

Volume 9 - Numero 5 - Settembre 2019

Resilienza organizzativa e territoriale: proposta di un approccio olistico <i>di Franca Cantoni, Paola Graziano e Fabrizio Maiocchi</i>	190 - 196
Capitale territoriale e vantaggio competitivo d'impresa: le province di Milano e Palermo a confronto <i>di Valentina Morretta</i>	197- 201
Dispersione urbana ed entrate dei comuni italiani: un'analisi empirica <i>di Angela Stefania Bergantino, Giuseppe Di Liddo e Francesco Porcelli</i>	202 - 208
Attrattività territoriale e apporto delle migrazioni interne nelle Marche e in Trentino-Alto Adige <i>di Sergio Pollutri e Barbara Vallesi</i>	209 - 214
Città Metropolitane "à la carte" <i>di Giuseppe De Luca</i>	215 - 218
Aporie della recente pianificazione strategica metropolitana <i>di Giuseppe Caridi</i>	219 - 223

Redazione

Chiara Agnoletti, IRPET
Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta
Simonetta Armondi, Politecnico di Milano
Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi
Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza
Francesca Rota, Politecnico di Torino
Carlo Tesauro, CNR Ancona

Comitato Scientifico

Giovanni Barbieri, ISTAT
Raffaele Brancati, Centro studi MET
Roberto Camagni, Politecnico di Milano
Luigi Cannari, Banca d'Italia
Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata
Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza
Fiorenzo Ferlaino, IRES Piemonte
Laura Fregolent, Università di Venezia Iuav
Luigi Fusco Girard, Università di Napoli Federico II
Giacchino Garofoli, Università dell'Insubria
Fabio Mazzola, Università degli Studi di Palermo
Riccardo Padovani, SVIMEZ
Guido Pellegrini, Università di Roma La Sapienza
Andres Rodriguez Pose, The London School of Economics
Lanfranco Senn, Università Bocconi
Agata Spaziante, Politecnico di Torino
André Torre, INRA, Paris

La rivista è destinata ad accogliere i contributi di chi intenda partecipare allo sviluppo e alla diffusione delle scienze regionali, promuovere il dibattito su temi attuali e rilevanti, formulare e discutere strategie e azioni di policy regionale. La rivista, giornale on-line dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), ha un taglio divulgativo, con articoli relativamente brevi e agevolmente comprensibili. È prevista (ed incoraggiata) la possibilità di commentare gli articoli. La rivista è aperta a contributi di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti tra loro, purchè ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN: 2239-3110 EyesReg (Milano)

Resilienza organizzativa e territoriale: proposta di un approccio olistico

di

Franca Cantoni, DISES – Università Cattolica del Sacro Cuore – Piacenza

Paola Graziano, DISES – Università Cattolica del Sacro Cuore – Piacenza

Fabrizio Maiocchi, LEL – Università Cattolica del Sacro Cuore – Piacenza

(i) Introduzione

Le organizzazioni sono attualmente esposte a ambienti esterni sempre più complessi caratterizzati da ipercompetizione, rapidi cambiamenti e complessità crescente. Come affermano Giustiniano e Cantoni (2017):

Alle organizzazioni contemporanee viene sempre più chiesto di affrontare alti livelli di incertezza ambientale, complessità ed equivocità, lottando non solo con forti pressioni competitive ma anche con crescente incertezza legata alle tendenze socio-politiche ed economiche. Quando le organizzazioni ed i loro membri si confrontano con crisi, difficoltà economiche e brutte sorprese, la resilienza è cruciale per la loro sopravvivenza. In questo senso, la promozione della resilienza è diventata una preoccupazione strategica per le organizzazioni.

Per affrontare la crisi e l'instabilità in un contesto complesso, polimorfico e competitivo, è strategico capire l'eventuale esistenza di una relazione tra un'organizzazione e il suo territorio e quali effetti sinergici potrebbero derivarne. Nello specifico questa ricerca intende indagare – sul territorio definito dalle regioni italiane – il nesso esistente tra resilienza delle imprese e resilienza territoriale. La resilienza è definita come la capacità di resistere e recuperare di fronte a eventi esogeni potenzialmente dannosi (vale a dire gli shock generati dall'ambiente generale e dall'ambiente di attività) ed è rappresentata come una misura di:

- prestazione
- capacità.

Si tratta di due approcci analitici sostanzialmente corrispondenti a due flussi di ricerca (Rizzi et al., 2017): il primo si basa sulla concettualizzazione della resilienza come risultato di un percorso, è un approccio specifico per il rischio e richiede l'identificazione delle fasi di shock e recovery e la costruzione di indicatori volti a rappresentare la resistenza durante le crisi e il recupero dopo lo shock (Bailey e Turok, 2016; Martin, 2012; Martin e Sunley, 2015); il secondo è focalizzato sull'identificazione delle risorse che consentono a un territorio di affrontare un evento negativo e sulla rappresentazione della resilienza come capacità multidimensionale di rispondere al cambiamento (Graziano, 2016). La resilienza in questa seconda visione è definita come

un input complesso, una capacità multidimensionale che determina lo sviluppo di un territorio.

Campo di indagine è il settore della produzione e delle attrezzature delle macchine (settore ATECO, 28) l'unità di analisi è la regione italiana (livello NUTS 2). La scelta del campo è associata alla crescente diffusione di Industry 4.0 (Brettel et al, 2014) che sfrutta l'automazione e lo scambio di dati nelle tecnologie di produzione. Comprende i sistemi cyber-fisici, l'Internet delle cose, il cloud computing e il calcolo cognitivo. Le fabbriche manifatturiere devono far fronte alla necessità di un rapido sviluppo del prodotto, di una produzione flessibile e di ambienti complessi. Anche se il governo italiano non ha prodotto una politica completa sull'industria 4.0 – a differenza di altri paesi – ad es. Germania, Stati Uniti, Regno Unito, Spagna, e in piccola parte, Francia e Paesi Bassi – va detto che alcuni aspetti rilevanti del Piano sono stati inclusi nella legge di bilancio 2017 in Italia (Seghezzi e Tiraboschi, 2018). Poiché il Piano fornisce alle imprese italiane un investimento pubblico con notevoli benefici fiscali, per incentivare gli investimenti privati in attività con componenti tecnologicamente avanzati (<http://www.sviluppoeconomico.gov.it>), cresce fortemente l'interesse in termini di ricerca scientifica ed applicata sulle dinamiche del settore.

I periodi di crisi e di recupero sono stati identificati osservando le prestazioni economiche del settore manifatturiero e delle macchine nel periodo 2007-2015. I dati relativi al 2016 sono esclusi perché le modifiche ai principi contabili li rendono eterogenei. Infatti l'esercizio 2016 (per chi ha un esercizio contabile coincidente con l'anno solare) coincide con il primo bilancio annuale redatto con le modifiche introdotte dal recepimento nel nostro sistema (grazie al D.Lgs. 139/2015) della Direttiva contabile UE 34/2013 / UE. A seguito delle modifiche introdotte dal citato decreto legislativo, i principi contabili italiani sono stati aggiornati di conseguenza; in questo caso, i Principi contabili italiani OIC 12 "Composizione e bilancio", sono stati sottoposti al necessario aggiornamento, dato che il decreto legislativo ha modificato il bilancio e il conto economico, intervenendo sugli articoli 2424 e 2425 del C.C. Tra le modifiche apportate al conto Profitti e Perdite, è particolarmente importante l'eliminazione della sezione straordinaria (classe della voce "E) Ricavi e spese non operative") in cui sono stati rilevati i Ricavi e le Spese straordinarie (o non operative). Grazie a questa modifica (entrata in vigore nel bilancio 2016) i casi sopra citati devono quindi essere riclassificati come parte delle altre voci di costi e ricavi, con un chiaro impatto sul Risultato Operativo. Ovviamente questo approccio farà emergere "differenze" nel confronto dei bilanci nel tempo, specialmente per un lungo periodo di tempo; ciò potrebbe creare differenze (ad esempio) tra i risultati operativi del 2015 e del 2016 causati non solo dalle evidenti variazioni dettate dal management, ma anche dalla diversa classificazione dei risultati dell'area straordinaria. Poiché questa eterogeneità dovrebbe causare problemi nell'analisi comparativa, è stato deciso di escludere dalla nostra analisi i summenzionati rendiconti finanziari del 2016.

(ii) Resilienza organizzativa e territoriale

La resilienza – intesa qui come capacità di recupero da un evento negativo e destabilizzante – è un concetto complesso e multidimensionale principalmente legato alla

capacità di tollerare shock / crisi (resistenza) e riconquistare un nuovo equilibrio (recupero).

Per creare le condizioni per la resilienza, quando la probabilità che si verifichino eventi specifici è sconosciuta ed è difficile riconoscere chiaramente i punti di soglia, è desiderabile una fase di rilevamento delle componenti che influenzano la capacità di risposta. In questo senso, un approccio olistico assicura una rappresentazione precoce delle caratteristiche sistemiche e degli aspetti che possono influenzare il percorso di adattamento evidenziando il contributo di tutte le dimensioni (del sistema) alla descrizione del fenomeno. Questo punto di vista mira a rappresentare la resilienza come un fenomeno complesso, come capacità multidimensionale per determinare il percorso di sviluppo, evitando la sottostima di aspetti inaspettati (World Bank, 2014, Graziano, Rizzi, 2016).

Questo lavoro – partendo dal presupposto che sia le organizzazioni che i loro territori sono considerati come sistemi composti da una complessa rete di elementi interconnessi – è finalizzato a comprendere, mediante l'uso di un approccio olistico, le eventuali influenze che potrebbero esistere tra un'impresa e il suo territorio.

(iii) Il settore manifatturiero nelle regioni italiane

Il settore indagato è quello della fabbricazione di macchinari ed apparecchiature nca (settore ATECO, 28) e l'unità di analisi è la regione italiana (livello NUTS 2). La scelta del settore è strettamente legata alla crescente diffusione di Industry 4.0. Lo shock è rappresentato dalla crisi economica e finanziaria.

Dati

I periodi di crisi e di recupero selezionati sono i seguenti:

- Crisi: 2007-2009
- (Prima) risposta e recupero: 2009-2011
- Crisi: 2011-2012
- (Seconda) risposta e recupero: 2012-2015.

Oltre a quest'ultimo caso, tra le RMS solo altri tre Programmi, di cui due italiani, er avere strutture organizzative comparabili sono state fatte delle scelte in termini di forma giuridica: per questo motivo sono stati esclusi consorzi, cooperative, società cooperative a responsabilità limitata, società in accomandita semplice, società in nome collettivo, consorzi a responsabilità limitata. Dall'altro lato, è stato deciso di includere: società per azioni, società per azioni con membro unico, società a responsabilità limitata, società a responsabilità limitata con socio unico.

Inoltre sono stati elaborati dati con riferimento all'unità operativa e non alla sede amministrativa. In sintesi la ricerca ha riguardato le regioni italiane e le imprese nel settore C – Ateco 28. La forma legale delle imprese analizzate è Spa, Spa socio unico, srl, srl socio unico e il volume d'affari >0.

Il campione iniziale era composto da 20206 imprese mentre, applicando i suddetti filtri, il sottocampione risultante è rappresentato da 9312 osservazioni.

La principale domanda di ricerca è stata definita come segue: prendendo come unità di analisi le regioni italiane (livello NUTS 2) quali sono le determinanti (legate all'azienda / territoriali) delle prestazioni resilienti per il settore della produzione e delle attrezzature delle macchine (settore ATECO, 28)?

Per identificare una risposta alla domanda di ricerca sopra descritta, è essenziale capire come misurare le prestazioni di un sistema produttivo territoriale resiliente (SPT).

Quindi le sotto-domande di ricerca risultano essere:

- quando un SPT può essere considerato resiliente?
- come misurare le prestazioni resilienti di un SPT?

Una volta identificate le aziende e quindi i territori resilienti, la ricerca proseguirà con un'indagine qualitativa finalizzata a comprendere le determinanti della resilienza del SPT. Essendo questa ricerca in corso, ai fini di questo lavoro sono stati mostrati solo i risultati preliminari.

Metodologia

Questa ricerca impiega un metodo di indagine quali-quantitativo. Nella prima parte è stata adottata una metodologia quantitativa:

- capire quando un SPT può essere considerato resiliente e
- posizionarlo all'interno di una matrice (divisa in 4 quadranti) esprimendo diversi livelli di resistenza e recupero.

È stata adottata una rappresentazione del concetto di resilienza come capacità di tollerare e di reagire con successo ad un disturbo interno o esterno.

Successivamente è stata indenticata una grandezza del bilancio che, tra le informazioni disponibili, potesse essere utilizzata come indicatore della capacità di un'impresa di riprendersi da un evento esterno particolarmente oneroso come una crisi esogena. L'analisi della dinamica temporale può fornire infatti informazioni sul percorso dell'impresa verso un eventuale ritorno alla solidità.

A questo proposito, è stata scelta come misura di riferimento l'EBIT – generato dalle operazioni della società – poiché un reddito netto positivo può essere prodotto solo quando l'EBIT è in grado di coprire non solo i costi finanziari ma anche i successivi oneri straordinari e le spese fiscali. Infatti, la misura primaria meno influenzata dai costi finanziari, dagli oneri straordinari e dalle imposte è l'EBIT (reddito operativo) ed è normalmente utilizzata per “coprirli”.

