



Volume 7 - Numero 1 - Gennaio 2017

La terza missione dell'Università: i rapporti Ricerca–Industria in Italia di <i>Gioacchino Garofoli</i>	1- 8
Le nuove imprese ad alta tecnologia in Italia di <i>Donato Iacobucci</i>	9-13
Aspettando l'Agenda Urbana Nazionale di <i>Giorgia Marinuzzi, Walter Tortorella</i>	14-20
Promozione e canali di prenotazione: un modello per le strutture ricettive italiane di <i>Veronica Digiorgio</i>	21- 29
Riordino istituzionale e nuova pianificazione del territorio: il caso di Torino di <i>Ludovica Lella</i>	30-36
Come affrontare l'incertezza? Ovvero la gestione del rischio di disastro di <i>Matías Barberis Rami</i>	37-40

Redazione

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Valerio Cutini, Università di Pisa

Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi

Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza

Francesca Rota, IRES Piemonte

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

Gioacchino 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)

La terza missione dell'Università: i rapporti Ricerca–Industria in Italia

di

Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria

Il *panel* con i Rettori delle Università del Centro-Nord¹ sui rapporti tra ricerca e industria organizzato nell'ambito dell'ultima Conferenza AISRe di Ancona (Settembre 2016) rappresenta un'opportunità per riaprire un questione rilevante sia per l'Università che per lo sviluppo del territorio.

Questo tema è di grande rilevanza sia per le politiche regionali dell'innovazione che per le strategie di sviluppo economico del paese, ma è troppo spesso dimenticato da molte Università, in particolare dalla gran parte dei docenti e ricercatori che non sono assolutamente consapevoli delle responsabilità della terza missione dell'Università. L'impatto economico-sociale sui territori dell'Università e della ricerca è documentato da un'ampia letteratura su casi di successo, soprattutto su casi statunitensi (Saxenian, 1994) ed europei, con particolare riferimento ai poli tecnologici di Cambridge, Grenoble e Toulouse (De Bernardy, 1994; Keeble, 2002; Longhi, 2002), e ha sollecitato l'introduzione di modelli e ipotesi teoriche sui meccanismi di interazione tra i vari *partner* coinvolti nel processo innovativo. L'attenzione a questi temi è stata introdotta in Europa soprattutto negli anni '80, mentre in Italia si è avuto il sorgere di un forte interesse nei primi anni '90 (cfr. la sezione monografica del n. 88 di *Economia e Politica Industriale*) (AA.VV., 1995), anche con l'avvio di progetti di costituzione di poli tecnologici. L'impatto delle Università sullo sviluppo economico e sociale è stato, inoltre, recentemente oggetto di una estesa ricerca dell'OECD (*Reviews of Higher Education in Regional and City Development*) (cfr. OECD, 2011).

Tema, dunque, spesso discusso in seminari e convegni ma ancora poco praticato come *modus* di interazione culturale (e di dinamica sociale) nelle città universitarie. Di conseguenza, si assiste spesso a dichiarazioni di piena disponibilità da entrambi i principali *partner* del gioco interattivo (Università e imprese), però non si riesce ad individuare un deciso e continuativo *commitment* (con il lancio di azioni e progetti) sulla questione che resta sempre nell'agenda dei *desiderata* ma lontana dalle scelte decisionali effettive (con progetti che implicano l'utilizzo di risorse e personale appositamente dedicato).

¹ Erano presenti 5 Rettori oltre ad un ex Rettore (Patrizio Bianchi, ora Assessore alla Formazione e alle Politiche del Lavoro in Emilia-Romagna): Angelo Oreste Andrisano (Università di Modena e Reggio Emilia), Alberto Felice De Toni (Università di Udine), Paola Inverardi (Università dell'Aquila), Sauro Longhi (Università Politecnica delle Marche), Maurizio Tira (Università di Brescia).

(i) La promozione delle relazioni ricerca – industria in Italia

Il *panel* dei Rettori ad Ancona ha consentito un confronto pubblico e l'identificazione di iniziative avviate nelle Università rappresentate, ed ha messo in rilievo la presenza di alcune condizioni e variabili che si presentano sistematicamente quando si affrontano questi temi attraverso la raccolta di informazioni per l'avvio di analisi comparate su diversi casi-studio. I Rettori presenti già collaborano tra loro da tempo per rafforzare le capacità delle Università di gestire la complessa dinamica delle relazioni tra i vari attori nel gioco dell'innovazione territoriale. La presenza nella Tavola Rotonda di Patrizio Bianchi, che da anni ha favorito la cooperazione tra pubblico e privato, oltre che tra Amministrazione Pubblica e Università nel campo della ricerca applicata e dell'inserimento di nuove professionalità e competenze tecniche nel sistema produttivo, grazie alla doppia esperienza nei due mondi, mostra con chiarezza quali sono le sfide da accettare e i percorsi da seguire.

Non è un caso, dunque, che l'esperienza maturata negli ultimi anni presso l'Università di Modena e Reggio Emilia sia alquanto ricca ed interessante. Innanzitutto la gamma degli strumenti utilizzati (*Industrial Liaison Office*, incubatori, Centro interdipartimentale "Grandi Strumenti", contratti di ricerca, *spin-off*), l'attenzione al raccordo tra formazione, *training* in azienda e *placement*, il ruolo delle ricerche e delle competenze della Facoltà di Ingegneria², l'avvio di progetti di ricerca con l'esterno che coinvolgono sia medici che ingegneri (biomeccanica applicata alla sanità, telemedicina e l'estensione delle competenze della robotica e del *laser* nella sanità), rappresentano le condizioni necessarie e indicano i percorsi potenzialmente avviabili in tutte le città universitarie.

Gli interventi a sostegno dell'interazione tra formazione, ricerca e industria si sono moltiplicati, negli ultimi anni, anche nei cinque Atenei sui quali si è concentrata l'attenzione nel confronto di Ancona: i risultati, seppure non eclatanti, dimostrano la crescita delle iniziative imprenditoriali nate dal lavoro universitario, con la creazione di *spin-off* e di *start-up*, oltre che con la crescita delle relazioni con l'esterno. Queste iniziative hanno offerto opportunità per contratti di ricerca e per il deposito di brevetti³, e le Università stanno entrando in un percorso di condivisione (con gli altri *stakeholder*) delle idee per i progetti regionali per l'innovazione.

La valutazione espressa dai Rettori ad Ancona è sembrata molto ottimistica non solo riguardo ai risultati delle iniziative intraprese, ma soprattutto rispetto alle prospettive evolutive. I Rettori hanno altresì manifestato il loro entusiasmo e il loro impegno su questo tema; tutto ciò è molto positivo. Ciò che forse è mancata è stata un'analisi (e una

² L'attenzione ai problemi pratici da parte degli ingegneri facilita i rapporti con le imprese e rende più semplice l'individuazione dei fabbisogni e la valutazione delle competenze e conoscenze necessarie al trasferimento tecnologico. Ciò nonostante il ruolo degli ingegneri (e dei Rettori ingegneri) non è sufficiente a garantire il gioco interattivo delle relazioni ricerca-industria, che necessita di ulteriori competenze e sensibilità. Non è un caso che nelle nuove università italiane la terza missione funziona adeguatamente quando esistono anche le Facoltà di Economia e di Medicina.

³ All'Università di Modena e Reggio sono stati avviati 10 *spin-off* e 19 *start-up* ancora attive, all'Università Politecnica delle Marche 39 *spin-off* (di cui 31 attivi), all'Università dell'Aquila 13 *spin-off*, all'Università di Udine 34 *spin-off* e 86 brevetti depositati – di cui 30 dal 2010 -, all'Università di Brescia 8 *spin-off* e 28 brevetti.

valutazione) dei comportamenti dei *partner* potenziali dell'interazione ricerca – industria, in particolare dell'eventuale cambiamento della percezione e della partecipazione delle imprese ai progetti di individuazione dei fabbisogni tecnologici nel territorio, e delle opportunità di ricaduta economica del trasferimento delle competenze tecnico-scientifiche presenti nelle istituzioni di ricerca. È, infatti, noto a tutti il ritardo esistente nelle imprese italiane a cogliere le opportunità di inserire progressivamente le competenze e le conoscenze del sistema della ricerca nel processo di modificazione delle strategie delle imprese, individuandone il valore e ponendo in gioco risorse interne per il loro utilizzo e valorizzazione.

Un'analisi comparata con altre regioni e paesi dell'intensità delle relazioni ricerca – industria, e delle modalità introdotte per rafforzarle e per indurre innovazione, diventa pertanto prioritario. Ciò soltanto favorirà la consapevolezza sulle condizioni di contesto e sulle politiche da introdurre per eventualmente modificarle. A questo proposito, potrebbe essere particolarmente utile una estesa riflessione, insieme all'organizzazione di un confronto e un dibattito nelle varie Università, anche per favorire l'introduzione di comportamenti virtuosi tra i docenti e ricercatori nei riguardi della terza missione.

Sulla base dei risultati di ricerche sistematiche, come quella già ricordata dell'OECD (*Reviews of Higher Education in Regional and City Development*) che ha analizzato il ruolo delle Università nello sviluppo economico e sociale, studiando in dettaglio una regione per ciascun paese membro (cfr. OECD; 2011), si potrebbe accrescere la consapevolezza sui punti di debolezza delle nostre Università e sulle opportunità strategiche perseguibili, anche con la diffusione di “buone pratiche”. La ricerca OECD purtroppo è passata “sotto silenzio” nel nostro paese, e soprattutto non ha innescato discussione e dibattito neppure nelle Università lombarde, cioè della regione coinvolta nella ricerca e alla quale avevano partecipato attivamente le Università con un delegato del Rettore (IReR, 2010)⁴.

La ricerca OECD sulla Lombardia aveva evidenziato alcuni ritardi nelle Università italiane rispetto agli altri paesi (con iniziative frammentate e relativamente arretrate) e, soprattutto, la mancanza di attenzione su alcune caratteristiche strutturali e fondamentali, non solo del funzionamento degli Atenei italiani ma anche della difficoltà ad interagire con il mondo produttivo. Questioni per la verità non nuove nel dibattito e nella ricerca italiana sull'innovazione e sulle politiche dell'innovazione degli anni precedenti, ma generalmente dimenticate, specie da parte dei *policy maker*. Elenco alcune raccomandazioni dell'OECD con riferimento ad alcuni comportamenti degli attori, e alle specificità dell'economia italiana e lombarda che andrebbero colte. Con riferimento al mondo delle imprese:

1. la limitata evidenza di supporto da parte delle imprese nei riguardi delle iniziative e dei progetti di interazione ricerca-università;

⁴ Ciascuna Università aveva, tra l'altro, predisposto un documento sull'impatto economico-sociale dell'Università, con una prima autovalutazione della capacità di innescare rapporti con l'esterno (cfr. Appendice a IReR, 2010). Quel documento avrebbe potuto rappresentare un punto di partenza interessante per comunicare all'esterno quali sono i potenziali servizi che si potrebbero fornire all'esterno. Suggesto agli studiosi interessati a questo argomento oltre che ai Rettori e ai Direttori Generali delle Università di confrontarli con la comunicazione (estremamente burocratica) delle potenzialità di relazioni con il mondo produttivo che è riscontrabile sui siti web delle Università.

2. la questione della successione generazionale nelle piccole e medie imprese, che rende ancor più urgente il reclutamento di figure professionali e competenze “alte”;
3. l’insufficiente attenzione alla formazione continua nel sistema produttivo.

Con riferimento alle Università, oltre all’insufficiente attenzione ai fabbisogni impliciti di formazione continua nelle imprese, si nota una insufficiente attenzione all’occupabilità dei laureati e alla sensibilizzazione e orientamento degli studenti allo sviluppo di competenze e capacità imprenditoriali. Infine, vi sono alcune debolezze istituzionali e contestuali, come l’insufficiente orientamento all’alternanza scuola – lavoro e al *mismatching* tra domanda e offerta di lavoro (cfr. Oecd, 2011, pp. 19-45).

Va tuttavia ricordato che esiste un ulteriore ritardo nelle politiche dell’innovazione nel nostro paese, legato al fatto che hanno sistematicamente evitato di considerare e valorizzare la dimensione territoriale del processo innovativo⁵. Questione che, oltre ad essere stata già considerata da François Perroux (1955 e 1961) come elemento cruciale sia per l’analisi che per la gestione delle politiche regionali di sviluppo, è stata ampiamente valorizzata dalle politiche dell’innovazione in diversi paesi europei già negli anni Novanta (Asheim et al, 2003; Garofoli e Musyck, 2001). Ancor più, negli ultimi anni, sono state introdotte due rilevanti misure a livello nazionale per il sostegno dell’innovazione che possono avere applicazione esclusivamente a livello territoriale: la Francia ha introdotto nel 2004 la politica dei *pôles de compétitivité* e, successivamente, la Spagna la politica delle agglomerazioni di impresa per incentivare le relazioni tra imprese orientate all’innovazione e centri di ricerca, attraverso il lancio di bandi pubblici in aree di alta densità produttiva perché luoghi che producono saperi e competenza radicate e, quindi economie esterne (Pecqueur, 2007; Trullen , 2007)⁶. Tutto ciò è avvenuto nonostante l’approccio territoriale alla sviluppo economico sia nato in Italia.

L’esperienza dei poli tecnologici in Francia, soprattutto a Grenoble, fa emergere il ruolo cruciale ricoperto da figure professionali particolari che fungono da “mediatori” tra centri di ricerca e imprese. Non c’è centro di ricerca che si rispetti, infatti, che non abbia un professionista dedicato alle relazioni con l’esterno per captare eventuali fabbisogni di trasferimento tecnologico e per diffondere le informazioni sulle competenze esistenti nei centri di ricerca; ma, allo stesso tempo, ciò avviene anche nelle grandi imprese, che utilizzano un professionista interno per comunicare e interagire con il mondo della ricerca. La ridondanza di “mediatori culturali” che consentano di far interagire organizzazioni che assumono codici, linguaggi e obiettivi differenti è tutt’altro che diseconomico, anzi rappresenta una sorta di “bene pubblico” che produce economie esterne per il sistema territoriale (Garofoli, 2015). Questi “mediatori” fanno cogliere le opportunità per i vari *partner*, fanno emergere la complementarità delle competenze esistenti in varie organizzazioni, la possibilità di mettere in comune alcune risorse

⁵ Se si escludono, negli anni più recenti, gli interventi in alcune regioni più sensibili al tema.

⁶ Nella proposta di legge spagnola sulla politica di innovazione basata sulle agglomerazioni di impresa viene fatto esplicito riferimento ai vari modelli esistenti di organizzazione territoriale della produzione (poli di sviluppo à la Perroux, distretti industriali à la Marshall – Becattini, ai cluster à la Porter). In modo estremamente pratico nella legge si sottolinea che non importa quale sia il modello di riferimento per l’economia reale e i territori interessati; ciò che è rilevante è l’esistenza dell’agglomerazione di imprese e di centri di ricerca e la loro volontà di rafforzare le relazioni di interazione e collaborazione.

specifiche (macchinari, laboratori). Tutto ciò ha favorito la diffusione di pratiche e di esperienze di collaborazione interistituzionale con crescita della cultura e della sensibilità all'interazione ricerca – industria. Soprattutto la continuità delle relazioni e la possibilità di sperimentare i vantaggi dell'interazione, sono alla base della costruzione della fiducia reciproca tra i *partner* del processo innovativo, che rappresenta una delle condizioni essenziali per garantire la continuità dei rapporti e l'efficienza economica di una struttura organizzativa diffusa tra attori diversi ma concentrati sul territorio, e che garantisce flessibilità e riduzione (e soprattutto, ripartizione) dei costi complessivi da affrontare.

