

Volume 9 - Numero 6 - Novembre 2019

<b>Prospettiva cooperativa per l'urbanistica toscana</b> di <i>Massimo Parrini</i>	224 - 227
<b>Le aree negate: una possibilità di eco-planning</b> di <i>Claudia de Biase e Irene D'Agostino</i>	228 - 232
<b>Le dotazioni pubbliche urbane. Riforma radicale o semplice restyling?</b> di <i>Giuseppe Mazzeo</i>	233 - 236
<b>Conti dei flussi di materia: un'applicazione ad Abruzzo e Basilicata</b> di <i>Assunta Lisa Carulli e Flora Fullone</i>	237 - 243
<b>Fattori rilevanti per il benessere soggettivo: un approccio multi-livello</b> di <i>Luca Mancini, Silvia Montecolle, Miria Savioli e Alessandra Tinto</i>	244 - 248
<b>Spesa sociale dei comuni e percezione individuale di benessere</b> di <i>Rita de Carli e Giulia Milan</i>	249 - 253
<b>Non profit: struttura e confronti territoriali. Una riflessione sulla Sicilia</b> di <i>Massimo Castellano</i>	254 - 259

Redazione

Chiara Agnoletti, IRPET

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Simonetta Armondi, Politecnico di Milano

Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi

Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza

Francesca Rota, CNR Torino

Carlo Tesauro, CNR Ancona

Comitato Scientifico

Giovanni Barbieri, ISTAT

Raffaele Brancati, Centro studi MET

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

Luigi Cannari, Banca d'Italia

Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata

Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza

Fiorenzo Ferlaino, IRES Piemonte

Laura Fregolent, Università di Venezia Iuav

Luigi Fusco Girard, Università di Napoli Federico II

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)

# Prospettiva cooperativa per l'urbanistica toscana

di

*Massimo Parrini*, DISES – Università Cattolica del Sacro Cuore – Piacenza

Negli ultimi anni si è avviata in Toscana una stagione di nuove pratiche pianificatorie, che vedono coinvolti moltissimi comuni in un rapporto stretto e attivo con gli uffici regionali a motivo della presenza di alcuni nuovi istituti previsti dalla legislazione regionale, quali la Conferenza di Copianificazione (art. 25 della LR n. 65/2014) e le Conferenze Paesaggistiche (art. 31 della LR n. 65/2014) nelle quali gli uffici regionali costituiscono elemento proattivo. Ciò è avvenuto grazie alla nuova Legge regionale per il governo del territorio n. 65 del 2014 e dal Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico approvato nell'anno successivo (Marson, 2016).

Analizzando i dati disponibili nei rapporti dell'Osservatorio Paritetico Regionale della Pianificazione rileviamo che al 31 dicembre 2018 era in corso la revisione 232 strumenti di pianificazione sia strutturale (160), sia operativa (72), ancora non sufficiente a garantire la gestione continua dei 195 (il 71% dei Comuni della Toscana) strumenti operativi con previsioni giunte a scadenza quinquennale (Giunta Regionale Toscana, 2019). Tra le pratiche avviate mostrano un particolare interesse quelle che si riferiscono alla pianificazione urbanistica intercomunale perché possono costituire un punto di partenza per promuovere una riflessione su questa nuova stagione dell'urbanistica cooperativa anche alla luce di una diversa lettura positiva delle esperienze passate.

## **(i) Nuove pratiche in prospettiva**

Rispetto al passato, oggi le condizioni culturali e normative consentono almeno in Toscana un maggiore ottimismo nei confronti degli esiti della pianificazione associata infatti lo sdoppiamento dello strumento comunale in piano strutturale (con contenuti strategici e statuari indeterminati) e piano operativo (conformativo dell'uso dei suoli e con validità delle previsioni a termini) avvenuto quasi contestualmente alla proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU, 1995), consente agli Enti locali di procedere con percorsi diversificati: in maniera coordinata sul piano strutturale dedicando anche più tempo alle azioni collaborative ed ai necessari coordinamenti interistituzionali; in modo autonomo sulle scelte urbanistiche che possono venire affidate piano operativo di esclusiva competenza comunale. Tutto questo senza perdere di vista la coerenza complessiva rispetto alla flessibilità e all'efficacia necessaria in tutte le forme di pianificazione.

Altro argomento favorevole è rappresentato da una maggiore attitudine a forme di governance cooperativa esperite dai Sindaci nell'ambito dei nuovi organi assembleari

delle Province e delle Unioni dei Comuni, in quelle sedi infatti si tenta di ricomporre la frattura tra ambiti istituzionali e realtà socioeconomica locale che evidenzia spesso disallineamenti importanti tra organi di governo e fenomeni sempre più ampi e sovralocali (Dematteis, 1989).

La Regione Toscana sembra credere a questa opportunità di rafforzamento delle visioni territoriali proveniente dal basso, anche per il contributo che potrebbe apportare in termini di semplificazione amministrativa. Infatti ha promosso nel tempo un'azione sperimentale e diversi bandi per agevolare, attraverso appositi contributi, quegli Enti che volessero avviare un percorso unitario. Le numerose iniziative intercomunali ad essi collegate e le diversità di approccio in termini operativi, quindi di diverse strutture di governance coinvolte, possono costituire un interessante caso di studio.

Questa azione promozionale regionale ha portato diversi Comuni a presentare progetti di attività pianificazione strutturale condivisa. L'attività di pianificazione strutturale intercomunale interessa ben 171 comuni (62,63% dei comuni toscani) raggruppati in 47 aree che rappresentano il 57,69% del territorio regionale e il 33,93% della popolazione residente. Alcune di queste aree corrispondono alle Unioni dei comuni, altre ai Sistemi Locali del Lavoro o alle precedenti Associazioni Intercomunali o distretti industriali, altre sono state avviate costituendo apposite convenzioni di scopo. Le geografie con le quali si stanno presentando queste esperienze sono diversificate e l'attività di ricerca è ancora in corso per individuare gli ambiti che possano favorirne il successo (Galluccio 2013, Iommi 2015, Bolgherini et al. 2015).

Confrontando le aree della Toscana che oggi hanno avviato un percorso di pianificazione intercomunale con quelle che erano state protagoniste della prima stagione degli anni '50 possiamo rilevare una diversità significativa. Gli Enti che oggi si associano tendono ad essere di dimensioni minori rispetto alla media regionale, infatti a fronte di oltre il 60% di enti associati la popolazione rappresentata è il 34%. mentre negli anni '50 avevamo circa il 38% dei comuni, ma che rappresentavano quasi il 54% della popolazione residente e circa il 37% della superficie regionale con la presenza di 5 capoluoghi di provincia su 9. Da ciò si evince che in passato molte delle iniziative erano promosse dai capoluoghi di provincia. Oggi questi soggetti istituzionali sono sostanzialmente assenti, rappresentati solo dalla città di Pisa, peraltro in forma molto ridimensionata (Pisa e Cascina) rispetto all'ipotesi iniziale di tutti i 5 Comuni facenti parte dell'area pisana. Il motivo potrebbe essere il venir meno, a causa della crisi economica, della necessità di governare quei fattori di crescita intorno ai centri maggiori tanto importanti nel periodo del secondo dopoguerra, mentre lo stesso motivo della crisi economica porterebbe alcune realtà minori – che comunque riconoscono nel policentrismo un fattore di successo – ad associarsi nella ricerca di nuove risorse per lo sviluppo locale. In alcuni contesti quali il Mugello, la Val di Cornia ed il Comprensorio del Cuoio, si è rilevata una certa continuità di lungo periodo degli immaginari spaziali veicolati nelle pratiche discorsive che supportano la costruzione di politiche collaborative fornendo una lettura positiva delle esperienze storiche di pianificazione associata che supera l'oggettivo fallimento degli esiti giuridici del piano intercomunale (Parrini, 2019). Le considerazioni precedenti escludono l'area della città metropolitana

Fiorentina, che formula i propri strumenti strategici rispondendo a una differente normativa rispetto alle rimanenti aree della Regione (De Luca, 2017).

## (ii) Conclusioni

In Toscana le esperienze di pianificazione strutturale intercomunale sono ancora all'inizio. Tuttavia, si riconosce una volontà associativa importante, motivata dalla volontà di offrire opportunità di sviluppo locale ai territori interessati da dinamiche socio-economiche sempre più globalizzate e per raggiungere le migliori economie di scala della gestione di servizi e infrastrutture (Teles e Swianiewicz, 2018).

Le esperienze attivate grazie all'azione proattiva della Regione Toscana sono molto interessanti soprattutto per l'apertura verso un coordinamento multiscalare di Area vasta, attraverso gli strumenti della conferenza di co-pianificazione e della conferenza paesaggistica. A questi tavoli interistituzionali si cerca di raggiungere un equilibrio duraturo tra le istanze di tutela e quelle di valorizzazione del territorio con la partecipazione dei diversi attori locali.

Queste esperienze in itinere meritano di essere seguite nel tempo per verificarne gli esiti. In ogni caso arricchiranno il dibattito politico e disciplinare in tema di pianificazione urbanistica e territoriale e potrebbero contribuire ad una necessaria azione di semplificazione amministrativa.

## Riferimenti bibliografici

- Becattini G. (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana, con particolare riguardo all'industrializzazione leggera*, Firenze: IRPET.
- Belli A., Mesoletta A. (2008), *Forme plurime di pianificazione regionale*, Firenze: Alinea.
- Bolgherini S., Lippi A., Maset S. (2015), I processi decisionali delle regioni e i loro assetti infra-regionali dopo la Legge Delrio: nuove competenze e/o nuovi territori?, *XXIX Convegno Annuale della Società Italiana di Scienza Politica*, Cosenza.
- De Luca G. (2001), *Pianificazione e programmazione. La "questione" urbanistica in Toscana: 1970-1995*, Firenze: Giunta Regionale Toscana.
- De Luca G. (2014), Piano strutturale coordinato "La città del Tufo": un successo insuccesso, *Urbanistica Informazioni*, 255, 20-21.
- De Luca G. (2017), La città metropolitana di Firenze, in De Luca G., Moccia F.D. (a cura di), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Roma: INU Edizioni, 207-240.
- De Luca G., Lingua V. (2012), *Pianificazione regionale cooperativa*, Firenze: Alinea.
- Dematteis G. (1989), Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali, *Stato e mercato*, 27, 445-467.
- Di Pietro G.F. (1966), *Piano intercomunale del comprensorio fiorentino, 1965: Ufficio tecnico del piano intercomunale fiorentino: studi, ricerche, documenti*, Firenze: Tripocolor.
- Galluccio F. (2013), La revisione delle circoscrizioni politico-amministrative per la governance dei territori: il contributo dei saperi geografici, in Castelnovi M., (a cura

- di) *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma: Società Geografica Italiana.
- Giunta Regionale Toscana (2019), *Rapporto di monitoraggio degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica. (DGRT del 08/04/2019 n. 16)*.
- Iommi S. (2015), I sistemi locali del lavoro: una buona base per le politiche territoriali?, *EyesReg*, 5, 3, 69-72.
- INU (1995), XXI Congresso, La nuova legge urbanistica: i principi e le regole, *Urbanistica Informazioni* supplemento al n. 141.
- Jervis P. (1989), *Trasformazioni e governo del territorio in Toscana (1971- 1987)*, Firenze: Giunta Regionale Toscana.
- Lombardi F. (1982), *Piani intercomunali in Italia*, Rimini: L'ufficio tecnico Dossier 4.
- Marson A. (2016), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Firenze: Giunta Regionale Toscana.
- Parrini M. (2019), Le modalità d'azione nella costruzione delle politiche urbanistiche intercomunali in Italia. La Toscana come caso di studio, *Tesi Dottorale*, Università degli Studi di Firenze.
- Teles F., Swianiewicz P., eds. (2018), *Inter-municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*, Cham: Palgrave MacMillan.

# Le aree negate: una possibilità di eco-planning

di

*Claudia de Biase*, Università della Campania “Luigi Vanvitelli”, Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale

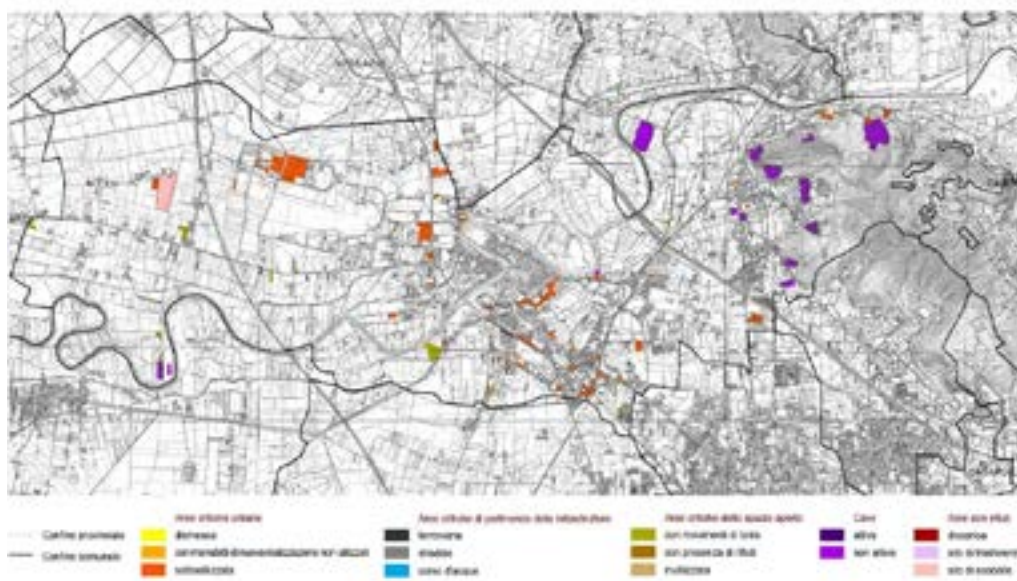
*Irene D’Agostino*, Università della Campania “Luigi Vanvitelli”, Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale

Capua è un comune di circa 20.000 abitanti in Provincia di Caserta. La Provincia ha approvato (DCP 26 del 26/04/2012), il proprio Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP). Lo strumento ha evidenziato, per il Comune di Capua, un crescente degrado funzionale e fisico dei centri storici e la mancanza di identità civica, accompagnata da una forte carenza di attrezzature e servizi sociali, evidente soprattutto nelle periferie e nei recenti sviluppi del tessuto urbano. Il PTCP di Caserta ha introdotto un’importante novità: l’inserimento di una “specificata” tipologia di aree, le cosiddette aree negate. Si tratta, in sintesi, di quelle parti di territorio appartenenti sia al sistema urbano che al sistema dello spazio aperto, prive di una funzione univocamente definita e contrassegnate da evidenti segni di degrado (Capo II, art.75, NTA, PTCP). Tali aree, nel territorio di Capua, sono ben 114. Tra queste, in particolare, vi è un’area di 132.863mq, dalla forma di un trapezio rettangolo notevolmente allungato, localizzata in una zona urbana baricentrica tra il centro storico e gli insediamenti abitativi realizzati negli anni 80-90. Ad oggi quest’area non ha una destinazione d’uso e da diversi anni versa in uno stato di completo abbandono non avendo ancora una pianificazione definitiva. Dobbiamo, a tal proposito, ricordare che a Capua vige ancora un PRG del 1974 e che, nonostante nel corso degli anni siano state approvate 3 varianti e siano stati presentati diversi preliminari di PUC, solo nel 2015, l’amministrazione comunale ha deciso di intervenire in quest’area, attraverso la previsione di un “programma di intervento per la valorizzazione e la trasformazione”, previa bonifica dell’area. Il programma prevede, data anche l’aggravarsi delle condizioni di degrado, la demolizione di alcuni corpi di fabbrica e il recupero della restante area. Ad oggi, però, nonostante la previsione del programma, l’area si presenta ancora come un “non-luogo”.