Ottenere un buon livello di EBIT e aumentarlo / supportarlo nel tempo può innescare un circolo virtuoso e conseguentemente portare a una maggiore solidità con evidenti effetti sulla resilienza. Poiché la resilienza è qui considerata come la capacità di recuperare un equilibrio, l'EBIT è utilizzato come misura di riferimento mentre ROS

(EBIT / ricavi) come diretta espressione dei collegamenti tra prezzi di vendita, volumi e costi operativi, date le vendite nette raggiunte. Una volta definito un metodo per valutare la resilienza dei SPT, i dati sono stati aggregati per unità di analisi, cioè le regioni italiane (livello NUTS 2). Sono stati calcolati indicatori di recupero e resistenza al fine di rappresentare il comportamento dei SPT durante la crisi e dopo la recessione. In precedenti ricerche sulla resilienza dei sistemi economici regionali (Lagravinese, 2014, Martin, 2012, Martin, 2016) sono state applicate diverse misure, confrontando la variazione del valore aggiunto regionale o la variazione del tasso di occupazione regionale con il cambio medio nazionale, durante e dopo lo shock. In questo lavoro viene presentata una nuova versione di indicatori di resistenza e di recupero utilizzando i dati di bilancio delle società. La misura che è stata introdotta confronta la variazione dei ROS

$$\beta = \frac{(ROS_{R_t} - ROS_{R_{t-x}}) - (ROS_{N_t} - ROS_{N_{t-x}})}{|ROS_{N_t} - ROS_{N_{t-x}}|}$$

regionali con la variazione media nazionale, durante e dopo lo shock (Martin, 2012), come segue:

dove (ROS)_R e (ROS)_N rappresentano rispettivamente Return on Sales a livello regionale e nazionale e sono espressi come variazione temporale (da t-x a t). Quindi β è riferito a due periodi di crisi e a due periodi di recupero. In entrambi i casi un valore di β maggiore di 0 rivela che le prestazioni di una regione specifica sono migliori delle prestazioni dell'Italia. Come anticipato, i risultati verranno rappresentati in una mappa di posizionamento con 4 quadranti che esprimono diversi livelli di resistenza e recupero. Una volta completata la prima parte dell'indagine, la seconda utilizzerà un metodo qualitativo per definire quali fattori (correlati all'azienda o territoriali) hanno contribuito al posizionamento all'interno di uno specifico quadrante della matrice.

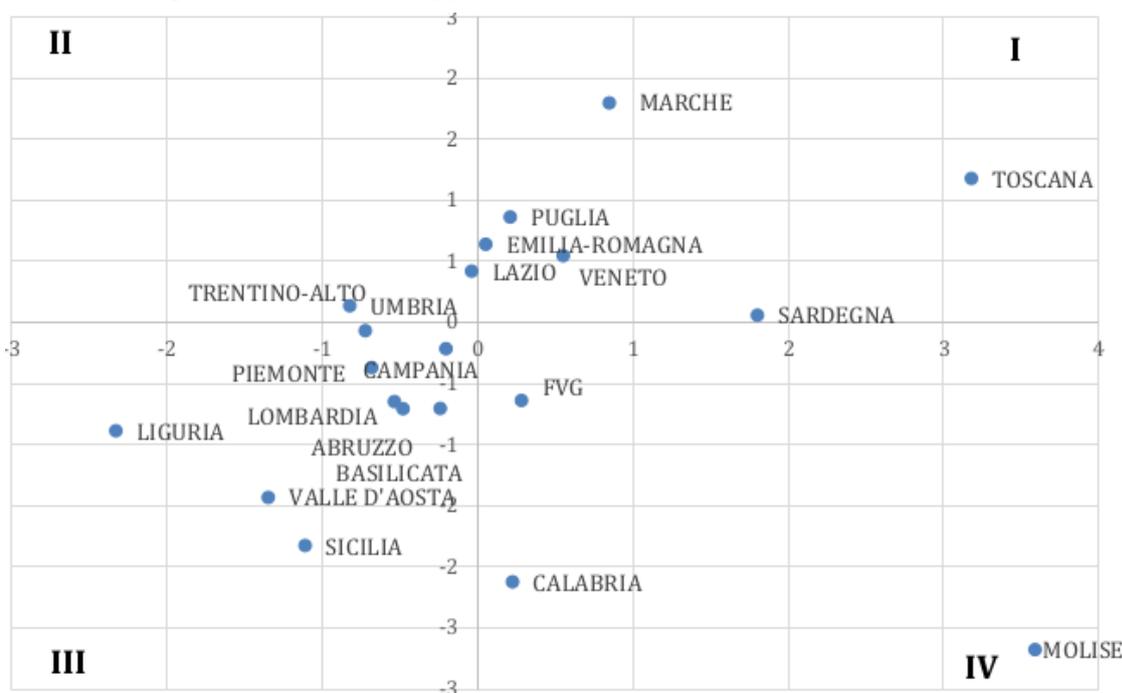
(iv) **Discussione**

Il seguente grafico a dispersione (Fig. 1) riassume la associazione tra la misura della resistenza (ascissa) e la misura del recupero (ordinata) per le regioni italiane. Tali misure sono calcolate come media tra due fasi di crisi (2007-2009 e 2011-2012) e le due fasi di recupero (2009-2011 e 2012-2015).

Si evidenziano nel quadrante I le regioni con i valori più alti di indicatori durante e dopo lo shock. La Toscana, con alcune grandi e solide imprese, emerge come il miglior SPT in termini di resilienza seguito dall'area adriatica (Marche e Puglia) caratterizzata da sistemi di reti produttive; troviamo nel quadrante dei territori performanti Emilia-Romagna e Veneto, dove le politiche per l'innovazione, il trasferimento tecnologico, il networking imprenditoriale e gli incentivi finanziari compensano le dimensioni ridotte delle unità locali. Infatti, l'Emilia-Romagna e il Veneto sono tradizionalmente vocati alla produzione delle macchine utensili per la lavorazione dei metalli: lo sviluppo del Cluster Smart Manufacturing nella città di Piacenza può essere preso come esempio. Il sistema produttivo lombardo (posizionato nel III ° quadrante) non rivela una buona performance nonostante la presenza di un modello di business orientato al mercato. Segnala un valore

negativo di β sia in fase di recessione che in fase di recupero, anche se solo leggermente peggiore rispetto al livello nazionale. Il quadrante IV mostra i risultati di regioni con un valore di β maggiore del livello nazionale durante la crisi, ma inferiori a quello nazionale dopo lo shock. È il caso del Friuli Venezia Giulia che costituisce una quota importante del settore manifatturiero italiano.

Figura 1: Sintesi del rapporto tra la misura della resistenza e il recupero



Fonte: elaborazione propria basata su dati Bureau Van Dijk, 2017

Il grafico a dispersione evidenzia la correlazione positiva tra resistenza e recupero dei SPT. Una bassa vulnerabilità durante la crisi sembra essere associata positivamente alla capacità di riprendersi dopo lo shock. Al contrario, alti livelli di vulnerabilità durante la crisi sono associati a una capacità di auto-rinnovamento dei SPT. In particolare, è il caso delle regioni che mostrano una performance negativa rispetto alla media nazionale in entrambe le dimensioni della resilienza.

Riferimenti bibliografici

- Bailey, D., Turok, I. (2016), Editorial. Resilience revisited, *Regional Studies*, 50, 4: 557–560.
- Giustiniano L., Cantoni F. (2017), Between Sponge and Titanium: Designing micro and macro features for the resilient organization, in Boccardelli, P., Annosi, M.C., Brunetta, F., Magnusson, M. (a cura di) *Learning and Innovation in Hybrid Organizations*, London: Palgrave.

- Graziano P. (2014), Rischio, vulnerabilità e resilienza territoriale: il caso delle province italiane, in: Mazzola, F., Musolino, D., Provenzano, V. (a cura di) *Reti, nuovi settori e sostenibilità. Prospettive per l'analisi e le politiche regionali*, Milano: Franco Angeli.
- Graziano P., Rizzi P. (2016), Vulnerability and Resilience in the Local Systems: the case of Italian Provinces, *Science of the Total Environment*, 553: 211-222
- Lagravinese R. (2014), Crisi Economiche e Resilienza regionale, *Eyesreg*, 4, 2: 48-55.
- Martin R. (2012), Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks, *Journal of Economic Geography*, 12, 1: 1–32.
- Martin R. (2016), How regions react to recessions: resilience and the role of economic structure, *Regional Studies*, 50: 561–585.
- Martin R. Sunley P., (2015), On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation, *Journal of Economic Geography*, 15, 1: 1–42.
- Rizzi P., Graziano P., Dallara A. (2017), A capacity approach to territorial resilience: the case of European regions, *The Annals of Regional Science*, 60, 2:285-328.
- Seghezzi F., Tiraboschi M. (2018), Italy's Industry 4.0 Plan: An Analysis from a Labour Law Perspective, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 7, 1.

Capitale territoriale e vantaggio competitivo d'impresa: le province di Milano e Palermo a confronto

di

Valentina Morretta

In geografia economica si è spesso studiato il legame tra competitività aziendale e fattori di contesto territoriale (Malmberg e Maskell, 2018; Ferreira et al., 2017; Audretsch et al., 2015; Maskell e Malmberg, 1999; Porter, 1990). Concetti come distretti industriali, cluster, local milieu e, più recentemente, ecosistemi imprenditoriali (Ortega-Colomer et al 2016; Bagella e Becchetti, 2012; Aydalot e Keeble, 2018; Alvedalen e Boschma, 2017, Stam, 2015) rappresentano importanti contributi per comprendere in che modo la competitività delle imprese possa essere influenzata dal contesto locale in cui operano. Tuttavia, la maggior parte di queste teorie considerano soltanto alcuni aspetti del territorio, per esempio si concentrano sulle capacità relazionali dei diversi attori economici, e spesso non tengono conto della varietà di risorse che sono disponibili in diversi luoghi e che potrebbero essere simultaneamente importanti per la competitività (Capello e Camagni, 2013; Kitson et al., 2004).

Il concetto di capitale territoriale supera questa limitazione (EU, 1999; OECD, 2001; Camagni, 2008) considerando una vasta gamma di risorse del territorio, tangibili ed intangibili, come, per esempio, il capitale umano, sociale, culturale, istituzionale, naturale, artistico ed infrastrutturale, e soprattutto, ponendo enfasi sulla coesistenza e sulla complementarità di tali risorse come caratteristica distintiva dei diversi territori.

Uno studio condotto nel 2016¹ in due province italiane si è proposto di analizzare in che modo il capitale territoriale può diventare una fonte di vantaggio competitivo per le imprese. Lo studio si basa su un'analisi qualitativa di 26 aziende italiane che operano in tre settori: "Servizi di alloggio e ristorazione", "Manifattura" e "Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione". Le imprese sono state selezionate nelle province di Milano e Palermo che rappresentano due casi molto diversi tra loro in termini di prestazioni macro e microeconomiche (Creswell, 2003). L'analisi tematica delle interviste semi strutturate condotte con imprenditori e manager delle imprese svela tre importanti aspetti.

¹ Lo studio è stato realizzato nell'ambito del progetto di dottorato – Territorial capital and firm performance: evidence from Italian regions – condotto dall'autrice presso la Middlesex University, Londra (2017), con l'obiettivo di analizzare, mediante l'utilizzo di una metodologia mista, in che modo il capitale territoriale influenza le performance delle imprese.

(i) Rapporti indiretti e diretti tra territorio e imprese come fonte di vantaggio competitivo

L'analisi mostra il modo in cui il capitale territoriale diventa una fonte di vantaggio competitivo per le imprese, sia in termini di costo che di differenziazione, agendo indirettamente come esternalità territoriale e, in alcuni casi, diventando direttamente un 'core asset' dell'impresa. Nel primo caso, come teorizzato da Kitson et al. (2004), una vasta gamma di risorse che vanno dal capitale umano e creativo, alle infrastrutture, alle istituzioni, diventano tutte importanti esternalità territoriali a beneficio delle imprese locali. Per fare un esempio tra tanti, la provincia di Milano risulta estremamente attrattiva per le risorse umane qualificate provenienti da altre regioni e a volte anche dall'estero. La presenza di questo ricco capitale umano agevola le imprese nella fase di selezione del personale con un notevole risparmio dei costi di reclutamento. Nel secondo caso, le risorse territoriali acquisiscono direttamente un valore economico se trasformate in prodotti commerciabili (Camagni, 2008; Camagni e Capello, 2013), come nel caso di una impresa che sfrutta l'antica e rinomata tradizione della provincia di Palermo nella produzione agrumaria, acquisendo vantaggi di costo e differenziazione e una solida reputazione a livello nazionale e internazionale grazie alle caratteristiche del capitale naturale di cui può disporre.