Ovviamente è più difficile, ma non impossibile, organizzare efficaci relazioni tra ricerca e industria nei paesi e nelle regioni in cui la struttura economica è fortemente orientata alle piccola e piccola-media dimensione d'impresa. Ma una parte rilevante della ricerca di economia industriale e sulle modalità dello sviluppo economico del nostro paese si è fortemente concentrata su questi argomenti (con brillanti risultati e facendo “scuola” a livello internazionale), mostrando tra l'altro come l'efficienza economica e la redditività delle imprese non fossero condizionate dalla dimensione d'impresa⁷. Molte ricerche hanno, infatti, sottolineato il rilevante orientamento all'innovazione e alla produzione di qualità, specie nelle imprese di media dimensione e nei distretti industriali in cui le imprese credono ancora nella produzione di qualità che non può che basarsi su fornitori e lavoratori di qualità e, di conseguenza, sui meccanismi di collaborazione e di apprendimento collettivo che trovano esplicitazione in gran parte a livello territoriale.

Purtroppo, negli ultimi anni, si sta affievolendo la capacità di analisi e di comprensione, da parte della ricerca, del cambiamento in atto nella struttura produttiva e occupazionale dei vari territori (compresi quelli di riferimento dei vari Atenei italiani), nei fabbisogni di servizi e di competenza professionali nel sistema produttivo, e sui fabbisogni di trasferimento tecnologico da parte delle imprese, sulle iniziative di successo e sulla capacità di diffondere le “buone pratiche”. Ciò avviene, soprattutto, perché si sta perdendo la volontà e, di conseguenza, la capacità di condurre “*field research*”.

È dunque auspicabile una ricerca sistematica sui cambiamenti in atto e sul ruolo delle relazioni tra ricerca e industria da condurre nei vari territori italiani con un approccio di ricerca – azione, con la partecipazione di diverse Università della regione o di regioni vicine, facilmente realizzabile vista l'esplicita volontà di collaborazione espressa dai Rettori presenti alla Tavola Rotonda di Ancona.

(ii) Osservazioni conclusive

Si è già ricordato lo scarso interesse da parte della grande maggioranza dei docenti e ricercatori universitari nei riguardi dell'impatto del loro lavoro sullo sviluppo economico-sociale, cioè della cosiddetta terza missione dell'Università⁸. Ciò spiega e, a sua volta, è

⁷ Cfr, ad esempio, Coltorti e Garofoli, 2011.

⁸ Ciò paradossalmente è stato accentuato dall'introduzione dei meccanismi di valutazione della ricerca che ha determinato l'introduzione di algoritmi quantitativi e burocratici (senza valutazione qualitativa di merito) ed ha provocato comportamenti sempre più individualistici, quando non opportunistici, erodendo

determinato dall'assenza di un confronto e un dibattito pubblico a scala sia nazionale che dei singoli Atenei sulla questione dei rapporti tra l'Università, da un lato, e il sistema produttivo e la società civile, dall'altro.

L'attenzione all'esterno potrebbe essere favorita dall'introduzione (per rispetto della responsabilità sociale dell'istituzione universitaria e non per obbligo di legge) di un processo di autovalutazione delle iniziative introdotte da ciascun Ateneo a sostegno dello sviluppo economico e sociale del territorio⁹.

Ciò che spesso manca nella percezione dei docenti e dei Dipartimenti (ma spesso anche della Direzione dell'Università) è un'analisi sistematica dell'impatto dell'Università sul territorio, individuando i problemi risolvibili con iniziative in collaborazione con gli altri *stakeholder* e le opportunità da cogliere e sviluppare, a partire dal diffuso fabbisogno implicito di formazione continua, con tutti gli effetti moltiplicativi per altri servizi e per la maggior consapevolezza per organizzare nuovi percorsi didattici orientati alla potenziale domanda di lavoro di nuovi laureati.

L'organizzazione sistematica di seminari di documentazione sui risultati di ricerca raggiunti e di esplicitazione dei potenziali utilizzi in imprese già esistenti, o che si potrebbero avviare attraverso *spin-off* tecnologici e *start-up* ad alta intensità di conoscenze scientifiche e tecnologiche, rappresenta una ulteriore linea di comunicazione poco costosa e incredibilmente fertile, sia per gli studenti che per le imprese.

Un monitoraggio costante e sistematico dei fabbisogni di servizi didattici e di ricerca del mondo esterno e una valutazione del potenziale trasferimento tecnologico alle imprese rappresentano ancora strumenti fondamentali per lo sviluppo del territorio e per facilitare il reclutamento dei laureati con competenze elevate e specifiche di interesse per il mondo produttivo. La costituzione di laboratori misti (con partecipazione pubblica e privata)¹⁰ e l'avvio di progetti comuni (con compartecipazione ai costi da parte di diversi attori pubblici e privati) costituiscono potenziali iniziative a sostegno dello sviluppo economico e sociale del territorio. Ciò consente di rafforzare non solo la fiducia reciproca ma anche la reputazione istituzionale dell'Università.

Si può ancora pensare ad accompagnare e rafforzare il *network* di competenze già presenti nei nuovi luoghi dell'interazione ricerca-impresa e di potenziale innovazione che stanno diventando alcuni dei numerosi *coworking*, ormai molto diffusi non solo nelle grandi città ma anche in aree relativamente periferiche, aiutando la trasformazione di quei luoghi non solo in termini di "incubatori" di imprese, ma anche di progetti comuni di investimento e di sviluppo.

Ciò dovrebbe favorire l'introduzione di comportamenti virtuosi in vari operatori economici e sociali (nella ricerca, nell'impresa e nelle istituzioni pubbliche) nella direzione della collaborazione interistituzionale e dell'innovazione. Non servono grandi

la capacità di organizzare team di ricerca con obiettivi più complessi e di medio-lungo periodo e di progettare interventi di interesse collettivo. Il risultato paradossale è stata la chiusura (disciplinare e culturale) piuttosto che l'apertura, il conformismo piuttosto che l'innovazione.

⁹ La consapevolezza istituzionale su questa dimensione è molto più rilevante per correggere i punti di debolezza e rafforzare competenze e capabilities degli Atenei piuttosto che far riferimento a presunte posizioni apicali in classifiche prodotte da istituzioni varie e giornali.

¹⁰ Rappresenterebbero una sorta di espansione e continuità delle iniziative dei Centri "Grandi Strumenti" già avviati in diversi Atenei.

finanziamenti pubblici per ottenere questi risultati; occorre incentivare la densificazione dei rapporti e l'avvio di iniziative di *networking*, che sono “*time intensive*”: Serve un orientamento e una sensibilità all'esterno, mostrare disponibilità e interesse nei confronti di operatori economico-sociali complementari, costruire un percorso progressivo di servizi all'esterno, lavorare su competenze professionali specifiche e valorizzarle per moltiplicare ed accrescerle, generando opportunità di nuovi lavori per i giovani laureati e risolvendo i problemi di continuo riposizionamento strategico delle imprese esistenti. Ciò favorirà la crescita della consapevolezza sui rischi e le opportunità, e l'introduzione di risposte strategiche rispetto agli scenari ipotizzabili¹¹ (che è cosa più complessa che cercare di ridurre i costi di produzione delle imprese ...).

È curioso come queste prospettive fossero già presenti in alcuni “visionari” all'inizio degli anni Novanta, e come si siano frapposti ostacoli comportamentali e inerzia burocratica che di fatto hanno generato opposizione/conservazione al cambiamento sino a bloccare il realizzarsi di quelle prospettive.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (1995), I rapporti Università – Industria in Italia, *Economia e Politica Industriale*, 88, 21-91.

Asheim B.T., Isaksen A., Nauwelaers G., Todtling F. (eds.) (2003), *Regional Innovation Policy for Small-Medium Enterprises*, Cheltenham (UK) and Northampton (MA-USA):Edward Elgar.

Coltorti F., Garofoli G. (2011), Le medie imprese in Europa, *Economia Italiana*, 1.

De Bernardy M. (1999), Reactive and proactive local territory: co-operation and community in Grenoble, *Regional Studies*, 33, 4, 343-352.

Garofoli G (2015), Research, Innovation and Territorial Development, Symposium on *Regional innovation and the mechanism of regional development*, Tokyo:Hosei University.

Garofoli G., Musyck B. (2001), Innovation Policies for SMEs in Europe: towards an Interactive Model?, *Regional Studies*, 35, 9.

IReR (2010), The Region of Lombardy, Italy: Self-Evaluation Report, in *OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development*, Paris:IMHE, www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment

Keeble D. (2002), Università e tecnologia: i parchi scientifici-tecnologici inglesi nella regione di Cambridge, in Quadrio Curzio A., Fortis M., Galli G.P. (a cura di), *La competitività dell'Italia. I. Scienza, ricerca, innovazione*, Milano:Il Sole 24 Ore.

¹¹ La domanda implicita di questi servizi è molto elevata e non è affrontabile da società di consulenza (è un problema culturale e di sensibilizzazione a temi complessi e non risolvibili con pacchetti pressoché standard per essere economici...). L'esplicitazione di questi fabbisogni passa attraverso ricerche continuative e attraverso la costruzione della fiducia reciproca. Ciò consente di allargare continuamente la platea dei potenziali utenti di servizi di interazione, con dispiego di energie per la formazione, la diffusione di conoscenze, la produzione di risultati delle ricerche applicate, l'inserimento di laureati nelle imprese, la formazione di nuove imprese, il trasferimento tecnologico, lo sviluppo di progetti in *partnership*.

Longhi C. (2002), L'innovazione nei settori strategici: l'industria aerospaziale in Francia, in Quadrio Curzio A., Fortis M., Galli G.P. (a cura di), *La competitività dell'Italia. I. Scienza, ricerca, innovazione*, Milano:Il Sole 24 Ore.

OECD (2011), *Higher Education in Regional and City Development: Lombardy, Italy*, Paris:OECD.

Pecqueur B. (2007), Des pôles de croissance aux pôles de compétitivité: une nouvelle géographie du capitalisme, *Réalités Industrielles*, mars 2007.

Perroux F. (1955), La notion de pôle de croissance, *Economie Appliquée*, n. 1-2

Perroux F. (1961), La firme motrice et la région motrice, in AA.VV., *Théorie et Politique de l'Expansion Régionale*, Actes du Colloque International de l'Institut de Science Economique de l'Université Libre de Liège, Bruxelles

Saxenian A.L. (1994), *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge (Mass-USA):Harvard University Press.

Trullen J. (2007), La nueva política industrial española: innovación, economías externas y productividad, *Economía Industrial*, 363, 17-31.

Le nuove imprese ad alta tecnologia in Italia

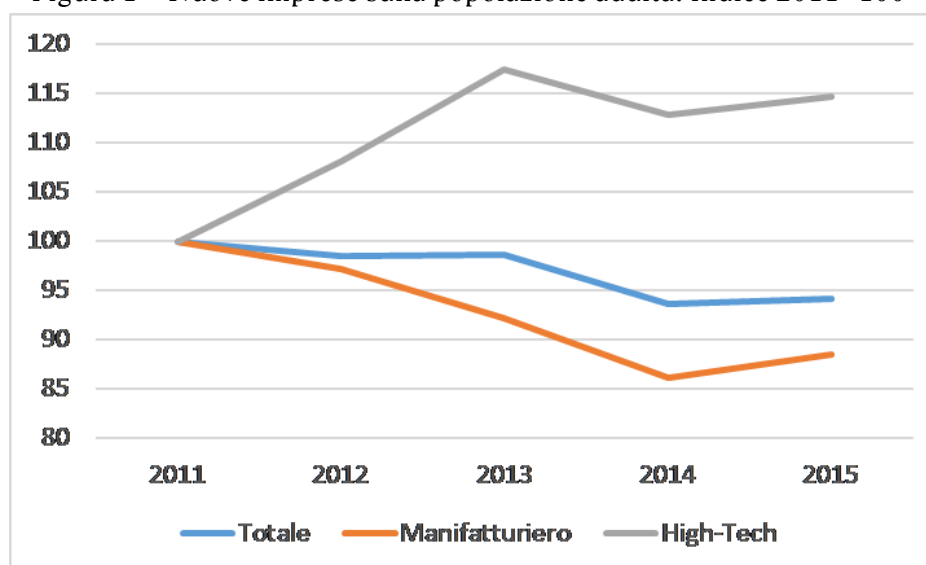
di

Donato Iacobucci, Università Politecnica delle Marche

L'Italia è agli ultimi posti fra i paesi avanzati negli indicatori di vivacità imprenditoriale (Muffatto et al, 2015)¹. Anche per tale ragione, nell'ultimo decennio si sono moltiplicate le iniziative volte a favorire la nascita di nuove imprese. Gli studiosi del fenomeno hanno da tempo dimostrato che favorire la nascita di nuove imprese 'tout court', cioè senza prestare attenzione alle loro caratteristiche, è inefficace rispetto all'impatto occupazionale (Fritsch & Mueller, 2007)².

Diverso è il caso delle nuove imprese capaci di introdurre innovazioni significative. Anche per questa tipologia di imprese l'Italia presenta una vivacità imprenditoriale inferiore a quella dei principali paesi avanzati. A ciò concorrono diversi fattori che riguardano la formazione, il contesto istituzionale e la struttura produttiva del nostro paese. Tuttavia la tendenza osservata negli ultimi anni è positiva. A fronte di una generale riduzione nell'attivazione di nuove imprese quelle che si attivano nei settori a più alto contenuto di conoscenza hanno mostrato un andamento crescente nell'ultimo quinquennio (Figura 1).