## (i) Le aree negate e la sfida alla riqualificazione

Le aree negate, le aree dismesse, i vuoti urbani, sono sempre stati un tema fortemente dibattuto in tutte le epoche. Con il termine “aree negate” del PTCP di Caserta si possono intendere aree temporaneamente abbandonate o trascurate perché ritenute per un certo periodo non strategiche (Clément, 2005).

Figura 1: Mappatura e classificazione delle aree negate di Capua



Il PTCP di Caserta, nello specifico, classifica le aree negate in 5 categorie:

- Aree urbane
- Aree di pertinenza delle infrastrutture
- Aree dello spazio aperto
- Cave
- Aree con accumulo di rifiuti.

Con il termine “area negata”, quindi, possiamo riferirci a quello che comunemente viene definito un vuoto urbano.

*Per vuoti urbani s’intendono vaste aree rese disponibili per obsolescenza o cambio di destinazione d’uso, che vengono chiamati indistintamente aree strategiche, periferie interne, grandi vuoti, aree dismesse, derelict land ..., gli interstizi non edificati o qualunque altro spazio aperto indipendentemente dalla loro scala (Belski, 2001).*

Se questa è una prima definizione, secondo altri studiosi il vuoto è una parte della città, privato di identità, di legame funzionale con il contesto urbano e di connotazione spaziale (Gargiulo et al., 2000). Il concetto di vuoto è strettamente connesso a ciò che Sposito definisce non-uso. Se il non-uso delle aree dismesse è una condizione forzata e produttrice di degrado, il riuso, invece, per molti aspetti è un fenomeno assolutamente fisiologico nell’espansione urbana (Sposito, 2012).

Pertanto, i processi di riqualificazione e di rigenerazione possono rappresentare una grande opportunità per il sistema (locale), sia dal punto di vista di una nuova utilizzazione, sia come driver di creatività per accelerare le trasformazioni del tessuto produttivo ed elevare il livello della qualità architettonica e funzionale degli spazi urbani. Una rigenerazione, che oggi rispetti, senza più nessun dubbio, tutti i criteri di

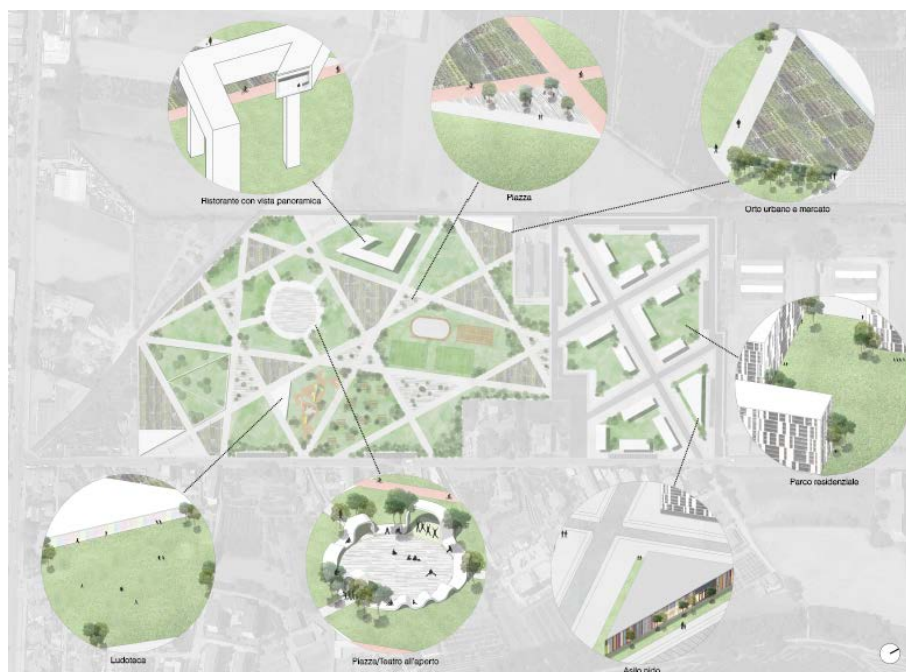


sostenibilità. Quest'ultima ormai da decenni, è divenuta un tema centrale nel dibattito scientifico relativo a tutte le aree della produzione e della gestione dei beni materiali, sia per le conseguenti ricadute sull'ambiente, sia per le problematiche connesse alla dipendenza dalle fonti energetiche non rinnovabili. La sostenibilità urbana e territoriale ha, quindi, l'obiettivo di coniugare le istanze della tutela ambientale con lo sviluppo socioeconomico, in modo durevole per le future generazioni.

Non è casuale, infatti, che lo sviluppo urbano sostenibile sia tra gli obiettivi che la Commissione europea si è posta per il 2020, e che la rigenerazione urbana sia parte di un processo culturale che fa dell'approccio integrato e intersettoriale allo sviluppo urbano, del coordinamento orizzontale e verticale tra livelli amministrativi, della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, della necessità di una capacità previsionale nell'orientamento delle scelte di sviluppo nel medio periodo basate sulla sostenibilità, i cardini di un nuovo modello di intervento.

## (ii) Una proposta di eco-planning per Capua

Figura 2: Masterplan di progetto con zoom



Pianificare la città o una sua parte oggi significa, quindi, tenere ben chiari i principi ispiratori della sostenibilità.

Rigenerare una sua parte comporta "...the simultaneous adaptation of the physical fabric, social structures, economic base and environmental condition of an urban area" (Roberts, 2000).

I temi della partecipazione (costruzione e coinvolgimento) della multidimensionalità, della processualità delle azioni progettuali (fattibilità tecnica, economica, politica e sociale) incidono e diventano centrali nella rigenerazione urbana e del paesaggio (Bianchini et al., 1993).

A fronte della complessità cui assistiamo, le politiche di rigenerazione per la nuova città e il paesaggio devono partire da alcuni elementi fondamentali:

- Condizioni insediative
- Condizioni economiche
- Condizioni sociali
- Condizioni ambientali.

Realizzando un equilibrio tra la disponibilità di risorse attuali e la domanda di utilizzazione previste. Si tratta di una strategia che può essere definita di «rigenerazione urbana come resilienza» (Francini et al., 2018).

Basandosi sui principi ispiratori della sostenibilità e della mixité, accompagnati da un'attenta analisi urbanistica della zona, è stato possibile individuare gli elementi peculiari, i valori potenziali nonché le numerose criticità dell'area, su cui basare le linee guida della proposta di recupero. L'obiettivo principale è sopperire al deficit di spazio pubblico che porta alla creazione di territorio negato e di rivitalizzare un'area di forte degrado per la città.

Tale area, di 132.860mq, presenta forti elementi di criticità: prima fra tutte, gran parte degli edifici che erano presenti sono stati abbattuti nel 2016 in seguito a usi impropri e occupazioni abusive da parte di famiglie rom. Degli edifici presenti nell'area al 2016, oggi ne rimangono solo due, oggetto di recupero edilizio(3.350mq). A questo si aggiunge come l'accessibilità sia fortemente ridotta, dato che è possibile accedere all'area solo attraverso la strada principale, via Martiri di Nassirya. Il verde pubblico è inesistente, o per meglio dire è degradato, dismesso e abbandonato. Un ulteriore disagio è dato dalla mancanza di parcheggi ad esclusione dello spazio antistante l'ingresso all'ex campo profughi e i margini stradali. Altro punto importante è l'inadeguatezza dei servizi di quartiere, ad esclusione del palazzetto dello sport, della scuola elementare "Ex campo profughi" e tre chiese (S.Cristoforo, S.Roberto Bellarmino e S.Lazzaro), non esistono altri servizi.

La rigenerazione di tale area pertanto prevede di intervenire sulle dimensioni definite da Francini contemporaneamente, attraverso la creazione di infrastrutture verdi, blu, grigie e rosse e con la previsione di interventi sia di social housing che di edilizia libera, in modo da garantire anche la una adeguata mixité sociale, funzionale ed edilizia. La mixité edilizia e funzionale è un utile strumento per l'eliminazione delle distinzioni sociali ed economiche (Baudin, 2001). Essa, come sostenuto anche da Secchi (Secchi,1984), si raggiunge attraverso la compresenza di funzioni abitative, con quelle del lavoro, del consumo, del tempo libero, che può contrastare la monofunzionalità tipica delle periferie urbane. Non si tratta, quindi, del mix tradizionale ma di un mix innovativo che comprende il tempo libero, lo sport, la cultura e l'entertainment, integrando le funzioni non solo all'interno dei singoli edifici, ma nell'intera città (multiuse city) così da innescare a cascata processi virtuosi di rivitalizzazione e riqualificazione dei contesti urbani limitrofi (Vitillo, 2010).

L'obiettivo è dunque quello di sviluppare una favorevole integrazione dell'ambiente antropizzato con quello naturale e, contemporaneamente di preservare e riparare gli ecosistemi compromessi, facilitando lo sviluppo dell'ambiente costruito, delle condizioni economiche e sociali della popolazione, in un'ottica di resilienza urbana.

### **Riferimenti bibliografici**

- Baudin G. (2001), *La mixité sociale: une utopie urbaine et urbanistique*, in *Les utopies de la ville*, Besançon: Stampa universitaria Franche-Comté.
- Belski M. P. (2001), *Periferia come centro*, Rozzano: Apollo e Dioniso.
- Bianchini F., Parkinson M. (1993), *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*.
- Clément G. (2005), *Manifesto del Terzo paesaggio*, Macerata: Quodlibet.
- Francini M., Chieffallo L., Palermo A., Viapiana M.F. (2018), *La rigenerazione urbana dei tessuti periferici a valenza storica*, Milano: Franco Angeli.
- Gargiulo C., Davino A. (2000), Processi di rivitalizzazione e riqualificazione urbana: dalla pianificazione del recupero all'attuazione degli interventi, *XXI conferenza italiana di scienze regionali*.
- Roberts P. (2000), *The evolution, definition and purpose of urban regeneration*, in *Urban Regeneration*, London: A Handbook.
- Secchi B. (1984), Un problema urbano: l'occasione dei vuoti, *Casabella*, 503: 18-31.
- Sposito C. (2012), *Sul recupero delle aree industriali dismesse: tecnologie, materiali, impianti ecosostenibili e innovativi*, Milano: Maggioli editore.
- Vitillo P. (2010), Aree dismesse e rinascita delle città, *Ecoscienza*, 3: 99-101.

# Le dotazioni pubbliche urbane. Riforma radicale o semplice restyling?

di

*Giuseppe Mazzeo, ISMed – CNR, Napoli*

Il piano urbano ha nel sistema delle attrezzature pubbliche un elemento distintivo. A partire dal 1968, la previsione obbligatoria di tali attrezzature ha posto le basi per la costruzione di un consistente patrimonio di suoli pubblici ed ha incrementato la possibilità di usufruire dei diritti di uso dello spazio da parte di tutti i cittadini.

Nel corso del tempo, però, si è ampliato il dibattito sul loro ruolo e sul loro significato in quanto i cambiamenti che i sistemi urbani hanno subito negli ultimi decenni (anche grazie alla pianificazione) hanno modificato la percezione della loro efficacia. In particolare, l'attenzione si è incentrata sulla necessità che esse assumano sempre più un ruolo di regolazione dell'ambiente urbano, così come sembra necessaria una maggiore attenzione alla fase di attuazione, in molte realtà rimasta sulla carta, e alla funzionalità delle attrezzature esistenti, spesso limitata a causa di una scadente gestione.

## **(i) Stato dell'arte**

Nel 2018 è stata istituita una commissione ministeriale incaricata di proporre modifiche al DI 1444/1968. Nel luglio 2019 essa ha concluso i lavori producendo un documento ed una proposta di modifica della norma (MIT, 2019).

La necessità di ridisegnare il sistema delle attrezzature pubbliche urbane in relazione ai nuovi ruoli che esse devono assumere e ai cambiamenti che i sistemi urbani hanno subito, avrebbe dovuto portare ad un testo più coraggioso se non ad una proposta di completo ripensamento del sistema delle dotazioni.