(ii) L'interconnessione di diversi elementi del capitale territoriale sulla competitività aziendale

L'analisi delle interviste rivela inoltre come le risorse locali presenti in ciascuna provincia si accumulano nel tempo e nello spazio generando capitale territoriale seguendo un procedimento tacito e complesso. Le risorse locali sono infatti strettamente interconnesse e interdipendenti tra di loro e questo rende qualsiasi tentativo di costruire il capitale territoriale da zero, o di volerlo riprodurre con caratteristiche simili in luoghi diversi, un compito estremamente difficoltoso. Questa inimitabilità rappresenta una fonte di vantaggio competitivo a lungo termine per le imprese situate in ambienti più favorevoli che possono godere di un capitale territoriale più ricco e vibrante. Per esempio a Milano, il ricco capitale sociale, inteso come l'elevata propensione e la capacità degli attori economici del territorio di collaborare e cooperare, è fortemente favorito da una cultura locale aperta e dinamica e grazie allo scambio e alla contaminazione tra le imprese contribuisce, a sua volta, a stimolare il capitale creativo del territorio, con conseguenti ricadute positive sull'innovazione aziendale. Il capitale creativo facilita, a sua volta, l'accumulazione di capitale umano, in quanto i migliori talenti, che giungono da altre regioni Italiane sono attratti da questo contesto stimolante. Nella provincia di Palermo, la presenza di un ricco capitale naturale, artistico e culturale (mare, montagna, monumenti, tradizioni locali ecc.) contribuisce all'accumulazione del capitale creativo e umano nel territorio, stimolando, per esempio, la produzione di prodotti e servizi innovativi relativi al loro sfruttamento. Alcuni imprenditori inoltre affermano che queste risorse giocano un ruolo nell'attrarre talenti da altre regioni e ad arginare la 'fuga dei cervelli' verso il Nord. Tuttavia il debole capitale istituzionale incide negativamente, non solo sulla preservazione del capitale naturale ed artistico, ma anche sull'accumulazione del capitale infrastrutturale (p.es. telecomunicazioni e trasporti) e del capitale sociale,

per il fatto che le istituzioni si rapportano con gli imprenditori in maniera individuale piuttosto che in maniera sistemica. Il fragile capitale sociale basato soprattutto su relazioni di amicizia è, a sua volta, causato da una cultura e mentalità chiusa, restia alla collaborazione, e questo contribuisce negativamente all'accumulazione di capitale creativo che risulta infine molto poco stimolante con effetti negativi sulle imprese e così via. In definitiva, il capitale territoriale, dato la variabilità della sua composizione e natura tra le diverse province, data la sua scarsa imitabilità e riproducibilità dovuta al complesso processo di accumulazione delle risorse di cui è costituito, e data la sua capacità di favorire, o meno, le attività economiche, può spiegare le persistenti disparità territoriali esistenti tra le due province.

(iii) Risorse locali avanzate vs risorse locali ereditate

Infine, l'analisi identifica come le imprese della provincia di Milano beneficiano di un mix di "risorse avanzate", ovvero sviluppate attraverso investimenti a lungo termine sul territorio (Fahy, 2002), come il capitale sociale, creativo, una cultura imprenditoriale aperta e dinamica e la capacità di costruire infrastrutture efficienti. Al contrario, la provincia di Palermo è ricca di "risorse ereditate" (ovvero donate dalla natura o dagli avi come nel caso del capitale naturale e artistico), che possono diventare un'importante fonte di vantaggi di costo e di differenziazione per le imprese, in particolare nel settore turistico. Tuttavia, il semplice possesso di queste risorse ereditate non garantisce lo sviluppo di vantaggi competitivi (Sirmon et al. 2007; Barney e Arikan, 2001). Ad esempio, nonostante la bellezza del paesaggio e il ricco patrimonio artistico, naturale e culturale, il debole capitale sociale e istituzionale, la mancanza di adeguate infrastrutture di trasporto non consente agli imprenditori di sfruttare appieno il potenziale turistico della provincia né di avere performance superiori a quelle delle imprese di Milano. Pertanto, gli investimenti a lungo termine in risorse avanzate che appartengono alla sfera delle 'capacità' diventano essenziali per sostenere le imprese locali e realizzare pienamente il potenziale di sviluppo di ciascun luogo.

(iv) Conclusioni

Il capitale territoriale è una importante fonte di vantaggio competitivo in termini di costi e differenziazione agendo come esternalità territoriale o diventando un 'core asset' delle imprese. Le risorse locali sono altamente interconnesse tra loro, rendendo il capitale territoriale unico in ogni luogo e non facilmente imitabile, garantendo quindi vantaggi competitivi a lungo termine per le imprese che possono beneficiare della sua dotazione. Un mix di risorse locali avanzate, sviluppato attraverso investimenti a lungo termine, è più prezioso per le imprese rispetto alle risorse ereditate, donate dalla natura o dagli avi.

L'identificazione e l'analisi del capitale territoriale è importante sia per gli imprenditori che per i policy makers locali. Nel primo caso aiuta a comprendere meglio le conseguenze delle scelte di localizzazione e a selezionare le migliori strategie in ogni provincia e settore. Ad esempio, un'impresa può decidere di focalizzare la sua attività economica sullo sfruttamento di un determinato asset che è peculiare e unico del territorio come fanno alcune imprese operanti nel settore turistico a Palermo e nel digital

design a Milano. In alternativa, un'azienda può scegliere di de-territorializzare alcune delle sue attività per contrastare le debolezze territoriali o investire nello sviluppo interno di quelle risorse che sono scarsamente presenti nel contesto locale. È il caso, ad esempio, di un'impresa Palermitana operante nel settore ICT che ha deciso di aprire una filiale nel Regno Unito per tenersi aggiornata con prodotti e servizi all'avanguardia, sviluppando la creatività al di fuori del contesto poco stimolante e vibrante di Palermo.

Nel secondo caso l'analisi del capitale territoriale è importante per aiutare la politica locale a riconoscere le specificità di ciascun territorio, i punti di forza e debolezza, le potenzialità inesprese e conseguentemente progettare adeguate politiche di luogo termine per promuovere diversi settori economici all'interno di specifici contesti locali. Una serie di politiche a lungo termine, coordinate ed integrate che mirano ad arricchire in maniera complementare le risorse avanzate di capitale territoriale potrebbe quindi essere molto più efficace nel ridurre disparità territoriali persistenti rispetto a risposte politiche basate su interventi singoli e frazionati nel territorio.

Riferimenti bibliografici

- Audretsch D. B., Link A. N., Walshok M. L. (2015), *The Oxford handbook of local competitiveness*, Oxford: University Press.
- Alvedalen J., Boschma R. (2017), A critical review of entrepreneurial ecosystems research: towards a future research agenda, *European Planning Studies*, 25, 6: 887-903.
- Aydalot P., Keeble D. (2018), *High technology industry and innovative environments: the European experience*. Routledge.
- Bagella M., Becchett, L. (2012), *The competitive advantage of industrial districts: theoretical and empirical analysis*, Berlin: Springer Science & Business Media.
- Barney J. B., Arian A. M. (2001), The resource-based view: Origins and implications, in *The Blackwell Handbook of strategic management*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Camagni R. (2008), Regional competitiveness: Towards a concept of territorial capital, in Capello R. (a cura di) *Seminal Studies in Regional and Urban Economics*, Berlin: Springer.
- Camagni R., Capello R. (2013), Regional competitiveness and territorial capital: A conceptual approach and empirical evidence from the European Union, *Regional Studies*, 47, 9: 1383-1402.
- Creswell J. W. (2003), *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approach*, Washington: Sage publications.
- EU (1999), Territorial competitiveness. Creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience, *Rural Innovation Dossier*, 6, 1.
- Fahy J. (2002), A resource-based analysis of sustainable competitive advantage in a global environment, *International Business Review*, 11, 1: 57-77.
- Ferreira J. J., Fernandes C. I., Raposo M. L. (2017), The effects of location on firm innovation capacity, *Journal of the Knowledge Economy*, 8, 1: 77-96.
- Kitson M., Martin R., Tyler P. (2004), Regional competitiveness: An elusive yet key concept?, *Regional Studies*, 38, 9: 991-999.

- Maskell P., Malmberg A. (1999), The competitiveness of firms and regions 'Ubiquitification' and the importance of localized learning, *European Urban and Regional Studies*, 6, 1: 9-25.
- Malmberg A., Maskell P. (2018), *Localised capabilities and industrial competitiveness. In Voices from the North*, Washington: Routledge.
- OECD (2001), *Territorial outlook*, OECD Publications Service.
- Ortega-Colomer F. J., Molina-Morales F. X., Fernández de Lucio I. (2016), Discussing the concepts of cluster and industrial district, *Journal of technology management & innovation*, 11, 2: 139-147.
- Porter M. E. (1990), The competitive advantage of nations, *Harvard business review*, 68, 2: 73-93.
- Sirmon D. G., Hitt M. A., Ireland R. D. (2007), Managing firm resources in dynamic environments to create value: Looking inside the black box, *Academy of management review*, 32, 1: 273-292.
- Stam E. (2015), Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique, *European Planning Studies*, 23, 9: 1759-1769.

Dispersione urbana ed entrate dei comuni italiani: un'analisi empirica

di

Angela S. Bergantino, Università degli studi di Bari "Aldo Moro", Dipartimento di Economia, Management e Diritto d'Impresa

Giuseppe Di Liddo, Università degli studi di Bari "Aldo Moro", Dipartimento di Economia, Management e Diritto d'Impresa

Francesco Porcelli, SOSE s.p.a. e University of Warwick (CAGE)

A partire dagli anni '90 il fenomeno dell'espansione urbana verso le zone periferiche (Brueckner, 2000) ha costituito uno dei più evidenti cambiamenti che ha interessato un numero crescente di città Italiane. Studi recenti dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) mostrano che in Italia, nel periodo 2000-2006, le aree periferiche e suburbane sono cresciute quattro volte più velocemente dei centri urbani. In generale, in tutta Europa, nonostante le aree urbane coprano solo il 4% della superficie (il 5% in Italia), la loro dispersione comporta che almeno un quarto del territorio sia direttamente coinvolto da un uso "urbano" (ISPRA, 2013).

I dati forniti dal Land Use and Cover Area frame Survey di Eurostat (Eurostat, 2013) mostrano che il 7,8% del suolo italiano è interessato dal fenomeno dell'antropizzazione (edifici, strade, case, ferrovie, miniere ecc.) a fronte di una media europea del 4,6%. L'Italia si posiziona al quinto posto in Europa dopo Malta (32,9%), Belgio (13,4%), Paesi Bassi (12,2%) e Lussemburgo (11,9%).

La crescita delle aree periferiche non è l'unico elemento caratterizzante il fenomeno della dispersione urbana o "urban sprawl". Quest'ultimo è un fenomeno più complesso, determinato da nuove tendenze nei criteri di insediamento nati dal desiderio delle famiglie di vivere nelle campagne circondate dal verde, spesso in seconde case su lotti edificabili economici. Questa nuova forma di crescita urbana, avvenuta soprattutto in Europa e Nord America (Jaeger et al., 2010), è stata identificata come un processo di invasione degli spazi verdi e delle aree che una volta erano a bassa densità di popolazione (Altinok e Cengiz, 2008).

Gli effetti dello "urban sprawl" sono ben noti e includono l'abbassamento della produttività delle aree agricole (Rovai et al., 2010), un elevato livello di inquinamento dell'aria generato dall'eccessivo utilizzo dell'automobile e dalla conseguente congestione del traffico stradale (Camagni et al., 2002; Travisi et al. 2010). Un chiaro esempio di "sistema" di aree urbane disperse (Calafati, 2003) è dato dalle aree urbane della pianura padana che ormai sono caratterizzate da una complessa rete di centri medio-piccoli ma strettamente interconnessi (Turri, 1990; 2004).

Tale fenomeno può avere effetti anche sui principali aggregati della finanza pubblica locale, a causa dell'aumento dei costi di fornitura dei servizi pubblici locali dovuti al mancato sfruttamento delle economie di scala che spesso li caratterizzano. La bassa

densità abitativa, infatti, richiede notevoli investimenti per estendere le infrastrutture di base a grandi distanze dal centro urbano per raggiungere un numero relativamente basso di residenti (Carruthers, 2002; Carruthers e Ulfarsson, 2003; 2008).

La dispersione urbana può avere un impatto notevole anche sulle entrate locali. Infatti, con lo sviluppo di nuove aree abitate, possono aumentare le entrate comunali associate alle concessioni edilizie e alle imposte sugli immobili di nuova costruzione (Wassmer, 2002; Paulsen, 2013; Brandt, 2014) da un lato, per un altro verso potrebbe aumentare lo sforzo fiscale richiesto ai cittadini per coprire i maggiori costi derivanti dal più alto livello di dispersione urbana. Sulla base delle ricerche effettuate (citarne alcune), tuttavia, non sembra esistere ancora una letteratura empirica che approfondisce la relazione tra urban sprawl e fiscalità locale.

La presente analisi mira ad approfondire le conoscenze sul legame tra espansione urbana ed entrate fiscali locali considerando la totalità dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario. Nell'analisi empirica verrà usato, a fianco dei tradizionali indici forniti dall'ISPRA, una nuova misura di dispersione urbana "relativa" all'attività economica presente nelle singole municipalità. Tale nuova misura, denominata Relative Measure of Urban Sprawl (RMUS), permette di ovviare ad alcuni problemi causati dall'utilizzo delle misure tradizionali che spesso sono correlate al livello di attività economica presente sul territorio (Bergantino et al., 2018). L'utilizzo di tale indicatore costituisce il principale elemento di novità della presente analisi dal punto di vista metodologico, mentre l'utilizzo di un campione costituito da tutti i comuni italiani ne sostanzia i risultati dal punto di vista delle implicazioni di policy. Come ulteriore contributo, da ultimo, il lavoro mette in relazione la dispersione urbana con il livello di sforzo fiscale delle entrate tributarie per i comuni italiani.