Figura 1 – Nuove imprese sulla popolazione adulta. Indice 2011=100



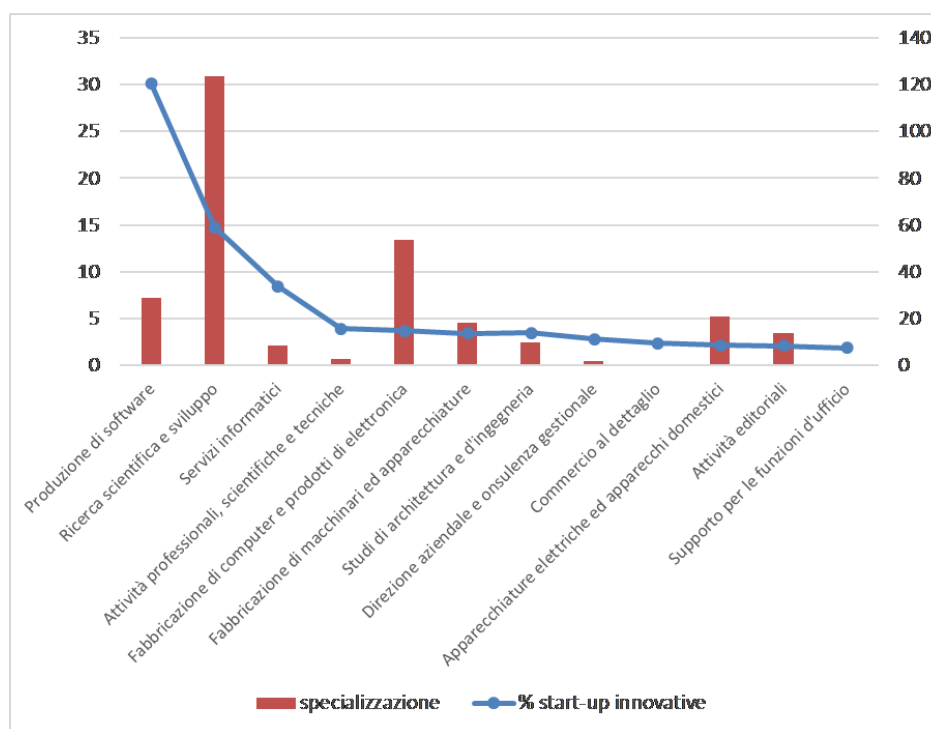
¹ L'indagine GEM (Global Entrepreneurship Monitor) condotta in oltre 200 paesi utilizza come indicatore di nuova imprenditorialità il TEA, Total Early Stage Entrepreneurial Activity, definito considerando l'incidenza dell'imprenditorialità nascente e delle nuove imprese all'interno della popolazione adulta. Il TEA di un paese rappresenta la percentuale di popolazione in età lavorativa coinvolta nelle attività che precedono la nascita di una nuova impresa o che l'hanno avviata da non oltre 42 mesi.

² La gran parte delle nuove imprese si avvia in settori a domanda locale, come le attività commerciali o di servizi alla persona, per cui nel breve periodo il loro effetto è di spiazzare attività già esistenti con effetti nulli o addirittura negativi sull'occupazione

L'andamento positivo è anche il risultato di un accentuato impegno delle istituzioni e del legislatore nel sostegno all'imprenditorialità innovativa. In primo luogo va citato il crescente impegno delle università nella promozione dell'imprenditorialità. Il numero di spin-off universitari costituiti ogni anno è cresciuto costantemente attestandosi a circa un centinaio all'anno (Ramaciotti & Daniele, 2016). Nel complesso vi sono al momento circa 1200 spin-off attivi, i quali hanno coinvolto una media di 5 persone ad iniziativa, fra docenti, ricercatori e neo-laureati (Iacobucci, Micozzi, & Micucci, 2013)³.

Una importante novità degli ultimi anni è stata costituita dalla Legge del 18 dicembre 2012 n. 221 (originata dal cosiddetto "Decreto sviluppo") la quale ha definito un quadro normativo volto a promuovere un contesto favorevole all'avvio e allo sviluppo di imprese ad elevato contenuto di conoscenza. In particolare, la nuova normativa ha indicato i requisiti per la definizione delle start-up innovative, ha istituito un apposito albo presso il registro imprese delle camere di commercio e definito una serie di agevolazioni, fiscali e non, per queste nuove imprese. L'obiettivo del legislatore non è stato solo quello di favorire la nascita di start-up innovative ma anche di creare le condizioni favorevoli al loro sviluppo. Vanno in questa direzione la definizione dei requisiti per gli incubatori certificati e le agevolazioni previste per la raccolta di capitale di rischio da parte delle start-up innovative⁴.

Figura 2: Percentuale delle start-up innovative per settore (scala di sinistra) e indice di specializzazione (scala di destra)



³ Accanto alla promozione degli spin-off, le università hanno stimolato o direttamente promosso iniziative di sostegno all'imprenditorialità innovativa nei loro contesti territoriali: fra queste le business plan competition e gli incubatori.

⁴ Successivamente alla legge citata vi sono stati diversi provvedimenti normativi che hanno ampliato le agevolazioni per le start-up innovative. Un elenco di tali provvedimenti è contenuto nell'apposita sezione del sito del MISE.

Una interessante novità della normativa richiamata è che la definizione di start-up innovativa non è associata a specifici settori ma alle caratteristiche soggettive dell'impresa (investimento in R&S, occupazione qualificata, possesso di titoli di proprietà intellettuale). Di fatto, però, le start-up innovative appartengono in larga misura ai settori ad alto contenuto di conoscenza (vedi Figura 2). Oltre un terzo opera nell'ambito del software e dei servizi informatici; circa un quarto nei servizi di ricerca e sviluppo; seguono le attività manifatturiere di produzione di computer e apparecchi elettronici e la produzione di macchinari. Se si considera l'incidenza relativa rispetto al complesso delle nuove imprese avviate nel periodo 2012-2015, non è solo l'informatica a caratterizzare le start-up innovative quanto le imprese che si occupano di servizi di ricerca e sviluppo e quelle produttrici di computer e altri apparecchi elettronici.

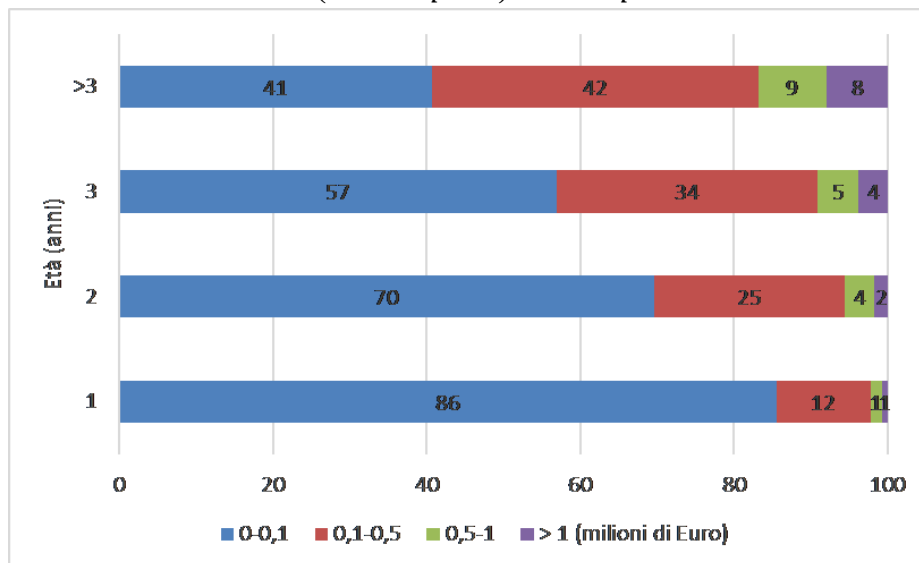
Al 31.12.2015 risultavano iscritte 4.828 start-up innovative. Si tratta di una percentuale piccola rispetto al totale delle nuove imprese nei settori ad alta tecnologia: poco più dell'1% nel periodo 2012-2015 anche se in crescita nel corso degli anni⁵. Ciò non deve meravigliare poiché la logica dell'intervento è una logica selettiva, volta ad individuare le imprese con il maggiore potenziale innovativo e di crescita. Per tale ragione è rilevante concentrare l'attenzione non solo sul numero delle start-up innovative ma sui risultati da esse conseguiti. La performance di crescita delle start-up innovative è decisamente superiore alla media delle nuove imprese; anche in considerazione del tasso quasi nullo di cessazioni. La percentuale di imprese che superano 1 milione di euro di ricavi cresce dallo 0,6% di quelle con 1 anno di età al 7,6% di quello con 5 anni di attività (Figura 3). Con riferimento alla performance di crescita delle imprese innovative due aspetti che caratterizzano la situazione italiana. Il primo è costituito dall'elevato numero di imprese (circa il 50% del totale) che anche dopo 5 anni di attività rimane al di sotto dei 100.000 Euro di ricavi⁶. L'anomalia non è tanto nella percentuale di imprese che non cresce, fisiologica trattandosi di imprese innovative, quanto del fatto che continuano a rimanere attive. La seconda caratteristica è costituita dall'esiguo numero di imprese che riescono a conseguire livelli elevati di ricavi in pochi anni.

Le ragioni della difficoltà a crescere da parte delle start-up innovative vanno ricercate in talune caratteristiche soggettive delle imprese e negli aspetti di contesto esterno. Fra le prime va rilevato che in molti casi si tratta di imprese costituite da imprenditori 'novizi' con scarsa esperienza imprenditoriale o manageriale. A questo si affianca una scarsa propensione al rischio e la difficoltà a trovare adeguati supporti manageriali e finanziari, necessari ad alimentare rapidi processi di crescita.

⁵ Secondo i dati Movimprese nel 2015 sono state avviate in Italia circa 370 mila imprese, di cui circa 100 mila appartenenti ai settori ad alta e media tecnologia.

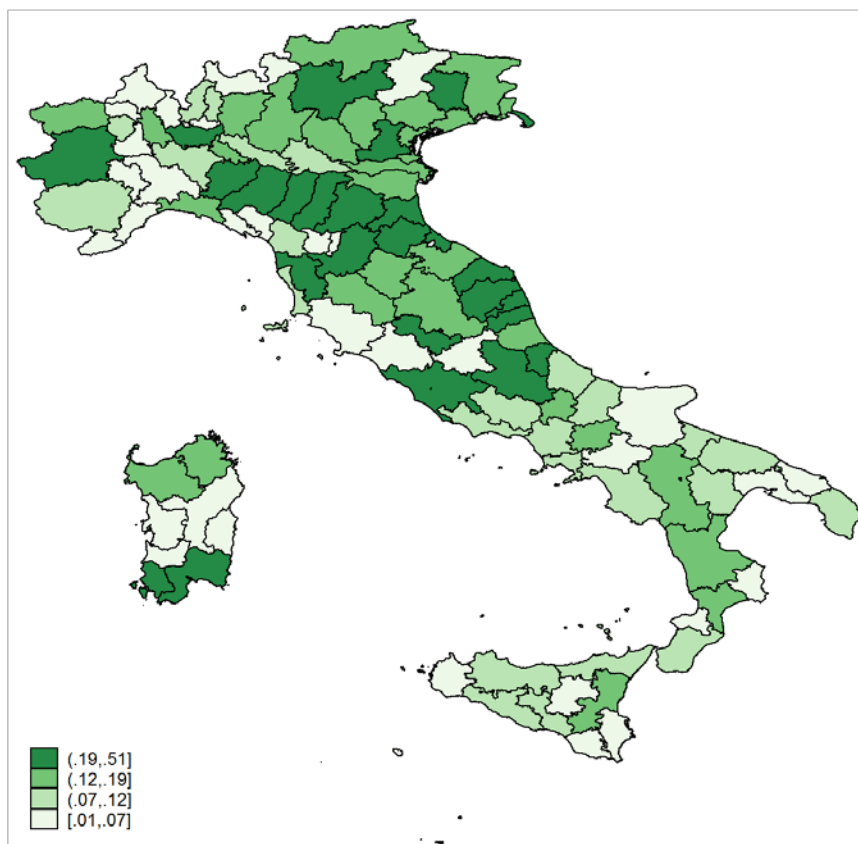
⁶ La stessa situazione si osserva per gli spin-off universitari (Iacobucci et al., 2013).

Figura 3: Distribuzione delle imprese innovative italiane per età e classe di fatturato al 31/12/2015 (3585 imprese) – valori percentuali



Fonte: Registro delle start-up innovative

Figura 4: Start-up innovative per 1000 residenti adulti (Totale start-up innovative a settembre 2016)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat

Per le start-up innovative, come per gli spin-off universitari, è rilevante l'effetto push determinato dalla presenza di atenei attivi nel trasferimento tecnologico e nella promozione dell'imprenditorialità. Non sempre a ciò corrisponde un contesto territoriale adatto a favorire lo sviluppo delle nuove imprese. La 'geografia' delle start-up innovative (Figura 4) evidenzia come in alcune delle aree a maggiore vivacità imprenditoriale, come ad esempio Trento e Ancona, sono rilevanti i fattori di spinta all'avvio di nuove iniziative (ad esempio la presenza di atenei attivi nello stimolare l'imprenditorialità) ma è meno sviluppato un contesto di operatori capaci di sostenere la crescita delle nuove imprese. Tale contesto può giovare delle modifiche del quadro normativo nazionale (come gli incentivi all'investimento nel capitale di rischio) ma riguarda in primo luogo l'ambito territoriale nel quale le nuove imprese sono localizzate. A tale proposito sarà fondamentale che gli indirizzi fin qui seguiti a livello nazionale (in termini di requisiti soggettivi delle imprese e selettività degli interventi) siano perseguiti e rafforzati anche a livello regionale. Nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 le regioni hanno a disposizione risorse finanziarie consistenti per sostenere le attività di ricerca e sviluppo. La UE ha richiesto alle regioni una maggiore selettività nell'allocazione di tali risorse, che dovranno essere concentrati negli ambiti tecnologici previsti dalla strategia di smart specialization. La combinazione dei due criteri di selettività, quello tecnologico e quello dei requisiti di innovatività, può consentire una concentrazione di risorse adatta ad innescare processi di crescita di nuovi cluster tecnologici territoriali. La formazione di tali cluster è condizione indispensabile per continuare ad alimentare l'avvio e, soprattutto, lo sviluppo delle start-up innovative.

Riferimenti bibliografici

- Fritsch, M., & Mueller, P. (2007), The effect of new business formation on regional development over time: the case of Germany, *Small Business Economics*, 30(1), 15-29.
- Iacobucci, D., Micozzi, A., & Micucci, G. (2013), Gli spin-off universitari in Italia: un quadro del fenomeno e un'analisi della governance e della performance, *L'industria Rivista Di Economia E Politica Industriale*, 34(4), 761-784.
- Muffatto, M., Garengo, P., Iacobucci, D., Micozzi, A., Sheriff, M., & Saaed, S. (2015), *Global Entrepreneurship Monitor Italia 2014*.
- Ramaciotti, L., & Daniele, C. (2016), *Ricerca, valorizzazione dei risultati e impatto. XIII Rapporto Netval sulla Valorizzazione della Ricerca Pubblica Italiana*. Milano.

Aspettando l'Agenda Urbana Nazionale

di

Giorgia Marinuzzi, IFEL

Walter Tortorella, IFEL

In Italia si sta assistendo al paradosso che alle città viene riconosciuto un ruolo strategico nell'ambito delle politiche di sviluppo regionale, in assenza però di un'agenda urbana nazionale che definisca in maniera organica obiettivi, strumenti di attuazione e risorse a disposizione.

In mancanza di un documento di indirizzo unitario, il presente lavoro rappresenta un tentativo di “mappare” e perimetrare l'agenda urbana italiana a partire dalle risorse straordinarie, europee e nazionali, disponibili e già programmate¹. Le politiche urbane dell'Italia si poggiano, infatti, in molta parte proprio su tali risorse: da un lato attraverso i fondi strutturali 2014-2020, con il Programma Operativo Nazionale “Metro” e con i Programmi Operativi Regionali tramite Assi di sviluppo urbano e misure (integrate e non) destinate a target territoriali urbani; dall'altro attraverso il Fondo per lo Sviluppo e Coesione (FSC), tramite i Patti per lo sviluppo delle città metropolitane e/o dei loro capoluoghi.

