizza i bisogni sociali direttamente, non solo attraverso la ricerca teorica ed empirica, ma molto spesso anche risolvendo direttamente i problemi a carattere sociale, collaborando con i diversi attori pubblici, privati o del terzo settore e impegnandosi a creare iniziative e

strutture, proponendo allo stesso tempo finanziamenti e programmi di azione rivolti alla società locale. Il *public engagement* per l'università è divenuto un ambito molto esteso di azione a livello sociale (Burchell, 2015; Cognetti, De Carli, 2015; Addie, 2017; Anzivino, Ceravolo, Rostan, 2018);

- Una determinante istituzione strategica per l'attuazione delle politiche di transizione ecologica, digitale e di innovazione sostenibile previste dal PNRR a partire dai loro contesti locali (Messina, Savino, 2022).

Con l'individuazione di tutti questi "nuovi" ruoli ricoperti dall'università, si può affermare che l'università e la città sono due mondi altamente interagenti, le cui sinergie non sono mai state valorizzate e comprese appieno affinché potessero spingere verso una migliore espressione del loro potenziale, anzi piuttosto date per scontate (Savino, 2015). Infatti, non stupisce che ancora oggi questa relazione non sia al centro delle discussioni politiche nelle realtà urbane e metropolitane, è invece fonte di stupore il fatto che, nel corso degli anni, l'università non abbia preso prima consapevolezza del valore aggiunto che potrebbe produrre questa relazione e solo negli ultimi tempi, sotto la spinta della Terza missione, abbia iniziato una riflessione su un programma di azione più organico verso la realtà in cui opera. Spesso, la realtà che circonda l'università viene vista dall'università stessa come l'unico spazio di produzione sul quale riversare quasi esclusivamente il trasferimento delle conoscenze; invece, la Terza missione si distacca dalle modalità adottate in passato e spinge affinché l'università si rivolga a tutte le componenti diverse appartenenti alla società contemporanea e in particolar modo al territorio circostante che le alimenta (Messina, Savino, 2022).

Per Terza missione universitaria s'intende un insieme di attività attraverso le quali gli atenei riescono ad interagire direttamente con la società e il territorio circostante. L'insieme di azioni comprende sia il trasferimento tecnologico e il potenziamento dell'economia della conoscenza, sia eventi ed attività culturali e di *public engagement*. Tuttavia, in Italia, il trasferimento tecnologico riguarda ancora quasi esclusivamente la produzione di brevetti e gli *spin-off* creati in ambiti tecnologicamente molto avanzati e proiettati verso l'industria, in linea con il modello di sviluppo fordista. Infatti, è molto meno discusso il concetto di



trasferimento tecnologico declinato come “condivisione di sapere codificato” che riguardi tutte le tipologie di conoscenza scientifica applicata e che quindi sia in grado di portare innovazione per lo sviluppo del benessere della collettività:

In questa seconda accezione del termine, gli studi sulle politiche di sviluppo locale hanno permesso di elaborare un “sapere esperto” in grado di accompagnare gli attori locali nei processi di governance di sviluppo territoriale. Questo diventa tanto più rilevante se si pensa che le politiche di sviluppo locale, legate all’analisi dei contesti territoriali e delle reti di governance multilivello e multi-stakeholder, hanno messo in luce una difficoltà evidente nell’adottare soluzioni standard, facilmente trasferibili da un contesto all’altro. (Messina, Savino, 2022a, p.22-23)

Nonostante ciò, è comunque possibile creare un “sapere esperto” in materia in grado di porsi come possibile metodo per coadiuvare gli attori locali alla co-progettazione e alla creazione di nuove strategie di sviluppo (Messina, 2018).

Per quanto riguarda l’analisi della relazione tra università e territorio, come ambito di ricerca gli studi delle politiche di sviluppo locale risultano essere particolarmente adatte. Infatti, se da un lato le università rivestono un ruolo da *stakeholder* nelle politiche di sviluppo locale, in particolare quelle che riguardano la città in cui operano; dall’altro la stessa funzione di ricerca dell’università ha permesso alla stessa di raggruppare tutte le conoscenze acquisite e di evidenziare quali fattori, in relazione alle *governance* multilivello e multi-attore, sono capaci di favorire processi di sviluppo virtuosi e quali non lo sono.

Le ricerche riguardo le politiche di sviluppo in Italia e su quanto queste abbiano influito sulla cultura politica ed economica dominante hanno, purtroppo, dimostrato delle lacune nel dialogo tra città e università; ciò è dovuto, da una parte, dal fatto che la cultura politica ed economica dominante sia ancora centrata sul modello produttivo e regolativo di stampo fordista, dall’altra dal fatto che le conoscenze scientifiche prodotte in ambito accademico non siano ancora in grado di agevolare lo scambio virtuoso tra università e città desiderato.

Non sorprende, infatti, che il percorso volto a definire il concetto di politiche per lo sviluppo locale non è stato privo di ostacoli, questo perché il concetto di politiche per lo sviluppo che prevaleva, e prevale tutt’oggi, è legato al modello di sviluppo fordista nel quale gli attori protagonisti dello sviluppo sono lo Stato e la grande impresa, escludendo così gli attori locali e regionali, di cui fanno parte sia università che le piccole medie imprese (Becattini, 2000; Trigilia, 2005; CSS, 2005).

Per tutte queste ragioni si ripongono le speranze nello svilupparsi della Terza missione universitaria, che riguarda in particolar modo il miglioramento del trasferimento tecnologico e la valorizzazione del sapere codificato, infatti, a tal fine è necessario iniziare ad interpretare la terza missione universitaria non solo come trasferimento delle tecnologie alle imprese, ma anche come trasferimento del sapere codificato sul territorio e verso gli attori locali e regionali, in questo modo si darà più centralità alle università nel ruolo da loro ricoperto nell'ambito dell'economia della conoscenza. Per questo gli studi universitari finora svolti riguardo le politiche di sviluppo locale rappresentano un esempio emblematico, in quanto potrebbero offrire un contributo significativo e inedito allo sviluppo del territorio in cui opera l'università (Messina, Savino, 2022a).

In questa nuova era caratterizzata dalla transizione ecologica e dall'economia della conoscenza, l'università può e deve incidere in modo significativo sulle politiche di sviluppo locale, regionale e anche nazionale e per farlo vi è la necessità per questa di porsi come fattore strategico dello sviluppo, non solo come *stakeholder*, quindi portatore di interesse, ma anche come *community-holder* (Messina, 2019; Turchi, Messina, 2019): «Ovvero costruttore di comunità sostenibili nella prospettiva della responsabilità sociale di territorio» (Messina, Savino, 2022a, p. 24).

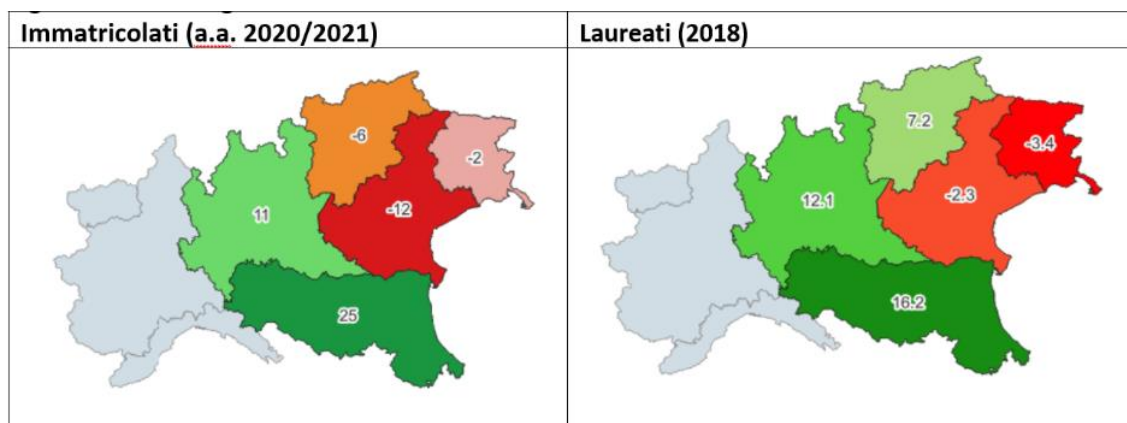
Per realizzare quanto detto si rende necessario la progettazione di un processo di valorizzazione delle buone prassi di innovazione sociali presenti sia all'interno che all'esterno dell'ateneo, con investimenti diretti per il rafforzamento della cultura di *networking*, che favoriscano ricerche e lavori interdisciplinari rispetto a quelli individuali e settoriali e che siano volti a favorire anche la collaborazione dei diversi atenei sparsi sul territorio nazionale, così che il contributo del mondo accademico per le politiche di sviluppo risulti più vasto (Messina, Savino, 2022a).