(i) Misure di dispersione urbana

Nell'analisi che segue si utilizzano quattro diversi indicatori del grado di urban sprawl basati su immagini da satellite (ISPRA, 2018). Tra questi ritroviamo due indicatori di densità quali l'Edge Density (ED), che descrive la frammentazione del paesaggio attraverso la densità dei margini del territorio urbanizzato (rapporto tra la somma totale dei perimetri dei poligoni delle aree costruite e la loro superficie) e l'Index of Urban Dispersion (IUD) che misura l'apporto tra aree ad alta e bassa densità. I due indicatori di densità sono accompagnati da altri due indicatori di diffusione, il Largest Class Patch Index (LCPI), ovvero l'ampiezza percentuale del poligono di area costruita di dimensioni maggiori e il Remaining Mean Patch Size (RMPS), che misura l'ampiezza media dei poligoni residui, escluso quello maggiore, valutando così la diffusione delle città attorno al nucleo centrale.

Questi quattro indicatori di densità (o dispersione) basati su immagini cartografiche da satellite generano vari problemi nell'utilizzo per analisi empiriche, principalmente associati all'esatta definizione delle aree urbane (Sutton, 2003). Un'alternativa a tali misure possono essere le immagini da satellite fornite dal US Defense Meteorological Satellite Program's Operational Linescan System (DMSP OLS) in merito all'intensità della luminosità notturna del territorio, che però pongono altri problemi legati alla correlazione con le variabili socioeconomiche che caratterizzano le aree urbanizzate

(Sutton, 2003). Tale correlazione tra la luminosità notturna delle aree urbane e i principali indicatori di sviluppo economico (indicatori di sviluppo umano o prodotto interno lordo) è stata dimostrata da una serie di studi empirici (Bruederle e Hodler, 2018) e non rende direttamente utilizzabili queste immagini come misura della dispersione urbana: il rischio è di confondere l'intensità luminosa dovuta all'espansione territoriale con l'intensità luminosa dovuta allo sviluppo economico.

La RMUS ovvia a questi problemi in quanto, pur essendo anch'essa una misura basata sulla luminosità dei nuclei urbani catturata dalle immagini notturne via satellite, nella sua misurazione basata su tecniche econometriche si è tenuto conto solo di quella parte della luminosità notturna che non è dovuta alle caratteristiche socioeconomiche e morfologiche del territorio (Bergantino et al., 2018). Nelle analisi empiriche i valori della RMUS sono stati standardizzati per ottenere un indice di media pari a zero e deviazione standard pari ad uno.

(ii) Analisi empirica

La strategia empirica consiste nella stima di due funzioni di entrata separate per il gettito delle entrate tributarie e per lo sforzo fiscale. Quest'ultimo è ottenuto come differenza tra il gettito delle entrate tributarie e la capacità fiscale dei comuni italiani (dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze). La capacità fiscale rappresenta il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, data la base imponibile e l'aliquota legale standard.

In termini generali la funzione di entrata assume la forma:

$$r = f(B, P, G, s) \quad (1)$$

Nell'equazione (1) la variabile dipendente (r) rappresenta le entrate tributarie o lo sforzo fiscale, a seconda del modello econometrico utilizzato. Tra le variabili esplicative ritroviamo variabili riconducibili alle basi imponibili (B); variabili che catturano le preferenze locali (P) come, ad esempio, la struttura della popolazione per classi d'età; variabili legate alla struttura geografica del territorio (G). Infine il vettore s rappresenta la misura di dispersione o densità utilizzata di volta in volta nelle diverse specificazioni. La specificazione lineare del modello econometrico è riportata nell'equazione (2) in cui è esplicitata la componente idiosincratca dell'errore ε_i e le variabili monetarie sono espresse in termini logaritmici in modo da ridurre i problemi legati all'eteroschedasticità:

$$\ln r_i = \beta \ln B_i + \gamma \ln P_i + \delta \ln G_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

Le statistiche descrittive sono riportate nella tabella 1. I dati sulle variabili di categoria B e r sono forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), i dati sulle variabili G dall'ISTAT, quelli sulle variabili P dall'ISTAT e quelli sulle misure di dispersione sono tratti da ISPRA (2018) e Bergantino et al. (2018).

I risultati delle stime puntuali dei coefficienti del modello sono riportati nelle tabelle 2 e 3 considerando come variabile dipendente, rispettivamente, il gettito storico e lo sforzo fiscale relativo alle entrate tributarie. In entrambi i casi è stato utilizzato uno stimatore OLS con errori robusti per l'eteroschedasticità. Il riferimento temporale delle stime è il

2012, prima annualità per la quale si è proceduto al calcolo della capacità fiscale delle entrate tributarie proprie dei comuni italiani.

Tabella 1: Statistiche descrittive (2012)

Categoria	Variabile	N	Media	Dev. St.	Min	Max
B	Capacità fiscale Euro procapite	6.457	567,68	326,95	41,80	6161,622
B	Reddito totale Euro procapite	6.457	12.091,02	3.045,60	850,94	47613,531
B	Valore immobili residenziali Euro/mq	6.442	1.096,26	559,94	0	11.217,79
G	Popolazione	6.457	7.641,85	43.017,50	31	2.614.263,00
G	Scala Altimetrica, 1 = bassa	6.457	2,93	1,54	1	5
G	Rischio sismico, 1 = basso	6.457	2,73	1,24	1	5
G	Grado montanità, 1 = basso	6.457	1,89	0,95	1	3
P	Turnout elettorale %	6.436	74,93	9,52	25,08	100
P	Sindaco di sinistra	6.426	0,09	0,29	0	1
P	Sindaco di destra	6.426	0,1	0,29	0	1
P	Sindaco lista civica	6.426	0,25	0,43	0	1
P	Rapporto famiglie/popolazione	6.457	0,4	0,16	0	5,34
P	Popolazione under 14 %	6.457	13,1	2,72	0	23,72
P	Popolazione over 65 %	6.457	22,85	5,8	5,71	62,64
r	Entrate tributarie Euro procapite	6.457	451,536	321,501	35,361	10145,112
r	Entrate extratributarie Euro procapite	6.457	223,093	311,971	7,371	9075,083
s	RMUS	6.430	0	0,64	-7,68	31,32
s	LCPI	6.457	66,52	24,53	0	100
s	ED	6.457	594,06	250,72	39,98	1.952,38
s	RMPS	6.457	4,06	4,13	0	57,08
s	IUD	6.457	77,46	34,4	0	100

Guardando ai risultati delle stime ottenute utilizzando le entrate tributarie come variabile dipendente (tabella 2) possiamo notare che, tra gli altri, i coefficienti stimati associati al valore degli immobili e ai redditi sono statisticamente significativi ed hanno segno positivo, come atteso. I coefficienti associati alla popolazione under 14 sono negativi e statisticamente significativi. Inoltre, i comuni con amministrazioni di destra e amministrati da liste civiche registrano maggiori entrate tributarie.

Riguardo alle stime dei coefficienti associati alle misure di urban sprawl, i risultati ottenuti usando gli indicatori dell'ISPRA non sono robusti. I segni dei coefficienti associati alle misure di densità e quelli delle misure di frammentazione sono discordanti. Il coefficiente associato alla variabile RMUS non è statisticamente significativo. Per questo motivo è interessante guardare ai risultati ottenuti utilizzando come variabile dipendente lo sforzo fiscale, cioè la quota di entrate che eccede la capacità fiscale (tabella 3). Si può notare come, in questo caso, le stime dei coefficienti associati gli indicatori forniti dall'ISPRA e alle restanti variabili di contesto siano in linea con quelle sulle entrate tributarie, seppur con diversi gradi di significatività statistica. Il coefficiente associato alla variabile RMUS è invece positivo e statisticamente significativo.

Tabella 2: Stimatore OLS. Regressione. Variabile dipendente: logaritmo dell'ammontare delle entrate tributarie

	1	2	3	4	5
Turnout elettorale %	0,000435 (-0,001)	0,000401 (-0,001)	0,000296 (-0,001)	0,000476 (-0,001)	0,000341 (-0,001)
Sindaco di sinistra	0,012308 (-0,02)	0,015382 (-0,019)	0,011302 (-0,019)	0,016169 (-0,019)	0,018472 (-0,02)
Sindaco di destra	0,033102* (-0,018)	0,035200** (-0,018)	0,034540* (-0,018)	0,034982* (-0,018)	0,038090** (-0,018)
Sindaco lista civica	0,031844*** (-0,012)	0,033484*** (-0,012)	0,030366** (-0,012)	0,032639*** (-0,012)	0,031569*** (-0,012)
Rapporto famiglie/popolazione	0,132976*** (-0,031)	0,130267*** (-0,031)	0,134218*** (-0,031)	0,133269*** (-0,031)	0,134565*** (-0,031)
Popolazione (Log)	0,517306*** (-0,037)	0,516450*** (-0,036)	0,512340*** (-0,036)	0,521561*** (-0,036)	0,517075*** (-0,036)
Popolazione under 14 %	-0,035053*** (-0,003)	-0,034626*** (-0,003)	-0,035757*** (-0,003)	-0,034984*** (-0,003)	-0,035007*** (-0,003)
Popolazione over 65 %	-0,001885 (-0,002)	-0,001573 (-0,002)	-0,001748 (-0,002)	-0,001401 (-0,002)	-0,001342 (-0,002)
Reddito totale Euro (Log)	0,428009*** (-0,035)	0,428421*** (-0,035)	0,425653*** (-0,035)	0,415161*** (-0,035)	0,426570*** (-0,035)
Piemonte	-0,050296 (-0,038)	-0,054383 (-0,038)	-0,037305 (-0,038)	-0,04473 (-0,038)	-0,044904 (-0,038)
Lombardia	-0,043726 (-0,035)	-0,04144 (-0,034)	-0,054218 (-0,035)	-0,045088 (-0,034)	-0,040348 (-0,035)
Veneto	-0,001424 (-0,034)	-0,010957 (-0,034)	0,018233 (-0,034)	-0,002193 (-0,033)	-0,001412 (-0,034)
Liguria	0,088508* (-0,046)	0,080016* (-0,046)	0,085000* (-0,046)	0,087715* (-0,046)	0,088394* (-0,046)
Emilia-Romagna	0,062567* (-0,037)	0,05024 (-0,037)	0,086297** (-0,038)	0,061348* (-0,037)	0,061125* (-0,037)
Toscana	0,032753 (-0,039)	0,015684 (-0,04)	0,060711 (-0,04)	0,032607 (-0,039)	0,029906 (-0,039)
Umbria	0,161794*** (-0,048)	0,150348*** (-0,048)	0,168601*** (-0,048)	0,152981*** (-0,047)	0,158708*** (-0,048)
Marche	-0,021187 (-0,036)	-0,033205 (-0,036)	-0,012067 (-0,036)	-0,027576 (-0,036)	-0,0207 (-0,036)
Lazio	-0,005043 (-0,038)	-0,013004 (-0,038)	0,009563 (-0,039)	0,001221 (-0,038)	0,0011 (-0,038)
Abruzzo	0,162792*** (-0,031)	0,154730*** (-0,031)	0,168733*** (-0,031)	0,161131*** (-0,031)	0,164739*** (-0,031)
Molise	-0,084577** (-0,039)	-0,085525** (-0,039)	-0,086436** (-0,039)	-0,082978** (-0,039)	-0,080747** (-0,039)
Campania	0,108902*** (-0,026)	0,106344*** (-0,026)	0,133261*** (-0,027)	0,113121*** (-0,026)	0,110767*** (-0,026)
Puglia	0,292558*** (-0,034)	0,290790*** (-0,034)	0,300123*** (-0,034)	0,297483*** (-0,034)	0,295267*** (-0,034)
Basilicata	-0,074268* (-0,039)	-0,075676* (-0,039)	-0,071943* (-0,039)	-0,073448* (-0,039)	-0,074689* (-0,039)
Zona altimetrica, 1 = bassa	0,015306*** (-0,005)	0,015296*** (-0,005)	0,017873*** (-0,005)	0,016374*** (-0,005)	0,014497*** (-0,005)
Rischio sismico, 1 = basso	-0,003879 (-0,008)	-0,003773 (-0,008)	-0,003405 (-0,008)	-0,003083 (-0,008)	-0,003431 (-0,008)
Grado montanità, 1 = basso	0,007783 (-0,008)	0,007254 (-0,008)	0,009667 (-0,008)	0,008456 (-0,008)	0,00855 (-0,008)
Valore immobili residenziali Euro/mq (Log)	0,490895*** (-0,018)	0,495651*** (-0,018)	0,488246*** (-0,018)	0,493960*** (-0,018)	0,494533*** (-0,018)
RMUS	0,003199 (-0,005)				
LCPI		-0,017600*** (-0,005)			
ED			-0,025029*** (-0,007)		
RMPS				0,032318*** (-0,005)	
IUD					0,012858** (-0,005)
Constant	-0,621399** (-0,312)	-0,659623** (-0,311)	-0,527108* (-0,313)	-0,478403 (-0,311)	-0,630254** (-0,311)
Osservazioni	6.399	6.399	6.399	6.399	6.399
R quadro	0,929	0,93	0,93	0,93	0,93
Standard error in parentesi					
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					

(iii) Conclusioni

Questo lavoro ha mostrato come, una volta depurati gli effetti dello sviluppo economico locale, sembra esistere un legame positivo tra lo urban sprawl e sforzo fiscale a livello comunale: i comuni con livelli più elevati di dispersione urbana tendono a sfruttare più intensamente le basi imponibili locali per far fronte alle maggiori spese causate dalla più elevata dispersione dei nuclei abitativi.

Questo risultato pone le basi, quindi, per una più ampia indagine su come la dispersione urbana possa riflettersi criticamente sui bilanci locali e e dunque offrire suggerimenti di policy su un ambito poco studiato tradizionale che ha teso a confinare il fenomeno della dispersione urbana ai margini delle politiche del territorio e di spesa.