(i) PON Metro e POR 2014-20: le città come “autorità urbane rilevanti”

L'Accordo di Partenariato dell'Italia per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020, senza che l'Italia si sia mai data un'Agenda nazionale per le aree urbane, riconosce infatti una nuova centralità alla dimensione urbana quale scala d'intervento ottimale per lo sviluppo regionale, individuando due categorie di “autorità urbane rilevanti” per il rafforzamento della competitività e capacità di innovazione del Paese: le città metropolitane, e le città medie insieme ai poli urbani regionali di erogazione di servizi.

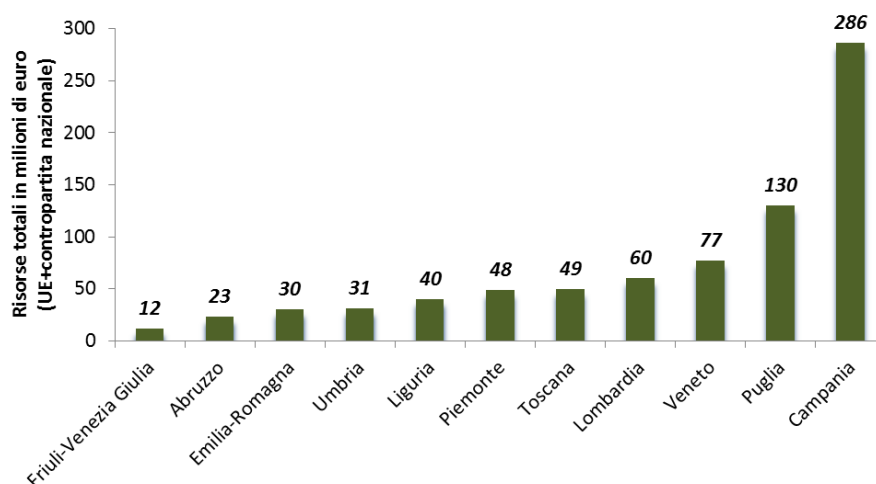
È proprio alle prime (Roma Capitale, Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Torino, Reggio Calabria, Venezia, Cagliari, Catania, Messina e Palermo) che viene dedicato un Programma Operativo Nazionale, del valore di 893 milioni di euro, fondato sul paradigma delle *smart cities* e dell'innovazione ed inclusione sociale, che eleva i capoluoghi delle città metropolitane nella gerarchia della governance dei fondi: organismi intermedi anziché “semplici” beneficiari di progetti. La dotazione finanziaria per città, calibrata in base al grado di sviluppo delle regioni di appartenenza, varia in un *range* compreso tra 40 e 94 milioni di euro. Si tratta di cifre che, nonostante il recente stanziamento di ulteriori 206 milioni di euro di provenienza nazionale, assicurati dal Fondo di Rotazione attraverso un Programma Operativo Complementare approvato dal

¹ Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità dell'Istituzione di appartenenza.

CIPE ad Agosto 2016, appaiono limitate ed insufficienti alla luce delle ampie sfide che caratterizzano aree urbane così complesse.

Le operazioni destinate alle città metropolitane non si esauriscono nel PON “Metro”, ma si estendono nei Programmi Operativi Regionali 2014-2020, all’interno dei quali anche le città medie rivestono il ruolo di “autorità urbane”. Ad esempio, dei 21 Programmi alimentati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale sono 11 ad avere un Asse dedicato esclusivamente allo sviluppo urbano, per il valore complessivo di 786 milioni di euro (Figura 1).

Figura 1: Gli Assi di sviluppo urbano nei POR FESR 2014-2020

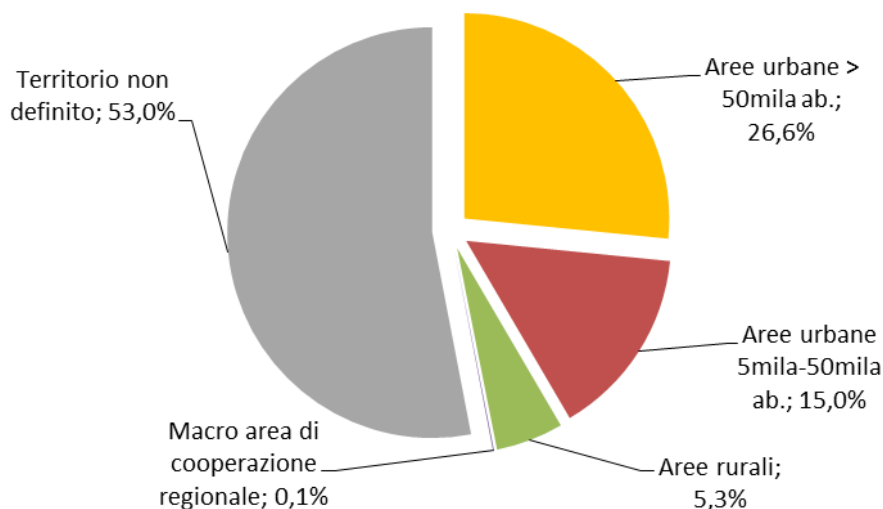


Fonte: nostra elaborazione su dati PO italiani 2014-2020

Non solo, nel rispetto dei Regolamenti CE, ogni Programma Operativo deve contenere, all’interno del proprio piano finanziario, l’indicazione delle modalità allocative delle risorse comunitarie per “tipo di territorio” (Figura 2) e “meccanismo di erogazione territoriale”, un ulteriore indizio dell’ampiezza dell’Agenda urbana nazionale finanziata dai fondi strutturali 2014-2020.

Dall’analisi dei singoli Programmi per le due suddette dimensioni emerge un forte scetticismo, rispetto ai desiderata della Commissione europea, nell’indicare *a priori* sia i territori bersaglio delle azioni che verranno condotte attraverso i Programmi Operativi, sia l’eventuale ricorso a tipologie di investimenti integrati in ambito urbano. Soltanto il 47% dei 31 miliardi di euro di sostegno UE infatti cadrà in territori ben definiti ed individuati (il 27% alle grandi aree urbane con più di 50mila abitanti, il 15% alle aree urbane tra i 5mila e 50mila abitanti, il 5% alle aree rurali), e solo poco più del 7% è ancorato ad approcci integrati allo sviluppo urbano (es. ITI-Investimenti Territoriali Integrati).

Figura 2: Risorse comunitarie dei fondi strutturali 2014-2020 (valori %), per target territoriale

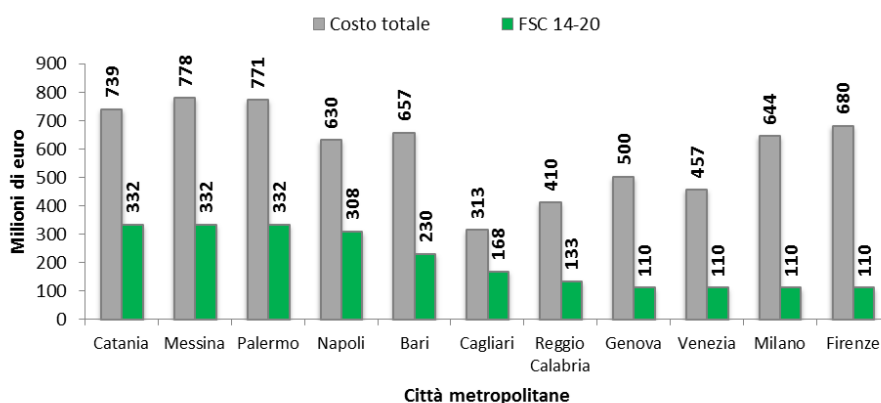


Fonte: nostra elaborazione su dati PO italiani 2014-2020

(ii) I patti per lo sviluppo delle città metropolitane: il ruolo del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione

Sul versante delle risorse straordinarie nazionali, stanziare tramite FSC 2014-2020, il Governo ha inaugurato da Agosto scorso la stagione dei Patti per lo sviluppo delle città metropolitane, un'opzione inizialmente pensata per le aree urbane del Sud Italia come forma di attuazione del Masterplan per il Mezzogiorno, e poi reclamata da alcune città del Centro e del Nord del Paese. Attualmente si contano 7 Patti per lo sviluppo delle città metropolitane del Mezzogiorno (Catania, Messina, Palermo, Napoli, Bari, Reggio Calabria e Cagliari), del valore complessivo di 1,835 miliardi di euro FSC, e 4 Patti di 110 milioni ciascuno per Genova, Firenze, Milano e Venezia. Le assegnazioni FSC, dunque, da Nord a Sud, ammontano a quasi 2,3 miliardi di euro, ma non sono queste le risorse che esauriscono l'Agenda urbana per le aree urbane firmatarie dei Patti. Per ogni Patto infatti è indicato il costo totale dei progetti, pari a 6,6 miliardi di euro complessivamente, che approssima la dimensione dell'agenda urbana della città metropolitana (Figura 3) poiché alimentato sia da risorse comunitarie (ad esempio provenienti dal PON "Metro" o da Assi di sviluppo urbano interni ai Programmi Operativi Regionali) che da cofinanziamenti nazionali. Tuttavia, si rileva che nella maggior parte dei casi si tratta di interventi con un target territoriale interno al comune capoluogo e non esteso ai comuni di cintura.

Figura 3: Patti per lo sviluppo delle città metropolitane: dotazione finanziaria



Fonte: nostra elaborazione su dati CIPE, seduta 10 agosto 2016 e Patti per le città del Centro e del Nord, 2016

Guardando alle sole risorse FSC a disposizione, i problemi più urgenti avvertiti dalle città metropolitane del Sud (Figura 4) riguardano il gap infrastrutturale, che determina un differente accesso ai servizi di base (46% dei contributi, pari a circa 852 milioni di euro) e, in secondo luogo, la tutela ambientale unita alla messa in sicurezza del territorio (444 milioni di euro, il 24% delle risorse), con interventi contro il dissesto idrogeologico, per la valorizzazione del verde pubblico, la depurazione delle acque, il potenziamento del bike e car sharing, e per la raccolta differenziata. A fianco di linee di intervento più importanti, compaiono nei Patti anche progetti riguardanti il turismo, la cultura, l'inclusione sociale e la sicurezza (tema quest'ultimo affrontato mediante la realizzazione di impianti di videosorveglianza).

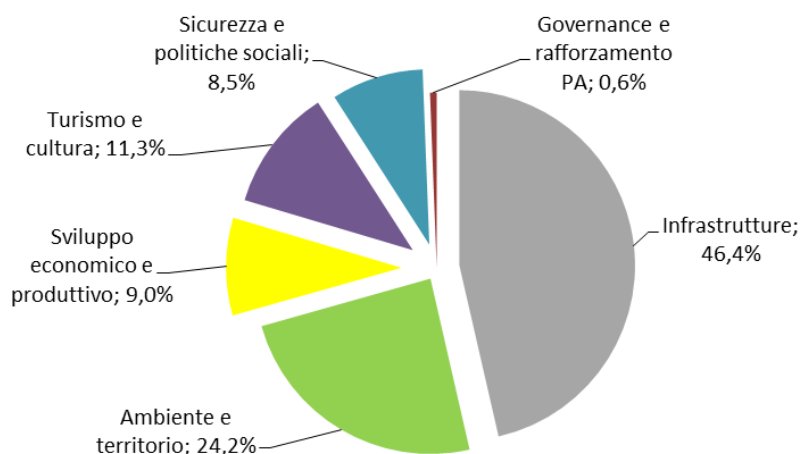
Per le città del Centro e del Nord (Figura 5), l'interesse alle opere infrastrutturali è relativamente più debole (34% delle risorse FSC 2014-2020, contro il 46% dei Patti per le città del Sud), mentre acquisisce maggiore importanza l'impegno a favore dell'ambiente e del territorio (30% vs il 24% del Sud).

(iii) Conclusioni

Questa prima mappatura, desunta dalla programmazione delle risorse straordinarie per l'attuazione di una sorta di proto-agenda urbana nazionale, restituisce un quadro composto da una sommatoria di interventi di scarso impatto strategico, che avrebbero potuto e dovuto trovare spazio in una normale cornice di programmazione ordinaria. Le misure messe in campo non sembrano infatti rispondere ad un quadro omogeneo di interventi programmati, nonostante sia certo che alle città venga riconosciuto il ruolo di anticipatore di bisogni e culla di potenziali scenari di sviluppo.

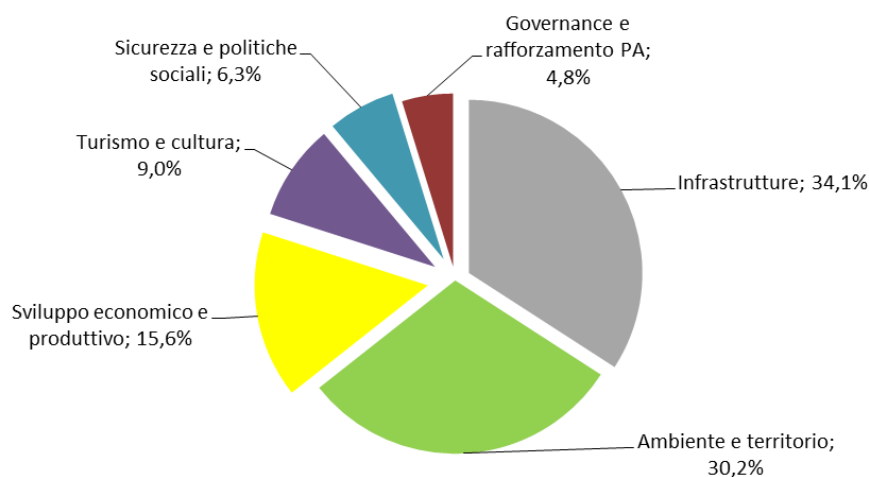
I soggetti programmatori nazionali e regionali, per le città metropolitane e le città medie, hanno dunque tentato di ricostruire dal basso un quadro di *policy* per le aree urbane che in qualche modo sopperisca, per i prossimi dieci anni, alla mancanza di una linea di indirizzo nazionale.

Figura 4. Risorse FSC 2014-2020 (valori percentuali) per i Patti per lo sviluppo delle 7 città metropolitane del Sud, per area di intervento



Fonte: nostra elaborazione su dati Patti per lo sviluppo delle 7 città metropolitane del Sud, 2016

Figura 5. Risorse FSC 2014-2020 (valori percentuali) per i Patti per lo sviluppo delle 4 città metropolitane del Centro e del Nord, per area di intervento



Fonte: nostra elaborazione su dati Patti per le città metropolitane del Centro e del Nord, 2016

Con la complicità di un clima di contrazione generalizzata delle risorse per gli investimenti, e di una frammentazione della *governance* decisionale, si è palesata però una modalità di fare programmazione economica che appare innanzitutto e

prioritariamente come programmazione finanziaria, di breve periodo, che basandosi su risorse incerte fa prevalere la forma sulla sostanza (basti pensare alle procedure e ai connessi tempi per nominare tutte le Autorità di Gestione e di Certificazione dei Programmi, senza le quali i PO non erano nelle condizioni di partire), le emergenze di fabbisogno rispetto ad un'idea di città, e quindi di Paese, che vorremmo tra vent'anni.