A dimostrazione di quanto detto e in virtù della comparazione per contesti tra Emilia Romagna e Veneto, si presenterà un confronto tra le città universitarie di Bologna e Padova. Entrambe le università rientrano nella definizione di “mega atenei statali”, con oltre 40mila iscritti e secondo la “Classifica CENSIS delle Università italiane” (Edizione 2021/2022) le posiziona al primo e al secondo posto ed entrambe rientrano tra le dieci università più antiche al mondo. Si può dire dunque che presentano diversi aspetti in comune; tuttavia, le strategie di *policy*

regionali hanno fatto sì che l’impatto dell’Università di Bologna sulla sua città contribuisse maggiormente a creare un vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale e questo è dovuto, in parte, al fatto che Bologna è una città metropolitana a partire dal 1° gennaio del 2015.

Questo rappresenta per la regione un notevole vantaggio competitivo anche per quanto riguarda il fenomeno dell’attrattività, secondo una recente ricerca pubblicata dalla Fondazione Nord Est (2022) i saldi migratori dei laureati e degli immatricolati in Emilia Romagna risultano in netto vantaggio rispetto a quelli del Veneto (fig. 2).

Fig. 2 - Saldi migratori immatricolati e saldi mobilità laureati



Fonte: elaborazione di *Fondazione Nordest* su dati Miur e Istat (2022)

Dai saldi migratori degli immatricolati si può evincere che i veneti che scelgono di formarsi fuori regione sono maggiori rispetto a coloro che da altre regioni decidono di intraprendere la propria carriera universitaria in Veneto.

Nella ricerca della Fondazione Nord Est, sono stati pubblicati anche i risultati delle interviste rivolte ad un gruppo di imprenditori, ai quali è stata chiesta la loro opinione riguardo ai dati emersi e per quale motivo l’Emilia Romagna risulti così attrattiva per i giovani. Dalle risposte pervenute, secondo gli imprenditori tale fenomeno dipende dal fatto che il territorio emiliano può vantare la presenza di rilevanti imprese (come Maserati, Lamborghini, Ferrari, Dugatti, Barilla) e dal fatto che proponga progetti più innovativi per i giovani ad esse collegati (Motor Valley e Data Valley), ma anche dalla presenza della città metropolitana di Bologna che offre una maggiore varietà di servizi e di occasioni lavorative innovative.

### **3.2 Il vantaggio competitivo della metropolizzazione di una città universitaria per lo sviluppo regionale: il caso di Bologna *Città della conoscenza***

Il processo di globalizzazione ha stravolto la concezione di competitività, facendo crescere in modo esponenziale il ruolo strategico giocato dai territori e dalle città. Quanto un sistema produttivo risulta competitivo ormai dipende molto dal modo di regolazione adottato in dato contesto per produrre “i beni collettivi per la competitività” (Crouch et al. 2001, Messina 2012). I beni collettivi per la competitività sono un insieme di beni e servizi che si presentano sottoforma di infrastrutture fisiche e/o immateriali e che costituiscono il c.d. *welfare* locale, il cui grado di presenza sul territorio determina un certo livello di qualità della vita e di conseguenza l’attrattiva del territorio stesso. Inoltre, le dinamiche di globalizzazione hanno creato una spinta di cambiamento anche delle istituzioni che si occupano della definizione e gestione dei processi di sviluppo, in quanto «anche l’efficienza della rete di servizi, alle persone e alle imprese, l’innovazione istituzionale della pubblica amministrazione e la qualità del governo nel suo complesso, diventano ora fattori di sviluppo cruciali» (Messina, 2020, p. 23).

A tal proposito, in seno all’UE il tema della “competitività regionale” è risultato di particolare interesse e per questo è stato preso in esame per uno studio che ha prodotto il *Regional Competitive Index* (RCI), un indice che viene aggiornato ogni due anni e che è stato adottato dalla Commissione europea a partire dal 2013 (Annoni, Dijkstra 2013). Questo indice ha riprodotto una definizione operativa del concetto di competitività regionale, in quanto non si limita semplicemente a fornire una stima della ricchezza della regione in termini economici, ma grazie all’insieme degli indicatori che lo compongono riesce a stimare ulteriori dimensioni come il livello di innovazione, l’efficienza delle istituzioni, la qualità del sistema sanitario, il livello di istruzione, la cospicuità degli investimenti delle imprese e così via.

Stando a quanto mostra la mappa del RCI 2019, gli indicatori riguardanti l’efficienza istituzionale e il livello di innovazione risultano essere particolarmente rilevanti per il governo del territorio e l’attrattiva delle risorse necessarie allo sviluppo, in quanto sulla base dei dati rilevati questi sembrerebbero essere i maggiori punti di forza per il vantaggio competitivo tra le regioni del Nord Europa, a differenza di quelle mediterranee e dell’Europa dell’Est (RCI, 2019). Infatti, in base a quanto sostenuto da Polverari (2020) la capacità istituzionale diviene sempre

più un fatto di fondamentale importanza per lo sviluppo regionale e il raggiungimento di tale consapevolezza lo si può notare anche a livello dell'UE che nelle sue politiche per la nuova programmazione prevede un grosso investimento nelle riforme della PA.

Tuttavia, sempre secondo le stime raccolte dai vari indicatori del RCI (2019), non solo le migliori regioni italiane per competitività presentano un RCI molto inferiore rispetto alle regioni del Nord Europa, ma in tutte le regioni italiane gli indicatori con i punteggi più risultano essere quelli relativi alla capacità istituzionale e al quadro macro-economico, sottolineando come il peso della burocrazia italiana e del debito pubblico incidano su tutte le regioni:

La competitività regionale, quindi, è fortemente correlata alla capacità di governo e di messa in rete del territorio attraverso la fornitura di servizi e di infrastrutture, e alla capacità di generare nuovo “spazio urbano” funzionale. (Messina, 2020, p.24). Per migliorare la propria competitività, diverse città europee hanno iniziato una serie di processi di trasformazione diversi tra loro e in certi casi molto originali (Bonomi, Abruzzese 2004; Perulli 2000; 2014).

L'Eurostat (2011) a partire dall'individuazione delle NUTS 3 ha portato ad identificare due assetti urbani metropolitani differenti tra le *European Metropolitan Region*, ovvero le *capital metropolitan regions* e le *metropolitan regions* che si identificano come nuovi spazi urbani a rete (Messina, 2020).

Per quanto riguarda la struttura urbanistica, le *european metropolitan region* si presentano in due conformazioni differenti (Messina, 2020):

- *Agglomerazioni*, nelle quali lo sviluppo parte da un centro predominante e coinvolge il territorio circostante inglobando i centri periferici, o addirittura avviene una fusione con ulteriori centri predominanti contigui. Questa tipologia di sviluppo territoriale è facilmente riscontrabile nelle capitali;
- *Conurbazioni*, nelle quali, invece, lo sviluppo territoriale consiste nell'unificazione spontanea di più centri abitati presenti nella stessa area urbana, che si può ottenere attraverso le unioni di comuni.

Da una ricerca dell'OECD (2012) emergono delle nuove “aree urbane funzionali” costituite da una città densamente abitata e da una zona di pendolarismo circostante meno densamente popolata, il cui mercato del lavoro è fortemente integrato con la

città: da questo punto di vista, l'università rappresenta un importante fattore di crescita per la sua capacità attrattiva. Anche per questo modo di sviluppo urbano a spiccare sono il Nord Europa e il Sud dell'Inghilterra, ma rientrano in questa definizione anche aree del territorio italiano tra Milano e Venezia, e l'area di Bologna con la Via Emilia.

La città universitaria di Bologna, inoltre, essendo territorio metropolitano può usufruire di risorse ben più ampie; infatti, il Ministero dell'interno ha già provveduto alla distribuzione delle risorse dei Piani Urbani Integrati del PNRR che spettano esclusivamente alle città metropolitane. I Piani Urbani Integrati costituiscono dei fondi destinati al miglioramento dell'inclusione sociale e al contrasto di situazioni di emarginazione attraverso la promozione della rigenerazione urbana di aree pubbliche. Sul territorio Bolognese verranno stanziati 157 milioni di euro distribuiti in quattro progetti (Iperbole, 2022).