Inoltre, dal punto di vista metodologico, la mancanza di robustezza delle stime ottenute utilizzando i tradizionali indicatori di dispersione o densità conferma i limiti del loro impiego nelle analisi econometriche e l'esigenza di indicatori più appropriati, come quelli proposti da Bergantino et al. (2018).

Tabella 3: Stimatore OLS. Regressione. Variabile dipendente: logaritmo dell'ammontare dello sforzo fiscale

	1	2	3	4	5
Turnout elettorale %	0,000956 (-0,002)	0,000742 (-0,002)	0,000389 (-0,002)	0,000722 (-0,002)	0,001151 (-0,002)
Sindaco di sinistra	0.212914*** (-0,074)	0.219677*** (-0,074)	0.215903*** (-0,074)	0.222288*** (-0,074)	0.184939*** (-0,075)
Sindaco di destra	0,117547 (-0,074)	0,120514 (-0,074)	0,125711* (-0,074)	0,122094 (-0,074)	0,087415 (-0,075)
Sindaco lista civica	0,025492 (-0,048)	0,019984 (-0,048)	0,01637 (-0,048)	0,021795 (-0,048)	0,021348 (-0,048)
Rapporto famiglie/popolazione	0,217163 (-0,135)	0.227745* (-0,135)	0.224620* (-0,135)	0.223973* (-0,135)	0,219436 (-0,134)
Popolazione (Log)	0.711426*** (-0,149)	0.672667*** (-0,148)	0.666641*** (-0,148)	0.677501*** (-0,148)	0.662576*** (-0,148)
Popolazione under 14 %	-0.040314*** (-0,014)	-0.041100*** (-0,014)	-0.042961*** (-0,014)	-0.040616*** (-0,014)	-0.040645*** (-0,014)
Popolazione over 65 %	0.018123*** (-0,007)	0.017602** (-0,007)	0.018644*** (-0,007)	0.018165*** (-0,007)	0.014463** (-0,007)
Reddito totale Euro (Log)	0,103721 (-0,143)	0,143306 (-0,142)	0,124718 (-0,142)	0,136902 (-0,143)	0,162847 (-0,142)
Piemonte	-0.554413*** (-0,15)	-0.570344*** (-0,15)	-0.536995*** (-0,15)	-0.571157*** (-0,15)	-0.605117*** (-0,15)
Lombardia	-0.429450*** (-0,136)	-0.452440*** (-0,136)	-0.488495*** (-0,136)	-0.447006*** (-0,136)	-0.474766*** (-0,135)
Veneto	-0.510534*** (-0,14)	-0.524109*** (-0,141)	-0.476360*** (-0,142)	-0.529487*** (-0,14)	-0.532175*** (-0,14)
Liguria	-0.726269*** (-0,181)	-0.735666*** (-0,181)	-0.764695*** (-0,181)	-0.741620*** (-0,181)	-0.746430*** (-0,181)
Emilia-Romagna	-0.510254*** (-0,146)	-0.517829*** (-0,147)	-0.446452*** (-0,149)	-0.527994*** (-0,146)	-0.521961*** (-0,146)
Toscana	-0.264901* (-0,149)	-0.271587* (-0,15)	-0.194883 (-0,152)	-0.285740* (-0,149)	-0.268519* (-0,148)
Umbria	-0,183656 (-0,171)	-0,188027 (-0,172)	-0,177377 (-0,171)	-0,201125 (-0,171)	-0,184108 (-0,171)
Marche	-0,049297 (-0,135)	-0,052964 (-0,136)	-0,037122 (-0,135)	-0,064184 (-0,135)	-0,06805 (-0,135)
Lazio	-0,084074 (-0,149)	-0,083977 (-0,149)	-0,049418 (-0,15)	-0,089371 (-0,149)	-0,125773 (-0,149)
Abruzzo	0,068471 (-0,116)	0,066453 (-0,116)	0,079149 (-0,116)	0,059583 (-0,116)	0,045828 (-0,116)
Molise	-0,21284 (-0,145)	-0,219784 (-0,145)	-0,225428 (-0,145)	-0,21808 (-0,145)	-0,248502* (-0,145)
Campania	-0,042956 (-0,098)	-0,038847 (-0,098)	0,035609 (-0,102)	-0,03996 (-0,098)	-0,052457 (-0,098)
Puglia	-0,151495 (-0,131)	-0,15221 (-0,131)	-0,136215 (-0,131)	-0,152575 (-0,131)	-0,166218 (-0,131)
Basilicata	-0,057458 (-0,16)	-0,063539 (-0,16)	-0,053235 (-0,16)	-0,066394 (-0,16)	-0,061464 (-0,16)
Zona altimetrica, 1 = bassa	0,022324 (-0,021)	0,021961 (-0,021)	0,029742 (-0,021)	0,022321 (-0,021)	0,027716 (-0,021)
Rischio sismico, 1 = basso	0,009062 (-0,031)	0,009042 (-0,031)	0,00899 (-0,031)	0,009158 (-0,031)	0,007388 (-0,031)
Grado montanità, 1 = basso	0.061650* (-0,033)	0.065225** (-0,033)	0.072345** (-0,033)	0.064782* (-0,033)	0.059560* (-0,033)
Valore immobili residenziali Euro/mq (Log)	0.646948*** (-0,071)	0.639698*** (-0,072)	0.640527*** (-0,071)	0.645382*** (-0,071)	0.617355*** (-0,072)
RMUS	0.048705*** (-0,017)				
LCPI		0,017518 (-0,02)			
ED			-0.086535*** (-0,031)		
RMPS				0,006593 (-0,021)	
IUD					-0.082966*** (-0,021)
Constant	0,706982 (-1,259)	0,419241 (-1,256)	0,753585 (-1,262)	0,43653 (-1,262)	0,378259 (-1,254)
Osservazioni	4.288	4.288	4.288	4.288	4.288
R quadro	0,491	0,49	0,491	0,49	0,492
Standard error in parentesi					
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					

Riferimenti bibliografici

Altinok E., Cengiz H. (2008), The effects of Urban Sprawl on Spatial Fragmentation and Social Segregation in Instabul, *44th ISOCARP Congress*.

Bergantino A.S., Di Liddo G., Porcelli F. (2018), A relative measure of urban sprawl for Italian municipalities using satellite Light Images, *Applied Economics* (Forthcom.).

- Brandt N. (2014), Greening the Property Tax, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 17, OECD Publishing.
- Brueckner J.K. (2000), Urban sprawl: diagnosis and remedies, *International Regional Science Review* 23, 2: 160-171.
- Bruederle A., Hodler R. (2018), Nighttime lights as a proxy for human development at the local level, *PLoS ONE* 13, 9.
- Calafati A.G. (2003), Economia della città dispersa, *Economia Italiana*, 1: 215-230.
- Camagni R., Gibelli M.C. e Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze: Alinea.
- Carruthers J.I. (2002), The impacts of state growth management programmes: A comparative analysis, *Urban Studies*, 39: 1956–1982.
- Carruthers J.I., Ulfarsson G.F. (2003), Urban sprawl and the cost of public services, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30: 503–522.
- Carruthers J.I., Ulfarsson G.F. (2008), Does smart growth matter to public finance?, *Urban Studies*, 45: 1791–1823.
- ISPRA (2013), *Annuario dei dati ambientali, edizione 2012*. Roma: ISPRA.
- ISPRA (2018), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Rapporto ISPRA n.288.
- Jaeger J.A.G., Bertiller R., Schwick C., Cavens D., Kienast F. (2010), Urban permeation of landscape and sprawl per capita: New measures of urban sprawl, *Ecological Indicators*, 10: 427-441.
- Paulsen K. (2013), The Effects of Land Development on Municipal Finance, *Journal of Planning Literature* 29, 1: 20-40.
- Travisi C.M., Camagni R., Nijkamp P. (2010), Impacts of urban sprawl and commuting: a modelling study for Italy, *Journal of Transport Geography*, 18, 3: 382-392.
- Turri E. (1990), *Semiologia del paesaggio italiano*, Milano: Longanesi.
- Turri E. (2004), *La megalopoli padana*, Venezia: Marsilio Editore.
- Wassmer R.W. (2002), Fiscalisation of Land Use, Urban Growth Boundaries and Non-central Retail Sprawl in the Western United States, *Urban Studies*, 39, 8: 1307-1327.

Attrattività territoriale e apporto delle migrazioni interne nelle Marche e in Trentino-Alto Adige¹

di

Sergio Pollutri, Istat, DIRM-RMF sede Marche e O.F.I. in provincia di Macerata [3]

Barbara Vallesi, Istat, DIRM-RMF sede Marche e O.F.I. in provincia di Macerata [3]

(i) Introduzione e metodologia

L'attrattività di un territorio è la capacità d'attrarre e trattenere stabilmente quanta più popolazione possibile mentre per le persone (soprattutto quelle di nazionalità straniera più "dinamiche" negli spostamenti residenziali) emigrare significa acquisire nuove potenzialità di lavoro e di vita in spazi e città diverse.

Questa capacità, va relazionata con una dinamica demografica in diminuzione in molte aree del Paese, quindi i flussi in entrata e in uscita delle popolazioni residenti italiane e straniere vanno elaborati ed analizzati congiuntamente affinché si possano individuare: a) le aree maggiormente attrattive, b) l'entità e la qualità dei flussi migratori interni che costituiscono nel loro insieme un "popolo migrante".

Il "popolo migrante", individuato partendo dalla rilevazione sulle Iscrizioni/cancellazioni anagrafiche per trasferimenti di residenza all'interno del confine italiano, appare dunque il risultato d'un ventaglio di spostamenti di persone molto diverse fra loro: da un lato, si qualifica in una dimensione di marginalità, sacrificio, svantaggio e progressiva emancipazione, dall'altro viene valorizzato per l'influsso di questi movimenti nei territori (di partenza/arrivo), ossia modificazione/costruzione di habitat, stimolo e rinascita d'aree in declino e/o in crisi, inserimento in nuove abitudini e culture in fusione/contrasto con quelle già presenti (Colucci e Gallo, 2016).

Il presente studio, stimolato dall'attività dell'Osservatorio sul Fenomeno Immigrazione provincia di Macerata, analizza e confronta valori e indicatori statistici sulle mobilità delle popolazioni di nazionalità italiana e straniera in Trentino-Alto Adige/Südtirol e nelle Marche: due regioni differenti, sia territorialmente, sia demograficamente, che "costringono" la ricerca di fattori comuni e confrontabili, in grado di sintetizzare e superare le eterogeneità esistenti che potrebbero limitare l'efficacia delle analisi.

Il livello territoriale scelto è il Sistema locale del lavoro (SLL)², per rendere più comparabili le due regioni, focalizzando le aree che richiamano maggiormente famiglie e persone.

¹ Le opinioni espresse in questo lavoro sono quelle degli autori e non impegnano la responsabilità dell'istituzione a cui appartengono.

Prima si analizzeranno le variazioni temporali quantitative delle due popolazioni residenti, poi le direzioni dei flussi migratori e le caratteristiche del “popolo migrante” (anche le componenti giovanili e in età lavorativa), quindi l’apporto positivo o negativo e l’attrattività territoriale.

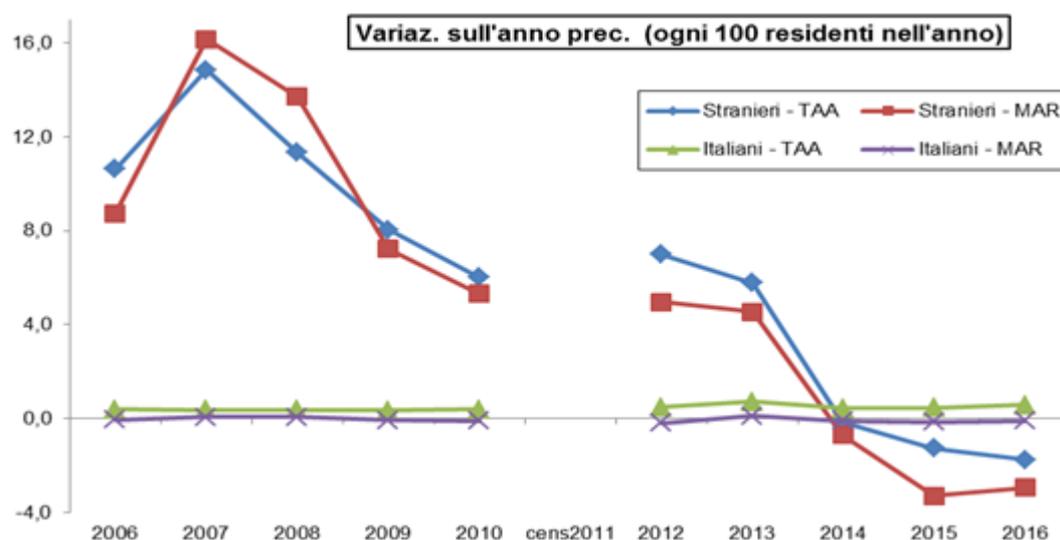
I flussi migratori interni misurano la capacità d’un territorio d’attrarre segmenti di popolazione, probabilmente poco inseriti o soddisfatti delle realtà di partenza, ma desiderosi di migliorare il proprio status economico e sociale, pronti a cogliere quelle opportunità offerte dalle aree geografiche di destinazione. Si utilizzeranno i bilanci della popolazione residente (totale e straniera, periodo 2005-2016) e i dati elementari sulle iscrizioni e cancellazioni dalle anagrafi comunali.