Lo stesso ricorso centralistico allo strumento dei Patti per lo sviluppo delle città metropolitane archivia con un'eccessiva rapidità un'intera stagione pattizia che aveva sicuramente il merito di aver messo al centro delle politiche pubbliche di sviluppo la concertazione inter-istituzionale e la programmazione dal basso.

La vera novità dunque, dopo oltre un ventennio di programmazione regionale, sembra limitarsi all'affidamento alle città dell'attuazione del principio di sussidiarietà, non solo nell'esecuzione dei progetti ma anche in fase di programmazione, nonostante le risorse a disposizione siano davvero contenute. Trasformare le identità urbane in autorità urbane significa responsabilità attuative delle operazioni, accelerazione della spesa, supremazia del progetto sul Programma; cosa diversa è provare a delineare una strategia nazionale per la crescita delle città, impresa ardua in assenza di un quadro stabile di finanza ordinaria e di un livello di autonomia finanziaria territoriale in grado di assicurare la non estemporaneità e dipendenza degli interventi previsti.

Riferimenti bibliografici

- CIPE, Delibera 10 agosto 2016, "Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 – aree tematiche nazionali e obiettivi strategici – ripartizione ai sensi dell'articolo 1, comma 703, lettere b) e c) della legge n. 190/2014".
- Governo Italiano, Accordo di Partenariato 2014-2020, ottobre 2014 (<http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>).
- Intesa istituzionale di programma della città di Milano, 2016 (<http://www.governo.it/sites/governoNEW.it/files/PattoMilano.pdf>)
- Monaco F. (2013), La "questione urbana" nella politica di coesione tra approccio strategico e Autonomia gestionale, *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXVII, 1-2, 99-120.
- Patto per lo sviluppo della città di Catania, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160430_Patto_Catania.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città di Genova, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Patto_Genova_20161126.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città di Palermo, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160430_Patto_Palermo.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città di Venezia, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Patto_Venezia_20161126.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Bari, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160517_Patto_Bari.pdf)
- Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Cagliari, 2016 (http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Patto_CittaMetropolitanaCagliari.pdf)

Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Firenze, 2016

(<http://www.cittametropolitana.fi.it/wp-content/uploads/2016/11/Patto-per-Firenze.pdf>)

Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Messina, 2016

(http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Patto_Messina.pdf)

Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Napoli, 2016

(http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Patto_Napoli.pdf)

Patto per lo sviluppo della città metropolitana di Reggio Calabria, 2016

(http://www.governo.it/sites/governo.it/files/20160430_Patto_ReggioCalabria.pdf)

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Habitat III. Italy's National Report, giugno 2016

(http://www.governo.it/sites/governo.it/files/UN_HABITAT_III_ITALY_NATIONAL_REPORT_IT.pdf)

Programmi Operativi 2014-2020 italiani adottati dalla Commissione europea, disponibili su European Commission, sezione Regional Policy

(http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=ALL®ionId=ALL&objectiveId=ALL&tObjectiveId=ALL)

Promozione e canali di prenotazione: un modello per le strutture ricettive italiane

di

Veronica Digiorgio, Politecnico di Milano

In seguito allo sviluppo di Internet e all'introduzione delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione, il settore turistico è andato incontro ad un repentino cambiamento (Firoiu & Dodu, 2010). Si è modificato lo scenario competitivo (Hojeghan & Esfangareh, 2011): sono emersi nuovi attori virtuali all'interno della filiera turistica – la Tourism Supply Chain – e si sono create nuove relazioni di mercato (Aldebert et al., 2011). Le agenzie di viaggio online (OTA) hanno guadagnato rilevanza notevole, grazie alla capacità di proporre un'offerta integrata a bassi costi (Werthner & Klein, 1999). Questo, all'interno della filiera, si è tradotto in uno squilibrio di potere, a danno dei fornitori di servizio in generale e delle strutture ricettive nello specifico, che si vedono costrette a dipendere dalle OTA per raggiungere un ampio bacino di clienti (Buhalis & Law, 2008), pagando consistenti commissioni che arrivano fino al 30% del transato (Di Cesare, 2014). In più stanno avendo un ruolo rilevante attori del sistema che non vendono direttamente al cliente finale, ma promuovono le offerte turistiche e supportano il turista nella scelta del prodotto finale (Podu, 2013).

In questa prospettiva le destinazioni assumono importanza crescente, dal momento che vi è una naturale interconnessione tra le strutture ricettive e il territorio in cui risiedono. Molte DMO (Destination Management Organizations) innovative, di fatti, hanno iniziato a acquisire il ruolo di partner all'interno del sistema turistico diventando broker di informazioni: cercano di sviluppare e coordinare nuovi sistemi che dovrebbero essere usati dai loro stakeholder per condividere informazioni rilevanti (Gretzel et al., 2000). I benefici non riguardano solo la destinazione, ma anche le strutture ricettive: Ford et al. (2012) hanno evidenziato come le organizzazioni territoriali, che uniscono diverse strutture ricettive della medesima destinazione, possano essere un ottimo espediente per diminuire il potere contrattuale degli intermediari. Come ha sottolineato Antonioli (2009), «è sempre più fondamentale uscire da una banale logica campanilistica, per entrare in quella del “cooperare per competere”, al fine di affrontare i mercati emergenti, spesso contraddistinti da costi ben più bassi [di quelli del nostro Paese]».

Per le Strutture Ricettive si delineano nuove opportunità e canali in cui sviluppare le proprie azioni di marketing, per riavvicinarsi ai clienti e dipendere meno dalle OTA. Estremamente esigui sono però i dati a riprova della loro efficacia e in particolare l'attuale letteratura, per quanto conosciuto, manca di studi empirici sugli effetti risultanti da una cooperazione tra strutture ricettive e destinazioni.

(i) Obiettivo

L'analisi intende testare quali azioni promozionali, implementate dalle strutture ricettive italiane, consentono di aumentare la percentuale di prenotazioni che arrivano direttamente dal cliente finale e quali riescono a diminuire la percentuale di prenotazioni intermedie dalle OTA.

Il contributo è duplice. Da un lato, vengono indicate le azioni promozionali che apportano miglioramenti alle strutture ricettive in termini di canali di ricezione delle prenotazioni. Dall'altro, si evidenzia l'importanza del legame con le destinazioni per ribilanciare la distribuzione delle prenotazioni in arrivo alle strutture. Una collaborazione tra questi attori può apportare mutui vantaggi e rafforzare la crescita del settore turistico in Italia.

(ii) Metodologia

Sono state contattate 24'407 Strutture Ricettive presenti sul territorio italiano, fra cui alberghi (singole proprietà o strutture facenti parte di una catena), residence, villaggi turistici, campeggi, agriturismi, bed & breakfast, ostelli e gestori di case vacanza. La Ricerca è stata realizzata con metodologia CAWI (Computer Assisted Web Interviewing), nel periodo intercorrente tra il 15 luglio e il 16 settembre 2015. Il tasso di risposta è stato dell'8%, ricevendo 2'016 questionari compilati almeno in parte. Il campione finale consta di 802 strutture ricettive, in seguito ad una fase di pulizia del database nella quale sono stati eliminati questionari incompleti, con risposte inconsistenti o di strutture che hanno dichiarato di non ricevere prenotazioni né dal cliente finale né da OTA o tramite mezzi digitali.

Si mostra di seguito la tipologia e la distribuzione geografica delle strutture presenti nel campione finale, confrontata con i dati Istat (2013). Si sottolinea che l'interesse della Ricerca è volto a strutture di tipo imprenditoriale e pertanto volutamente non si è data importanza ai "Gestori di case vacanza" nella somministrazione del questionario.

Figura 1: Tipologia di Strutture Ricettive rappresentate nel campione

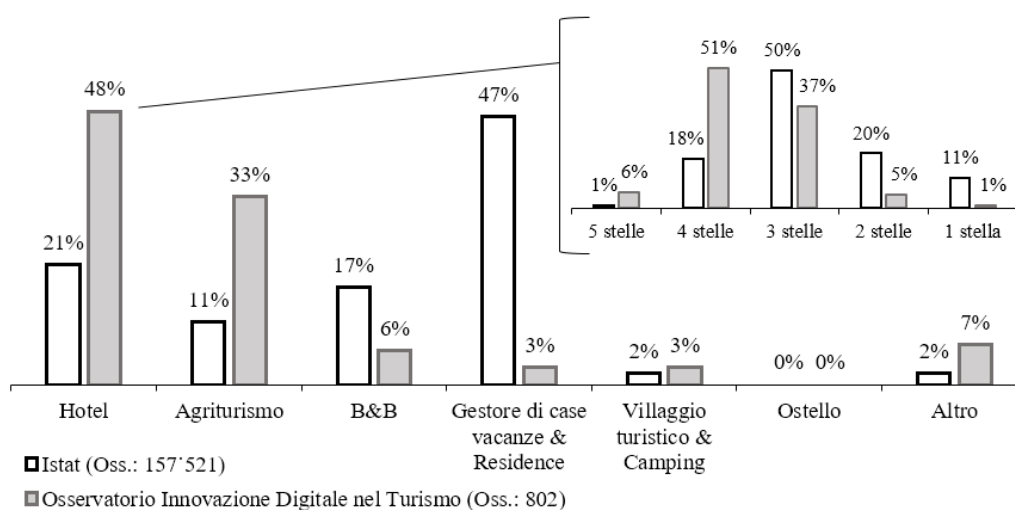
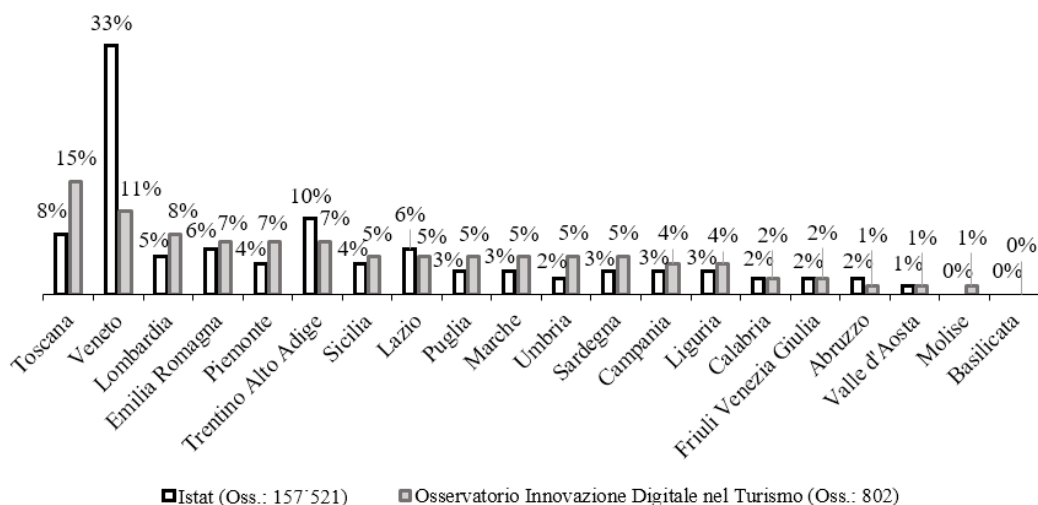


Figura 2: Distribuzione territoriale delle Strutture Ricettive rappresentate nel campione



Per valutare l'impatto delle attività promozionali sui canali di ricezione delle prenotazioni, è stato utilizzato un modello di regressione lineare multipla. Si suppone pertanto che la relazione tra variabile dipendente y e variabili indipendenti x_1, \dots, x_k sia rappresentata, o almeno approssimata, dal modello lineare:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k + \varepsilon$$

È stato scelto il metodo dei minimi quadrati ordinari (OLS: Ordinary Least Squares) per fare inferenza sui coefficienti ignoti $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k$.

Al fine di misurare gli effetti della azioni promozionali sia sulle prenotazioni dirette (canali proprietari) che sulle OTA, la relazione viene valutata per tre variabili dipendenti: percentuale di prenotazioni in arrivo da canali diretti digitali (Pren_DiretteDigitali), percentuale di prenotazioni in arrivo da canali diretti (Pren_Dirette), percentuale di prenotazioni in arrivo da OTA (Pren_OTA).

Figura 3: Canali di arrivo delle prenotazioni, fatto 100 il totale delle prenotazioni ricevute

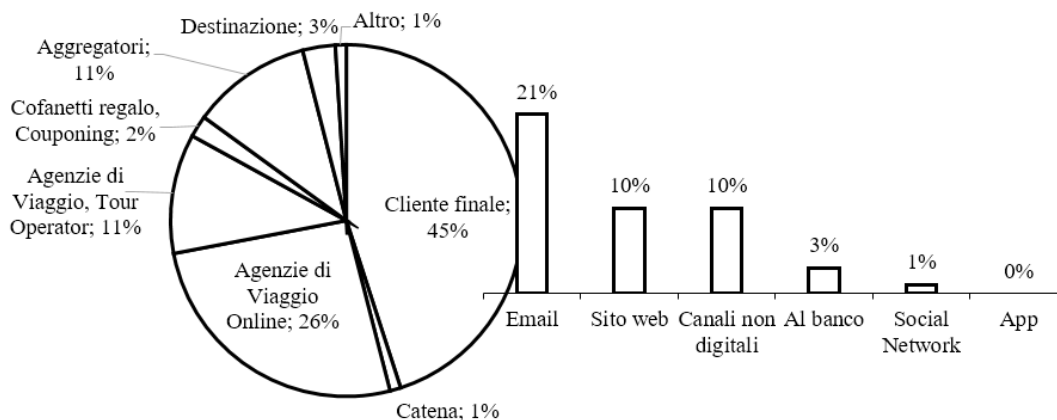


Tabella 1: Variabili dipendenti continue

Variabile	# Oss	Min	Max	Media	Dev. Std.	Mediana
<i>Pren_DiretteDigitali</i>	802	0	1	0,3098	0,2198	0,25
<i>Pren_Dirette</i>	802	0	1	0,4455	0,2611	0,4
<i>Pren_OTA</i>	802	0	1	0,261	0,227	0,2

Le variabili indipendenti di interesse rappresentano le attività promozionali effettuate dalla struttura ricettiva; sono dicotomiche a valori 0 e 1. In particolare sono stati considerati: l'invio di comunicazioni al proprio database clienti, standard (Com_Standard) e personalizzate (Com_Personalizzate); la risposta frequente a recensioni lette su appositi siti web (RispRecensioni); la partecipazione a programmi fedeltà che regalano premi e/o sconti (ProgFedeltà) o a circuiti legati a cofanetti regalo (CofanettiRegalo); la pubblicità attraverso quotidiani e riviste cartacee (Pubb_Cartacea) o radio e tv (Pubb_RadioTV); l'utilizzo di social network o blog (SocialNetwork_Blog) e portali verticali sulla tipologia di struttura (PortaliVerticali); l'utilizzo di motori di ricerca per apparire tra i risultati sponsorizzati (MotoriRicerca); la presenza di informazioni legate alla destinazione sul proprio sito web (SitoWeb_AttrazioniDest); l'utilizzo di un'applicazione proprietaria (App); l'utilizzo di siti web o app della destinazione per promozione (PortaliApp_Dest); la presenza su carte turistiche della destinazione (TouristCard_Dest); l'utilizzo di software di CRM sviluppati internamente o dalla destinazione (CRM_Str&Dest); l'utilizzo di software di PMS, CRS, RMS e di integrazione con OTA e GDS (StrumentiInterni). A queste, sono state aggiunte le variabili indipendenti di controllo (Catena_Nazionale: strutture in catena nel solo territorio italiano; Catena_Internaz: strutture in catena con almeno una struttura al di fuori dell'Italia), per evitare che gli effetti stimati delle variabili di interesse siano influenzati da alcuni fattori omessi ma con esse collegati.