Tra questi progetti quello con la maggior allocazione di risorse (106,6 milioni di euro) rappresenta una sinergia di fatto tra Alma Mater e Amministrazione comunale. Non è un caso se presso il Comune di Bologna esiste l'assessorato all'urbanistica che si occupa anche delle relazioni con l'Università e se a presiedere tale assessorato sia un professore dell'Alma Mater, Raffaele Laudani. Anche grazie a queste "figure cerniera", la strategia adottata ha permesso alla Fondazione Innovazione Urbana (fondata dal Comune e dall'Università di Bologna) di redigere il progetto "Città della Conoscenza – Dalla Città Universitaria alla Città della Conoscenza" finanziato dai fondi dei Piani Urbani Integrati. Con questo progetto il Comune di Bologna cerca di trasformare in valore aggiunto le potenzialità che l'Università offre allo sviluppo territoriale (Laudani, 2022)<sup>11</sup>. Non sorprende, infatti, che ad occuparsene sia stata la FIU, la quale nasce come strumento congiunto di intervento nei processi di innovazione e trasformazione urbana. La fondazione di fatto ha assorbito le funzioni dell'*Urban Center*<sup>12</sup> e dell'Ufficio di

---

<sup>11</sup> Si veda a questo riguardo l'intervento di Raffaele Laudani sul caso di Bologna al convegno "La città universitaria come fattore strategico di sviluppo: il caso di Padova", 12 maggio 2022, Università di Padova, cfr. [www.unicitylab.eu](http://www.unicitylab.eu)

<sup>12</sup> L'*Urban Center* è nato allo scopo di promuovere il territorio e la sua cultura urbana attraverso un'attività di divulgazione di temi urbani sia locali che nazionali e internazionali. L'obiettivo è rendere i contenuti accessibili a tutti in modo da stimolare il dibattito pubblico e nuove proposte per il futuro della città.

Immaginazione Civica, il quale si occupa dei processi partecipativi e, adesso, con la collaborazione dell'Università si è trasformato in un'area di ricerca e sviluppo che accompagna la stesura di nuovi progetti urbanistici.

Il progetto la “Città della Conoscenza” contiene tutti gli ideali e obiettivi principali che la FIU si è posta come *vision* e *mission*. L'obiettivo consiste nel fare della scienza, della ricerca, del sapere e della formazione avanzata l'insieme delle politiche della città nei prossimi anni, da quelle sociali a quelle industriali, dalla politica urbanistica fino a quelle legate all'attrattività e alla promozione del territorio. Con questo programma il posizionamento strategico della città ruoterà attorno ai temi della conoscenza, la quale darà forma alla città tramite l'Università e la ricerca. Ciò che si propone di fare il programma è di apportare una evoluzione della città universitaria di Bologna in città della conoscenza in quanto, ormai, è diventato impossibile stabile dove finiscono i confini dell'Università e dove inizia la città. Si parla di città della conoscenza perché grazie all'Università la città di Bologna è diventata un “sistema integrato della conoscenza”; infatti negli ultimi anni si è assistito ad una crescita esponenziale di insediamenti universitari internazionali (in modo particolare statunitensi), di *corporate academies* delle imprese del territorio e di insediamenti di centri di ricerca sul territorio particolarmente significativi.

Tutta questa ricchezza è racchiusa in un unico spazio urbano, per questo l'idea della “Città della Conoscenza” rappresenta il tentativo di metterla a valore, in quanto ha pochi eguali a livello europeo ed internazionale. Inoltre, con l'arrivo del Centro Meteo Europeo e del Super Computer Leonardo (tra i tre super computer europei e il quarto per potenza di calcolo al mondo), sul territorio comunale di Bologna sarà ospitata nei prossimi anni circa il 90% della potenza di calcolo del Paese e circa il 30% della potenza di calcolo europea. La prospettiva a cui si rivolgono le trasformazioni che caratterizzeranno la città nei prossimi anni è quella di porre la Città come piattaforma urbana europea della conoscenza, che connetta fisicamente gli attori che operano in ambito della conoscenza anche a livello progettuale, abilitandoli e creando le condizioni necessarie per svilupparsi e potenziarsi in modo tale da attrarre investimenti di qualità e talenti coerenti con gli obiettivi della Città della Conoscenza.

Il progetto, al fine di raggiungere il proprio obiettivo della Città della Conoscenza, spinge su due leve:

- La leva urbanistica in senso stretto, l’*“hardware”*, che consiste nella *“Via della Conoscenza”* stabilita lungo l’asse nord-ovest della città, dall’aeroporto al distretto fieristico, e si estende su 500 ettari di terra dove si concentrano la maggior parte degli insediamenti della ricerca e della formazione avanzata, ma allo stesso tempo anche i grandi vuoti urbani e le aree dismesse da rigenerare. Questa idea fa sì che questa area sia quella in cui si concentreranno la maggior parte degli investimenti dei fondi dei Piani Urbanistici Integrati;
- La seconda leva è il *“software”* e consiste nella leva strategica. Ci si è resi conto, infatti, che se si vogliono raggiungere obiettivi quali Bologna come piattaforma europea della conoscenza e la messa a sistema della straordinaria ricchezza che l’Università offre al territorio, serve una *governance* strategica che metta insieme i diversi attori. A tal fine è nato il *“Piano metropolitano per la scienza e la ricerca”* che a partire da una vera e propria alleanza strategica tra l’amministrazione comunale e l’Università di Bologna, si proverà a far lavorare insieme tutti gli attori presenti sul territorio attorno all’obiettivo della *Città della Conoscenza*, anche immaginando nuovi strumenti di *governance*. Ad esempio, a Bologna in ambito socio-sanitario è presente un’istituzione denominata *“Conferenza metropolitana socio-sanitaria”*, l’idea dell’Amministrazione comunale è quella di costruire uno strumento simile riferito all’ambito della ricerca, ovvero una Conferenza metropolitana per la scienza, la ricerca e la formazione avanzata. Questo tipo di intervento si è reso necessario in quanto i diversi attori, portatori di eccellenze sul territorio, non solo non si conoscono tra di loro, ma operano spesso come monadi. Infatti, analizzando l’organigramma del Comune di Bologna non vi è un ufficio o del personale dedicato all’Università, facendo piuttosto rientrare la tematica nella sezione della Cultura; ciò vuol dire che se i rapporti tra Università e Città non penetrano nella *“macchina amministrativa”*, rimangono rapporti di carattere diplomatico-istituzionale. Infatti, da questo punto di vista si richiede un



salto di qualità all'interno dell'Amministrazione comunale se scienza, ricerca e sapere devono diventare l'architrave che proietta la città del futuro, creando assetti organizzativi diversi anche all'interno dell'Università, ovvero un sistema della conoscenza che tenga insieme i diversi attori produttori di conoscenza che sono sempre di più.

Questa seconda leva si concretizza in un massiccio programma di Politiche della Conoscenza, che dovranno guidare l'azione dell'amministrazione nei prossimi anni a sostegno dell'insediamento di nuovi centri di ricerca, di favorire la connessione fra quelli esistenti e anche un programma di diffusione capillare della conoscenza nel territorio, avendo come target non solo i più giovani, ma anche la formazione degli adulti.

L'Amministrazione, infine, nel progetto si propone di avviare un Ufficio di *Citizenship Science* volto alla promozione e allo sviluppo delle Politiche della Conoscenza per e con i cittadini, delle vere e proprie "officine della conoscenza" in quanto si crede fortemente che attorno al tema della conoscenza, non solo si gioca il futuro dello sviluppo della città (anche economico) e del paese, ma anche che attorno al tema della conoscenza si giochino oggi in larga parte le linee di conflitto tra pensieri, progetti e iniziative per politiche a carattere autoritario e progetti che, invece, hanno come obiettivo quello dell'espansione e del potenziamento della democrazia.

### **3.3 Il contributo di UniCityLab per la Città universitaria di Padova**

Per quanto riguarda il Veneto, com'è noto, l'area del Veneto centrale, segnata dal fenomeno dell'economia diffusa di pmi, presenta tutte le caratteristiche della campagna urbanizzata, dove i confini amministrativi tra i vari comuni hanno perso di significato nella quotidianità dei residenti (Messina, 2020). Il termine utilizzato in letteratura per descrivere questa particolare situazione è "città diffusa" o "arcipelago metropolitano" (Indovina 1999; Fregolent 2005; Perulli 2012) dove l'espansione urbana è progredita senza alcun vincolo di programmazione dello sviluppo urbano e territoriale (Messina 2012; 2013; 2016), o di regolazione politica. Non è un caso se il Veneto risulti oggi la prima regione di Italia per consumo di

suolo (Ispira, 2021). Alla luce di ciò, i vecchi confini amministrativi risultano datati e inadeguati per definire le nuove aree vaste metropolitane:

Per questa ragione, i confini amministrativi tradizionali, comunali o provinciali, definiti in epoche storiche molto precedenti, oggi non risultano più essere adeguati a definire l'ambito di un'area vasta metropolitana. In questi nuovi contesti urbani-metropolitani il sistema delle relazioni e delle interconnessioni "a rete" con il mondo globale richiederebbe di superare i vincoli dei confini amministrativi mettendo al centro dell'attenzione le funzioni (es. mobilità e logistica) per governare i flussi di area vasta della conglomeratione che si è andata configurando di fatto. (Messina, 2020, cit. p. 42).