Il SLL come unità territoriale minima d’analisi, delinea aree con dimensioni più congrue ed efficaci in cui l’attrattività migratoria può descrivere meglio anche lo specifico tessuto economico e sociale poiché, ponendosi come “corpo intermedio” fra le suddivisioni “standard”, realizza un “insieme fisico” ottimale basato su elementi simili nel contesto regionale.

(ii) Dati demografici a confronto

Nel periodo di riferimento la popolazione italiana rimane stabile nelle due regioni (valori più alti nella regione alpina) mentre, con percentuali diverse, la popolazione straniera aumenta; tuttavia dal 2014, anche gli stranieri diminuiscono, in particolare nelle Marche.

Figura 1: Popolazione residente – serie storica 2006-2016

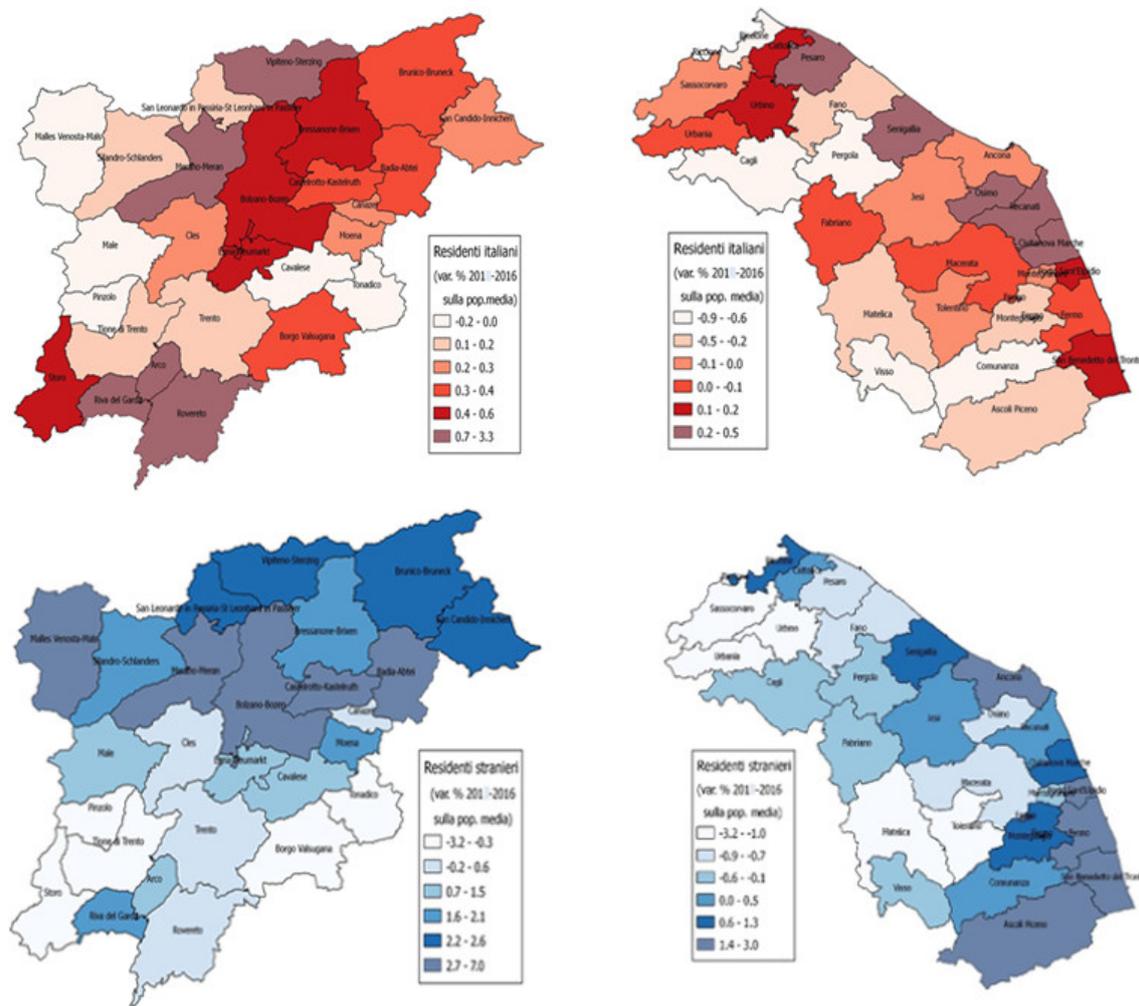


La Figura 2 mostra la forte attrattività esercitata dal Trentino-Alto Adige/Südtirol (poche le aree con valori inferiori allo zero) mentre nelle Marche sono soprattutto le zone

² Nel paper, gli SLL sono individuati anche secondo alcune caratteristiche socio-demografiche e culturali (“Istat, 2015, p. 43 e 232”).

costiere che mantengono tendenzialmente stabile la popolazione, segnalando una scarsa crescita, anche in presenza di flussi migratori sostenuti.

Figura 2: Popolazione residente nei SLL, per cittadinanza – variazioni % 2011-2016
2006-2016



(iii) La mobilità interna

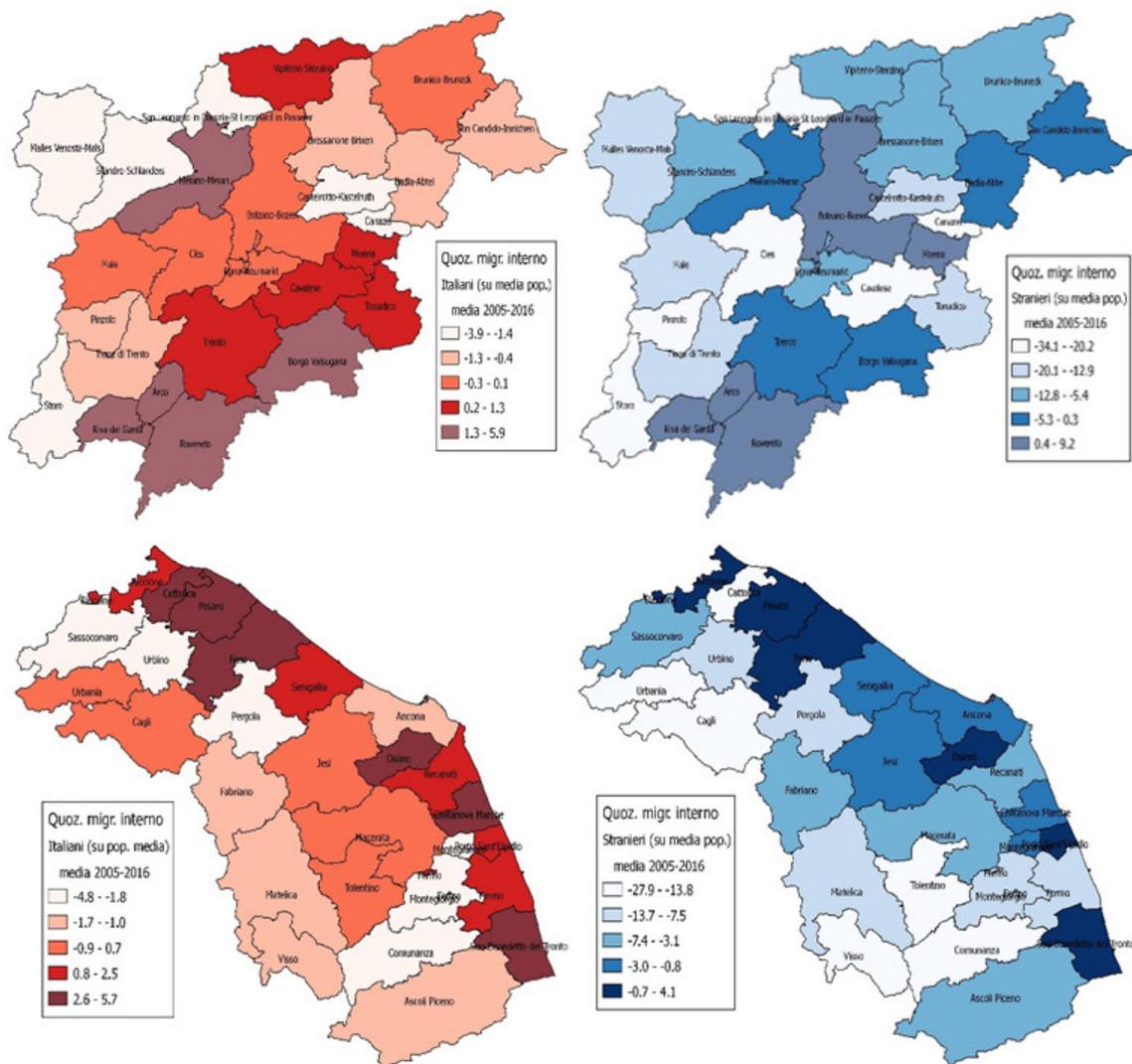
La mobilità interna di medio-lungo periodo incide diversamente nelle popolazioni italiana e straniera.

L'analisi sulle dinamiche regionali per provenienza/destinazione degli spostamenti (migrazione intra-regionale vs. interregionale) serve a far emergere l'andamento complessivo della distribuzione per SLL. Nella regione alpina, il quoziente, positivo fino al 2012, ha valori più elevati per la popolazione straniera e diminuisce negli anni successivi (in modo contenuto per i cittadini italiani, più repentino ed elevato per quelli stranieri): qualunque siano le destinazioni dei flussi, i cittadini stranieri sembrano più reattivi al mutare delle condizioni nel territorio.

La regione adriatica risulta "attraente", nonostante i flussi verso altri territori, poiché l'emigrazione compensa i movimenti in arrivo: i residenti italiani registrano tassi

migratori positivi, seppure bassi, mentre i tassi dei cittadini stranieri sono tendenzialmente decrescenti e dal 2008 non torneranno più positivi.

Figura 3: Quozienti migratori interni dei SLL (ogni mille abitanti), per cittadinanza. Medie 2005-2016



Quindi le Marche, oltre ad avere una minore attrattività rispetto al Trentino-Alto Adige/Südtirol, sembra risultare una “regione di passaggio”, in particolare per la componente straniera probabilmente alla ricerca d’una sistemazione migliore.

I quozienti migratori medi per SLL dei residenti nella regione alpina mostrano, per gli Italiani, incrementi positivi in quasi la metà dei Sistemi, con valori più alti nelle aree della provincia trentina. Per gli stranieri, solo un SLL su cinque ha incrementi positivi (ed in parte coincidenti) come quelli dei residenti italiani (Riva del Garda, Arco e Rovereto) mentre quozienti negativi elevati si riscontrano in appena quattro SLL.

Anche nella Marche i quozienti migratori degli Italiani risultano positivi in quasi il 50% dei SLL, collocati soprattutto nella fascia costiera mentre quasi tutte le aree

dell'entroterra hanno tassi negativi; per i residenti stranieri, i quozienti sono positivi solo in quattro SLL: Osimo, Fano, Porto Sant'Elpidio e Riccione.

L'analisi quantitativa e qualitativa dei flussi in entrata per singolo Sistema, segnala per il Trentino-Alto Adige/Südtirol una forte tendenza a spostamenti intra-regionali, in particolare dallo stesso SLL mentre la scomposizione per cittadinanza influenza poco la distribuzione: è il territorio (il Sistema) che fa la differenza e non la cittadinanza.

Nelle Marche, invece, la quota della componente in entrata dal medesimo SLL è più bassa, quindi sono maggiori gli spostamenti da Sistemi della stessa regione e d'altre regioni³.

(iv) Conclusioni

Il popolo migrante italiano preferisce le medie percorrenze, spesso all'interno dei propri confini regionali o limitatamente alle province limitrofe.

In generale, i SLL della regione alpina risultano più attrattivi rispetto a quelli della regione adriatica con scambi reciproci ridotti: le due regioni non appartengono alle grandi direttrici della migrazione interna italiana, quelli che dalle aree del Meridione approdano, in buona parte, nelle grandi città settentrionali.

Inoltre, la crisi economica dal 2009 sembra rallentare le migrazioni interne infatti, dal 2013-2014, si osservano decrementi progressivi nella popolazione residente (le partenze risultano numericamente superiori agli arrivi).

Il Trentino-Alto Adige/Südtirol sembra resistere meglio a tutte le pressioni e, confrontando flussi e popolazione media, si comprende perché dal 2010 la componente italiana non tragga più beneficio dalla mobilità interna: i movimenti diventano più esigui e gli incrementi s'affievoliscono o diventano negativi; solo dal 2016 si registra una ripresa.

Nelle Marche la situazione appare peggiore: il popolo migrante italiano, numericamente maggiore di quello alpino, incide su una popolazione residente più ampia, ma in lenta, costante diminuzione (stagnante, in qualche anno), poiché subisce un flusso in uscita quasi simile (in volume), per cui l'apporto alla crescita demografica è minimo.

In analogia alle migrazioni animali, al popolo migrante italiano il Trentino-Alto Adige/Südtirol sembra un'area di destinazione, dove passare al meglio una cattiva stagione mentre le Marche sembrano un'area di sosta e/o di passaggio, in cui riprendere le forze e ripartire verso un'altra zona.

L'apporto positivo della popolazione straniera al riequilibrio demografico complessivo è confermato anche nelle due regioni esaminate fino al 2008, poi, con la crisi economica, i valori positivi diminuiscono sempre più e dal 2014 cala persino la popolazione residente.

La propensione agli spostamenti interni degli stranieri è più elevata (due/tre volte superiore, rispetto agli Italiani), ma tali flussi si sono affievoliti nelle Marche dal 2008, nella regione alpina dal 2012.