Si fa riferimento, in particolare, a due necessità in parte assenti nel documento: la necessità di associare ad esse un forte ruolo regolatore nelle sfide ambientali che sono davanti alle città e la necessità di far fronte non più solo al diritto basilare alle dotazioni pubbliche proprio del DI 1444, quanto alla forte differenziazione territoriale nel godimento di quel diritto (Indovina, Savino, 2003), conseguenza delle diverse traiettorie evolutive dei sistemi urbani a partire dagli anni Settanta e dell'assenza di una normativa nazionale riformata che avrebbe potuto mitigare le spinte alla differenziazione su base regionale.

Nel documento la questione ambientale si ritrova in alcuni degli spunti messi in campo dalla commissione; basti considerare, a questo riguardo, che tra i nove obiettivi delle dotazioni urbane rientrano la minimizzazione dell'uso del suolo, la sicurezza geologica, idraulica e sismica e la sostenibilità energetica ed ambientale. Ciò, però, non si traduce nella formulazione di un chiaro ruolo ambientale delle dotazioni pubbliche.

Anche la questione del diritto alle dotazioni pubbliche è presente nel documento, ma esso viene declinato come diritto individuale del cittadino, ossia come prestazione concernente i diritti civili e sociali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Niente viene detto sul superamento della differenziazione sostanziale di godimento del diritto che si associa ad una parallela differenziazione territoriale, nonostante la commissione riscontri “una utilizzazione a macchia di leopardo” (MIT, 2019, 5) delle stesse a livello regionale e comunale, a testimonianza di una recente e spiccata tendenza a declinare in ambito locale i diritti costituzionalmente riconosciuti.

Nel complesso, le indicazioni della commissione non sembrano in grado di poter indirizzare il legislatore verso un mutamento profondo dei sistemi di dotazioni urbane, soprattutto perché il suo sforzo sembra essersi incentrato principalmente nella conferma delle dotazioni come previsione obbligatoria dei piani.

## **(ii) Un nuovo significato**

Gli standard di cui al DI 1444/1968 sono dotazioni quantitative prescrittive da realizzare all'interno degli piani urbani. Essi sono formulati mediante valori numerici di superficie per abitante (sia totali che suddivisi in quattro categorie funzionali) al di sotto dei quali il piano urbanistico comunale non può scendere. Da ciò deriva il carattere puramente operativo del decreto.

Se si ragiona solo in termini quantitativi è possibile affermare che in molte realtà locali le quantità in gioco per abitante superano i minimi prescritti. In altre parole, la questione dell'adeguamento non è una questione di ordine numerico, bensì di connessione tra dotazioni e nuove necessità, nuove sfide e nuovi rischi. Se l'odierna situazione delle città è la base di partenza per la costruzione di un nuovo sistema di attrezzature, tre sembrano essere i fattori da considerare.

Il primo, di ordine fisico, è che la città non è più in fase di espansione incontrollata. Le trasformazioni interne sono oggi il principale obiettivo della pianificazione e sono un modo efficace per conservare e preservare il suolo naturale e per riqualificare e riutilizzare spazi già antropizzati, fino alla ipotesi non più estrema di riduzione delle volumetrie e delle densità.

Il secondo è di ordine qualitativo. Se le attrezzature pubbliche sono realizzate male o sono inutilizzabili esse sono inefficienti e sono un costo per la collettività.

Il terzo è la rilevanza delle diverse tipologie di dotazioni. L'evoluzione demografica e sociale (riduzione delle nascite, invecchiamento della popolazione, immigrazione, ...) rende necessario non solo individuare nuove tipologie di dotazioni urbane ma anche mutarne il peso interno assegnando una rilevanza maggiore ad alcune di esse.

I tre fattori rappresentano il punto di partenza per lo sviluppo di un percorso che porta alla identificazione di nuove tipologie di dotazioni urbane in aggiunta a quelle esistenti. Alcune di queste possono essere individuate nelle dotazioni energetiche rinnovabili e di accesso alle reti, negli standard relativi alle emissioni e alla riduzione di fenomeni come le isole di calore, nella integrazione di funzioni ecosistemiche nel verde urbane, nelle dotazioni agricole urbane, nelle dotazioni connesse alla mobilità pubblica e a quella lenta, nell'housing sociale.

La valutazione di efficienza ed efficacia del nuovo sistema di dotazioni potrà basarsi sull'uso di un sistema di requisiti che caratterizzino le dotazioni urbane in termini di prestazioni quantitative e qualitative ed in riferimento alle loro condizioni di utilizzo. In questa prospettiva i requisiti garantiscono che le dotazioni rispondano a specifiche necessità in termini di uso, semplicità, costo di gestione, adeguatezza tecnologica e sostenibilità. Essi diventano dei regolatori finalizzati a garantire il funzionamento e l'efficienza delle attrezzature, a fornire migliori prestazioni e a caratterizzarsi per una specifica attrattività che incoraggi l'utente a identificarsi nel servizio e a sentirlo come parte della sua esperienza urbana (Hinterhuber et al., 1997).

Di seguito sono evidenziati una serie di potenziali requisiti, alcuni dei quali simili agli obiettivi ipotizzati dalla commissione, con l'avvertimento che l'elenco è aperto a ulteriori ampliamenti e che essi sono comunque interconnessi (Mazzeo et al., 2019):

- durata e livelli di funzionalità, ossia capacità delle attrezzature di svolgere nel tempo il loro servizio mediante identificazione delle soglie al di sotto delle quali esse vanno riqualificate;
- qualità dei materiali, allo scopo di garantire la durata delle attrezzature e, allo stesso tempo, la sostenibilità e la compatibilità ambientale per l'intero ciclo di vita dell'opera;
- consumi ridotti ed efficienti per i servizi che necessitano di risorse per il loro funzionamento. Il riferimento è alla produzione di energia da fonti rinnovabili, al consumo di acqua ed alle caratteristiche dei materiali utilizzati;
- limiti di emissione, ossia uso di materiali che consentono isolamento e stabilità riducendo le emissioni in atmosfera;
- flessibilità temporale, intesa come possibilità che l'attrezzatura possa essere utilizzata per l'intero arco giornaliero grazie ad una riorganizzazione dei processi di gestione e alla utilizzazione di tecniche di contenimento dei consumi;
- flessibilità di uso, intesa come la possibilità di usi multipli, anche non facenti capo alla stessa categoria di destinazione, per spazi e per fasce orarie. Esso presuppone che lo spazio possa essere facilmente adattato alle diverse esigenze;
- nuovi modelli gestionali, necessari per incrementare i processi di contribuzione sociale alla costruzione della città pubblica e alla razionale utilizzazione delle risorse.

### **(iii) Elementi di riflessione**

La letteratura urbanistica italiana ha spesso sottolineato le questioni generate dalla legislazione sugli standard: dispositivi fortemente regolativi, interesse incentrato solo sugli aspetti quantitativi, scarsa attenzione alle dotazioni non tipizzate, indifferenza alle specificità territoriali (Falco, 1987; Treu, 1998; Campos Venuti, 2011; Zoppi, 2003; Giaimo, 2018).

Nel tempo, le proposte di adeguamento si sono incentrate sulla qualità e sulla flessibilità delle dotazioni, ma non hanno mai avuto una traduzione normativa a livello

nazionale. Accanto a queste si pone oggi la questione dell'adeguamento delle attrezzature ad una mutata realtà urbana causata dai cambiamenti di ordine demografico, sociale, economico ed ambientale.

Anche il riuso delle dotazioni esistenti è un argomento di grande interesse che presenta almeno tre aspetti critici, ossia l'opportunità di intaccare lo stock di beni pubblici, in alcuni casi sovradimensionato, i costi di manutenzione e di gestione e la capacità della città di adeguare la sua offerta al mutare delle esigenze, realizzando attrezzature che abbiano una elevata flessibilità di uso.

Un fattore di equità complessivo risiede nel superamento delle condizioni che hanno generato, su base territoriale, una applicazione differenziata della normativa sugli standard. Senza il superamento di questa distorsione diviene quasi superfluo insistere sulla necessità e obbligatorietà degli stessi, così come sulla necessità di una rinnovata declinazione delle dotazioni.

### Riferimenti bibliografici

- Campos Venuti G. (2001), Il Piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana, *Urbanistica*, 116, 43-46.
- Falco L. (1987), *I nuovi standard urbanistici*, Roma: Edizioni delle autonomie.
- Gaiamo C. (ed.) (2018), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, Roma: INU Edizioni.
- Indovina F., Savino M. (2003), Una riforma urbanistica?, *Archivio di studi urbani e regionali*, 77, 167-178.
- Hinterhuber H.H., Matzler K., Bailom F., Sauerwein E. (1997), Un modello semiquantitativo per la valutazione della soddisfazione del cliente, *Micro & Macro Marketing*, VI, 1, 127-144.
- MIT (2019), *Adeguamento del Decreto Interministeriale 2 aprile 1968 n.1444 alle nuove dotazioni urbanistiche necessarie per i processi di miglioramento della qualità urbana e per la disponibilità di nuovi presidi per la coesione sociale e disciplina dei parametri di altezza e distanza da osservare nella pianificazione urbanistica e nelle costruzioni*, Roma: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Relazione conclusiva.
- Mazzeo G., Zucaro F., Morosini R. (2019), Green is the colour. Standards, equipment and public spaces as paradigm for the Italian sustainable city, *Tema - Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 12, 1, 31-52.
- Treu M.C. (1998), Standard urbanistici e ambientali. Le questioni in gioco, *Territorio*, 8, 7-10.
- Zoppi C. (2003), *Servizi pubblici e qualità della vita urbana*, Roma: Gangemi editore.

# Conti dei flussi di materia: un'applicazione ad Abruzzo e Basilicata

di

*Assunta Lisa Carulli, Istat*

*Flora Fullone, Istat*

La forte interconnessione tra le attività socio-economiche (o più in generale antropiche) e l'utilizzo delle risorse ambientali ha portato ad una sempre più importante integrazione tra gli schemi di contabilità economica e gli schemi di contabilità ambientale.

Nel contesto dei conti ambientali, assumono particolare rilievo i conti dei flussi di materia relativi agli scambi di materia fra il sistema naturale e il sistema economico in un determinato ambito territoriale. Essi comprendono tutti i materiali solidi, liquidi e gassosi fatta eccezione per i flussi di aria e di acqua e misurano i flussi di input/output dei materiali e le variazioni degli stock, in unità di massa per anno.

La metodologia di analisi utilizzata a livello di intera economia è la MFA (*Material Flow Analysis*) con cui si rappresenta la gestione delle risorse naturali e la pressione che il sistema naturale subisce a fronte dello sviluppo economico del sistema antropico (Eurostat, 2018). Tale metodologia si basa sul principio fisico di conservazione della massa: “nulla si crea e nulla si distrugge”, vale a dire che la massa entrante in un sistema socioeconomico si bilancia in maniera esatta con quella uscente, a meno delle variazioni degli stock. La MFA quantifica questo tipo di bilancio e ne permette un'attenta analisi attraverso la definizione di opportuni indicatori, confrontabili con analoghi indicatori di carattere economico (Cervigni & all. UVAL 2005). A livello nazionale, l'Istat compila, a cadenza annuale, i conti dei flussi di materia relativi all'intera economia italiana e rende disponibile l'indicatore che misura l'utilizzo ed il consumo di materia a livello nazionale. Data la sempre più frequente richiesta di informazioni a livello sub-nazionale, l'Istat ha anche sperimentato la compilazione di conti di flussi di materia su scala regionale per coadiuvare le regioni e le amministrazioni locali nella programmazione delle attività e ampliare le misurazioni del “Benessere equo e sostenibile” con un'articolazione almeno regionale degli indicatori, anche nella dimensione Ambiente. La finalità principale è quella di costituire una base di dati che permetta di valutare l'andamento nel tempo del consumo di risorse nella regione o le quantità di risorse estratte, importate ed esportate. A tal fine, sono contabilizzate:

- le estrazioni interne di materiale suddivise in: biomassa, minerali metalliferi intesi come minerali grezzi, minerali non metalliferi, materiali e vettori energetici fossili;
- i flussi di ingresso nella regione di materiali provenienti dall'estero e dalle altre regioni italiane, suddivisi in: 1. biomassa e prodotti da biomassa; 2. materiali e



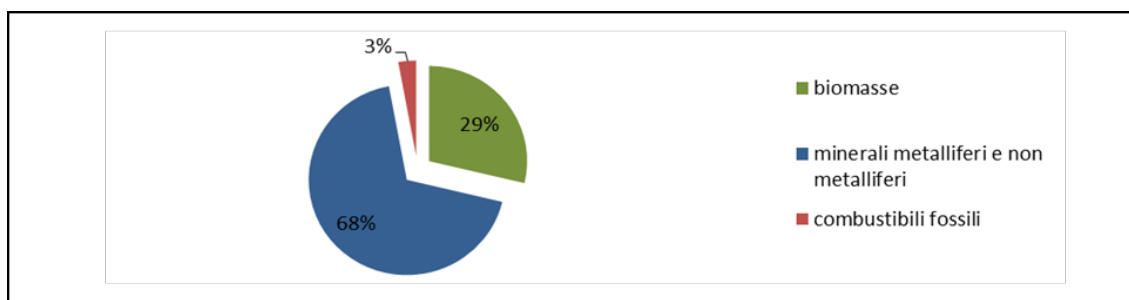
vettori energetici fossili, grezzi e trasformati; 3. minerali metalliferi e non metalliferi grezzi e trasformati; 4. prodotti chimici, articoli in gomma e materie plastiche; 5. materie prime secondarie, rifiuti urbani e altre merci; 6. macchine e apparecchi meccanici, elettrici, televisivi, apparecchiature per comunicazioni, mezzi di trasporto;

- i flussi in uscita dalla regione, di materiali diretti alle altre regioni italiane e all'estero, suddivisi nelle stesse categorie dei flussi di import. Le importazioni e le esportazioni includono tutti i prodotti a qualunque stadio della trasformazione da materia prima a prodotto finito.

Le fonti principali sono costituite dalle rilevazioni dell'Istat e da dati amministrativi e statistici forniti da altri Enti Sistan (ministeri, istituti di ricerca, regioni) che hanno consentito di stimare, a partire dall'anno 2015, i flussi di estrazione, di import e di export su scala regionale.