Da questo punto di vista lo svantaggio competitivo per il Veneto è evidente, tanto quanto la differenza tra l'area in cui opera la città metropolitana di Venezia, ovvero un'area costiera, e l'"arcipelago metropolitano" del Veneto composto dalle città di Venezia Mestre, Padova, Treviso e Vicenza, collegate tra loro tramite la Pedemontana. Infatti, il Veneto centrale è caratterizzato da tutti quegli elementi che definiscono un'area metropolitana funzionale di tipo policentrico (Indovina, 2009; Ocse, 2012; Messina, 2013; Savino, 2017) con un'elevata densità demografica, flussi di pendolari giornalieri molto densi, concentrazione elevata di PMI e con nodi strategici del settore logistico e del settore terziario avanzato sparsi sul territorio, quali le università. Tuttavia, il territorio del Veneto tende a perdere il vantaggio della compresenza di questi elementi a causa di una frammentazione amministrativa importante da cui ne conseguono forti localismi e una scarsa cultura di *networking* istituzionale tra i vari *stakeholder* pubblici e privati (Messina, 2020). L'assenza di riconoscimento a livello amministrativo dell'area metropolitana funzionale del Veneto centrale rappresenta uno svantaggio competitivo per lo sviluppo non solo per la Regione stessa, ma anche per il Nord Italia, in quanto va a creare una falla a Nord Est nel collegamento del "traingolo produttivo" Milano-Bologna-Venezia. Ciò significa che se non viene adoperata una strategia di metropolizzazione adeguata al territorio regionale del Veneto e all'area urbana funzionale, la capacità attrattiva come vantaggio competitivo rimarrà esclusiva delle città metropolitane di Milano e di Bologna (Messina, 2020).

Per queste ragioni il ruolo strategico giocato dall'Università potrebbe rientrare nelle strategie di metropolizzazione della regione Veneto. Ad esempio, si può assolutamente affermare che Padova è una tra le città italiane in cui l'università è

un fattore determinante per il proprio territorio. Presenta diversi punti in comune con la città universitaria di Bologna, ovvero è anch'essa una città media in cui l'ateo riveste un ruolo determinante nella costruzione dell'identità della città stessa, in quanto incide notevolmente sull'organizzazione urbana, sull'economia, sullo sviluppo e sulla mobilità del territorio. Nonostante l'impronta lasciata dall'università sull'identità della città di Padova, questa si presenta sostanzialmente bilanciata dalla presenza sul territorio di altre importanti istituzioni e attività produttive che non troppo tempo fa hanno inciso notevolmente sullo sviluppo locale; tuttavia, nel corso degli ultimi anni l'università ha acquisito molta più rilevanza rispetto alle altre attività produttive, sia per un ridimensionamento di quest'ultime, sia per il notevole incremento della "popolazione universitaria" che lascia una traccia decisiva sul territorio. Infatti, nonostante la crisi che la pandemia ha lasciato dietro di sé, anche in ambito accademico, l'Università di Padova per l'a.a. ha registrato un incremento delle iscrizioni del 6,4% rispetto al 2020 con oltre 63mila iscritti. Nel 2021 gli immatricolati sono stati 23.270 e il 9.7% di questi sono stranieri:

Quindi la "popolazione universitaria" (al giugno 2021) si compone di 2.369 docenti e ricercatori, 4.773 dottorandi, assegnisti e specializzandi, 2.480 componenti del personale tecnico-amministrativo: una "popolazione" che insiste in diversi modi sulla città, la quale raggiunge nel 2021 una popolazione complessiva di 208.881 abitanti (dato Istat, ottobre 2021). (Messina, Savino, 2022b, p. 332).

Alla luce di questi dati è evidente che il ruolo svolto dall'università porta con sé delle implicazioni sulla città di Padova sulla dimensione sociale, economia e dei servizi e strutture che offre.

Inoltre, se si osserva la collocazione delle varie attività universitarie sul territorio, è altrettanto evidente quanto l'università contribuisca a definire l'organizzazione urbana. Gli edifici universitari di Padova, dalla sua fondazione nel 1222 tendono ad occupare solo alcune zone della città, ad esempio vi era Palazzo Bo che risiede al centro della città. Invece, verso la fine dell'800 viene progettata un'espansione delle sedi universitarie nella zona nord-est della città poco abitata lungo la riva del Piovego, anche se comunque sempre all'interno delle mura cinquecentesche. Con questa prima espansione e con la costruzione di nuovi Istituti universitari in quella zona, l'università non fa altro che organizzare uno spazio urbano rimasto

inutilizzato. Successivamente, opera implementa a tal punto l'insieme delle attrezzature per l'Ospedale giustiniano, che tutta l'area intorno all'ospedale si "specializza" in modo funzionale attraverso la presenza di studi medici, laboratori, servizi assistenziali e sanitari e tutto ciò che potesse essere legato al ruolo dell'ospedale. A partire dal secondo dopoguerra, i processi di riorganizzazione urbana portati avanti dall'università e dovuti alla sua crescita esponenziale sembrano indirizzati verso tre obiettivi:

- Il potenziamento delle sedi centrali quali Palazzo Bo, il Liviano e Palazzo Storione;
- Il collocamento delle sedi occupando gli edifici storici nel centro città e acquistando e ristrutturando edifici in disuso;
- L'espansione nell'area nord-est (Piovego, via Tommaseo, via Venezia), dove l'intenzione sembrerebbe quella di andare a creare una cittadella universitaria con la costituzione di nuovi edifici riutilizzando, per esempio, i capannoni del polo fieristico in disuso o anche attraverso la nascita di nuove sedi a Nord rispetto a via Tommaseo e via Venezia, come i dipartimenti di Psicologia, la Casa dello Studente di Gino Valle e il centro biomedico "Fiore di Botta".

Invece, prendono le distanze da queste linee di intervento, i progetti riguardo le sedi fuori dalla città come la Scuola di Medicina Veterinaria e Agraria (Agripolis) posizionata nel Comune di Legnaro, l'Istituto di Ricerca Pediatrica (Città della Speranza) nella ZIP e il Centro di Ingegneria Ambientale a Voltabarozzo (Messina, Savino, 2022b)

Da questa fotografia dell'Università di Padova sul suo territorio ne consegue la classificazione di "campus diffuso" (Martinelli, 2012), che rispecchia:

Una situazione di ordinario disordine che poco ha a che fare con la creazione strategica di un organico sistema universitario e dove le problematiche si acquiscono sia 'dentro il recinto' sia 'fuori dal recinto': se dentro si continua a patire una generale insufficienza e inadeguatezza degli spazi, la città attorno manifesta sempre più il disagio prodotto dalla congestione di attività, dai contrasti determinati dalle destinazioni funzionali non sempre compatibili, da un'accessibilità divenuta più faticosa, dai conflitti tra residenti e city users (che siano studenti o quanti usano – se non vivono – la città) la cui presenza è determinata dall'università. (Savino, 2020, p. 59).

Negli ultimi anni con la crescita esponenziale dell'ateneo e della sua popolazione per la necessità di creazione e di ricerca di nuovi spazi sempre più ampi, l'Università di Padova ha ampliato la sede Beato Pellegrino creando il Polo umanistico al suo interno, attraverso il riutilizzo dell'ex Ospedale geriatrico; ha in programma la creazione del Polo di Scienze Sociali "Piave futura" attraverso l'acquisizione dal demanio dell'ex caserma Piave e del nuovo Polo ospedaliero San Lazzaro nella periferia nord-est della città.

Dunque, si può affermare che l'Università di Padova sia un'organizzazione molto ampia, articolata e differenziata, così come la sua popolazione, di cui sono evidenti le implicazioni che reca alla città in cui opera, senza dimenticare le complessità che vengono a nascere (Messina, Savino, 2022b).