³ Questo potrebbe derivare anche dall'inferiore numero medio di comuni per SLL delle Marche rispetto al numero medio degli SLL trentini e altoatesini.

In conclusione, il territorio del Trentino-Alto Adige/Südtirol risulta essere più attrattivo per il popolo migrante straniero, la mobilità nei confini nazionali rappresenta spesso il secondo step di un progetto migratorio, iniziato con una prima emigrazione dall'estero; stranieri e Italiani mostrano valori simili nelle mobilità intra-regionali e interregionali, ed entrambi preferiscono la breve-media percorrenza.

Riferimenti bibliografici

Centro Studi e Ricerche Idos (2017), *Dossier statistico immigrazione 2017*, Roma: Idos.

Colucci M., S. Gallo (2016), *Fare spazio*, Roma: Donzelli.

Cristaldi F. (2013), *Immigrazione e territorio*, Bologna: Pàtron editore.

Donadio P., Gabrielli G., Massari M. (a cura di) (2014), *Uno come te*, Milano: Franco Angeli.

Istat (2015), *Rapporto annuale 2015*, risorsa on line da maggio 2015:
<http://www.istat.it/it/archivio/159350>

Longo Bifano C., Natoli S. (2017), *Passaggi migranti*, Roma: Castelvecchi.

Saraceno C., Sartor N., Sciortino G. (a cura di) (2013), *Stranieri e disuguali*, Bologna: Il Mulino.

Tognetti Bordogna M. (2012), *Donne e percorsi migratori*, Milano: Franco Angeli.

Città Metropolitane “à la carte”

di

Giuseppe De Luca, Dipartimento di Architettura, Università di Firenze

(i) Introduzione

Le Città Metropolitane sono state la vera innovazione istituzionale dall'entrata in vigore della Carta Costituzionale italiana nel 1948 e sono le uniche sopravvissute alla stagione delle riforme innescate dalla cosiddetta “legge Delrio” del 2014, la n. 56. Dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che ha bocciato il testo di legge di riforma costituzionale, che interessava anche il Titolo V, la situazione delle Città Metropolitane non è cambiata, mentre quella delle vecchie Province, che dovevano essere definitivamente abolite, sì. Queste ultime, dopo essere state depotenziate, rendendole organi di secondo grado in attesa di essere definitivamente soppresse con il referendum del 2016, sono rinate, tanto da aver ritrovato una nuova vitalità seppur in uno scenario istituzionale e finanziario molto diverso. In attesa di una nuova “legge Delrio 2.0” per le “vecchie” Province (ancora non arrivata), una certezza permane: le Città Metropolitane non cambiano, né hanno bisogno di ulteriori passaggi normativi per funzionare, semmai devono con celerità dotarsi di strumenti di governo del territorio, a cominciare dal Piano Strategico Metropolitan (PSM) e del Piano Territoriale Metropolitan (PTM). Avrebbero comunque bisogno di un programma d'azione nazionale che stenta a venire e che rende le poche pratiche avviate “à la carte”, quindi assai diverse le une dalle altre.

(ii) Lo scenario presente

Nonostante sia un obbligo di legge, e non più atti di governo volontari, solo 6 Città Metropolitane si sono dotate del PSM, in ordine: Milano, Firenze, Genova, Torino, Venezia, Bologna¹. E di queste, solo Firenze ha rispettato il dettato di legge di predisporre un aggiornamento annuale (approvato nel 2019) e, al contempo, ha avviato la redazione del primo PTM.

Qualcosa dunque non sembra funzionare nel panorama nazionale se solo 6 su 14 Città Metropolitane (10 presenti nelle Regioni ordinarie e 4 nelle Regioni a statuto speciale) hanno colto l'occasione di questo nuovo strumento di governo del territorio che, come noto, deve conciliare il contenuto normativo e prescrittivo (government) con la necessaria natura partecipativa e cooperativa (governance).

Cosa sta succedendo?

Ricordiamo che, per la legge, la Città Metropolitana è definita come ente territoriale di area vasta, con finalità di: curare lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, promuovere e gestire in modo integrato i servizi, le infrastrutture e le reti di

¹ Per un resoconto cfr. <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-citta-metropolitane/1578-i-piani-strategici-metropolitani>.

comunicazione di interesse della città metropolitana, curare le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Nel complesso esse sono estese su una superficie di quasi 50 mila km² (pari al 16,5% del territorio nazionale), con 1.328 Comuni (il 16,5% sul totale nazionale), 22,1 milioni di persone (il 36,4% della popolazione nazionale) e 9,6 milioni di famiglie. Rappresentano, quindi, una quota significativa del sistema Italia: in esse si concentra più di un terzo del PIL, il 20,3% delle stazioni ferroviarie e un terzo degli scali aeroportuali, anche se vi sono molto pronunciate le differenze demografiche, occupazionali e di reddito².

Il loro rilievo nell'economia nazionale è così notevole che nel Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014- 2020", per l'utilizzo strategico dei fondi europei di Sviluppo Regionale (FESR) e Sociale Europeo (FSE), è stata individuata una linea speciale di finanziamento, denominata PON-METRO, proprio per concentrare nelle aree urbane metropolitane le principali sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020. Non solo: «l'area interessata dal PON si riferisce al massimo al territorio delle Città metropolitane, con interventi più mirati su porzioni di questi territori e, in particolare, sul territorio del Comune capoluogo»³. Di fatto il programma "corregge" la legge istitutiva sulle Città Metropolitane riconoscendo le caratteristiche tendenziali del modello di sviluppo territoriale italiano, che aveva visto una crescente concentrazione in alcune aree urbane addensando su alcune di città quote significative della popolazione, del sistema produttivo e della ricchezza del Paese. Per il PON-METRO la Città Metropolitana coincide sostanzialmente con la Città capoluogo.

La sottolineatura è robusta e non banale, perché la Città capoluogo ha un Sindaco eletto direttamente, mentre il Sindaco metropolitano no: è un Sindaco "di diritto", di seconda istanza cioè, perché coincide con quello del Capoluogo.

Questo in parte spiega il perché a valle del fallito Referendum del 2016 il tema delle Città Metropolitane diventa marginale nelle agende dei Governi nazionali, così come flebile è il lavoro politico per riordinare il sistema delle autonomie locali dopo il 2016. Tutti i Governi succeduti da quella data non ne fanno esplicito e centrale cenno nei loro programmi.

(iii) Una strategia di innovazione territoriale da rilanciare

Dov'è finita quella speranza di modernizzazione e di innovazione del Sistema Paese partendo dai principali motori dell'economia contemporanea: le Città Metropolitane? Semplicemente è rimasta nel limbo dello scarso peso elettorale che ha questo nuovo ente, vizio d'origine contenuto nella legge istitutiva italiana, e soprattutto dal non aver risolto la questione della gerarchia del governo pubblico tra gli altri attori istituzionali.

Un segno di questa difficoltà di struttura è la mozione approvata alla Camera dei Deputati nella seduta n. 208 del 15 luglio 2019, dove si legge: «Noi con la nostra mozione

² Rimandiamo a http://www.isprambiente.gov.it/files2017/pubblicazioni/stato-ambiente/rau-2017/11_Citta%20metropolitane.pdf.

³ Agenzia per la coesione territoriale, Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014-2020", 2015, adottato dalla Commissione europea con Decisione C (2015) 4998 del 14 luglio.

vogliamo impegnare il Governo ad adottare iniziative per rafforzare gli strumenti governativi e parlamentari per promuovere e gestire una nuova stagione delle politiche urbane, anche istituendo un dipartimento ad hoc di coordinamento; ad adottare iniziative per una riforma delle competenze territoriali delle grandi aree metropolitane puntando alle istituzioni di città metropolitane elette dai cittadini con particolare riferimento alle città metropolitane con popolazione superiore ai 500 mila abitanti. Noi vogliamo rilanciare le politiche avviate nel 2015 con un programma decennale con certezza di risorse»⁴.

Il Governo nazionale entra in crisi tre settimane dopo l'approvazione della mozione, ma è una significativa spia della tensione politica presente nell'attuale Parlamento italiano.

Prendendo per buona questa soglia indicata dalla mozione, se riferita alla popolazione totale vi rientrano tutte le Città metropolitane, dalla più piccola (Reggio Calabria, con 557.993 abitanti al 2017) alla più grande (Roma, con 4.342.046). Se invece riferita al solo capoluogo metropolitano le condizioni cambiano radicalmente, ne rimarrebbero fuori ben 8 (Cagliari, 154.478; Reggio Calabria, 183.974; Messina, 240.414; Venezia, 264.579; Catania, 315.601; Bari, 327.361; Firenze, 381.037; Bologna, 386.181).

La sottolineatura è centrale, nell'una e nell'altra interpretazione, si svela un diverso sistema Paese a diversi motori o "progetti per lo sviluppo nazionale", come indica l'influente Gruppo Professionale The European House Ambrosetti, che ha indicato 5 proposte per favorire la crescita dell'Italia attraverso le città metropolitane⁵. In sintesi: 1) legare la strategia competitiva dell'Italia alle Città Metropolitane, riconoscendole come "progetti per lo sviluppo nazionale" e organizzando in coerenza le grandi scelte e gli investimenti del Paese; 2) garantire alle Città Metropolitane poteri e strumenti chiari, con competenze esclusive valide secondo un principio di sussidiarietà, sui temi di sviluppo economico; 3) incentivare il coordinamento tra le Città Metropolitane, mettendo a fattor comune le esperienze di co-sviluppo che già oggi sono in essere e supportando la realizzazione di progetti comuni ad alto impatto; 4) progettare, anche ispirandosi e mutuando le esperienze e gli strumenti sviluppati dalle Città Metropolitane, gli strumenti per la valorizzazione delle aree non-metropolitane; 5) attivare una strategia di comunicazione e informazione sulle Città Metropolitane rivolta a cittadini e imprese ed articolata su due livelli: un piano di comunicazione "istituzionale" e una comunicazione operativa.

Tutte proposte che presuppongono un forte attore istituzionale che ha nell'elezione diretta del Sindaco Metropolitano il perno del suo funzionamento. Ma qui si apre una questione mai realmente affrontata nel dibattito italiano: la differenza sostanziale tra Città Metropolitana (impropriamente "cucita" sui vigenti confini provinciali) e Area metropolitana, che richiama una prospettiva funzionale e di omogeneità di funzionamento, rispetto ai territori circostanti e rispetto ad altre Aree metropolitane nazionali e internazionali.

⁴ <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0208&tipo=stenografico>.

⁵ Cfr. <https://www.ambrosetti.eu/whats-hot/citta-e-territori/5-proposte-crescita-italia/>.

(iv) Conclusione

Dare una risposta a questo quesito, che è sostanzialmente di politica amministrativa, è la vera sfida per il sistema Paese Italia. Non rispondere significa ancora una volta favorire dei comportamenti “à la carte”, piuttosto che una cosciente, ragionata ed esplicita opportunità nazionale, entro la quale costruire reali assetti territoriali competitivi nello scenario internazionale.

Riferimenti bibliografici

- Agosta S. (2018), Il «risveglio» (dopo una lunga «anestesia») delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta, *Le Regioni*, 3, 413-452.
- Balducci A., Curci F., Fedeli V. (2017), *Oltre la metropoli: l'urbanizzazione regionale in Italia*, Milano: Guerini.
- Bertoni F., Apollonio A. (2018), La governance a livello intermedio come strumento di omogeneità territoriale: il caso dell'area metropolitana bolognese, *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 33-52.
- Calabrò F., Della Spina L. (2016), La dimensione sociale della sostenibilità e la sfida di un nuovo umanesimo per le città metropolitane, *LaborEst*, 12.
- De Luca G., Moccia F.D. (a cura di) (2017), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Roma: Inu Edizioni.
- Mistri M. (2014), *La Città metropolitana: una confusa riforma italiana*, Padova: La Gru.
- Mobilio G. (2017), *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino: Giappichelli.
- Zuppetta M. (2019), *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Rimini: Maggioli.

Aporie della recente pianificazione strategica metropolitana

di

Giuseppe Caridi

(i) Introduzione

Recentemente la pianificazione delle Città metropolitane in Italia è stata oggetto di un acceso dibattito i cui punti salienti sono confluiti nella Carta di Reggio Calabria (18 luglio 2015), approvata a conclusione del Festival delle Città metropolitane (organizzato dall'INU con la collaborazione dell'OAPPC-RC). Nonostante ciò sono ancora rare le riflessioni che prendono in considerazione la specifica funzione di pianificazione strategica che è attribuita alle Città metropolitane, in conseguenza della quale esse adottano un piano strategico triennale e sono tenute ad aggiornarlo annualmente (L. 56/2014, art. 1, co. 44, lett. a). Alla data attuale, dalle informazioni ricavabili dall'Osservatorio sulle Città metropolitane Spisa-Urban@it, purtroppo non più attivo, e da quelle disponibili sui siti ufficiali delle singole Città metropolitane, risultano approvati i seguenti piani strategici triennali: Milano (maggio 2016), Firenze (aprile 2017), Genova (aprile 2017), Torino (maggio 2018), Venezia (luglio 2018) e Bologna (luglio 2018). Più in generale, risultano approvati gli statuti di tutte le Città metropolitane (nell'ambito dei quali sono definiti anche i procedimenti per l'adozione dei piani strategici), costituite le zone omogenee e riconosciuti i relativi ambiti territoriali (L. 56/2014, art. 11, co. 1, lett. c). Evidentemente, fuori da questo discorso restano le regioni a statuto speciale. Tuttavia, l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ha, di fatto, raffreddato il più ampio quadro di riforma costituzionale entro cui le attività delle Città metropolitane avrebbero dovuto inserirsi. E, inoltre, ha reso poco chiaro il destino delle Province. Infatti, tra l'approvazione della L. 56/2014 e il referendum costituzionale, le singole Regioni hanno prospettato soluzioni significativamente diverse per tali enti: Abruzzo, Calabria, Toscana e Marche hanno ridistribuito le funzioni delegate tra Regione e Comuni; Molise, Piemonte, Veneto hanno lasciato invariata la dotazione funzionale provinciale; e, infine, Campania, Liguria, Lombardia, Puglia, Umbria hanno ridistribuito una parte delle funzioni lasciandone altre in capo alle Province.