L'estrazione sul territorio italiano per il 2015 è pari a 352,17 milioni di tonnellate, comprensivo di combustibili fossili prelevati in mare e costituita per il 68% da minerali estratti da cave e miniere; per il 3% da materiali e vettori energetici fossili (gas, petrolio, carbone) e per il 29% da biomassa (prodotti delle coltivazioni, residui utilizzati delle coltivazioni, legname tagliato nei boschi pesca, miele). I dati sono provvisori e potrebbero subire delle variazioni a seguito della revisione delle stime di contabilità nazionale attualmente in corso. È attualmente previsto un aggiornamento della serie storica nel 2020.

Figura 1: Estrazione interna in Italia – Anno 2015



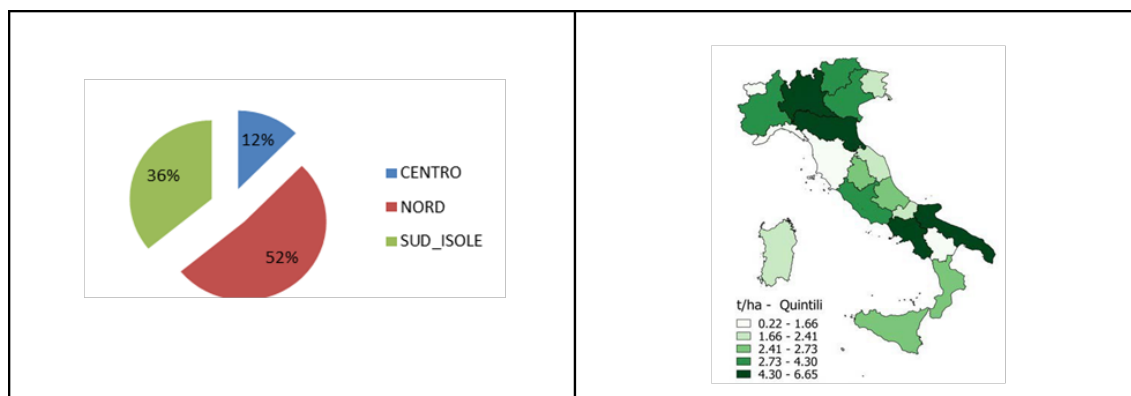
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Oltre il 52% della biomassa è prelevata nelle regioni del nord, in particolare in Lombardia ed Emilia Romagna, il 12% della quantità al centro ed il 36% nelle regioni del sud, in particolare Puglia, Campania e Sicilia.

In riferimento all'estrazione di minerali da cave e miniere, circa il 47% della quantità è prelevata nelle regioni del nord, in particolare Lombardia e Veneto; il 22% nelle regioni del centro Italia ed il 31% nelle regioni del sud, in particolare Puglia, Campania e Sicilia.

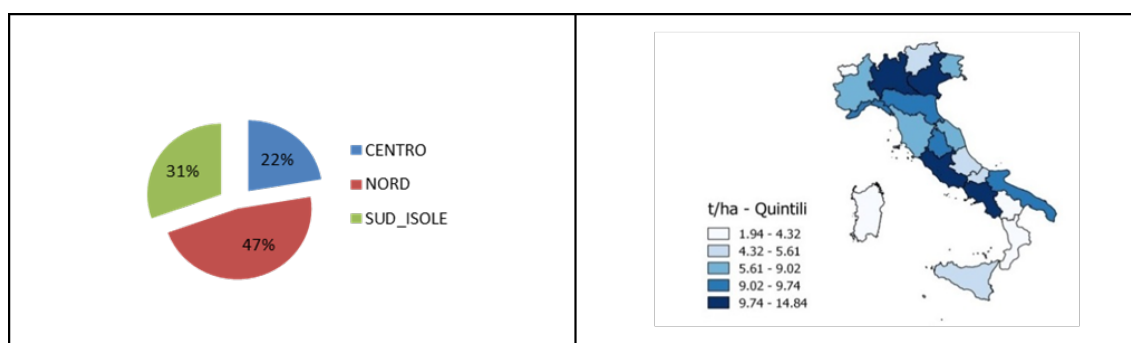
L'estrazione di minerali e vettori energetici fossili, in particolare di gas, petrolio e carbone sulla terraferma, avviene per il 96% nelle regioni del sud (Basilicata e Sicilia) ed il restante 4% in Emilia Romagna, Piemonte e Marche.

Figura 2: Estrazione di biomassa in Italia – Anno 2015



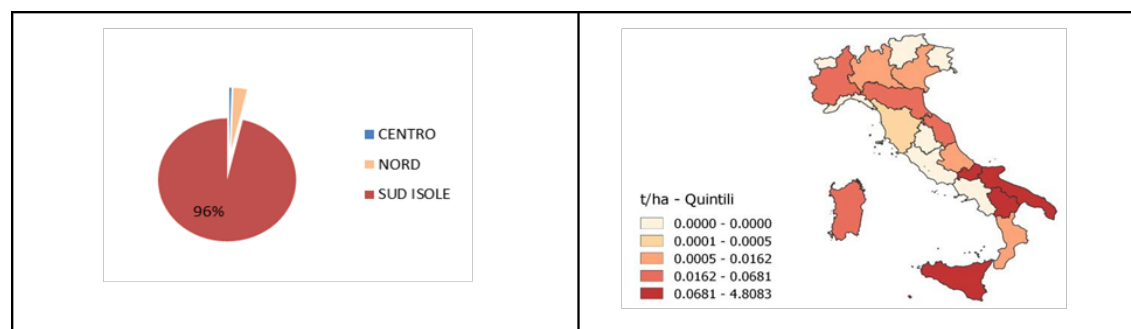
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Figura 3: Estrazione Interna di Minerali da cave e miniere – 2015



Fonte: Elaborazione contabilità nazionale Istat

Figura 4: Estrazione interna di vettori energetici fossili sulla terraferma – 2015



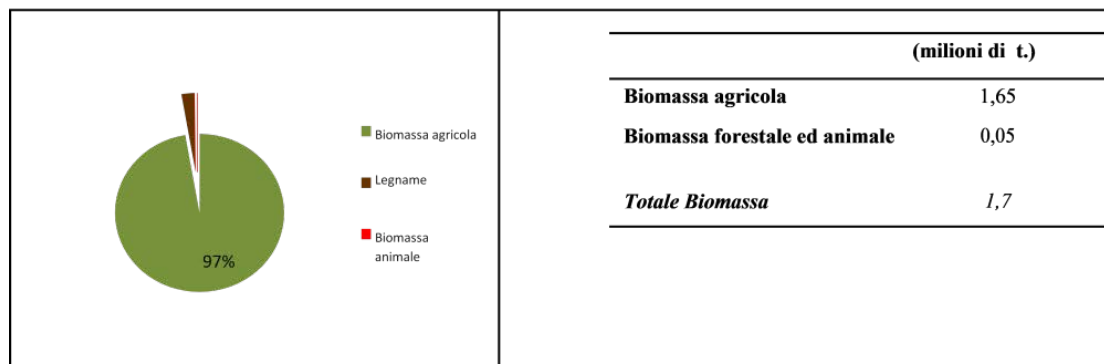
Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dello Sviluppo Economico

Nella **Basilicata**, l'estrazione interna di risorse è pari a 10,45 milioni di tonnellate di cui il 38% è costituito da minerali estratti da cave e miniere che confluiscono nel settore delle costruzioni; il 46% da materiali e vettori energetici fossili (gas, petrolio, carbone) e il 16% da biomassa.

La Basilicata estrae circa il 2% del totale della biomassa prelevata sul territorio italiano, per un totale di circa 1,7 milioni di tonnellate. La parte preponderante è

costituita dalle coltivazioni agricole (cereali, ortaggi, frutta) e dai residui utilizzati delle coltivazioni (Motola & all., ENEA 2009).

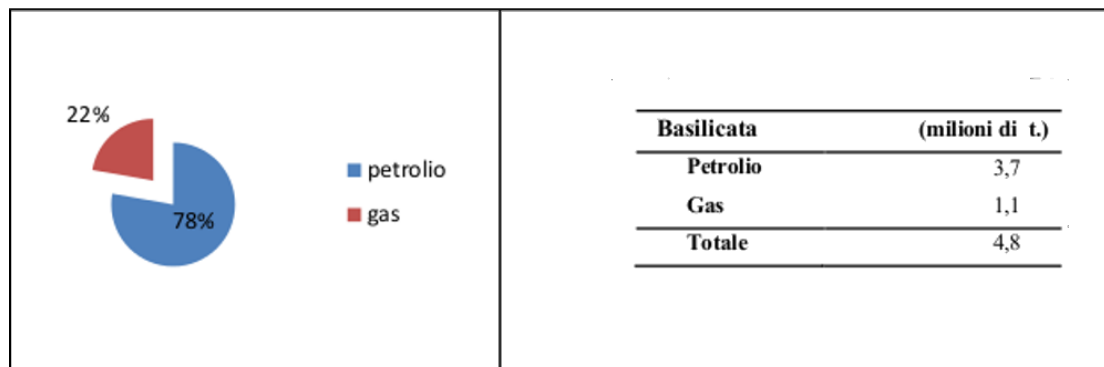
Figura 5, Tabella 1: Composizione della biomassa estratta in Basilicata, anno 2015 (milioni di tonnellate)



Fonte: Elaborazione su dati Istat

Nel 2015 sono stati estratti in Basilicata 4,8 milioni di tonnellate di vettori energetici fossili, pari al 76% del totale nazionale estratto sulla terraferma. In particolare, sono stati estratti 3,8 milioni di tonnellate di petrolio e 1.527 milioni di metri cubi standard di gas.

Figura 6, Tabella 2: Estrazione di idrocarburi in Basilicata, anno 2015 (milioni di tonnellate)



Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dello Sviluppo Economico

I flussi di materia in ingresso/uscita sono valutati in base al contributo dell'import/export dall'estero ed al contributo del materiale importato/esportato dalle altre regioni italiane: l'import è pari a 3,96 milioni di tonnellate di materia di cui l'11% dall'estero e il restante 89% dalle altre regioni italiane. I flussi di export sono pari a 9 milioni di tonnellate, di cui circa il 12,2% verso l'estero e il restante 87,8% verso le altre regioni italiane. La Basilicata ha dunque un export netto positivo, pari a 5 milioni di tonnellate, costituito in prevalenza da materiali e vettori energetici fossili grezzi e trasformati (77,9%), biomassa e prodotti da biomassa (16,9%).

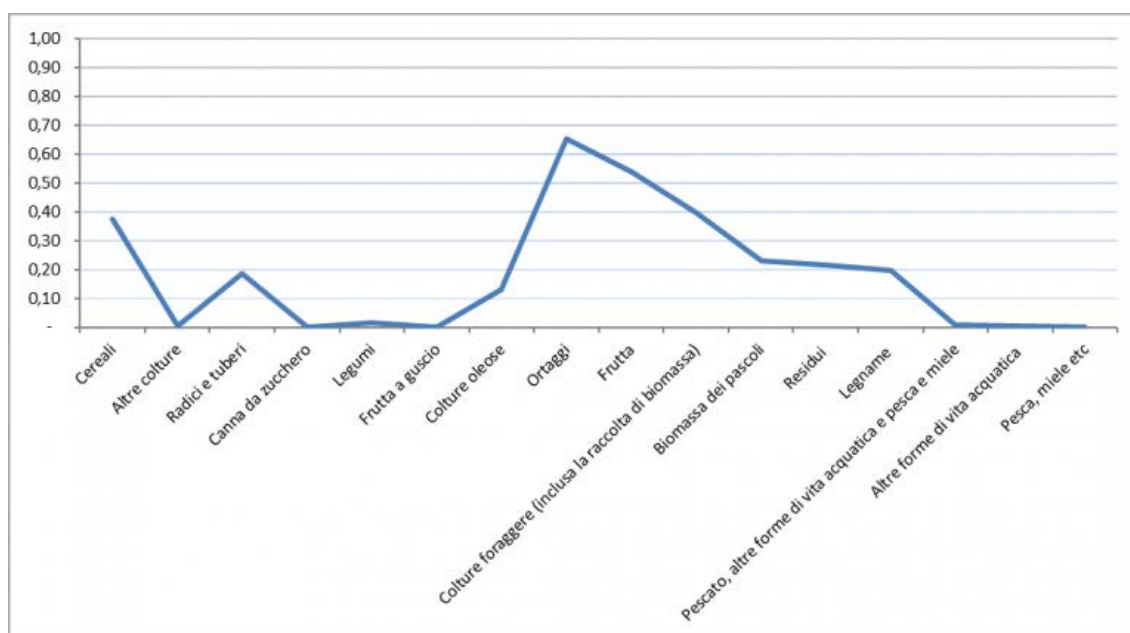
I principali indicatori dei conti dei flussi materia calcolati dall'Istat e relativi alle pressioni del sistema economico sull'ambiente naturale sono:

- il *Direct Material Input* (DMI) ossia la quantità totale di risorse naturali, estratte all'interno della regione e importate, che entra nel sistema economico per essere successivamente trasformata e/o commercializzata, pari in Basilicata a circa 14,4 milioni di tonnellate
- il *Domestic Material Consumption* (DMC) ossia il consumo interno di materia, calcolato a partire dal DMI, al netto delle esportazioni pari a 5,49 milioni di tonnellate. Il valore pro capite è pari a 9,37 tonnellate, leggermente più alto del valore medio nazionale;
- il *Physical Trade Balance* (PTB) ossia la bilancia commerciale fisica calcolata come differenza tra la quantità di materia importata e quella esportata; esso misura il deficit o il surplus dei flussi di materia diretti del commercio di una economia.

Il saldo della bilancia commerciale fisica in Basilicata nel 2015 è negativo e pari a circa -5 milioni di tonnellate, al quale contribuiscono tutte le categorie di merci e prodotti ed in maniera predominante la macro categoria "materiali e vettori energetici fossili".