Tra le principali complessità, nate dal rapporto università-città, individuate dalla ricerca del Laboratorio UnicityLab, ritroviamo:

- La *mobilità*. Non sorprende che la modalità del "campus diffuso" possa causare problemi di spostamenti e come se non bastasse la stessa città di Padova porta con sé problematiche di trasporto pubblico non sufficiente alla richiesta locale e di contenimento all'utilizzo del mezzo privato. Le cause di questa problematica sono da imputare a diversi fenomeni e caratteristiche urbane della città: innanzitutto Padova presenta un grande flusso di pendolari e di *city users*, poi la capillarità della struttura urbana è esigua e si presenta particolarmente concentrica con un centro storico saturo di impieghi lavorativi e attività. Inoltre, la stazione ferroviaria e l'autostazione, che rappresentano le principali entrate nella città per studenti e lavoratori, risultano decentrate rispetto alle sedi universitarie. E, se si ricorre al mezzo privato, oltre al traffico delle ore di punta e all'emissioni di pm10, a causa delle quali Padova è tra le città più inquinate in Italia, risulta molto complicato individuare parcheggio. Si è visto nella "ciclo-pedonalità" una possibile soluzione da parte dell'Amministrazione comunale (progetto Bicipolitana di Padova) sostenuta dall'Università di Padova, che tuttavia sembra aver solo tamponato il problema.
- L'accoglienza degli studenti fuori sede. Negli ultimi anni la problematica inerente agli alloggi per gli studenti si è sempre più allargata, fino ad una e

vera propria crisi nell'autunno 2021. Coloro che riscontrano maggiormente questa difficoltà sono sicuramente gli studenti stranieri in netto aumento negli ultimi anni. Tuttavia, il problema esiste da anni e le cause da cui scaturisce sono diverse. Innanzitutto, l'ESU ha apportato un taglio ai posti disponibili sia a causa delle nuove normative di sicurezza alle quali fa fatica ad adeguarsi, ma anche per negligenza nella gestione delle domande. Allo stesso tempo l'Ateneo ha effettuato un taglio alle spese previste per i servizi di questo tipo e nei mesi scorsi ha tentato di rimediare alla crisi abitativa offrendo cospicui contributi agli studenti. Il mercato immobiliare privato, inoltre, non è stato capace di accogliere buona parte della domanda, come invece era riuscito negli anni precedenti anche se con rapporti di qualità/prezzo discutibili.

Benché il problema sia ben noto e la città disponga delle capacità per affrontarlo, né l'Amministrazione comunale, né i vertici dell'Ateneo hanno messo in atto soluzioni che pongano fine all'immenso disagio dell'emergenza abitativa sulla popolazione universitaria e della perdita che può arrecare alla città universitaria stessa, infatti la difficoltà nel trovare una sistemazione può facilmente tradursi in una scelta di città universitaria differente. Padova presenta diverse possibilità di intervento efficaci a contrastare l'emergenza abitativa, infatti è riuscita in un progetto di recupero di un edificio direzionale in disuso dove è sorto Camplus, allo stesso modo esiste la possibilità di recupero di altri edifici in disuso, come l'ex hotel Abritto o l'ex istituto Configliachi, mediante l'intervento di società adibite allo *student housing*; inoltre sul territorio si è assistito alla nascita di numerose società di intermediazione nel settore del PBSA – *Purpose built student accomodation*. L'emergenza abitativa incide notevolmente sull'attrattività dell'università e della città.

- *I servizi*. Le università sono ormai chiamate a rispondere ai tanti bisogni della sua popolazione e per adeguarsi alle richieste si è trovata ad ampliare il proprio ventaglio di servizi. Infatti, sempre più università italiane hanno iniziato ad offrire nuovi spazi e servizi ai propri studenti e al proprio personale; le iniziative hanno riguardato la creazione di nuovi luoghi di

aggregazione come le aule studio, il miglioramento di spazi già esistenti come biblioteche, mense e impianti sportivi e anche l'implementazione di servizi volti a migliorare le condizioni lavorative. Negli ultimi anni, dunque, le università appaiono particolarmente impegnate ad aumentare e migliorare l'offerta di questi servizi/spazi ed inoltre grazie all'utilizzo di edifici dismessi è stato possibile creare nuove sedi con nuove attrezzature del tutto innovative come gli spazi di *co-working*, gli *innovation hubs*, gli incubatori di start-up ecc.

Tuttavia, la popolazione universitaria, in particolar modo studenti e ricercatori fuori sede che vivono maggiormente la città, per tante altre attività quotidiane al di fuori dello spazio lavorativo utilizzano anche tutti quei servizi pubblici offerti dalla città. Anche in questo caso sorge una complessa problematica in quanto le amministrazioni comunali sono tenute all'assicurazione, alla gestione e al finanziamento dei vari servizi pubblici e contestualmente ad operare in situazioni di taglio della spesa pubblica e dell'offerta, di conseguenza i servizi non possono essere offerti a tutti e nasce una lotta tra popolazione residente e popolazione temporanea. Quindi per la programmazione delle politiche locali è importante essere a conoscenza della quantità e delle caratteristiche della popolazione universitaria per poter interpretare al meglio la domanda dei servizi. Per queste ragioni, una collaborazione tra Ateneo e Amministrazione comunale diviene determinante alla risoluzione di simili problematiche, in quanto una ha le informazioni necessarie, l'altra il potere di creare politiche su misura, insieme possono contribuire notevolmente al miglioramento della vita urbana.

- Contrasti tra popolazione residente e popolazione universitaria. In particolar modo nei "quartieri universitari" si sono riscontrati dei problemi di convivenza tra popolazione residente e quella universitaria, il che incide negativamente sulla qualità della vita e sulla sicurezza urbana, per cui rientra tra le problematiche di cui dovrebbero occuparsi le politiche urbane. La stessa struttura di campus diffuso "costringe" lo studente ad interagire quotidianamente con ciò che la città offre e a volte "monopolizzando" alcuni

luoghi pubblici nella vita al di fuori le ore di studio, altre volte condividendoli con la popolazione residente. Se in molti casi questa condivisione di spazi dà l'opportunità di contaminazione che in diverse città italiane ha saputo ravvivare l'offerta culturale e di intrattenimento, in altri purtroppo ha causato situazioni di contesa degli spazi e di vero e proprio conflitto. Inoltre, si è venuto anche a formare un pregiudizio nei confronti della popolazione studentesca a causa della nascita di diverse attività non propriamente legali che poco si addicono agli spazi dedicati agli studenti e ai problemi di sicurezza pubblica conseguentemente sorti. Tuttavia, questi pregiudizi risultano riduttivi in quanto queste problematiche non nascono dalla presenza di una tipologia di popolazione, bensì derivano da una condizione di disagio generalizzata. Per quanto riguarda la città universitaria di Padova, si sono fatte sentire le lamentele e le proteste della popolazione residente presso la zona del Portello, uno dei quartieri universitari più consistenti e luogo di incontro privilegiato nel finesettimana e durante il "mercoledì dello studente"; tali malcontenti hanno contribuito, infatti, all'annullamento dei Navigli padovani nel 2020, un allestimento di diversi bar presente da inizio primavera per tutta la stagione estiva, che dal 2006 è il fiore all'occhiello della movida studentesca. Allo stesso tempo, non mancano le opposizioni di parte della popolazione residente presso il centro storico ad una eventuale "portellizzazione" dovuta dall'inaugurazione del nuovo "Polo di Scienze sociali ed economiche" nell'ex caserma Piave.

Riguardo a queste problematiche appena descritte a Padova sono sorte numerose proteste e, inoltre, le dinamiche che le causano non sembrano arrestarsi. Accanto a ciò gli studi riguardo la relazione tra Università e Città risultano praticamente assenti. Quindi viene a mancare una base di partenza per l'attuazione di interventi volti a tamponare le suddette problematiche, eppure è evidente il valore aggiunto che l'Università arreca alla città in termini economici, sociali e di prestigio (Messina, Savino, 2022b).

È anche per queste ragioni che viene costituito UnicityLab che si pone sia come osservatorio multidisciplinare delle relazioni tra città e università di Padova, sia



come spazio aperto alle idee degli *stakeholders* coinvolti nelle politiche di sviluppo urbano, al fine di co-progettare una città universitaria ben integrata. Infatti, l'obiettivo principale di UnicityLab è la costituzione di un Laboratorio permanente che si ponga allo stesso modo dell'Ufficio di Immaginazione Civica della Fondazione bolognese, quindi volto alla coltivazione delle relazioni tra i vari attori coinvolti tramite il confronto e la co-progettazione della Città universitaria di Padova e anche come spazio interdisciplinare aperto ai contributi delle ricerche accademiche provenienti da tutti i dipartimenti:

Intende agire, cioè, come generatore di capitale sociale territoriale, inteso quale risorsa di primaria importanza per uno sviluppo integrato e sostenibile del territorio; vuole impegnarsi per rinsaldare un'alleanza strategica tra Università e Città, partendo dalla consapevolezza che la capacità attrattiva di un'università dipende anche dalla qualità dei servizi, intesi come “beni collettivi per lo sviluppo”, che la “sua” città è in grado di offrire. (Messina, Savino, 2022, cit. p. 341).

UnicityLab non vuole solo risultare un raccoglitore e produttore di conoscenze fino a sé stesso, ma vuole che le informazioni e i dati prodotti risultino come “beni relazionali”, in quanto frutto dello scambio delle buone *practices* provenienti da altre città universitarie presenti nella regione stessa, nel territorio nazionale e nel resto dell'Europa, fondamentali per la costruzione di un *network* e per la programmazione delle politiche di sviluppo urbano.