(ii) Caratteri evolutivi della riorganizzazione concettuale e tecnico-normativa dell'area vasta

Recentemente il Legislatore, per le Città metropolitane e per le Province, ha introdotto la definizione di enti di area vasta (C. Cost. 26 giugno 2007, n. 238; L. 56/2014, art. 1, comma 2). Tale locuzione appare nella legislazione portandosi dietro tutte le sue ambiguità: "invenzione lessicale e normativa tutta italiana (...) è priva di riscontri nel

panorama amministrativo europeo e, non suscettibile di traduzione, risulta incomprensibile a studiosi e amministratori non madrelingua” (Dini, 2019). Eppure l’area vasta ricorre, da molto tempo, tanto nel lessico dell’urbanistica quanto nella sua pratica. Già negli anni trenta del novecento, anche riguardo a quando avvenuto nel decennio precedente in Gran Bretagna, Germania e Stati Uniti, emergono le prime esperienze operative che coinvolgono tale dimensione: le trasformazioni territoriali dell’Italia fascista (bonifica integrale, città di fondazione e colonizzazione interna) e il notissimo piano della Val D’Aosta (1936-37). Nel 1942 essa diventa, addirittura, riferimento costitutivo di due specifici strumenti previsti dalla legge urbanistica nazionale: il piano territoriale di coordinamento e il piano intercomunale (L. 1150/1942, artt. 5, 6 e 12). Ciò nonostante, almeno fino alla metà degli anni ottanta, tale dimensione di governo continuerà ad apparire distante dalla cultura dominante nel nostro paese, anche in termini disciplinari. Solo l’attività di alcune figure influenti dell’urbanistica italiana (Astengo, ma anche Olivetti; solo per citarne alcuni) permetterà l’approfondimento della questione in sede disciplinare e la produzione di alcune rilevanti esperienze anche operative. Chiaramente tale dimensione di governo, nel tempo, è stata interessata da molteplici mutamenti sia di tipo concettuale sia di tipo tecnico-normativo. Non è, qui, possibile argomentare diffusamente sul dipanarsi di tali modificazioni. Tuttavia, sembra indispensabile svolgere alcune brevi considerazioni riguardo a quattro campi ritenuti centrali per queste note.

- Il primo campo riguarda le *tradizioni di ricerca*. Il sapere che sta alla base della produzione dei piani e delle politiche riferiti alla dimensione di governo sovracomunale può essere ricondotto alle due tradizioni di ricerca dell’urbanistica italiana descritte da Palermo (1992 e 2004). Da una parte la tradizione di ricerca incardinata sul convincimento analitico-cognitivista nell’intendere il piano (che si sviluppa fino agli anni settanta del novecento), dall’altra la tradizione di ricerca incardinata su una visione critico-interpretativa del piano (che si è sviluppata dagli anni ottanta del novecento). Chiaramente la distinzione tra queste tradizioni è solo prevalente in quanto esse si accavallano e non è sempre possibile distinguere completamente l’una dall’altra.
- Il secondo campo riguarda le *funzioni principali*. I processi decisionali che presiedono tale dimensione di governo fanno capo a tre funzioni principali: direttiva, strategica e regolativa. La funzione direttiva, che determina gli orientamenti da seguire, agisce come fattore di coordinamento per piani di livello inferiore e le politiche di settore. La funzione strategica, che determina le politiche di settore e i grandi progetti, agisce come fattore di negoziazione con le istituzioni di livello superiore e inferiore. E, infine, la funzione regolativa, che determina il controllo spaziale, agisce come fattore di espressione delle indicazioni d’uso del suolo.
- Il terzo campo riguarda le *scale di riferimento*. La dimensione di governo sovracomunale è stata tradizionalmente declinata secondo due scale di riferimento: estesa, a carattere regionale ed extraregionale, e di prossimità, a carattere intermedio tra comunale e regionale. Ciascuna di queste due scale può

essere interessata anche da pianificazioni specifiche o di settore (piani paesistici, piani di bacino, piani dei parchi, piani energetici ecc.).

- Il quarto campo riguarda il *quadro normativo di riferimento*. Per comodità espositiva gli sviluppi del quadro normativo possono essere letti in relazione alle suddette scale di riferimento. Nel dettaglio la scala estesa ha mantenuto una certa stabilità, pur all'interno di una cornice generale che è stata oggetto di profonde trasformazioni in relazione, ad esempio, all'intervento straordinario nel Mezzogiorno (Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno), ai rapporti con la programmazione economica (modelli di ipotesi di assetto dei Crpe, proiezioni territoriali del Progetto 80), all'istituzione delle regioni e alla prima generazione delle leggi urbanistiche regionali (Piani urbanistici territoriali di competenza regionale), al Codice dei beni culturali e del paesaggio (Piani urbanistici territoriali di competenza regionale con valenza paesaggistica). La scala di prossimità mostra, invece, una profonda instabilità contando almeno quattro specifiche tendenze evolutive che si succedono e sovrappongono: intercomunale (L.1150/1942), comprensoriale (dall'istituzione delle regioni), provinciale (L. 142/90) e, infine, metropolitana (L. 56/2014).

(iii) Principali criticità e problemi non risolti che informano la pianificazione strategica metropolitana

Le considerazioni che seguono mirano a offrire dei primi materiali per il dibattito a partire da una prima osservazione speditiva di materiale concernente i piani strategici metropolitani. Tale condizione non permette di riflettere dettagliatamente mettendo a confronto metodologie ed esiti. Evidentemente, risultati più compiuti non potranno che emergere da una successiva fase di lettura sistematica dei piani che via via saranno prodotti, capace di restituire, secondo un'ottica comparativa, l'organizzazione dei contenuti progettuali, la caratterizzazione tecnica, i percorsi procedurali attuativi e l'efficacia attribuita ai diversi contenuti ecc. Ad ogni modo, proprio in questo momento segnato dall'istituzionalizzazione e massima espansione della pianificazione strategica in Italia iniziano a emergere, con decisione, anche inedite criticità. Esse si aggiungono a quelle già emerse nei primi anni del dibattito internazionale sulla pianificazione strategica, riguardo alle quali Mazza (1996 e 2009), a tempo debito, ha ampiamente messo in guardia. E alle altre che emergono in seguito alle prime trattazioni comparate dei diversi piani strategici italiani ed europei, come illustrato in Martinelli (2003). Le criticità, specificamente legate alla recente funzione di pianificazione strategica metropolitana, possono essere ricondotte a quattro questioni formulate in apparente contraddizione con acquisizioni, ormai pacifiche, del dibattito.

- La *prima* riguarda la breve prospettiva temporale del piano strategico metropolitano (triennale aggiornato annualmente) versus la lunga prospettiva temporale dei tradizionali piani strategici (anche ventennale), calibrati sui tempi altrettanto lunghi che, com'è noto, caratterizzano i processi urbani e territoriali.
- La *seconda* riguarda l'elaborazione del piano strategico metropolitano per effetto di una norma di legge (strumento istituzionalizzato di governo del territorio) versus la natura spontanea e volontaria dei tradizionali piani strategici.

- La *terza* riguarda la scala di riferimento sovracomunale cui è riferito il piano strategico metropolitano versus le scale di riferimento dei tradizionali piani strategici riferite a singole realtà urbane o a specifici temi.
- La *quarta* riguarda la questione che il piano strategico metropolitano produce obblighi inderogabili per territorio di riferimento e per gli altri livelli di pianificazione versus la tradizionale non cogenza dei tradizionali piani strategici. Sembra opportuno specificare che, tali obblighi, riguardano l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni. Una questione ben diversa da quella dell'efficacia conformativa di un piano sul territorio di riferimento e/o sulla proprietà che non riguarda, invece, il nostro caso.

Ai suddetti quattro paradossi si aggiungono due problemi non risolti.

- Il *primo* è rappresentato dalla questione della produzione istituzionale dello spazio, che si traduce nella discutibile definizione di un piano strategico a partire da un territorio amministrativo (in questo caso quello metropolitano). Com'è facile intuire, un ambito territoriale istituzionale può essere poco significativo ai fini della definizione delle strategie in quanto l'articolazione dei caratteri del territorio, comunemente, non rispetta confini amministrativi. Ciò a discapito di un metodo di lavoro che invece dovrebbe partire dall'individuazione strategica dei problemi, passare alla definizione dei domini territoriali specifici per ogni problema e, infine, alla costruzione delle soluzioni per il loro trattamento. Tale questione dall'inizio ha impegnato le Città metropolitane con riferimento alla costituzione delle zone omogenee e alla delimitazione dei rispettivi ambiti territoriali.
- Il *secondo* è rappresentato dall'identificazione della figura, onnipresente e ipertrofica, delle reti come componente rilevante dell'azione strategica metropolitana. E di conseguenza da un'interpretazione del progetto che si basa sull'uso sistematico del modello reticolare, il cosiddetto progetto di reti. Ciò come riflesso di quella che Musso (2007) ha definito ideologia della rete, ossia la tendenza a identificare, a priori, tale figura come la forma opportuna.

(iv) **Conclusioni**

Allo stato attuale delle cose, possiamo concludere evidenziando come il processo di riorganizzazione concettuale e tecnico-normativa dell'area vasta, entro il quale recentemente sono state istituite le Città metropolitane, risulta sostanzialmente indifferente ai caratteri dei processi urbani e territoriali. Così come l'attribuzione della funzione strategica metropolitana e la conseguente codificazione di un nuovo piano, risulta indifferente alle principali difficoltà che contraddistinguono l'intero apparato di governo del territorio. Tali difficoltà sono bene illustrate, ad esempio, dal tema dei rapporti tra il nuovo piano strategico e lo strumento di pianificazione territoriale metropolitana che, in ogni regione, è codificato dalle rispettive leggi urbanistiche. Come illustrato in Fallanca (2019), riguardo alla Città metropolitana di Reggio Calabria. Dunque, organizzazione concettuale e tecnico-normativa dell'area vasta da rivedere a

partire da una messa a punto dell'intero apparato di governo del territorio. Questioni che necessariamente vanno affrontate in parallelo. Certo, come avvisa Gemmitti (2019), riferendosi al concetto di area metropolitana, "la letteratura è molto incisiva nello svelare fragilità e inadeguatezze (...), ma è ancora incerta nell'offerta di soluzioni alternative". Rispetto a questo obiettivo, potrebbe essere utile ripartire da Donolo (2012) quando afferma che: "le soluzioni specificamente istituzionali dovranno percorrere questo processo induttivo (...) partendo dalle culture di governo e dalla natura delle classi dirigenti, non dai modelli istituzionali, mettendo a punto media di governo ora non disponibili: agorà, reti, valutatori, promotori, basi di dati, indicatori, standard, principi costitutivi, disseminazione sistematica di buone pratiche".

In questo senso, si tratta di lavorare per ricomporre le scelte politico-istituzionali con la natura dei problemi di governo della città e del territorio. Ciò significa rendere esplicite le intenzioni progettuali che stanno dietro all'oggetto geografico Città metropolitana. In quanto, come sostiene Dematteis (2010), "non c'è oggetto geografico senza progetto". Infine, è opportuno ricordare che tali considerazioni sottendono il tema delle compatibilità economiche e delle risorse finanziarie per l'azione delle Città metropolitane. Una questione affrontata da Ferri (2017) che, ospitato su questo stesso giornale, ha esaminato specificità e proposte di riforma.

Riferimenti Bibliografici

- Dini F. (2019), Eziologia dell'area vasta, in Salvatori F. (a cura di), *L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme*. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017), Roma: A.Ge.I.
- Dematteis G. (2010), Vedere il non nascosto. Certezze e dubbi sul ruolo pubblico della verità geografica, *Bollettino della società geografica italiana*, 9, 3: 421-440.
- Donolo C. (2012), Sul governo possibile delle città, in Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia: Marsilio.
- Fallanca C. (2019), Le anime urbane dell'area metropolitana dello Stretto. Il punto di vista continentale, *Archivio di studi urbani e regionali*, 124: 5-25.
- Ferri V. (2017), Le risorse finanziarie dei governi di area vasta: situazione e prospettive, *EyesReg*, 7, 6: 228-232.
- Gemmitti R. (2019), L'area metropolitana. Rischi e opportunità di un concetto da reinventare, *Rivista geografica italiana*, 126, 2: 5-22.
- Martinelli F. (a cura di, 2003), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologia ed esiti a confronto*, Milano: Franco Angeli.
- Mazza L. (1996), Difficoltà della pianificazione strategica, *Territorio*, 2: 176-182.
- Mazza L. (2009), Pianificazione strategica e prospettiva repubblicana, *Territorio*, 48: 124-132.
- Palermo P.C. (2004), *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*, Milano: Franco Angeli.