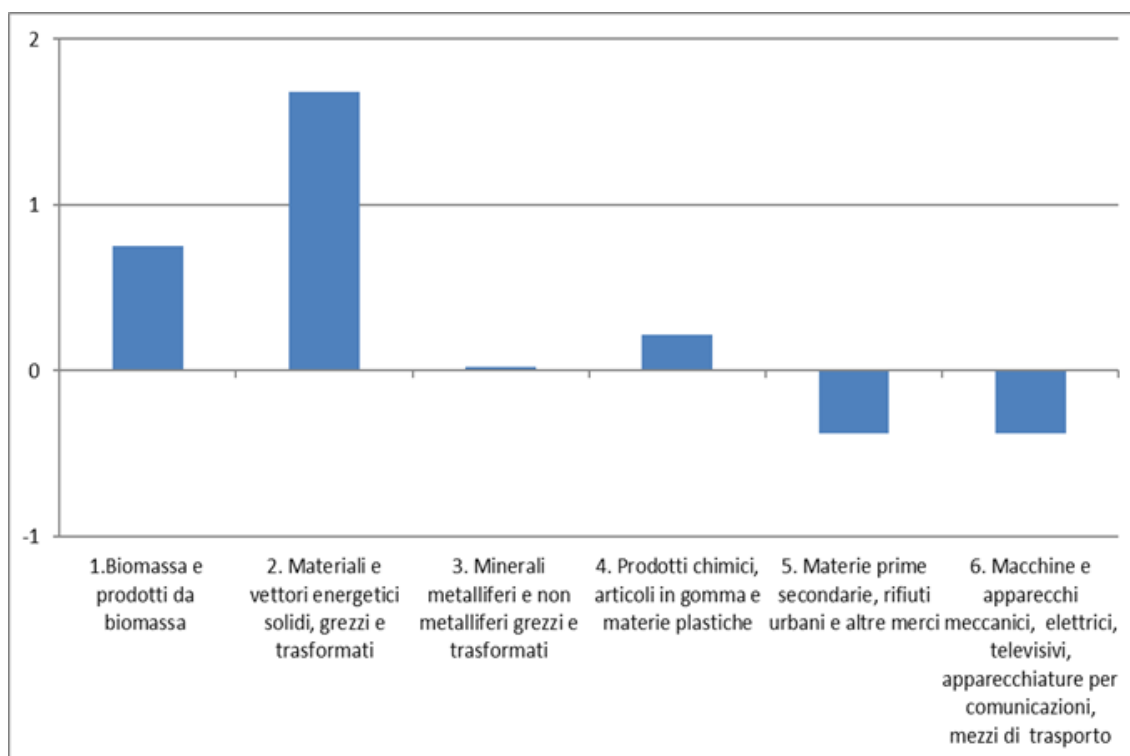
Nell' **Abruzzo**, l'estrazione interna di risorse è pari a 8,3 milioni di tonnellate di cui il 65% è costituito da minerali estratti da cave e miniere che confluiscono nel settore costruzioni; il 2% da materiali e vettori energetici fossili (gas, petrolio, carbone) e il 33% da biomassa.

Figura 7: Estrazione interna in Abruzzo – anno 2015 (milioni di tonnellate)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Figura 8: Saldo Import – Export in Abruzzo 2015 (milioni di tonnellate)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Nell'anno 2015, in Abruzzo si estrae circa il 3% della biomassa prelevata sul territorio nazionale, per un totale di 2,95 milioni di tonnellate di cui la maggior parte costituita da coltivazioni agricole (ortaggi, frutta) e colture foraggere (ISPRA,2010).

L'estrazione di minerali e vettori energetici fossili non è elevata: circa 17 mila tonnellate gas, che rappresenta lo 0,3% del totale nazionale estratto sulla terraferma. La percentuale di materiale da cave e miniere estratta è invece molto alta, circa 5 milioni di tonnellate, pari al 2,2% dell'estrazione nazionale. Nell'anno 2015, il saldo import/export in Abruzzo è positivo ed è pari a 1,9 milioni di tonnellate di cui la maggior parte è costituita da materiali e vettori energetici fossili, grezzi e trasformati e da biomassa. Il principale indicatore dei conti dei flussi di materia ossia il consumo di materiale interno alla regione (DMC) è pari a 10 milioni di tonnellate con un valore pro-capite pari a 7,7 tonnellate, leggermente più basso del valore medio nazionale. La bilancia commerciale fisica risulta positiva con un surplus di materia importata e trasformata all'interno della regione (materiali energetici fossili, biomassa e prodotti da biomassa).

In conclusione si registra che, pur essendoci una minima variazione nel valore pro-capite del consumo interno di materia fra le due regioni:

- la Basilicata è essenzialmente una regione produttrice di risorse che vengono consumate in economie esterne; è l'unica regione italiana in cui il saldo della bilancia commerciale fisica nel 2015 misura un saldo negativo pari a -5 milioni di tonnellate, al quale contribuiscono tutte le categorie di merci e prodotti ed in maniera predominante la macro categoria "materiali e vettori energetici fossili";

- al contrario, la bilancia commerciale fisica in Abruzzo, nell' anno 2015, è positiva: in linea con l'andamento italiano, la regione registra un surplus dei flussi di materia importata in regione, principalmente di materiali energetici fossili, biomassa e prodotti da biomassa.

### **Riferimenti bibliografici**

- Cervini R., Costantino C., Falcitelli F., Femia A., Pennisi A., Tudini A. (2005) *Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della contabilità ambientale per decidere meglio*, Roma: MEF – Materiali UVAL.
- Di Palma M., Falcitelli F., Femia A. (2005) Environmental Accounting as a Tool for Defining and Assessing Public Policies, in CLEUP (a cura di) *Atti convegno intermedio SIS 2005 – Statistica e ambiente*, Padova.
- Eurostat (2018), *Economy-wide material flow accounts*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2013) *Economy-wide material flow accounts, Compilation Guide 2013*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ISPRA (2010) Studio sull'utilizzo di biomasse combustibili e biomasse rifiuto per la produzione di energia, *Rapporti ISPRA*, 111, 121-144.
- ISPRA ex ANPA (2001) I rifiuti del comparto Agroalimentare. Roma: Osservatorio nazionale sui rifiuti, *Rapporti ISPRA*, 11, 17-32.
- Motola V., Colonna N., Alfano V., Gaeta M., Sasso S., De Luca V., De Angelis C., Soda A., Braccio G. (2009) *Censimento potenziale energetico biomasse, metodo indagine, atlante Biomasse su WEB-GIS*. Roma, ENEA.

# Fattori rilevanti per il benessere soggettivo: un approccio multi-livello

di

*Luca Mancini, Istat*

*Silvia Montecolle, Istat*

*Miria Savioli, Istat*

*Alessandra Tinto, Istat*

Il benessere soggettivo è considerato un dominio fondamentale e distinto nello studio del benessere di una nazione, poiché ciò che riportano le persone delle loro condizioni non ha necessariamente una corrispondenza con le misure oggettive, ed è dunque necessario tenere esplicitamente conto anche della percezione individuale per descrivere compiutamente il benessere (Stiglitz et al., 2009). In un'ottica multidimensionale, un'analisi congiunta del benessere soggettivo con i diversi ambiti di vita è volta a cogliere la complessità del fenomeno, evidenziando i molteplici fattori individuali e di contesto che ne influenzano l'andamento.

Sono disponibili in letteratura molti lavori che studiano le determinanti del benessere soggettivo sia di natura individuale sia di contesto.

Per quanto riguarda i fattori individuali, un lavoro di particolare interesse è quello in cui il benessere soggettivo dei paesi OCSE è messo in relazione con un ampio insieme di indicatori organizzati secondo il framework How's life, utilizzato dall'OCSE per misurare il benessere (Boarini et al., 2012).

Uno studio analogo è stato realizzato per l'Italia dall'Istat, mettendo in relazione il benessere soggettivo con gli indicatori utilizzati nel framework Bes per la misura del benessere in Italia (Istat, 2018).

Inoltre, numerosi studi si sono posti l'obiettivo di analizzare, oltre ai fattori individuali, in che modo fattori legati al benessere economico, ambientale e sociale dell'area in cui si vive possono avere un impatto sul benessere soggettivo o possono mediare le associazioni tra quest'ultimo e le caratteristiche individuali (Gee, Takeuchi, 2004).

Infatti, in una analisi che vuole prendere in considerazione il territorio, non si può prescindere dal tenere conto delle caratteristiche del luogo in cui si vive poiché, come enunciava Tobler nel 1970, "everything is related to everything else, but near things are more related than distant things" (Tobler, 1970).

L'obiettivo di questo lavoro è quello di approfondire le relazioni tra benessere soggettivo e gli altri domini rilevanti per lo studio del benessere, considerando sia fattori individuali sia di contesto, a livello familiare e a livello territoriale (comune o provincia). Inserire la componente di contesto consente di tenere conto sia del disegno campionario che della struttura gerarchica dei dati, con individui che vivono in famiglie e in aree territoriali che condividono caratteristiche comuni.

**(i) Dati e metodi**

L'analisi del benessere soggettivo si è concentrata sulla soddisfazione per la vita, considerando la percentuale di persone che hanno dichiarato di essere molto soddisfatte della propria vita dando un punteggio tra 8 e 10 (su una scala in cui 0 indica “non affatto soddisfatto” e 10 “molto soddisfatto”). Questo indicatore fa parte dell'insieme di indicatori Bes, con riferimento al dominio Benessere soggettivo, e il quesito da cui deriva è: “Attualmente, quanto si ritiene soddisfatto della sua vita nel complesso?”.

Per rappresentare il fenomeno è stato utilizzato un modello logistico gerarchico ad effetti misti in cui la variabile dipendente assume valore 1 se l'individuo appartenente alla famiglia  $j$  residente nel comune  $k$  si dichiara molto soddisfatto della propria vita e zero altrimenti.

Gli indicatori individuali e familiari sono calcolati utilizzando i dati dell'indagine “Aspetti della vita quotidiana” (AVQ) relativa al 2017, su un campione di circa 26.500 individui tra i 25 e i 64 anni, per un totale di 13.200 famiglie residenti in 650 comuni.

Ai record individuali dell'indagine sono state agganciate le informazioni relative al contesto economico, all'ambiente e alla sicurezza del territorio in cui gli individui vivono. Le fonti utilizzate includono Istat, Ispra e Polizia di Stato e gli indicatori sono stati calcolati a livello comunale e, quando non disponibili, a livello provinciale.

A livello individuale, oltre ad alcune caratteristiche socio-demografiche (sesso, classe di età, ruolo in famiglia, cittadinanza, ripartizione geografica e dimensione del comune), sono stati inclusi nell'analisi indicatori relativi ai domini del Bes (Tabella 1).

Tabella 1: Percentuale di persone per alcune caratteristiche e ripartizione territoriale.  
Anno 2017 (per 100 persone di 25-64 anni)

	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
Molto soddisfatti della propria vita (voto 8-10)	44,7	38,7	32,1	39,2
Vive in famiglie monocomponente	14,7	14,1	9,9	12,9
Titolo di studio alto	19,4	22,9	15,4	18,7
Titolo di studio basso	36,6	32,6	47,5	39,6
Occupati	72,5	66,5	49,7	63,4
Due o più malattie croniche	13,3	13	15,7	14,1
Fiducia	24,5	22,3	16,1	21,2

Per descrivere il livello familiare sono stati considerati indicatori che potessero approssimare lo status socio-economico, quali il titolo di godimento dell'abitazione e il livello medio di istruzione della famiglia. Viene considerata anche la difficoltà di accesso ad alcuni servizi essenziali da parte della famiglia. Tra i fattori legati alla famiglia di appartenenza che possono influenzare il benessere, in letteratura, si considera spesso il reddito (Eurostat, 2016). In questo studio non è stato possibile considerare tale indicatore poiché l'indagine AVQ non consente di calcolarlo.

Il territorio è descritto, oltre che dalla tipologia del comune, da alcuni indicatori relativi al sistema economico, all'ambiente e alla sicurezza. Il quadro completo degli indicatori utilizzati nel modello e delle relative fonti è disponibile nella Tabella 2.