Da quanto è risultato dalle varie ricerche di questa raccolta di ricerche della rivista *Regional Studies and Local Development* (2022/3) e dal confronto con le altre realtà che ci ha sottoposto, si può affermare che Padova abbia tutte le caratteristiche giuste da mettere in gioco per la creazione di un *Urban Center* a servizio della città universitaria, dove si possa mettere in pratica una condivisione di dati aggiornati riguardo i punti dolenti dello sviluppo urbano della città universitaria, alla quale contribuirà non solo l'Ateneo ma tutto l'insieme degli attori portati di interesse da non definire semplicemente come *stakeholder*, piuttosto *community holder*, inquanto il loro interesse ricade sulla comunità cittadina (Turchi, Messina 2019).

Sicuramente, tra le urgenze principali che richiedono una strategia d'azione concordata tra Ateneo e Amministrazione comunale, vi è l'emergenza abitativa, anche attraverso iniziative non risolutive ma che perlomeno tamponino la gravità della problematica quali abbonamenti al trasporto pubblico gratuiti per la

popolazione universitaria fuorisede o incentivi al *bike-hiring* e altre facilities. Si potrebbe addirittura spingere attraverso ricerche e studi alla progettazione di una Città Universitaria Metropolitana «come rete di servizi intercomunali [...] e polo del terziario avanzato regionale, in rete con altre città universitarie regionali, nazionali ed europee» (Messina, Savino, 2022b, p. 351). Per quanto riguarda quest'ultimo passaggio si potrebbe creare una *City Region* universitaria, mediante un accordo tra le varie università distribuite lungo il territorio veneto, che si ponga come vantaggio strategico per lo sviluppo regionale anche in virtù della transizione ecologica e della transizione digitale prevista dal PNRR per la nuova programmazione europea 2021-2027. Vorrebbe dire che quel valore aggiunto fornito dalla sinergia tra Università e città potrebbe giovare non solo allo sviluppo urbano, ma anche allo sviluppo regionale e in questo contesto il Laboratorio pensato da Unicity potrebbe rappresentare un nodo saldo nella rete di relazioni che verrebbero a crearsi.

## CONCLUSIONI

Con il presente lavoro di ricerca, innanzitutto, si è voluto rispondere alla domanda: Quale modo di regolazione può costituire un vantaggio per lo sviluppo locale in vista di una ripresa dalla crisi pandemica?

In virtù dell'analisi svolta sulle nuove programmazioni regionali del Veneto e dell'Emilia Romagna è risultato che, ancora una volta, la definizione di una strategia di programmazione risulta essere centrale per il *policy maker* dell'Emilia Romagna, a differenza di quello veneto. Questi risultati possono essere spiegati sia perché vi è un'evidente *path dependency* delle prassi amministrative già riscontrata dalla letteratura (Messina, 2012a; Almagisti, 2015; Casula, 2017), sia perché i nuovi documenti programmatori delle due regioni rispondono, ancora una volta, in modo diverso e con una diversa cultura di governo alle medesime sfide per il cambiamento.

La prima sostanziale differenza sta nel fatto che la Regione Emilia Romagna dà inizio ai lavori di programmazione per il nuovo ciclo 2021-2027 con l'approvazione di un documento di programmazione regionale unico, il "*Patto per il lavoro e per il clima*" e di un documento di strategia di programmazione generale, ovvero il "*Documento strategico regionale*". Ciò significa che la Regione presenta una propensione alla programmazione concertata delle politiche che prescinde lo stanziamento dei fondi strutturali da parte dell'Unione Europea, ciononostante, com'è dichiarato nel DSR, l'intenzione del *policy maker* regionale consiste nel realizzare i quattro obiettivi individuati nel Patto per il lavoro e per il clima attraverso tutti i programmi individuati, tra cui anche il FESR e il FSE+.

Per quanto riguarda, invece, la Regione Veneto, questa non presenta alcun documento di programmazione regionale unico, né un documento strategico regionale. Il primo documento approvato dalla Giunta regionale è "*Veneto verso il 2030*". Diversamente da come lascerebbe credere il titolo, si tratta di un documento preparatorio alla programmazione 2021-2027 rivolto all'esclusivo Tavolo di partenariato, formatosi al fine di adempiere ai requisiti posti dalla Commissione europea per l'approvazione del PRFESR e PRFES+.

Inoltre, dalla comparazione di questi documenti è possibile constatare un'altra rilevante differenza nell'individuazione delle aree territoriali sulle quali

implementare le politiche. Se da una parte l'Emilia Romagna conduce uno studio accurato del territorio al fine di suddividere le aree in base alle loro caratteristiche ambientali e geografiche, dall'altra il Veneto si limita ad individuarle in base alle definizioni, ricavate dai documenti programmazione europei e nazionali, di "città media" e di "area interna".

Alla luce di tali evidenze, per il caso della Regione Veneto si può sostenere che non ci si trova dinanzi ad una definizione di strategia di programmazione regionale vera e propria, bensì ad un caso di adempimento amministrativo. Sicuramente, sulle spinte dell'europeizzazione sembrerebbe che il *policy maker* veneto abbia messo in atto un'inversione di tendenza, poiché, stando a quanto dichiarato nei documenti di programmazione, si parla di approccio *place based* e di programmazione concertata con il Tavolo di partenariato; tuttavia, fino a che punto si può parlare di approccio *place based* alle politiche nel momento in cui l'Accordo di partenariato e documenti programmatori nascono esclusivamente in virtù dei finanziamenti europei?

Dunque, se da una parte l'europeizzazione ha spinto la Regione Veneto a riavviare la sua attività programmatoria, dall'altra non possiamo affermare con sicurezza che la strategia di programmazione adottata riuscirà a sfruttare al meglio le opportunità delle nuove politiche europee. Di certo si può affermare che il modo di regolazione dell'Emilia Romagna costituisce un vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale, in quanto ha fatto sì che la Regione si trovasse più preparata a cogliere le nuove sfide, poiché tradizionalmente attiva nella programmazione regionale in senso strategico e più inquadrata nella visione dell'approccio *place based*.

Per quanto riguarda la questione della Città universitaria, una recente ricerca pubblicata dalla Fondazione Nordest ha dimostrato che chi decide di intraprendere gli studi universitari preferisce spostarsi verso l'Emilia Romagna (e Lombardia) piuttosto che verso il Veneto. A parlare chiaro sono i saldi migratori degli immatricolati all'a.a. 2021/2022 che risultano positivi in Emilia Romagna con +25mila unità e negativi per il Veneto con -12mila unità. È possibile trovare una spiegazione a tali dati nel fatto che la Città universitaria di Bologna è allo stesso tempo Città metropolitana, il che significa offrire alla popolazione universitaria anche una vasta gamma di servizi. Questa combinazione di fattori rappresenta un fattore vantaggioso di sviluppo locale, non solo in termini di attrattività, ma anche

di economia della conoscenza. A questo proposito, la Città metropolitana di Bologna ha potuto usufruire dei finanziamenti dei *Piani Urbani Integrati* per mettere a valore la ricchezza che l'Università versa sul territorio attraverso accordi virtuosi tra Ateneo e Amministrazione comunale, creando la "*Città della Conoscenza*". Questo progetto ha permesso, dunque, di creare un vantaggio competitivo per lo sviluppo locale (e regionale) del tutto inedito.

Una situazione simile sarebbe replicabile anche nella Città universitaria di Padova se solo questa fosse Città metropolitana. Infatti, l'Università di Padova è classificata come "mega-ateneo", così come l'Alma Mater, ma il saldo migratorio degli immatricolati in entrata e in uscita in Veneto dimostra che gli stessi veneti che scelgono di studiare fuori regione sono maggiori rispetto agli studenti che da fuori regione scelgono di studiare a Padova. L'Ateneo di per sé risulta attrattivo, ma la "città-media" di Padova non è sufficientemente adeguata ad accogliere una popolazione universitaria così vasta; l'ateneo da solo non può risolvere il problema che invece dipende dalle politiche di riordino territoriale regionali, ma UnicityLab ha proposto diverse soluzioni, tra cui un *Urban center*, sulla falsa riga di quello bolognese, e un'alleanza tra le università venete che prenda parte alla programmazione con le istituzioni e altri enti.