Alcune variabili indipendenti sono emerse non significative in tutti i modelli e perciò non saranno considerate nella trattazione successiva per non influenzare la bontà dei modelli con un elevato numero di variabili superflue. Si tratta di ComPersonalizzate, RispRecensioni, MotoriRicerca, SocialNetwork_Blog, ProgFedeltà, CRM_Str&Dest.

L'analisi di correlazione tra variabili indipendenti accerta l'assenza di problemi; è stato così possibile procedere con l'implementazione del modello. Si è poi verificato, tramite l'indicatore VIF (Variance Inflation Factor), che le variabili non presentano multicollinearità.

(iii) Risultati

Il p-value associato alla statistica F è nullo in tutti tre i casi, confermando la significatività statistica dei modelli. L'R2 corretto è pari a 8,37% nel primo modello, 8,74% nel secondo e 15,61% nel terzo. Significa che le variabili dipendenti sono determinate anche da altri fattori non inclusi nel modello come, ad esempio,

l'investimento economico della struttura nelle azioni promozionali, la formazione del personale all'utilizzo degli strumenti digitali o il tempo dedicato a tali operazioni.

Tabella 2: Risultati

	Modello I	Modello II	Modello III
	Pren_DiretteDigitali	Pren_Dirette	Pren_OTA
<i>Com_Standard</i>	0,034**	0,039**	- 0,031**
	-0,0154	-0,0183	0,0152
<i>Pubb_Cartacea</i>	0,022	0,07***	- 0,053***
	-0,0165	-0,0197	0,0159
<i>Pubb_RadioTV</i>	- 0,062*	-0,058	null
	-0,0317	-0,0376	
<i>PortaliVerticali</i>	null	- 0,062***	- 0,015***
		-0,0183	0,0153
<i>CofanettiRegalo</i>	- 0,052***	- 0,069***	0,026*
	-0,0157	-0,0186	0,0154
<i>SitoWeb_AttrazioniDest</i>	0,056***	0,061***	- 0,04**
	-0,0187	-0,0223	0,0185
<i>App</i>	0,063***	0,031*	null
	-0,0157	-0,0186	
<i>PortaliApp_Dest</i>	null	null	- 0,048**
			0,0215
<i>TouristCard_Dest</i>	null	0,041**	null
		-0,0182	
<i>StrumentiInterni</i>	- 0,087***	- 0,108***	0,152***
	-0,0161	-0,0194	0,0157
<i>Catena_Nazionale</i>	-0,041	-0,055	null
	-0,0368	-0,0437	
<i>Catena_Internaz</i>	- 0,063**	- 0,067**	null
	-0,0311	-0,037	

I risultati della Ricerca mostrano che l'utilizzo di applicazioni proprietarie (App) e l'invio di comunicazioni promozionali (Com_Standard) sono significativi per l'aumento della percentuale di prenotazioni in arrivo dai canali diretti. Si conferma la rilevanza dello smartphone nella vita delle persone, e conseguentemente nella pianificazione della vacanza, e l'importanza di consolidare nel tempo le relazioni con clienti che hanno già soggiornato nella struttura. Un risultato estremamente importante è il legame con la destinazione (SitoWeb_AttrazioniDest): una struttura che inserisce nel proprio sito web informazioni su eventi e attrazioni visitabili nel territorio riesce ad accrescere la quota di

prenotazioni che il cliente porta a termine direttamente nei canali di proprietà, sottraendola al contempo alle OTA. La struttura, inoltre, dipende meno dalle OTA se è presente su siti o applicazioni sviluppate dagli Enti Locali, per informazioni o prenotazioni (PortaliApp_Dest). Non si traduce però in un aumento della percentuale di prenotazioni dirette, probabilmente perché vengono indirizzate sui canali di questi attori (spesso gratuiti). Invece, le carte turistiche (TouristCard_Dest) rappresentano un buon metodo per favorire l'aumento della percentuale di prenotazioni dirette, in quanto da un lato favoriscono la visibilità e dall'altro permettono di raccogliere dati sul comportamento degli utilizzatori, utili successivamente per indirizzare meglio le proprie azioni di marketing. Queste evidenze danno un contributo importante all'attuale letteratura, che, sulla base delle informazioni in possesso, manca di dati empirici sul legame tra strutture ricettive e destinazioni. È poi da evidenziare l'efficacia della pubblicità veicolata su quotidiani e riviste (Pubb_Cartacea). I mezzi cartacei sono ottimi strumenti per indurre il cliente a concludere la prenotazione sui canali diretti, anziché le OTA. È interessante notare che restringendo il modello di analisi ai soli canali digitali, tali strumenti tradizionali non danno più risultati rilevanti. Significa che i turisti che concludono la prenotazione sui canali digitali si stanno allontanando dal mondo offline, prendendo come riferimento per la scelta della struttura solamente quanto visualizzato su Internet. Infine, l'uso di software per la gestione interna della struttura (SistemiInterni) determinano un aumento della percentuale di prenotazioni da OTA, a discapito di quelle dirette. I sistemi di integrazione con i canali di distribuzione online (OTA e GDS) servono proprio ad agevolare l'intermediazione, mentre i PMS e CRS hanno la funzionalità di esportare/importare i dettagli delle prenotazioni e potrebbero venir implementati dalle strutture proprio allo scopo di integrare le prenotazioni derivanti da canali esterni, OTA comprese.

Suddividendo l'analisi per aree geografiche emergono alcune specificità. L'invio di comunicazioni promozionali aumenta la percentuale di prenotazioni dirette solamente per le strutture ricettive residenti nel nord Italia, mentre l'utilizzo delle applicazioni non è efficace per le strutture del sud. Il legame con la destinazione restituisce risultati polarizzati: la presenza di informazioni sul territorio nel proprio sito web non è significativa ad aumentare la percentuale di prenotazioni dirette (sia complessive che tramite i soli strumenti digitali) per le strutture del nord, che però possono trarre beneficio se presenti su siti o applicazioni degli Enti Locali. Al contrario, le strutture del centro e sud Italia vedono aumentare la percentuale di prenotazioni dirette se inseriscono nel sito web riferimenti alla destinazione, mentre la collaborazione con Enti Locali non porta simili risultati. Solo le strutture del centro Italia riscontrano una diminuzione della percentuale di prenotazioni da OTA in seguito alla presenza di informazioni sul territorio nel sito web o su siti e app di Enti Locali. Considerando i mezzi fisici di promozione, la pubblicità cartacea implica un aumento della percentuale di prenotazioni dirette solamente per le strutture del sud Italia. Vi è invece omogeneità, senza alcuna differenza geografica, sulla duplice conseguenza nell'implementazione di software per la gestione dei processi interni: diminuiscono la percentuale di prenotazioni dirette, favorendo quella da OTA.

A completamento dello studio, si riportano le opinioni dei rispondenti sui temi oggetto dell'Indagine.

Tabella 3: Opinioni dei rispondenti

Grado di accordo	Molto	Abbastanza	Poco	Per nulla	Non so
	% (#)	% (#)	% (#)	% (#)	% (#)
Le OTA sono fondamentali per avere visibilità	38% (302)	37% (299)	14% (115)	5% (37)	6% (49)
La presenza sulle OTA aumenta le prenotazioni ricevute su altri canali	26% (212)	46% (367)	16% (126)	4% (32)	8% (65)
Le OTA hanno commissioni così alte da essere il canale più costoso	41% (325)	39% (316)	12% (93)	2% (17)	6% (51)
Sarebbe importante collaborare con le Strutture vicine per promuovere insieme la destinazione	42% (333)	32% (255)	15% (121)	6% (49)	5% (44)

L'analisi empirica mostra che i portali della destinazione (PortaliApp_Dest) non si sono ancora affermati come strumenti per aumentare la percentuale delle prenotazioni dirette. I rispondenti hanno però percepito l'importanza di tali piattaforme: il 74% concorda che il futuro è nella collaborazione tra strutture residenti nello stesso territorio, per aumentare la propria visibilità oltre che promuovere la destinazione. Concettualmente, si è sulla giusta strada dato che molti turisti iniziano la ricerca di informazioni partendo proprio dalla destinazione che hanno in mente (Gonzalo, 2013). A rispondere sono stati per il 76% titolari o direttori delle strutture; il top management è perciò consapevole della direzione da intraprendere e questo rafforza la confidenza in un reale cambiamento nei prossimi anni. Gli strumenti messi a disposizione dalla destinazione possono rappresentare una buona alternativa alle OTA, canale più costoso per l'80% dei rispondenti. Quest'ultime, d'altro canto, sono ritenute fondamentali per guadagnare visibilità (tre quarti dei rispondenti è concorde) e aumentare le prenotazioni ricevute tramite altri canali (72%). Viene così avvalorato l'Effetto Billboard studiato

dalla Cornell University: le prenotazioni dirette iniziano ad aumentare dal momento che la struttura è presente nei portali delle OTA. Accade questo perché i turisti che giungono su un'OTA e visualizzano una certa struttura, verosimilmente poi controlleranno il suo sito web e potrebbero portare a termine la prenotazione su questo canale. Comunque, come afferma Starkov, il Billboard Effect non deriva solamente dalle OTA, ma da tutta la strategia multicanale messa in atto dalla struttura ricettiva. Qualsiasi tipo di esposizione del brand produce un aumento delle prenotazioni e delle visite al sito ufficiale (BookingBlog, 2011). È proprio quello che è risultato dalla Ricerca: sono diversi gli strumenti con i quali le strutture possono fare marketing per ingaggiare i clienti e aumentare la percentuale di prenotazioni dirette.

(iv) Conclusioni

Il digitale offre alle strutture ricettive molteplici opportunità che, se adeguatamente indirizzate in una corretta strategia promozionale, permettono di migliorare la gestione dei canali di prenotazione. Infatti, la presenza online, qualificata e opportunamente presidiata, è ormai fondamentale per aumentare la propria competitività, riappropriandosi dei clienti e diminuendo l'eccessiva dipendenza dalle OTA. È chiaro poi che una collaborazione tra strutture ricettive e destinazioni non solo promuove la destinazione turistica, ma apporta alle strutture benefici concreti in termini di canali di arrivo delle prenotazioni. Si tratta di una relazione win-win, sulla quale fare leva per una maggiore competitività e attrattività del turismo italiano.

Riferimenti bibliografici

- Aldebert, B., Dang, R. J., Longhi, C. (2011), Innovation in the Tourism Industry: the Case of Tourism@, *Tourism Management*, 32, 5: 1204-1213.
- Antonioli, M. (2009), Il marketing territoriale: azioni e strumenti per la promozione della destinazione turistica, *Fra Terra & Mare News*, <http://www.fraterraemarenews.it/>.
- BookingBlog (2011), Il Billboard Effect più potente non viene dalle OTA, ma dal marketing multicanale. www.bookingblog.com.
- Buhalis, D., Law, R. (2008), Progress in Information Technology and Tourism Management: 20 Years On and 10 Years After the Internet – The State of eTourism Research, *Tourism Management*, 29, 4: 609-623.
- Firoiu, D., Dodu, P. (2010), Black Sea: European Tourism and Product Innovation, *Romanian Economic Business Review*, 5, 2: 148-155.
- Ford, R. C., Wang, Y., Vestal, A. (2012), Power Asymmetries in Tourism Distribution Networks, *Annals of Tourism Research*, 39, 2: 755-779.
- Gonzalo, F. (2013), The Evolving Role of the Transactional DMO. [Tnooz. www.tnooz.com](http://www.tnooz.com).
- Gretzel, U., Yuan, Y. L., Fesenmaier, D. R. (2000), Preparing for the New Economy: Advertising Strategies and Change in Destination Marketing Organizations, *Journal of Travel Research*, 39, 2: 146–156.

- Hojeghan, S. B., Esfangareh, A. N. (2011), Digital Economy and Tourism Impacts, Influences and Challenges, *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 19, 0: 308-316.
- Istat (2013), Capacità degli esercizi ricettivi e movimento dei clienti negli esercizi ricettivi. Istat. www.dati.istat.it.
- Podu, G. I. (2013), An Insight into m-Tourism, *Revista Economica*, 65, 3: 51-63.
- Werthner, H., Klein, S. (1999), *Information Technology and Tourism: a Challenging Relationship*. Vienna: Springer.

Riordino istituzionale e nuova pianificazione del territorio: il caso di Torino

di

Ludovica Lella: Politecnico di Torino

Oggi le città si trovano ad affrontare molteplici cambiamenti che sono il risultato del dispiegarsi nel tempo e nello spazio di dinamiche socio-economiche e istituzionali. Per rispondere a questi mutamenti nella misura in cui si manifestano è sempre più necessario posizionarsi nel contesto nazionale e internazionale, rafforzando le specificità locali, ma sapendo anche porsi in un'ottica competitiva a scala globale. Rispetto a questo obiettivo, le città, e in modo particolare quei centri che, per effetto delle dotazioni e funzioni in essi ospitate, agiscono da collettori di un sistema territoriale più ampio di tipo metropolitano, sono chiamate ad assumere un nuovo ruolo: inserirsi in un sistema a rete fortemente competitivo a scala globale, puntando sulle proprie potenzialità e sulla cooperazione con le altre realtà complementari, attraverso nuove forme di *governance*.

Secondo questo paradigma, la pianificazione strategica è lo strumento più idoneo a rispondere alle nuove esigenze. Come dimostrato anche da altre esperienze internazionali, il piano strategico è lo strumento che meglio si adatta ai contesti territoriali di dimensioni come quelle della Città Metropolitana, che in seguito al forte cambiamento economico e sociale hanno dovuto necessariamente sperimentare diverse forme di governo del territorio, per coniugare le nuove esigenze con le politiche in atto e future. Anche in ragione di ciò, esso è lo strumento scelto in Italia per la programmazione delle neocostituite Città metropolitane (CM). Oggetto del presente contributo – che prende spunto da un lavoro di Tesi di laurea premiato con il Diploma d'Onore del Premio Tesi di Laurea A.I.S.Re. 2016, presentato alla Conferenza AISRe di Ancona – è analizzare il nuovo ridisegno istituzionale delle Autonomie territoriali sotteso all'istituzione delle Città Metropolitane e, assumendo come riferimento specifico il caso di Torino, ragionare sui rischi e le opportunità di quanto stabilito dall'ordinamento giuridico in merito alla Pianificazione strategica del territorio di area vasta.

(i) L'istituzione delle CM e lo strumento del piano strategico

Con l'istituzionalizzazione delle Città Metropolitane (e il fallimento del referendum del 4 dicembre 2016 che di fatto ha bloccato il più ampio quadro di riforma costituzionale entro cui queste si inserivano), la sfida della pianificazione di area vasta si fa particolarmente complessa: non solo i nuovi enti dovranno essere in grado di attivare processi con maggiore flessibilità, mobilitando soggetti diversi, attraverso la creazione di progetti e obiettivi in rete; essi dovranno anche risolvere seri problemi di coordinamento con gli altri enti territoriali, nel rispetto di un quadro di riassetto delle competenze che è rimasto incompleto.