Tabella 2: Indicatori selezionati nel modello logistico gerarchico a effetti misti con variabile dipendente “Soddisfazione per la vita”

DOMINI	INDICATORI/VARIABILI	MODALITÀ	FONTE
<b>Livello individuale</b>			
Caratteristiche strutturali	Sesso	Maschio, femmine	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
Caratteristiche strutturali	Età	25-34, 35-44, 45-54, 55-64	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
Caratteristiche strutturali	Cittadinanza	Italiano, straniero	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
Caratteristiche strutturali	Numero di componenti	Vive in: famiglie monocomponenti; famiglie con due o più d	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
Istruzione e formazione	Istruzione	Bassa=Isced 0-2; Media=Isced 3-4, Alta=Isced 5-6	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
Lavoro e conciliazione dei tempi di vita	Condizione professionale	Occupati; in cerca di occupazione; inattivi	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
Salute	Condizioni di salute	Due o più malattie croniche; meno di due malattie croniche	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
Relazioni sociali	Fiducia generalizzata	Ritiene possibile vedersi restituire da uno sconosciuto il portafogli smarrito: si; no	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
<b>Livello familiare</b>			
Benessere economico	Titolo di godimento dell'abitazione	Abitazione di proprietà, abitazione non di proprietà	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
Istruzione e formazione /Benessere economico	Numero medio di anni di istruzione dei componenti della famiglia di età superiore ai 16 anni		Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
Qualità dei servizi	Difficoltà di accesso ad alcuni servizi	Molta difficoltà a raggiungere tre o più servizi essenziali (p.e. farmacie, pronto soccorso, ufficio postale, polizia, scuola elementare, scuola media inferiore, negozi di generi alimentari, ecc.): si; no	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
<b>Livello territoriale (comune di residenza)</b>			
Caratteristiche strutturali	Tipologia del comune	Comuni periferia o centro dell'area metropolitana: comuni fino a 10.000 abitanti; comuni con oltre 10.000 abitanti	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
Lavoro e conciliazione dei tempi di vita	Tasso di disoccupazione (indicatore provinciale)		Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro
Sistema produttivo	Produttività: % di unità locali con produttività superiore alla mediana della ripartizione (centrata rispetto alla mediana della ripartizione) (indicatore comunale)		Istat, Registro esteso delle variabili economiche a livello territoriale (Frame SBS Territoriale)
Sistema produttivo	Valore aggiunto per abitante (indicatore comunale)		Istat, Registro esteso delle variabili economiche a livello territoriale (Frame SBS Territoriale)
Sicurezza	Delitti violenti denunciati (per 10,000 ab.) nella provincia di residenza (centrata rispetto alla media nazionale) (indicatore provinciale)		Istat, Delitti denunciati all'autorità giudiziaria da Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza
Qualità dei servizi	Percentuale di persone con difficoltà di accesso a tre più servizi essenziali (indicatore comunale)		Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana
Ambiente	Impermeabilizzazione del suolo da copertura artificiale Superficie percentuale (indicatore comunale)		Ispra, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici
Ambiente	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani: Percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti		Ispra, Rifiuti urbani

Tabella 3: Risultati del modello logistico gerarchico a effetti misti con variabile dipendente “Soddisfazione per la vita”: varianza intercetta casuale, numero di individui, famiglie e comuni per ripartizione geografica

	Nord		Centro		Mezzogiorno	
	Modello finale	Modello vuoto	Modello finale	Modello vuoto	Modello finale	Modello vuoto
Varianza intercetta casuale di famiglia	3,46	3,79	4,58	4,70	4,52	5,21
Varianza intercetta casuale di comune	0,19	0,41	0,43	0,67	0,64	0,95
Coeff. di correlazione tra le risposte dei membri di una stessa famiglia	0,53	0,56	0,60	0,62	0,61	0,65
Coeff. di correlazione tra le risposte di individui residenti nello stesso comune in famiglie diverse	0,03	0,10	0,09	0,12	0,12	0,15
Numero individui	9.243		4.237		9.284	
Numero famiglie	5.543		2.515		5.230	
Numero comuni	278		110		269	

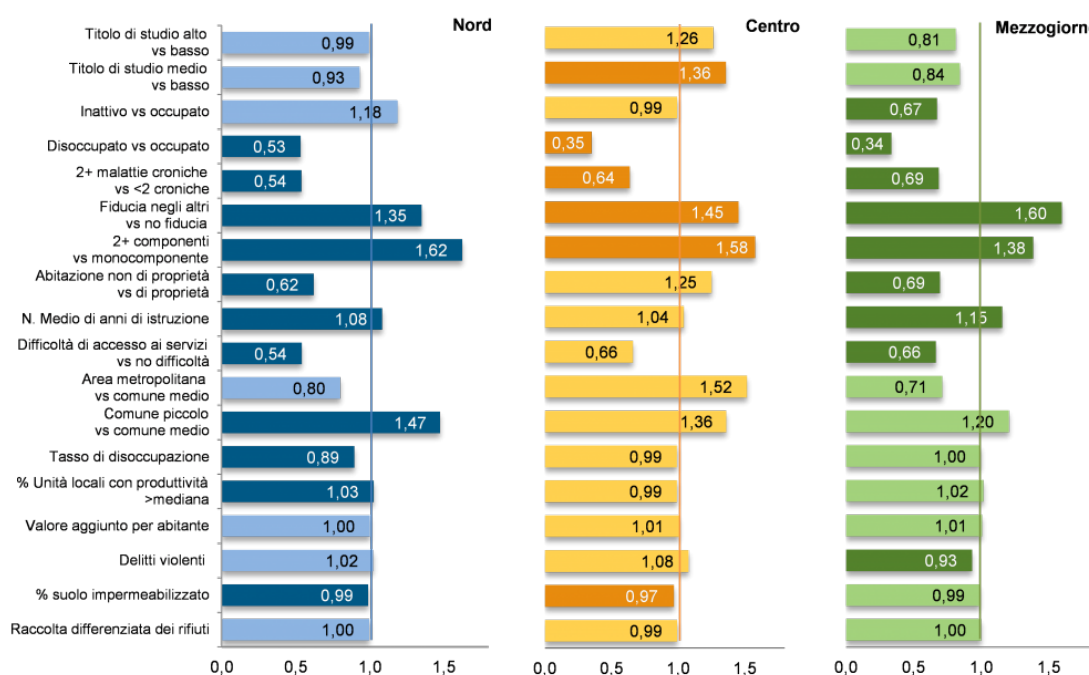
Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Ispra e Polizia di Stato

La Figura 1 riporta le stime di massima verosimiglianza sotto forma di odds ratios (gli odds il cui intervallo di confidenza del 95% non include l'unità sono evidenziati in una tonalità di colore più scuro) per la parte 'fissa' e illustra i risultati dell'analisi.

Tra i fattori individuali associati alla soddisfazione per la vita, alcuni hanno un impatto in tutte e tre le ripartizioni geografiche. A parità di altre condizioni, avere un lavoro, non soffrire di malattie croniche, vivere in una famiglia di almeno due componenti e avere fiducia negli altri aumentano il livello di soddisfazione per la propria vita nel Nord come nel Centro e nel Mezzogiorno.

I fattori familiari considerati hanno tutti un impatto differenziato sul territorio. Solo nel Nord e nel Mezzogiorno, vivere in una famiglia con un livello medio di istruzione più elevato fa aumentare la propensione a essere molto soddisfatti per la propria vita. Possedere una casa di proprietà così come avere accesso ad almeno tre servizi essenziali (ad esempio il pronto soccorso, le scuole o gli uffici comunali) aumenta la propensione ad essere molto soddisfatti nel Nord e nel Mezzogiorno ma non nel Centro.

Figura 1: Risultati del modello logistico gerarchico a effetti misti con variabile dipendente "Soddisfazione per la vita" per ripartizione geografica. Anno 2017 (odds ratio)<sup>1</sup>



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, Ispra e Polizia di Stato

Anche i fattori di contesto territoriale hanno un impatto che si differenzia sul territorio. Vivere in una provincia con una incidenza di delitti denunciati superiore alla media nazionale riduce gli odds di dichiararsi soddisfatti, ma solo nel Mezzogiorno. Vivere in un comune con meno di 10.000 abitanti aumenta gli odds di ritenersi molto soddisfatti per la propria vita rispetto a vivere in un comune con più di 10.000 abitanti,

<sup>1</sup> Il colore chiaro della barra indica che il valore non è significativamente diverso da 1

ma solo nel Nord, dove risulta significativamente associato alla soddisfazione per la propria vita anche il fatto di vivere in un territorio economicamente dinamico rispetto alla mediana della ripartizione.

Infine, l'effetto negativo del vivere in aree più deteriorate dal punto di vista ambientale non risulta omogeneo su tutto il territorio, con una associazione significativa solo nel Centro e nel Nord.

## (ii) Conclusioni

In conclusione, i risultati mostrano come solo alcuni fattori individuali hanno un impatto sulla soddisfazione per la vita generalizzato sul territorio, tra questi emergono essere in buona salute, essere occupato, avere un atteggiamento di fiducia verso gli altri e vivere in una famiglia di almeno due componenti. Invece, l'influenza di altre dimensioni sia individuali sia legate alla famiglia e al comune di residenza si diversifica nelle tre ripartizioni geografiche. Tale evidenza giustifica la scelta di stimare separatamente il modello nelle tre ripartizioni, in maniera tale da considerare le specificità di ciascuna di esse. Ad esempio, nel Nord emerge soprattutto l'associazione positiva della soddisfazione con il vivere in zone in cui il sistema economico è più dinamico e la qualità dell'ambiente è migliore, quest'ultima importante anche nel Centro; nel Mezzogiorno si associano maggiormente a alti livelli di soddisfazione gli aspetti legati alla sicurezza della zona in cui si vive.

L'analisi che ha portato a questi primi risultati potrebbe essere ulteriormente approfondita, includendo informazioni più oggettive riferite alle condizioni economiche della famiglia (non rilevate in AVQ). Il modulo ad hoc sul benessere inserito nell'Indagine Eu-silc realizzata nel 2018 potrà fornire ulteriori e rilevanti elementi di analisi.

## Riferimenti bibliografici

- Boarini R., Comola M., Smith C., Manchin R., de Keulenaer F. (2012), *What Makes for a Better Life? The Determinants of Subjective Well-Being in OECD Countries – Evidence from the Gallup World Poll*, OECD Publishing, Paris: OECD Statistics Working Papers N.03.
- Eurostat (2016), *Analytical report on subjective well-being – 2016 edition*. European Union.
- Gee G.C., Takeuchi D.T. (2004), Traffic stress, vehicular burden and well-being: a multilevel analysis, *Social Science and Medicine*, 59, 2, 405-14.
- Istat (2018), *Rapporto Bes 2018. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma: Istat.
- Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J. P. (2009), *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Tobler W. (1970), A computer movie simulating urban growth in the Detroit region, *Economic Geography*, 46(Supplement), 234–240.

# Spesa sociale dei comuni e percezione individuale di benessere

di

*Rita de Carli, Istat*

*Giulia Milan, Istat*

## (i) Introduzione e obiettivi

Il progetto per misurare il benessere equo e sostenibile dell'Istat (Bes) ha l'obiettivo di valutare il progresso della società italiana non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale, ed enuclea questi ambiti in 12 domini di riferimento. Uno di questi è costituito dal benessere soggettivo, definito come "gli stati mentali favorevoli, che includono tutte le diverse valutazioni, sia positive che negative, che le persone fanno della propria vita, e la risposta affettiva degli individui alla propria esperienza" (OECD, 2013). Questa definizione teorica, è stata quindi ricondotta in termini più operativi all'assetto cognitivo (soddisfazione per la vita) ed emotivo (bilanciamento degli affetti) che ciascun individuo esprime rispetto alla possibilità di poter realizzare i propri obiettivi (senso della vita).

In questo lavoro si è cercato di analizzare la dinamica del processo che potrebbe attivarsi grazie all'innescio di leve strategiche interne (endogene) o esterne (esogene) al sistema individuo, in grado di modificare le percezioni soggettive di benessere.

A tale scopo, si è ipotizzato che le percezioni individuali del benessere possano variare in funzione dei diversi aspetti legati alla qualità della vita, quelli dei domini individuati per la stima del Bes, e che questi possano risultare sensibili all'impatto di interventi economici locali volti all'integrazione e al supporto delle fasce più deboli.

Come variabile di studio si è utilizzato così l'indicatore Bes "Soddisfazione per la propria vita", che consiste nella percentuale di quanti hanno espresso un punteggio di soddisfazione per la vita tra 8 e 10 sul totale delle persone tra 25 e 64 anni nel 2017. Tra le variabili esplicative sono stati inseriti alcuni indicatori del Bes, o loro proxy, assieme alla spesa sociale dei comuni singoli e associati del 2016.

Nel tentativo di individuare le leve strategiche mirate, si è proceduto quindi alla stima di tre modelli separati per le ripartizioni territoriali, privilegiando in questo modo la specificità delle dinamiche territoriali, tipiche del nostro Paese.

## (ii) L'andamento temporale delle serie analizzate: soddisfazione per la vita, spesa sociale e Pil

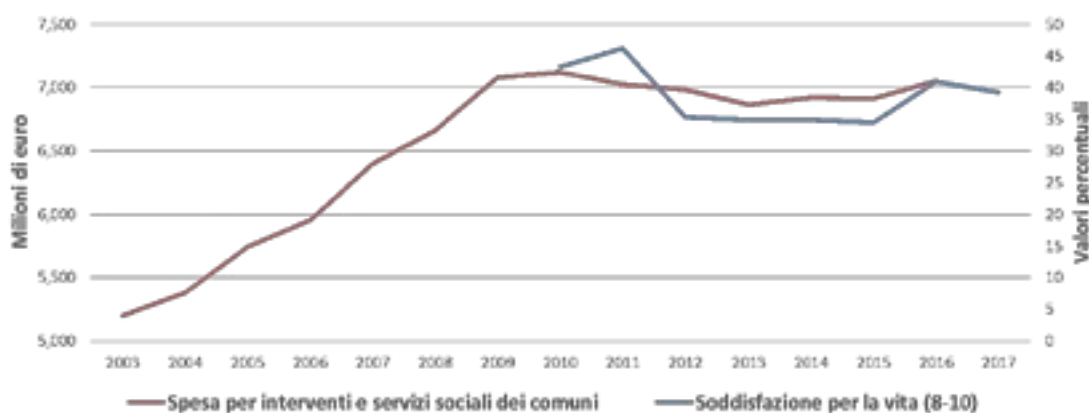
Analizzando l'andamento della serie storica di soddisfazione per la vita (cfr. Figura 1) si nota un picco dei molto soddisfatti nel 2011 (46,3%), prima della seconda fase della crisi economica avviata nel 2012; una flessione che inizia nel 2012 (35,4%) e si mantiene durante la crisi e un più evidente recupero nel 2017, anno in cui la

soddisfazione per la vita sembra aver risentito in maniera più o meno diretta della fase di ripresa economica.

Negli anni precedenti la crisi economica, fino al 2009, si è registrato un incremento medio annuo del 6% delle risorse impiegate per il welfare locale, monitorato dall'Istat a partire dal 2003 attraverso la rilevazione annuale dei dati sugli interventi e i esercizi sociali dei Comuni. Il 2010 ha segnato tuttavia un cambiamento di tendenza e nel triennio 2011-2013 si è avuto un calo della spesa di 1 o 2 punti percentuali ogni anno. Una successiva debole ripresa, iniziata nel 2014, ha riportato gradualmente la spesa sociale quasi ai livelli precedenti la crisi economica e finanziaria. Nel 2016 la spesa dei Comuni per i servizi sociali ammontava a circa 7 miliardi e 56 milioni di euro, pari allo 0,4% del Pil nazionale. In termini pro-capite, per ciascun residente i Comuni hanno speso in media 116 euro nel 2016, contro i 114 del 2015.