Tuttavia, non mancano le iniziative. Oltre al Laboratorio Unicity, a mobilitarsi sono anche le associazioni studentesche, a dimostrazione del fatto che il problema è reale. L'Unione degli Universitari (UDU) dà il via al progetto "*Io so(g)no Padova: un città a misura di studente*" che prevede la "cittadinanza studentesca", tale progetto è stato sottoscritto il 6 giugno 2022 dal Sindaco Sergio Giordani, in quel momento impegnato nella campagna elettorale per le amministrative. Il progetto nasce per dare voce alle richieste degli studenti che sono circa 63mila tra fuorisede e pendolari, ovvero 63mila persone che vivono la città e usufruiscono dei suoi servizi quotidianamente e che quindi lasciano un segno sull'economia e sulla società. Per queste ragioni la popolazione studentesca e universitaria dovrebbe essere tutelata e presa in considerazione nelle scelte amministrative.

Il presente studio, dunque, è volto non solo ad incrementare la letteratura già esistente riguardo ai modi di regolazione delle due regioni Emilia Romagna e Veneto, dando inizio alla riflessione sulle nuove programmazioni regionali del tutto

inedite, ma anche a fornire uno spunto originale per migliorare lo sviluppo regionale e locale grazie alla collaborazione universitaria.

Tuttavia, ci tengo a sottolineare i limiti della ricerca, soprattutto per quanto riguarda i programmi regionali. Ritengo che quanto rilevato in questo studio possa essere preso come spunto per un'analisi più ampia e più lunga nel tempo. Sarebbe, infatti, molto interessante confrontare i risultati ottenuti con i risultati futuri tramite valutazioni in itinere ed ex post, considerando anche che i programmi per il PNRR non sono terminati; a tal riguardo, risulterebbe interessante anche una comparazione riguardo i programmi di monitoraggio, di semplificazione e dei "1000 esperti" messi in atto dalle due regioni.

Il mio desiderio è che questo lavoro di ricerca produca una riflessione anche più ampia, che non si limiti ai due casi studio. Come già ribadito, ci si trova davanti ad un'opportunità senza precedenti, anche se personalmente credo sia arrivata tardi. Il Covid-19 ha consumato milioni di vittime in tutto il mondo e ha lacerato l'economia di molti paesi, ma il surriscaldamento globale sta lentamente bruciando la Terra da parecchi anni e paradossalmente la Terra ha trovato un momento di respiro solo grazie ad una pandemia. Quindi la mia speranza è che la classe politica prenda sul serio questa missione di salvataggio posta nelle sue mani e che le ricerche accademiche che potrebbero dare un reale contributo non rimangano nei recinti universitari.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Addie, J.-P. (2017), "From the urban university to universities in urban society". *Regional Studies*, 51 (7).
- Allum, P., & Diamanti, I. (1986), '50/'80, vent'anni. *Due generazioni di giovani a confronto*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Allum, P., Feltrin, P., Salin, M. (1988), "Le trasformazioni del mondo cattolico e della società rurale nel voto del 1946 in provincia di Vicenza", *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 21, pp. 33-85.
- Almagisti, M. (2015), *Subculture politiche territoriali e capitale sociale*. Tratto da Treccani: [https://www.treccani.it/enciclopedia/subculture-politiche-territoriali-e-capitale-sociale\\_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/subculture-politiche-territoriali-e-capitale-sociale_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/)
- Almagisti, M., Messina, P. (2014). *Cultura politica, istituzioni e matrici storiche*. Padova: Padova University Press.
- Annoni, P., Dijkstra, L. (2013). *EU Regional Competitiveness Index. RCI 2013, JCR, Scientific and Policy Reports*. Luxemburg: European Commission.
- Anzivino, M. C., Rostan, M. (2018). "Il *Public Engagement* degli accademici italiani: un'opportunità di rapporto tra università e territorio". *Stato e Mercato*, 3, pp. 547-582.
- Audretsch, D., Link, A. N. (2019). *Sources of Knowledge and Entrepreneurial Behavior*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie, La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: il Mulino.
- Bagnasco, A. (2004), "Città in cerca su università. Le università regionali e il paradigma dello sviluppo locale", *Stato e Mercato*, 3, pp. 51-74.
- Balducci, A., Cognetti, F., & Fedeli, V. (2011). *Milano, città degli studi. Storia, geografia e politiche delle università milanesi*. Milano: AIM, Abitare Segesta.
- Bassetti, P. (2007). "La città glocale", in P. Messina, M. Salvato (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova: Cleup, pp. 21-30.
- Bassetto M (2016), "Il modello di programmazione decentrata allo sviluppo locale: il caso delle IPA del Veneto", in P, Messina et al, *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio il caso del Veneto*, Padova, Padova University Press, pp. 65-84
- Becattini, G. (1987). *Mercato e forze locali : il distretto industriale*. Bologna: il Mulino.
- Bonomi, A., Abruzzese, A. (2004). *La città infinita*. Milano: Mondadori.
- Burchell, K. (2015). *Factors Affecting Public Engagement by Researchers: Literature review*. London: Policy Studies Institute. Tratto da [www.wellcome.ac.uk/PERSurvey](http://www.wellcome.ac.uk/PERSurvey)
- Buti, M., Messori, M. (2020). "Next Generation EU: An interpretative guide", *Policy Brief* 29, Luiss SEP.
- Caciagli, M. (1993). Tra internazionalismo e localismo: l'area rossa. *Meridiana*, 16, pp. 81-89.
- Caciagli, M. (2018). La trasformazione della cultura politica degli italiani nel 2017. *Teoria politica. Nuova serie Annali*, 8, 245-262.
- Cartocci, R. (2002). *Diventare grandi in tempo di cinismo: identità nazionale, memoria collettiva e fiducia nelle istituzioni tra i giovani italiani*. Bologna: il Mulino.

- Casula, M. (2017). *Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali*. Roma: Carocci Editore.
- CENSIS. (2021), *La Classifica Censis delle Università Italiane (Edizione 2021/2022)*. Tratto da CENSIS: <https://www.censis.it/formazione/la-classifica-censis-delle-universit%C3%A0-italiane-edizione-20212022/gli-atenei-statali>
- Cognetti, F., De Carli, B., (2013). "Città/Università. Esperienze di impegno civico". *Territorio*, 66, pp.18-72.
- Cognetti, F., Padovani, L. (2018). *Perchè (ancora) i quartieri pubblici. Un laboratorio di politiche per la casa*. Milano: FrancoAngeli.
- Colleoni, M., Rossetti, M. (2019). *Università e governance della mobilità sostenibile*. Milano: FrancoAngeli.
- Crouch, C., et al. (2004). *I sistemi di produzione locale in Europa*. Bologna: il Mulino.
- Diamanti, I. (2010). Le subculture territoriali sono finite. Quindi (r)esistono. In C. Baccetti, S. Bolgherini, R. D'Amico, G. Riccamboni (a cura di), *La politica e le radici* (p. pp. 45-60). Torino: Liviana - De Agostini.
- Diamanti, I., Riccamboni, G. (1992). *La parabola del voto bianco. Elezioni e società in Veneto (1946-1992)*. Vicenza: Neri Pozza.
- Europea, C. (2022). *Recovery Plan for Europe*. Tratto da Commissione Europea: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it#contesto](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#contesto)
- Fedeli, V., Cognetti, F. (2011). Oltre la riforma: le domande dell'Università alla città e le domande della città all'Università. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, pp. 101-102; 237-248.
- Finanze, M. d. (2021, febbraio 9). *The Recovery and Resilience Plan: Next Generation Italia*. Tratto da Ministero dell'Economia e delle Finanze: <https://www.mef.gov.it/en/focus/The-Recovery-and-Resilience-Plan-Next-Generation-Italia/>
- Fondazione Nordest. (2022). *Attrazione giovani talenti? Emilia-Romagna batte Veneto 4 a 2*. Tratto da Fondazione Nordest: <https://www.fnordest.it/gate/contents/documento?openform&id=9032CE0728E2ED9CC125884F0052D31F>
- Fregolent, L. (2005). *Governare la dispersione*. Milano: F. Angeli.
- Gastaldi, F., Camerin, F. (2019). *Aree militari dismesse e rigenerazione urbana*. Siracusa: Letteraventidue.
- Goddard, J., Vallance, P. (2013). *The University and the City*. Abigdon: Routledge.
- Governo Italiano. (2021, luglio 13). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Roma.
- Indovina, F. (1990). *La città diffusa*. Venezia: Daest - IUAV.
- Indovina, F. (2009). *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*. Milano: F. Angeli.
- Comune di Bologna (2022), "PNRR, 157 milioni di euro per la conoscenza e la ricerca", in *Iperbole*, <https://www.comune.bologna.it/notizie/pnrr-157-milioni-euro-conoscenza-ricerca>
- Ispra. (2021, luglio 19). *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2021*. Ispra: <https://www.snpambiente.it/2021/07/14/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2021/>
- Laudani, R. (2022), intervento per il convegno "La città universitaria come fattore strategico di sviluppo: il caso di Padova", 12 maggio 2022, Università di Padova, cfr. [www.unicitylab.eu](http://www.unicitylab.eu)
- Levi, M. (1988), *Teoria dello Stato predatore*. Milano: Comunità.