La legge nazionale che attualmente governa l'urbanistica e la pianificazione in Italia è ancora la L.1150 del 1942. Da allora ci sono stati tentativi di cambiamento in materia urbanistica, per superare un modello troppo rigido e fortemente gerarchizzato, piuttosto frammentati, data la mancanza di un ridisegno generale del quadro istituzionale. L'istituzione delle Regioni nel 1970-75 ha potuto rappresentare uno dei primi passi del cambiamento. Con l'art.117 della Costituzione, modificato nel 2001, che introduce il concetto di materia concorrente, alcune funzioni sono diventate di competenza sia dello Stato che delle Regioni. E' questo il caso dell'urbanistica, in cui sono le Regioni a legiferare in materia, stando a quanto definito a livello nazionale, nei principi fondamentali. Le Regioni hanno così iniziato a sperimentare il cambiamento attraverso l'elaborazione dei propri strumenti, ma a questo non si è mai accompagnato un disegno di principi generali dello Stato, di indirizzo per il governo del territorio. Una lacuna che oggi si ripropone, non senza qualche paradosso, anche sulle CM, limitandone molto l'operabilità.

Tra i paradossi più evidenti il fatto di aver indicato come strumento di programmazione triennale di questi enti lo strumento del piano strategico che tradizionalmente ha una prospettiva più lunga e natura spontanea, non cogente. Ciò detto, va però anche sottolineato come il cambiamento della scala di riferimento, da urbana a metropolitana, andasse affiancato da un'innovazione degli strumenti, ai quali demandare il fondamentale ruolo di intermediazione tra il livello locale (comuni o unioni di comuni) e quello superiore di area vasta. Il compito che la C.M. è chiamata a svolgere riguarda di fatto il miglioramento del rapporto efficacia-efficienza delle funzioni in un contesto più denso e di maggiore estensione. All'Ente spetta il ruolo di coordinamento tra i livelli subordinati e sovraordinati, mai esercitato concretamente dalla Provincia. Ecco che, nonostante i confini amministrativi restino immutati, quello che cambia sono proprio i confini "funzionali".

La Legge n.56/2014 nell'elencare le funzioni della Città Metropolitana, specifica il ruolo di coordinamento che l'Ente dovrà assumere per organizzarle e gestirle. Per citare un esempio, la L56/2014 tratta il tema dei servizi pubblici secondo due modalità diverse: da un lato si parla di strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, dall'altro dell'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. Sono due funzioni distinte. La prima di coordinamento, fa riferimento ai servizi esistenti ai livelli intermedi (comunale e intercomunale); la seconda invece definisce la possibilità per la C.M. di occuparsi effettivamente dell'organizzazione di altri servizi di interesse metropolitano, di cui l'ente ha in mano direttamente la gestione. Questo cambiamento comporterà una gestione integrata dei servizi, ora in capo ai comuni, riducendone i costi e semplificando le procedure (tra questi rientrano ad esempio le politiche socio- sanitarie, scolastiche, dei trasporti pubblici, dei rifiuti, quelle relative ai fabbisogni sociali e alla solidarietà contro l'esclusione sociale o la povertà).

La norma inoltre lascia la massima libertà allo Statuto e al processo costituente, per organizzare e gestire le funzioni. E' compito dell'Ente individuare le priorità, le strategie da perseguire, per poter valutare verso quale direzione indirizzare le azioni di sviluppo a scala intercomunale.

Di qui l'esigenza e l'opportunità di andare oltre i precedenti strumenti e in particolare il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP).

Rispetto ai limiti riconosciuti del piano provinciale, il piano strategico nasce come strumento non rigido, sintesi di un insieme di processi fondati su interazione, cooperazione e coerenza fra le diverse realtà territoriali, insieme a soggetti, interessi e politiche in gioco di natura differente. La caratteristica di un piano strategico è l'attenzione alla definizione del problema, più che alla sua soluzione. Non è tanto più importante determinare le regole, quanto stabilire un approccio innovativo per la gestione e il governo dello sviluppo del territorio. Il consumo di suolo, la rigenerazione urbana, le grandi infrastrutture e la mobilità, lo sviluppo economico, il sistema ambientale, dei beni storico-culturali e dei servizi, della ricerca, della cultura, dell'innovazione, del turismo, dell'energia, sono tutti temi che riguardano la dimensione metropolitana. Vanno dunque organizzati tenendo presenti le relazioni che si instaurano tra di essi, superando la gestione settoriale, piuttosto promuovendo obiettivi e strategie per la realizzazione di progettualità integrate.

Il Piano Strategico è il mezzo per arrivare a delineare le possibili scelte future, sulla base di un quadro generale di lungo periodo, che abbia un approccio onnicomprensivo e integratore (di conseguenza intersettoriale, multiscalare e selettivo), per poter essere operativo, raggiungendo gli obiettivi fissati in precedenza.

(ii) La CM di Torino: verso il modello della “Città di Città” e “Territorio di Territori”?

Nel caso di Torino, l'istituzione della CM e la richiesta di redigere ogni tre anni un piano strategico metropolitano costituisce l'occasione di superare alcuni rilevanti limiti del preesistente piano provinciale che, più che un mezzo di coordinamento, rappresenta, di fatto, un quadro generale di obiettivi, direttive ed indirizzi che i comuni devono recepire ed attuare, secondo un modello conformativo e poco configurativo del territorio.

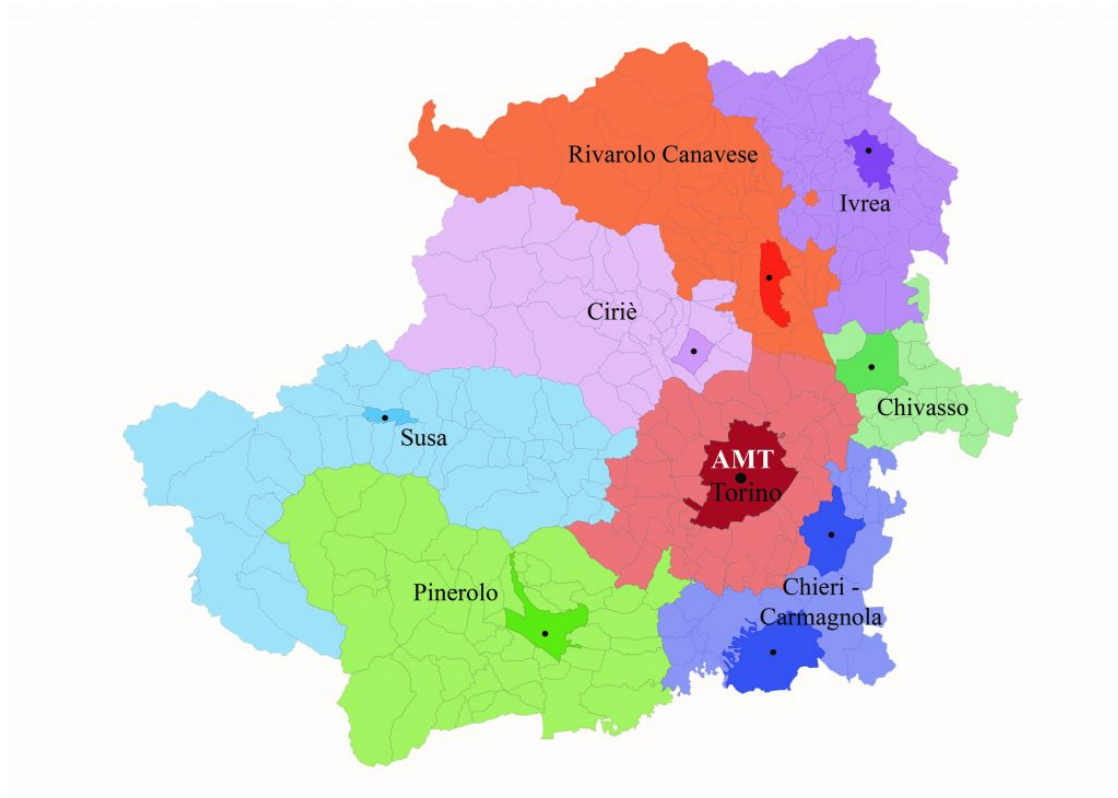
Considerando la forte eterogeneità della Città Metropolitana di Torino, è invece indispensabile che, nell'organizzazione delle nuove funzioni, si tengano presenti le specificità dei territori, le dinamiche socio-economiche che si sono istaurate nel tempo e i rapporti di gerarchia urbana e attrattività tra i comuni e i poli maggiori verso i quali tendono a gravitare, per ragioni legate al lavoro, ai servizi, alle attrezzature di interesse sovracomunale. Per questo una direzione utile, che di fatto è stata seguita nella creazione della CM, è rappresentata dalla suddivisione del territorio metropolitano in zone omogenee¹. Tuttavia, se si guarda all'esito del processo di zonizzazione in molti casi i confini indicati rispettano l'effettiva strutturazione economica e funzionale del territorio metropolitano. Probabilmente il risultato auspicabile è quello di arrivare a definire la

¹ L'elemento di originalità della proposta (contenuta nella Tesi di Laurea discussa a dicembre 2014) sta nell'anticipare quanto di fatto il nuovo Ente, Città Metropolitana, ha iniziato ad affrontare dal 1° gennaio 2015.

Con l'adozione dello Statuto, ha fatto seguito l'Approvazione della proposta definitiva di perimetrazione delle zone omogenee della Città Metropolitana di Torino' ai sensi del comma 11, lettera c), articolo unico della Legge 7 aprile 2014, n. 56, con deliberazione del Consiglio metropolitano prot. n. 8932/2015 del 1° aprile 2015. Il 2016 si è aperto con nuovi incontri e tavoli di lavoro per gli studi e le analisi in vista della redazione del Piano Strategico Metropolitano

Visone Strategica Metropolitana, attraverso una processualità che converga negli apporti strategico-strutturali delle Zone Omogenee, per rispondere al meglio alle specificità del territorio metropolitano. I primi risultati ottenuti sono stati certamente positivi ma con alcuni aggiustamenti di cui si dà qui conto. Aggiustamenti che, nelle intenzioni di chi scrive, avvicineranno il sistema metropolitano al funzionamento della “Città di Città” e del “Territorio di Territori” e che potrebbero ancora trovare piena attuazione, se ritenuti di interesse della nuova amministrazione metropolitana.

Figura 1: Le Zone Omogenee della CM-To così come proposte dalla Tesi e i comuni capofila



Fonte: Elaborazione propria

L'obiettivo alla base della partizione qui proposta è stato delineare un nuovo assetto territoriale per l'attuazione delle misure di *governance* volte ad incrociare i caratteri strutturali, i fattori abilitanti e le nuove direttrici di sviluppo innovativo, garantendo una mobilitazione di forze e risorse pubbliche e private, istituzionali e non, durante tutto il processo. A differenza delle esperienze di partizioni precedenti, adottate a livello provinciale, prevalentemente di tipo settoriale, orientate ai servizi e all'organizzazione dell'offerta (come ad esempio gli ATO), la suddivisione delle Zone Omogenee proposta nella Tesi, sembra poter rispondere al meglio ai nuovi obiettivi strategici, più congrua rispetto alle dinamiche socio-economiche e maggiormente attenta alla domanda e ai

processi interni. Le Zone individuate, corrispondono in buona parte ai confini degli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) della Regione Piemonte (PTR 2008)².

I confini delle Zone, oltre a rispondere ai caratteri strutturanti e qualificanti del territorio, sono stati individuati a partire da uno studio, prevalentemente di tipo storico, basato da un lato sulle suddivisioni esistenti che hanno interessato l'ambito metropolitano a livello regionale (dai Comprensori del 1975-80 agli AIT del PTR 2011) e provinciale (Aree Omogenee del PTCP2 2011) e dall'altro sulle esperienze di pianificazione e di cooperazione intercomunale. Nello specifico, in un primo momento si è cercato di far corrispondere al meglio i confini delle Z.O. con gli Ait regionali, per poi verificare la corretta geometria rispetto ai processi socio-economici e alle forme di cooperazione intercomunale, che hanno implicato evidentemente un adattamento; sono state infatti apportate delle modifiche ritenute necessarie rispetto alle dinamiche avvenute negli ultimi anni e in funzione di uno scenario futuro di visione strategica a scala metropolitana. La scelta di mantenere questa relazione rispetto agli ambiti regionali permetterà di avere anche una maggiore coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi dell'Ente sovraordinato e migliorare i rapporti di copianificazione tra i livelli istituzionali, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Tenendo presente i caratteri strutturali e potenziali di ciascun ambito, i principali cambiamenti riguardano la Montagna Olimpica e Susa, per i quali si è preferito accorpare i comuni in un'unica Zona Omogenea; stessa scelta per l'ambito di Chieri e Carmagnola. In seguito alle valutazioni fatte, la separazione in due ambiti distinti, avrebbe indebolito il ruolo di ciascuna zona, rafforzato al contrario dall'unione tra comuni anche piuttosto diversi. L'eterogeneità delle città e dei paesaggi è l'elemento chiave per lo sviluppo delle Zone Omogenee e della Città Metropolitana. La fascia della montagna olimpica, ad esempio, da Bardonecchia a Susa è completamente diversa rispetto alle zone pianeggianti di Avigliana; ma il vero potenziale di questo territorio sta proprio nelle relazioni tra i due sistemi e le loro specializzazioni, che altrimenti, singolarmente sarebbero svantaggiate per competere a scala metropolitana. Inoltre per questi ambiti va considerata anche la prevalenza dei comuni di piccole dimensioni e con una popolazione decisamente ridotta.

Un caso particolare per il quale è stata fatta un'analisi differente è quello dell'Area Torinese.

Piuttosto che privilegiare la geometria dell'Ait 9 di Torino, si è ritenuta più congrua mantenere quella adottata per il Terzo Piano Strategico dell'AMT "Torino Metropoli 2015".

La Zona Omogenea di Torino è quindi costituita dai 37 comuni che insieme a Torino, hanno avviato già un processo di copianificazione che si intende mantenere (anche sulla

² Si tratta di partizioni del territorio regionale che hanno lo scopo di favorire una visione integrata a scala locale di tutto ciò che il PTR intende governare; rappresentano inoltre la scala dove poter evidenziare le relazioni di prossimità tra fatti, azioni e progetti (attuali e potenziali) che coesistono e interagiscono negli stessi luoghi. Come definito nel Piano Regionale gli AIT sono un dispositivo di supporto alle fasi diagnostiche, valutative e strategiche del Piano, per quanto riguarda le implicazioni locali delle scelte e come tali svolgono anche un ruolo importante nelle analisi e nelle azioni di rete sovralocali (regionale, nazionale, europea), in quanto sotto diversi aspetti possono essere trattati come nodi complessi di queste reti.

base della suddivisione in terziari), promuovere e divulgare anche negli altri territori come buona pratica per la *governance* territoriale.