L'analogia tra gli andamenti di queste due serie di dati sembra avvalorata se si considera il lag temporale con cui presumibilmente l'andamento della spesa sociale dei Comuni può manifestare i suoi risvolti sulle percezioni individuali di benessere, così che sembra plausibile pensare che un incremento della spesa nel 2016 può produrre i suoi effetti sul giudizio di soddisfazione anche con uno o due anni di ritardo.

Figura 1: Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati (sx) e persone di 25-64 anni e più che hanno espresso un punteggio di soddisfazione per la vita tra 8 e 10 (dx). Anni 2003-2017



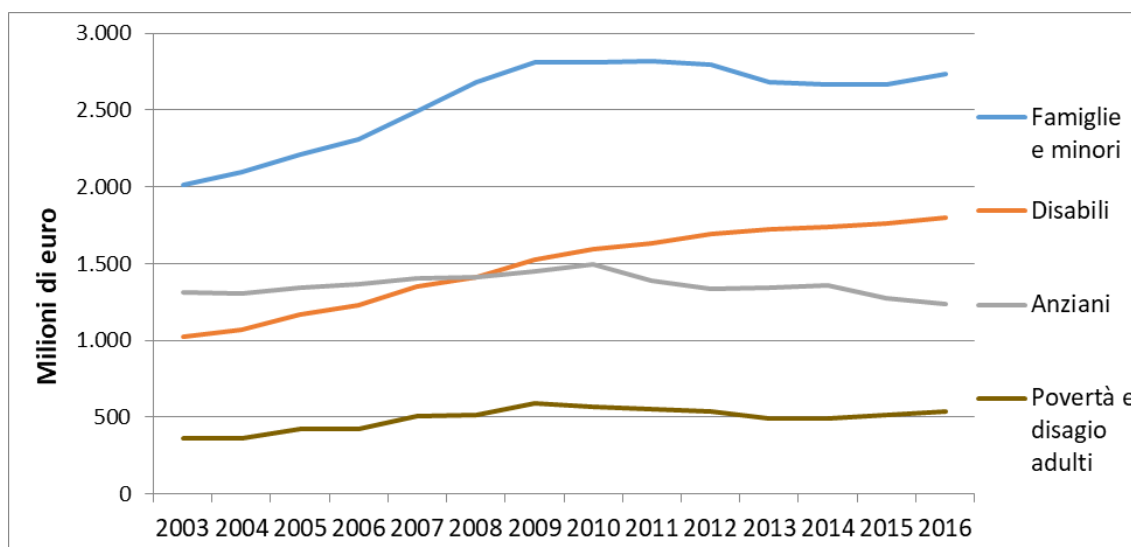
Fonte: Istat

La spesa complessiva dei Comuni si distribuisce variatamente per tipologia di intervento e nel corso del tempo. Le famiglie con figli minori, le persone con disabilità e gli anziani sono i principali destinatari della spesa sociale dei Comuni: su queste tre aree di utenza si concentra l'81,7% delle risorse impegnate. Nel corso degli anni è cambiata molto la composizione della spesa: dal 2003 al 2016 le risorse per l'assistenza ai disabili sono costantemente aumentate mentre si sono ridotte, in misura quasi speculare, le quote destinate alla popolazione anziana (cfr. Figura 2).

I dati ci mostrano anche un andamento della spesa sociale dei comuni espressa in pro-capite estremamente variabile tra ripartizioni, con valori nel Centro e nel Nord più che

doppi rispetto a quelli registrati per il Mezzogiorno. Il divario sembra oltretutto ampliarsi e favorire in termini relativi oltre che assoluti il Nord-est, a fronte di una diminuzione nel Nord ovest e nel Centro, e una crescita nelle isole.

Figura 2: Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati, per funzione di spesa. Anni 2003-2016



Fonte: Istat

### (iii) I risultati del modello logistico

Per analizzare l'impatto sul benessere soggettivo degli indicatori selezionati come esplicativi sono stati stimati modelli logistici dove la variabile risposta assume valore 1 quando l'individuo si dichiara molto soddisfatto della propria vita e zero altrimenti.

Nella Figura 3 sono riportate le stime dei rapporto di probabilità che si ottiene dal confronto delle frequenze di coloro che attribuiscono o meno un punteggio di soddisfazione per la vita elevato (Odds Ratio) in corrispondenza delle singole covariante, e i relativi intervalli di confidenza.

L'analisi dei risultati mostra un effetto significativo di una spesa sociale dei comuni elevata (superiore al 3° quartile della distribuzione della Spesa per comuni) sulla soddisfazione per la vita (OR 1,1).

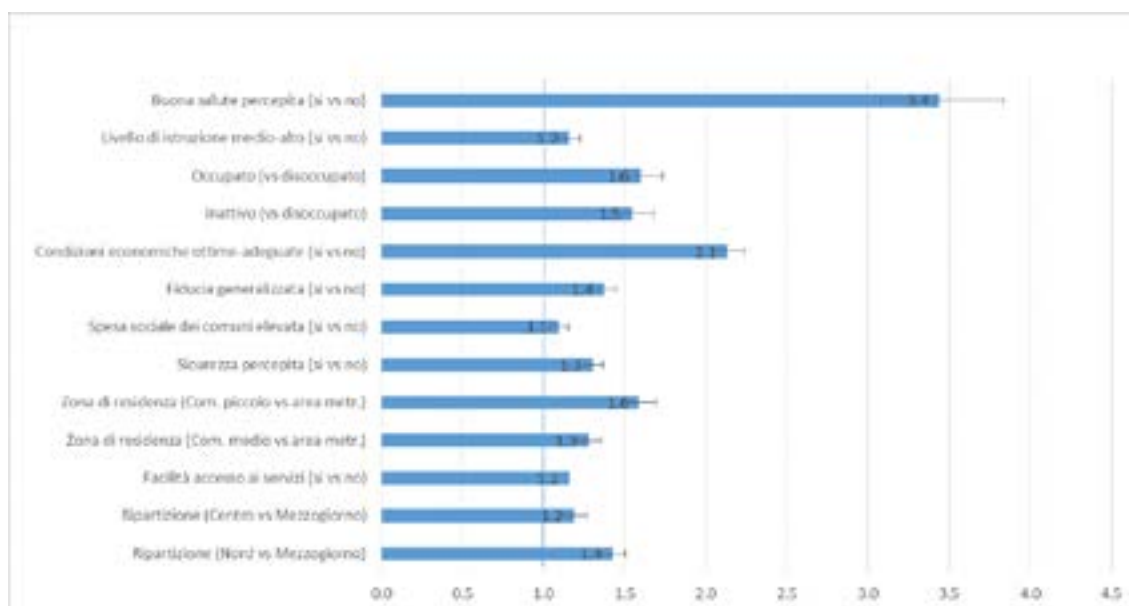
Esiste ed è significativo un effetto dovuto alla componente territoriale (ripartizione), che porta i residenti del Nord e del Centro a essere più soddisfatti (rispettivamente 1,4 e 1,2) rispetto a quelli del Mezzogiorno.

Risultano significativi e con segni conformi alle ipotesi anche gli altri effetti:

- essere in buona salute più che triplica la propensione ad essere soddisfatti della propria vita;
- versare in buone o ottime condizione economiche la raddoppia;

- abitare in un piccolo Comune rispetto ad una grosso centro abitato aumenta la propensione di circa il 60%;
- essere in una condizione diversa dalla disoccupazione aumenta di più del 50% la propensione ad essere soddisfatti della propria vita.

Figura 3: Stime del modello di regressione logistica per la probabilità di dare un punteggio di 8-10 alla soddisfazione per la propria vita: odds ratio e intervalli di confidenza. Anno 2017



Fonte: Istat

Riformulando il modello separatamente per le tre ripartizioni si notano tuttavia delle differenze non trascurabili e su cui riteniamo valga la pena soffermarsi (Tab. 1). In particolare, non tutti gli effetti associati alle singole variabili sembrano significativi in tutte le ripartizioni: non lo sono al Centro il livello di istruzione, la zona di residenza e la facilità di accesso ai servizi, e al Nord non lo è la spesa sociale dei comuni elevata. La buona salute percepita e le buone condizioni sono fortemente associate con la soddisfazione per la propria vita in maniera uniforme nel territorio; risultano parimenti associati, anche se con impatto minore, l'essere occupato o inattivo rispetto all'essere disoccupato, il vivere in un comune piccolo rispetto al vivere in aree metropolitane, la fiducia generalizzata e la percezione di sicurezza. L'effetto positivo sul benessere percepito della spesa sociale dei comuni si rileva in maniera significativa nel meridione, mentre risulta incerto nel resto del paese.

Alcuni spunti interessanti si hanno se si replica il modello per singole funzioni di spesa e su selezionati gruppi di individui. In particolare, l'effetto sul benessere soggettivo di interventi rivolti agli anziani è più elevato per i membri delle famiglie con anziani (OR=1.24) di quello calcolato sul complesso delle famiglie residenti nel territorio (1.13).

Tavola 1. Stime dei modelli di regressione logistica della probabilità di dare un punteggio di 8-10 alla soddisfazione per la propria vita, per ripartizione territoriale.

Anno 2017

	NORD	CENTRO	SUD
Facilità accesso ai servizi ( <i>si vs no</i> )	1.19	<i>n.s.</i>	1.16
Zona di residenza ( <i>Comune medio vs area metr.</i> )	1.17	<i>n.s.</i>	1.71
Zona di residenza ( <i>Comune piccolo vs area metr.</i> )	1.42	1.41	2.04
Sicurezza percepita ( <i>si vs no</i> )	1.41	1.20	1.25
Spesa sociale dei comuni elevata ( <i>si vs no</i> )	<i>n.s.</i>	0.80	1.24
Fiducia generalizzata ( <i>si vs no</i> )	1.34	1.64	1.31
Condizioni economiche ottime-adequate ( <i>si vs no</i> )	2.15	2.12	2.11
Inattivo ( <i>vs disoccupato</i> )	1.58	1.49	1.49
Occupato ( <i>vs disoccupato</i> )	1.43	1.62	1.78
Livello di istruzione medio-alto ( <i>si vs no</i> )	1.14	<i>n.s.</i>	1.27
Buona salute percepita ( <i>si vs no</i> )	3.97	3.11	3.11

Fonte: Istat

#### (iv) Conclusioni

Alla luce dei risultati ottenuti sembra possibile affermare che esista un effetto delle politiche locali di welfare sulla soddisfazione per la vita. Esso risulta variabile in relazione al territorio e in particolare alla ripartizione di residenza, e alla specificità dei bisogni cui le politiche devono far fronte.

L'inserimento nell'indagine Europea sui redditi e le condizioni di vita (EU-SILC) di uno specifico modulo di inchiesta sul benessere soggettivo nel 2018, consentirà di indagare più in dettaglio il fenomeno, fornendo spunti di natura trasversale sulle determinanti delle diverse dimensioni del benessere e sulle possibili leve di natura politica a supporto di specifiche categorie di disagio.

#### Riferimenti Bibliografici

- Stiglitz J., Sen A. , Fitoussi J. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Luxemburg: Eurostat, Working document
- Maggino F., Orsini S., Becchetti L., Malagrini M., Aureli E., Montecolle S. (2012), *Benessere Soggettivo*, in Istat (a cura di), *Commissione scientifica per il BES*, Roma: Istat.
- OECD (2013), *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, Paris: OECD Publishing.



# Non profit: struttura e confronti territoriali. Una riflessione sulla Sicilia

di

*Massimo Castellano*, DSEAS – Università di Palermo

Nel corso degli ultimi decenni il settore non profit si è affermato come una realtà in grado di soddisfare i bisogni emergenti dalla società, imponendosi come un soggetto attivo sul piano della sussidiarietà in alternativa al ruolo dello Stato.

L'economia sociale svolge un ruolo importante nell'economia italiana e sta crescendo a ritmi sostenuti, dopo avere resistito alla crisi del 2008 e alla fase recessiva degli anni successivi (2011-2013), generando un volume d'affari di circa 64 miliardi di euro ogni anno, pari al 3,5% del PIL nazionale. Recentemente il settore è stato oggetto di un profondo processo di revisione con la riforma del Terzo Settore che ne ha delimitato i contorni e le definizioni. Attualmente il settore è caratterizzato da un'alta concentrazione di capitale umano, che si fonda principalmente sulle persone e che trae solidità proprio dalle necessità collegate alle persone. (Svimez, 2018).

Partendo dall'ultimo Rapporto Svimez le considerazioni che seguono intendono presentare, seppure per grandi linee, il panorama del non profit a livello territoriale, con particolare riferimento alla Sicilia, alla luce delle stime aggiornate al 2016 fornite dall'ISTAT sulla consistenza e le principali caratteristiche strutturali del settore, per analizzare, successivamente, l'intensità della diffusione del non profit in riferimento al territorio nazionale ed in particolare a quello siciliano.

## **(i) Struttura e profili territoriali del settore non profit in Italia**

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, nel biennio 2015-2016, le istituzioni crescono di più al Nord-ovest (+3,3%), al Sud (+3,1%) e nelle Isole (+2,4% +2,9% in Sicilia) mentre i dipendenti soprattutto nelle regioni meridionali (+5,8% e +3,4% in Sicilia) e al Nord-Est (+4,4). A livello regionale, per il 2016, l'area con la maggiore presenza di istituzioni non profit è la provincia autonoma di Trento, con un valore di 114,3 imprese su 10 mila abitanti, seguita dalle regioni del Trentino Alto Adige (108,4), della Valle d'Aosta (108,0) e dalla provincia autonoma di Bolzano (102,3). Di contro, i valori più bassi sono tutti localizzati nell'area del Mezzogiorno, ed in particolare, nelle regioni della Campania (33,5), Puglia (42,7) e Sicilia (42,1). (ISTAT, 2018).

Per quanto riguarda le risorse umane (ISTAT, 2017), al 31 dicembre 2015 su oltre 6 milioni di addetti solo il 12,5% è costituito da dipendenti (788 mila circa) mentre il restante 87,5% è rappresentato da volontari (oltre 5 milioni) a sostegno dell'immagine di un Terzo settore caratterizzato da prevalenti fenomeni di gratuità e solidarietà orizzontali basati sul senso civico e sulla partecipazione degli individui. Questi aspetti, tuttavia, possono avere un impatto negativo sulla stabilità organizzativa dei provider non profit e sulla continuità dell'offerta di beni e servizi alle comunità locali.