- Leydesdorff, L., Etkowitz, H. (1998), "The Triple Helix as a Model for Innovation Studies", *Science & Public policy*, 25, pp. 195-203.
- Mangione, E. (2018). "Torino Città Universitaria. Strategia Urbane e Popolazione studentesca", *Tesi di Laurea Magistrale presso Politecnico di Torino (rel. M. Santangelo, corr. C. Rossignolo)*. Torino.
- Mangione, E. (2021). "Abitare a Torino la città universitaria. Vent'anni di strategie e politiche urbane", in C. Perrone, B. Masiani, & F. Tosi, *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*. Working Papers - Urban@it n.12. Tratto da [http://amsacta.unibo.it/6790/1/Urban%40it\\_vol112.pdf](http://amsacta.unibo.it/6790/1/Urban%40it_vol112.pdf)
- March, J. G., Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, J., Olsen, J. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Martinelli, N. (2012). *Spazi della conoscenza. Università, città e territori*. Bari: Adda Editore.
- Martinelli, N., Savino, M. (2015). Università/Città. Condizioni in evoluzione. *Territorio*, 73.
- Messina, P. (1997), "Persistenza e mutamento nelle subculture politiche territoriali", in G. Gangemi, G. Riccamboni, *Le elezioni della transizione* (p. 19-55). Torino: UTET.
- Messina, P. (2001). *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*. Torino: UTET Libreria.
- Messina, P. (2003), "Quale governance europea?" in P. Messina (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma: Carocci, pp.146-258.
- Messina, P. (2007), "Oltre il 'Modello Veneto': crisi e trasformazioni di un modo di regolazione dello sviluppo locale". *Venetica*, pp.113-172.
- Messina, P. (2012a). *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*. Padova : Padova University Press.
- Messina, P. (2012b). *Percorsi di analisi di scienza politica*. Padova: Cleup.
- Messina, P. (2013), "Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo", *Economia e Società regionale*, 1, pp. 46-63.
- Messina, P. (2016). "Il Veneto dopo le Province: quale governo di area vasta per la competitività regionale?", in P. Messina, et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*. Padova: Padova University Press, pp. 231-260.
- Messina, P. (2018), "Trasferimento di tecnologia e scienza politica: il caso dello spin-off dell'Università di Padova Sherpa srl", *Economia e società regionale*, 3, pp. 95-108.
- Messina, P. (2019), "Territori generativi e responsabili. Sostenibilità e innovazione sociale attraverso le politiche di sviluppo locale", in P. Messina, *Oltre alla responsabilità sociale di impresa. Territori generativi tra innovazione sociale e sostenibilità*. Padova: Padova University Press, pp. 241-262.
- Messina, P. (2020). "Tra Città metropolitana e City Region. Adeguatezza istituzionale come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale in quattro regioni europee e il caso del Veneto", *Regional studies and local development*, 1 (1), pp. 19-53.
- Messina, P., Savino, M. (2022a), "Università e Città. Introduzione al tema monografico". in Messina P., M. Savino (a cura di), *La città universitaria come fattore strategico di sviluppo: il caso di Padova - Regional studies and local development*, 3(3), pp. 15-42.
- Messina, P., Savino, M. (2022b), "UnicityLab. Un'esperienza di ricerca a Padova per agire sulle relazioni tra Università e Città", in Messina P., M. Savino (a cura di), *La città*

- universitaria come fattore strategico di sviluppo: il caso di Padova - Regional studies and local development*, 3 (3), pp. 331-354.
- Nesti, G. (2018). *Trasformazioni urbane. Le città intelligenti tra sfide e opportunità*. Roma: Carocci Editore.
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Noth, D. (1990). *Institutions, Institutional Change And Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nuvolati, G., Bottini, L., Bernardi, M. (2019). *URBANA 2019. Università e periferie*. Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- OECD. (2012). *Definition of Functional Urban Area for the OECD*. Tratto da OECD: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/functionalurbanareasbycountry.htm>
- Panebianco, A. (1982). *Modelli di partito: organizzazione e potere nei partiti politici*. Bologna: il Mulino.
- Pasquino, G. (1985). *La complessità della politica*. Roma-Bari: Laterza.
- Perry, D., Wiewel, W. (2005). *The University as Urban Developer. Case studies and Analysis*. Abingdon: Routledge.
- Perulli, P. (2000). *La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo*. Torino: Bollati Boringheri.
- Perulli, P. (2012). *Nord. Una città-regione globale*. Bologna: il Mulino.
- Perulli, P. (2014). *Terra mobile. Atlante della società globale*. Torino: Einaudi.
- Piattoni, S. (2005). "La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative", *Rivista italiana di scienza politica*, 3, pp. 417-446.
- Polverari, L. (2020). "La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un'agenda di ricerca a servizio del policymaking". *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 3.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Radaelli, C. (2000). *Whiter Europeization? Concept Stretching and Substantive Change*. Tratto da European Integration Online Paper: <http://eiop.or.at/eiop/texte>
- Regione del Veneto. (2012). Statuto regionale del Veneto. *L.r. statutaria 17 aprile 2012, n.1*.
- Regione del Veneto. (2020, febbraio 3). Verso il Veneto del 2030 - Lo sviluppo regionale nell'ambito della politica di coesione 2021-2027.
- Regione del Veneto. (2021, ottobre 12). PR FES+.
- Regione del Veneto. (2021, ottobre 12). PR FESR.
- Regione Emilia-Romagna. (2021, aprile 26). Documento strategico regionale.
- Regione Emilia-Romagna. (2005). Statuto della Regione Emilia-Romagna. *L.r. 31 marzo 2005, n. 13*.
- Regione Emilia-Romagna. (2020, dicembre 14). Patto per il lavoro e per il clima.
- Riccamboni, G. (1999). "Territorio e Consenso. I mutamenti della geografia elettorale del Veneto fra il 1919 e il 1948", *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, 42, 51-75.
- Rodin, J. (2007). *The University and Urban Revival. Out of the Ivory Tower and Into the Street*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rumiz, P. (1997). *La secessione leggera. Dove nasce la rabbia del profondo Nord*. Roma: Editori Riuniti.

- Russo, A. P., van den Berg, L., Lavagna, M. (2007). "Toward a Sustainable Relationship between City and University: A Stakeholdership Approach", *Journal of Planning Education and Research*, (27), 2, pp.199-216.
- Sartori, G. (1970). *Antologia di scienza politica*. Bologna: il Mulino.
- Sartori, G. (1979). *La politica. Logica e metodo in scienze sociali*. Milano: SugarCo.
- Savino, M. (1998). "Città e università - Università vs città", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 60- 61, pp. 367.
- Savino, M. (2015). "Il ruolo dell'università nel processo di trasformazione sociale dopo la crisi", in N. Martinelli, M. Savino, *Università/Città. Condizioni in evoluzione - Territorio*, 73, pp. 60-66.
- Savino, M. (2017). *Governare il territorio in Veneto*. Padova: Cleup.
- Sivini, G. (1971). "Socialisti e cattolici in Italia dalla società allo stato", in G. Sivini, *Sociologia dei partiti politici*, Bologna: il Mulino, pp. 71-105.
- Solari, S. (2003). "Sistemi locali, forme di regolazione e infegrazione europea", in P. Messina, & P. Messina (A cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*. Roma: Carrocci.
- Tarrow, S. (1996). "Social Movements in Contentious Politics: A Review Article", *The American Political Science Review*, pp. 874-883.
- Trigilia, C. (1981). Le subculture politiche territoriali. *Quaderni Feltrinelli*.
- Trigilia, C. (1986). *Grandi partiti, piccole imprese*. Bologna: il Mulino.
- Turchi, G., Messina, P. (2019). "Interazione sociale per generare coesione sociale: nuove metriche per la misurazione", in P. Messina (a cura di), *Oltre la responsabilità sociale d'impresa. Territori generativi tra innovazione sociale e sostenibilità* Padova: Padova University Press, pp. 223-240.
- Vanin, G. (2011). "Adeguarsi all'Europa. Le sfide europee e le politiche per lo sviluppo sostenibile della Regione Veneto", in P. Messina (a cura di), *Innovare la tradizione*, Padova: Cleup, pp. 107-124.
- Weber, M. (1974). *Il metodo delle scienze storico-sociali*. Torino: Einaudi.
- Wiewel, W., Knapp, G. J. (2005). *Partnership for Smart Growth. University-Community. Collaboration for Better Public Place*. New York: M.E. Scarpe.
- Wiewel, W., Perry, D. C. (2008). *Global University and Urban Development. Case Studies and Analysis*. New York: M. E. Scarpe.