In conclusione, si è cercato di individuare nelle Zone Omogenee la geometria, probabilmente più idonea, per sviluppare sistemi di sistemi, costruiti grazie all'integrazione tra polarità e specificità territoriali, attraverso i quali innescare un processo dinamico, basato sulla convergenza tra le vocazioni delle Zone stesse, in particolare tra Area e Città Metropolitana.

(iii) Conclusioni

Il paper individua nelle Zone Omogenee la geometria per sviluppare *sistemi di sistemi*, costruiti grazie all'integrazione tra polarità e specificità territoriali, attraverso i quali innescare un processo dinamico, basato sulla *convergenza* tra le vocazioni delle Zone stesse, in particolare tra Area e Città Metropolitana. Nel caso di Torino si è quindi provato a ipotizzare una suddivisione della CM in otto zone omogenee che fosse funzionale a questo scopo. Le differenze tra la proposta presentata e quanto poi avvenuto a livello istituzionale sono limitate numericamente ma più significative dal punto di vista della pianificazione. In linea generale lo scenario ipotizzato è coerente con quello della Città Metropolitana. C'è qualche lieve divergenza su alcuni confini, in particolare tra Torino e Chieri o tra l'Eporediese e il Chivassese. Ma il punto di maggiore divergenza riguarda l'assetto della conurbazione torinese. L'Ente ha adottato con lo Statuto una suddivisione in quattro zone distinte: ZO1 Torino, ZO2 Area Metropolitana Ovest, ZO3 Area Metropolitana Sud e ZO4 Area Metropolitana Nord. La proposta qui sostenuta, invece, mantiene la città di Torino come zona a sé. Ciò potrebbe essere in contrasto rispetto agli obiettivi dell'Area Metropolitana di Torino. È evidente che il capoluogo esercita un ruolo di maggior rilievo, ma probabilmente la possibilità di optare per un'unica geometria, quella dell'Area Metropolitana (eventualmente suddivisa nel suo interno per terziari), sarebbe stato più opportuno per organizzare, realizzare e gestire le progettualità secondo una visione policentrica e in maniera più integrata, strategica e maggiormente competitiva.

Riferimenti bibliografici

- Barbieri C. A. (2012), Città metropolitane e Province, le potenzialità per il governo del territorio, *Urbanistica Informazioni*, 244, Torino:INU Edizioni.
- Barbieri C.A. (2013), Contenuti e prospettive della LR 3/2013 di modifica della LR 56/1977, *Urbanistica Informazioni*, n.248, Torino:INU Edizioni.
- Barbieri C.A. (2013), *La necessità di una nuova pianificazione in Piemonte*, INU – DIST Politecnico e Università di Torino.
- Barbieri C.A. (a cura di) (2011), *Le risorse per la città nella crisi e dopo la crisi*, INU – XXVII Congresso, Livorno 7-9 aprile 2011.
- Barbieri C.A. (2007), *Una nuova legge per il governo del territorio*, Torino:INU Edizioni.
- Barbieri C.A. (2010), Una riforma necessaria, *Urbanistica Informazioni*, 229, Torino:INU Edizioni.

- Barbieri C.A., Saccomani S., Santangelo M. (2014), Riorganizzazione istituzionale e pianificazione del territorio, *Rivista Piemonte delle Autonomie*.
- Centro di Ricerca Luigi Einaudi (2014), *Semi di fiducia 2014. Quindicesimo Rapporto "Giorgio Rota" su Torino*. Torino:Umberto Mazzoni & Ce.
- Ceretto-Castigliano (2008), *Interazioni tra pianificazione operativa, strutturale e strategica*, Milano:Angeli.
- D'Ascanio F. (2008), *Pianificazione strategica e strutturale. Verso il piano*. Roma:Gangemi Editore.
- De Rossi A. e Durbiano G. (a cura di) (2006), *Torino 1980/2011 – Le trasformazioni e le sue immagini*, Collana "Architettura contemporanea a Torino" n.5, Torino:Umberto Allemandi & C..
- IRES Piemonte (2009), *Carta del territorio. La proposta del Piemonte per un nuovo governo del territorio regionale*. Regione Piemonte, Torino.
- IRES Piemonte (maggio 2014), La cooperazione municipale a Torino, *Informa Ires*, XXV, 45.
- IRES Piemonte-IRPET-SRM-Europolis Lombardia-IPRES-Liguria Ricerche, Franco Angeli (a cura di) (2013), *La finanza territoriale. Rapporto 2013*, Milano:Franco Angeli.
- IRES Piemonte – (elaborazione settembre 2013) Le cooperazioni tra comuni in Area Metropolitana Torinese, in Associazione Torino Internazionale/Strategica (realizzato da), *Progetto City Regions*, Torino.
- Torino Nord Ovest (2013) *Business friendliness. Il clima d'impresa a Torino*, Associazione Torino Strategica (pubblicazione), Torino.

Come affrontare l'incertezza? Ovvero la gestione del rischio di disastro

di

Matías Barberis Rami: Università di Ferrara

Il verificarsi di catastrofi non è un fenomeno nuovo. Tuttavia, l'aumento della copertura dei media e l'inserimento nell'agenda politica globale hanno generato il dibattito sulle cause e le conseguenze che ne derivano per la vita delle persone.

Il modo in cui ogni società deve affrontare un disastro – dalla prevenzione dei rischi alla mitigazione dei disastri, la ricostruzione e la corretta gestione integrativa del rischio – incide sul suo sviluppo futuro. Si consideri ad esempio i casi recenti in Italia delle alluvioni di Genova, in Toscana e nel centro Italia, i terremoti in Emilia-Romagna, Umbria e Abruzzo, oppure le tempeste nelle regioni meridionali.

In questo contesto, questo articolo si propone di indagare come le società hanno dovuto affrontare il rischio attraverso processi di pianificazione territoriale, e l'impatto che ciò ha avuto in termini di *capacity building* per il futuro. La riflessione mira a comprendere l'importanza di affrontare questi fenomeni all'interno del paradigma dello sviluppo sostenibile: la gestione dei rischi contribuisce allo sviluppo; lo sviluppo senza la gestione del rischio non è altro che un vuoto slogan (Lavell, 2002; Herzer, 2002).

(i) Dai disastri alla gestione dei rischi

Le disuguaglianze socio-economiche, la crisi finanziaria globale, la mancanza di pianificazione della crescita delle città, la perdita di biodiversità sono alcuni dei macro-fattori che incrementano l'impatto dei disastri. Tuttavia, ogni società e ogni singola cultura costruisce nella vita quotidiana una serie di micro-fattori che contribuiscono a potenziare o ridurre l'impatto dei rischi: il modo in cui si sviluppano le politiche locali, l'inquinamento ambientale, la definizione di norme sociali, il trattamento dei rifiuti, ecc.

Ora, cosa differenzia un rischio di un disastro? Il rischio è un fenomeno contingente che indica una relazione tra una minaccia (di origine antropica o naturale) e una serie di vulnerabilità che la potenziano. Invece, un disastro è una categoria sociale, è l'aggiornamento del grado di vulnerabilità in una società contro la presenza di una o più minacce, o la concatenazione di essi (Ligi, 2009; Wisner et al 2004). In altre parole, un disastro è un rischio consumato.

Quando si parla di affrontare l'incertezza, ci si riferisce proprio a un approccio di gestione che prevede delle azioni prima del verificarsi di disastri: la gestione del rischio. Da quando questo tema è stato introdotto nell'agenda pubblica negli anni Settanta, le società reagirono al verificarsi di disastri e prevalse l'idea di studiare la prevedibilità dei fenomeni (Natenzon, 2000; Lavell, 2002). È solo nei primi anni Novanta comunque, e in un contesto di crescente ricorrenza e impatto di eventi catastrofici, che si cerca di minimizzare e ridurre le vulnerabilità per mitigare gli effetti negativi dei disastri. Pur

tuttavia, oggi molte società non gestiscono il rischio – con uno sguardo di prevenzione – ma gestiscono nel rischio, vale a dire, nell'emergenza per sé (Fontana, 2008).

Dopo la realizzazione del quadro di riferimento di Hyogo (HFA, in inglese *Hyogo Framework for Action*) intitolato “Costruire la resilienza delle nazioni e delle comunità ai disastri” (2005-2015), e attualmente con il quadro di Sendai per la riduzione del rischio di catastrofi (2015-2030), la politica di gestione del rischio e i dibattiti accademici hanno spostato il loro punto di vista su alcuni concetti chiave come lo sviluppo di capacità nelle società, la capacità di recupero e la gestione locale del rischio.

Se pensiamo a questa evoluzione nel modo di comprendere il processo di gestione del rischio, il punto di partenza nella maggior parte dei casi sono state le gravi conseguenze di tali eventi. Gli studi sui disastri hanno concluso che la maggior parte del cambiamento sociale ed economico si verifica nella fase di ricostruzione (Oliver-Smith, 1996; Boholm, 2003). Tuttavia, anche se la questione dei cambiamenti in una comunità era già stato affrontato nei primi dibattiti scientifici sulle catastrofi, la questione del cambiamento sociale nel lungo periodo ha ricevuto meno attenzione rispetto ai problemi comportamentali immediati al disastro (Oliver-Smith, 1996).

In questo senso, la pianificazione degli spazi urbani che risponde ad una logica di lungo termine promuove un cambiamento nel modo di affrontare i rischi futuri ed evitare un possibile cambiamento drastico che sconvolge la vita quotidiana delle persone. L'importanza del tempo nel comprendere disastri risiede nella frequenza dell'evento, quando si verifica il disastro e nelle fasi successive al disastro, una volta che il rischio si è materializzato (Wisner et al, 2004).

(ii) Il ruolo della pianificazione territoriale

Negli ultimi due decenni, la vita quotidiana è stata orientata in gran parte verso il consumo, in modo che la razionalità nella pianificazione ha tendenzialmente risposto alle logiche di mercato (Sassen, citato in Scandurra, 2003). Questa tendenza più orientata a rispondere alle richieste del mercato rispetto ai bisogni della gente, è stata attuata in varie parti del mondo, in entrambi i periodi di pianificazione regolare e nei casi straordinari.

L'emergenza dopo i disastri e la successiva ricostruzione sono due casi di straordinarietà nella pianificazione, di solito derivati da contesti di incertezza. I vari attori responsabili per la pianificazione e la gestione del territorio non hanno ancora integrato la gestione del rischio di disastro come un pilastro per lo sviluppo delle comunità, trascurando una lettura della realtà regionale e privilegiando l'interesse politico ed economico derivato da un'amministrazione irregolare nei casi di pianificazione straordinaria.

Nella maggior parte dei casi non si soddisfano i bisogni della gente: l'esclusione parziale o totale della partecipazione dei cittadini in quei periodi è la norma. Alcuni teorici sostengono che i piani di ricostruzione sono stati inventati per eludere le regole di base della pianificazione razionale, e hanno una logica orientata al breve e medio termine, perdendo di vista una pianificazione sostenibile (Salzano, 2007).

I disastri recenti si verificano nel contesto di una pianificazione di crisi, legata all'incapacità dello stato e del mercato di rispondere all'uso inappropriato del suolo,

nonché a un chiaro conflitto di interessi inter-settoriali, e nel contesto di una crisi imminente di rappresentanza politica affrontata dai paesi europei. Questo contesto consente di utilizzare i piani urbani o territoriali come operatori in situazioni di crisi (Franz, 2012).

Coniugato a questa situazione congiunturale – che rasenta i limiti dell'istituzionalizzazione – e dei nuovi approcci per lo sviluppo e l'attuazione delle politiche pubbliche, lo Stato ha cambiato il suo ruolo di unico responsabile per la pianificazione del territorio, con conseguenti processi di co-gestione o di governo in collaborazione con altri attori regionali per soddisfare le esigenze sociali. Qui ci sono i soggetti della città, che dovrebbero rispondere ai processi di pianificazione, per entrambi i periodi ordinari e straordinari.

Infine, ci sono dei disastri che accadono in un modo ripetuto nel tempo e che di solito non suscitano l'interesse dei governi locali nell'implementazione di azioni concrete di prevenzione o mitigazione. Questi disastri, che rispondono ai cosiddetti rischi estesi, vengono tante volte gestiti attraverso il vecchio modello di azioni palliative, eludendo la responsabilità nel disegno di politiche di gestione del rischio a lungo termine.

(iii) Conclusioni

Mentre i piani di ricostruzione dovrebbero mirare a generare processi di sviluppo, la tendenza in ambito socio-politico si è orientata verso l'attribuzione della responsabilità nei casi in cui la misura dei danni o delle vittime assume una certa rilevanza pubblica.

Di fronte a un disastro, la pianificazione territoriale presenta una duplice sfida: da un lato deve essere volta a migliorare l'efficienza, rafforzando i meccanismi di distribuzione di potere; dall'altro, è necessario creare degli standard che permettano di generare un maggiore rafforzamento delle capacità in vista di potenziali rischi. Per quello, bisogna che la gestione del rischio venga considerata in modo trasversale nei differenti campi d'azione della pianificazione territoriale, per poter così creare misure strutturali e non strutturali appropriate di prevenzione del rischio e mitigazione dei disastri.

Le misure strutturali quali le opere d'ingegneria e le infrastrutture dovrebbero essere accompagnate da una serie di misure non strutturali – di solito trascurate – come la disponibilità e condivisione dell'informazione, la creazione di norme concrete orientate alla sostenibilità del territorio, il monitoraggio delle minacce e la riduzione progressiva delle vulnerabilità, l'educazione per la prevenzione, ecc. La premessa di queste azioni è la partecipazione dei cittadini nei processi stessi di pianificazione, che suppone la creazione di capacità per il futuro, attraverso la considerazione e l'analisi delle proprie realtà, e il disegno di azioni a misura locale.

In questo senso, la partecipazione dei cittadini nei processi di pianificazione territoriale e la gestione del rischio di disastri, implica riconoscere l'importanza della sostenibilità nell'affrontare contesti d'incertezza.

Riferimenti Bibliografici

Böholm, A. (2003), The cultural nature of risk: can there be an Anthropology of Uncertainty?, *Ethnos*, 68, 2: 159-178.

- Fontana, S. (2008), *Sobre llovido, mojado. Riesgo, catástrofe y solidaridad. El caso de Santa Fe*, Córdoba: EDUCC.
- Franz, G. (2012), *Smart City vs. Città Creativa. Una via italiana all'innovazione della città*, Milano: Lulu Press.
- Herzer, H. et al. (2002), *Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo*, Buenos Aires: CESAM.
- Lavell, A. (2002), *Riesgo y Territorio: los niveles de intervención en la Gestión del Riesgo*, *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, FLACSO-Nueva Sociedad.
- Ligi, G. (2009), *Antropologia del rischio*, Roma: Laterza.
- Natenzon, C. (2000), *Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del riesgo*, IV Jornadas Nacionales de Sociología, Buenos Aires: UBA.
- Oliver-Smith, A. (1996), *Anthropological research on hazards and disasters*, *Annual Reviews of Anthropology*, 25, 303-328.
- Scandurra, E. (2003), *Città morenti e città viventi*, Roma: Meltemi Babele Editrice.
- Salzano, E. (2007), *Fondamenti di urbanistica*, Roma: Laterza.
- Wisner, B. et al. (2004), *At Risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, New York: Routledge.