Sebbene il bacino di attività del non profit possieda ampi margini di capienza lavorativa, con oltre 6 milioni di addetti, tuttavia, la sua capacità occupazionale risulta ancora piuttosto contenuta, soprattutto se riferita all'area del Mezzogiorno, in cui si registrano valori ridotti rispetto al resto d'Italia, sia in termini di dipendenti (67 e 93 dipendenti per 10 mila abitanti rispettivamente per il Sud e per le Isole) che di volontari (545 volontari per 10 mila abitanti per il Sud e 608 per le Isole). Anche per il territorio siciliano per il 2015 si conferma una più contenuta capacità occupazionale sia in termini di dipendenti (81.1 dipendenti per 10 mila abitanti e 129,9 a livello nazionale) sia in termini di volontari (rispettivamente, 426,7 e 911,4).

La minore presenza di addetti nel Mezzogiorno è sintomo di una ridotta dinamicità organizzativa che interessa sia il volume occupazionale, sia il people raising, ossia la capacità di attrarre e gestire volontari. Tuttavia, occorre precisare che, rispetto al 2011, si rileva per le regioni del Sud una crescita particolarmente sostenuta in termini sia di dipendenti (+36,1%) sia di volontari (+31,4%); crescita che, però, non si può confermare per la Sicilia, in quanto, si è registrata una flessione, in termini di volontari del -3,6%, unica in tutto il territorio nazionale, ed una crescita contenuta dei dipendenti (+3,8%).

## **(ii) L'intensità della diffusione del non profit nel territorio siciliano**

Al fine di analizzare l'intensità della diffusione del non profit nel territorio italiano e, in particolare in quello siciliano, uno studio recente (Segre e Zamaro, 2017), basandosi sui dati contenuti nel censimento delle istituzioni non profit realizzato dall'Istat nel 2011, attraverso la costruzione di un indice di concentrazione fornisce un contributo interessante per la verifica della diffusione a livello regionale del non profit, in riferimento sia al settore profit, sia a quella parte del mondo profit attiva nei settori di attività tipici del mondo non profit. Adoperando gli strumenti tipici dell'analisi dei distretti industriali, adattandoli al contesto del mondo non profit e alla disponibilità di dati, l'indice di concentrazione è stato calcolato considerando il non profit un settore dell'economia e il profit il suo complemento a 1. Successivamente, attraverso un'analisi di regressione categoriale di tipo logistico condotta a livello comunale si è studiato il legame tra la concentrazione relativa del settore non profit rispetto al profit e alcune caratteristiche del territorio come gli aspetti demografici, sociali, la capacità economica, la spesa pubblica comunale e alcune caratteristiche della classe politica locale.

A livello regionale, il confronto tra la diffusione del non profit rispetto al mondo profit mostra una concentrazione maggiore del primo settore rispetto al secondo nelle regioni del Nord-ovest esclusa la Liguria; nelle regioni a statuto speciale del Nord-Est; nel Centro-Sud solo nel Lazio, nel Molise e nelle due isole maggiori della Sicilia e della Sardegna. In particolare, in Sicilia si trova il 4,6% dei lavoratori delle imprese profit italiane e il 5,7% dei lavoratori delle istituzioni non profit con un indice di concentrazione pari a 1,23. (Tab.1).

Focalizzando l'attenzione sul Mezzogiorno, l'indice di concentrazione relativa rispetto a tutto il settore profit evidenzia valori superiori all'unità per la Sardegna (1,50), il Molise (1,26) e la Basilicata (1,08). In particolare, in Sicilia si trova il 29,1% dei lavoratori delle imprese profit localizzate nel Mezzogiorno e il 21,4% dei lavoratori delle istituzioni non profit con un indice di concentrazione pari a 1,36. Il confronto con il

segmento dei servizi sociali del settore profit evidenzia livelli di concentrazione sopra o comunque molti prossimi all'unità in tutte le regioni del Mezzogiorno (Sicilia pari a 1,12), fatta eccezione per la Campania (0,64). (Tab. 2).

Tabella 1: Indice di concentrazione relativa del settore non profit rispetto al settore profit e al settore profit servizi sociali – Anno 2011

Regione	Non profit / Profit	Non profit / Profit servizi sociali
Piemonte	1,05	1,08
Valle d'Aosta	1,17	1,07
Lombardia	1,03	1,21
Trentino Alto Adige	1,22	1,39
Veneto	0,91	1,14
Friuli Venezia Giulia	1,11	1,13
Liguria	0,96	0,91
Emilia Romagna	0,97	0,96
Toscana	0,89	0,92
Umbria	0,89	0,95
Marche	0,75	0,84
Lazio	1,32	1,17
Abruzzo	0,68	0,7
Molise	1,14	0,93
Campania	0,59	0,46
Puglia	0,9	0,8
Basilicata	0,98	0,91
Calabria	0,82	0,66
<b>Sicilia</b>	<b>1,23</b>	<b>0,87</b>
Sardegna	1,36	1,13

Fonte: Segre e Zamaro (2017)

Tabella 2: Indice di concentrazione relativa del settore non profit rispetto al settore profit e al settore profit servizi sociali – Anno 2011

Regione	Non profit / Profit	Non profit / Profit servizi sociali
Abruzzo	0,75	0,97
Molise	1,26	1,2
Campania	0,65	0,64
Puglia	0,99	1,16
Basilicata	1,08	1,25
Calabria	0,9	0,93
<b>Sicilia</b>	<b>1,36</b>	<b>1,12</b>
Sardegna	1,5	1,42

Fonte: Segre e Zamaro (2017)

In un passaggio successivo, l'analisi rivolge lo sguardo all'interno del mondo non profit per cercare di capire in quali settori di attività si specializzano le istituzioni non profit presenti nei diversi territori. Il calcolo di un indice di concentrazione per ogni regione e per ogni settore mostra come in Sicilia vi sia una relativa maggiore concentrazione di lavoratori nelle istituzioni non profit che operano nei settori dell'istruzione (1,41), dell'ambiente (1,33), della tutela dei diritti (1,20) e nella promozione del volontariato (1,64). Restringendo il campo al confronto con il solo Mezzogiorno emerge nettamente il settore della cooperazione e solidarietà internazionale (1,75), che nel confronto nazionale era appannaggio di Lazio (1,98), Lombardia (1,36) e Toscana (1,29), mentre si confermano i settori dell'istruzione (1,42), della tutela dei diritti (1,15) e della promozione del volontariato (1,37). (Segre e Zamaro, 2017).

Dopo avere tracciato, per grandi linee, il confronto tra mondo profit e non profit si è proceduto all'identificazione delle determinanti locali della concentrazione calcolandone l'indice per ciascun comune mettendo in relazione, attraverso la stima di un modello di regressione logistica, questa variabile con una serie di informazioni disponibili sul comune stesso (popolazione, residente, bilanci consuntivi dei Comuni, imprese attive, amministratori locali e reddito imponibile IRPEF). Per quanto riguarda la variabile dipendente si è utilizzato l'indice di concentrazione calcolato sul confronto tra non profit e profit servizi sociali costruendo una variabile che assume valore 0 se l'indice di concentrazione del comune è inferiore a 1, valore 1 in caso contrario.

I coefficienti stimati per ogni variabile sono presentati sotto forma di odds ratio: un valore superiore all'unità sta a significare che quella variabile incide positivamente sulla probabilità che la variabile dipendente assuma valore 1, ovvero che l'indice di concentrazione sia superiore ad uno. Più alto è il valore dell'odds ratio più l'effetto è forte (Tab.3). In tale ambito, il livello di occupazione e di istruzione della popolazione sembrano giocare un ruolo rilevante, in quanto più alto è il numero di occupati e più persone ci sono con un livello di istruzione più alta è la probabilità che il comune registri una maggiore concentrazione di istituzioni non profit. Questi effetti, tuttavia, non si confermano né per la Sicilia, né per l'intera area del Mezzogiorno. La vitalità economica di un territorio, misurata attraverso il numero di imprese risulta avere un effetto positivo, ma non in riferimento alla Sicilia, dove quello che sembra contare più di tutto è il livello di reddito prodotto (misurato attraverso l'imponibile IRPEF) e il livello di spesa dei comuni nel settore sociale. Sia nell'analisi rivolta a tutto il paese che al solo Mezzogiorno un ruolo rilevante sembrano averlo anche le caratteristiche della classe politica comunale, in quanto la presenza di consiglieri giovani con titoli di studio mediamente più alti e con maggiore esperienza sembra influire positivamente nella concentrazione di istituzioni non profit; in particolare, per la Sicilia, solo la giovane età sembra avere un ruolo positivo. (Segre e Zamaro, 2017).

### **(iii) Conclusioni**

Il non profit conferma il suo dinamismo anche in un periodo post recessivo supportato da una crescita della domanda di servizi originata da un ampliamento dei bisogni sociali della popolazione, una condizione, che si estende a tutto il territorio nazionale ed in

modo particolare al contesto del Mezzogiorno, dove è maggiormente sentita la necessità di uno sviluppo dell'inclusione sociale, soprattutto in riferimento al processo di invecchiamento della popolazione. Un terzo settore composto da due anime, volontari e occupati che si compenetrano e si supportano contribuendo entrambe a dare identità al mondo non profit. A fronte di una domanda crescente di servizi sociali, tuttavia, l'offerta sull'intero territorio nazionale, è ancora insufficiente e particolarmente critica nel Mezzogiorno, dove il livello di copertura delle prestazioni è circa la metà rispetto alle aree settentrionali. (Svimez, 2018).

Tabella 3: Risultati della stima del modello logit per tutti i comuni italiani, per i soli comuni Mezzogiorno e per i soli comuni siciliani

	Italia		Mezzogiorno		Sicilia	
	Coeff.	P value	Coeff.	P value	Coeff.	P value
Popolaz. 15-64 anni	0,87	0,08	1,00	0,99	<b>1,03</b>	<b>0,96</b>
Occupazione	1,0003	0,06	1,00	0,14	<b>1,00</b>	<b>0,28</b>
Liv. istruzione medio	0,9997	0,01	1,00	0,68	<b>1,00</b>	<b>0,03</b>
Liv. istruzione alto	1,0005	0	1,00	0,26	<b>1,00</b>	<b>0,49</b>
Imponibile IRPEF	1,00	0,93	1,00	0,58	<b>1,0001</b>	<b>0,04</b>
Nr. imprese	1,00	0	1,00	0,06	<b>1,00</b>	<b>0,28</b>
Spesa comunale						
<i>sociale</i>	<i>1,00</i>	<i>0,66</i>	<i>1,00</i>	<i>0,96</i>	<i>1,08</i>	<i>0,01</i>
<i>non sociale</i>	<i>1,00</i>	<i>0,91</i>	<i>1,00</i>	<i>0,64</i>	<i>0,98</i>	<i>0,02</i>
Consiglieri comunali						
<i>titolo studio alto</i>	<i>0,56</i>	<i>0</i>	<i>0,30</i>	<i>0</i>	<i>0,21</i>	<i>0,32</i>
<i>titolo studio basso</i>	<i>0,57</i>	<i>0</i>	<i>0,39</i>	<i>0</i>	<i>0,54</i>	<i>0,68</i>
<i>età media</i>	<i>0,97</i>	<i>0</i>	<i>0,96</i>	<i>0,05</i>	<i>0,96</i>	<i>0,4</i>

Fonte: Segre e Zamaro (2017)

Nel caso della Sicilia, la capacità del mercato o del territorio di sostenere le organizzazioni non profit e di favorirne la loro diffusione attraverso una carrying capacity sufficientemente robusta o stabile a questo fine, è alquanto limitata. Per le organizzazioni siciliane, infatti, anche se la carrying capacity territoriale consente di offrire sul territorio persone istruite o competenti, sono soprattutto le famiglie che dispongono di un buon reddito e/o di istituzioni in grado di sostenere la spesa per i servizi erogati.

In tale ambito, c'è da osservare che alcune forme di diffusione del non profit meriterebbero di essere approfondite ulteriormente, come quei contesti, ad esempio, in cui la diffusione del non profit è legata alla presenza di parchi o zone naturalistiche e/o protette, alla presenza di insediamenti urbani di pregio, monumenti o più ampie aree archeologiche, di aree industriali in settori a rischio, di aree urbane nelle quali è più diffusa la domanda di servizi di istruzione e di formazione. Altri contesti territoriali presentano forme di "contagio per prossimità" tra esperienze nate in un'area ma che si sono egualmente presenti in vari territori limitrofi e concatenati l'uno accanto all'altro. Altri ancora relativi ad aree spoglie, soprattutto nell'entroterra, poverissime di

organizzazioni e nelle quali il panorama prevalente sembra essere quello del deserto civico. e che sotto il profilo delle istituzioni private appaiono ancora largamente destrutturate. (Segre e Zamaro, 2017).

In prospettiva, lo sviluppo del settore non profit nel Mezzogiorno ed in particolare in Sicilia appare ancora debole per un duplice ordine di motivi: la presenza di un tessuto imprenditoriale poco dinamico, a causa dell'elevata incidenza di piccole e medie imprese, ed un sistema sociale che oggi, e ancora più in futuro, è chiamato ad un miglioramento complessivo dovendo ancora garantire il raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni.

### **Riferimenti Bibliografici**

ISTAT (2017), *Censimento permanente delle Istituzioni non profit. Primi risultati*, Roma: Istat.

ISTAT (2018), *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2016* Roma: Istat.

Segre E., Zamaro N. (2017), Le istituzioni non profit in Sicilia: diffusione e profili territoriali emergenti, in Zamaro N. (a cura di), *Volontari in Sicilia. Un atlante ragionato*, Torino: G. Giappichelli Editore.

Svimez (2018), *Rapporto Svimez. L'economia e la società del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.