



I SISTEMI LOCALI PER IL GOVERNO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI

A cura di
Luigi D'Ambra e Pasquale Sarnacchiaro

Contributi di:

Giorgio Alleva, Gennaro Biondi, Mario Casillo, Luigi D'Ambra,
Amedeo Di Maio, Vincenza Esposito, Adriano Giannola, Pasquale
Marrone, Riccardo Mercurio, Mario Pezzillo Iacono, Pasquale
Sarnacchiaro, Sergio Scippacercola

Roma, dicembre 2016

Quaderno SVIMEZ n. 48

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Il 26 febbraio 2016, presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", si è tenuto il convegno su "I sistemi locali per il governo della Città metropolitana di Napoli".

La manifestazione è stata aperta dai Saluti istituzionali di Arturo De Vivo, Pro-Rettore dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", e di Luigi Cantone, dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", in rappresentanza del Dipartimento di Economia Management ed Istituzioni.

I lavori sono stati introdotti da Luigi D'Ambra, dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", e moderati da Ottavio Lucarelli, Presidente dell'Ordine dei Giornalisti della Campania.

Hanno fatto seguito gli interventi del Prof. Gennaro Biondi (Università degli Studi di Napoli "Federico II"); del Dott. Sandro Cruciani (ISTAT); del Dott. Paolo Emilio Mistrulli (Banca d'Italia); del Prof. Amedeo Di Maio (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"); del Prof. Riccardo Mercurio (Università degli Studi di Napoli "Federico II"); del Dott. Pasquale Sarnacchiaro (Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza); del Prof. Mario Casillo (Università degli Studi di Napoli "Federico II"); del Prof. Adriano Giannola (Presidente SVIMEZ); del Prof. Luigi D'Ambra (Università degli Studi di Napoli "Federico II") e del Prof. Sergio Scippacercola (Università degli Studi di Napoli "Federico II"); del Prof. Giorgio Alleva (Presidente ISTAT).

In questo numero di "Quaderni SVIMEZ" si riproducono i contributi scientifici in una forma unitaria di alcuni relatori che hanno inteso manifestare con questo scritto la volontà di un impegno di ricerca volto a promuovere il sistema locale come strumento per orientare le politiche territoriali.

Responsabile Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ.

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 100 del 15 marzo 2004.

“Quaderno SVIMEZ” n. 48

I “Quaderni SVIMEZ” sono una Collana editoriale che ospita documenti monografici su temi di attualità, in materia di politiche per la coesione e lo sviluppo e di finanza pubblica, resoconti di dibattiti pubblici a seminari o convegni, testi di Audizioni parlamentari di dirigenti dell’Associazione nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo. Nella veste di “numeri speciali”, i Quaderni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I Quaderni sono pubblicati anche in formato pdf, e consultabili sul sito internet www.svimez.it.

ISBN 9788898966059

Copyright © 2016 by SVIMEZ
00187 Roma, via di Porta Pinciana 6
Internet: www.svimez.it

La proprietà letteraria e i diritti di riproduzione sono riservati

I SISTEMI LOCALI PER IL GOVERNO
DELLA CITTÀ METROPOLITANA
DI NAPOLI

a cura di

Luigi D'Ambra e Pasquale Sarnacchiaro

Contributi di:

Luigi D'Ambra, Gennaro Biondi, Amedeo Di Maio, Riccardo Mercurio,
Mario Pezzillo Iacono, Vincenza Esposito, Pasquale Sarnacchiaro,
Pasquale Marrone, Mario Casillo, Adriano Giannola, Sergio
Scippacercola, Giorgio Alleva



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

INDICE

Presentazione <i>di Luigi D'Ambra</i>	p. 9
Napoli: da città ad Area metropolitana <i>di Gennaro Biondi</i>	p. 13
Città metropolitana, Sistemi Locali del Lavoro ed effetti di traboccamento <i>di Amedeo Di Maio</i>	p. 31
Filiera dei trasporti, investimenti e sviluppo nella regione Campania <i>di Riccardo Mercurio, Mario Pezzillo Iacono, Vincenza Esposito</i>	p. 41
I flussi di pendolari nel Sistema Locale del Lavoro di Napoli <i>di Pasquale Sarnacchiaro, Pasquale Marrone, Mario Casillo</i>	p. 57
Città metropolitane <i>di Adriano Giannola</i>	p. 69
La statistica per i Sistemi Locali <i>di Luigi D'Ambra, Sergio Scippacercola</i>	p. 81
Prospettive di sviluppo dell'informazione statistica per il governo locale <i>di Giorgio Alleva</i>	p. 99

Presentazione

di Luigi D'Ambra*

Le tradizionali letture del territorio basate su settore, dimensione e partizioni amministrative, non sono più sufficienti a illustrare e descrivere adeguatamente le diversità del nostro sistema socio-economico.

In questa ottica i Sistemi Locali, identificando aree specifiche omogenee che dipendono dai processi di auto organizzazione della popolazione attiva, consentono una rilettura più adeguata del sistema socio-economico.

Un sistema locale può essere formato da comuni appartenenti ad aree diverse dai confini amministrativi. Tali aggregazioni avvengono generalmente attraverso metodologie statistiche di classificazione che si possono sviluppare secondo vari approcci (algoritmi genetici, teoria grafale, reti neurali, *data science*, ecc.). I Sistemi Locali del Lavoro sono aggregazioni di comuni che derivano da una ricerca condotta da ISTAT ed IRPET in collaborazione con l'Università di Newcastle Upon Tyne a partire dai dati relativi al pendolarismo dei componenti delle famiglie per motivi di lavoro ricavati dagli appositi quesiti posti nel Censimento generale della popolazione del 1991.

L'obiettivo di base è la costruzione di una griglia sul territorio determinata dai movimenti dei soggetti per motivi di lavoro; l'ambito territoriale che ne discende rappresenta l'area geografica in cui maggiormente si addensano quei movimenti. In questo modo si aggregano unità amministrative elementari (Comuni) individuati sul territorio dalle relazioni socio-economiche. I criteri adottati per la definizione dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) sono i seguenti:

1. Autocontenimento;
2. Contiguità;
3. Relazione spazio-tempo.

Per discutere su molte delle problematiche connesse alla definizione ed identificazione dei SLL, si è tenuto il 26 febbraio

* Università degli Studi di Napoli "Federico II".

2016, presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", il convegno dal titolo "*I sistemi locali per il governo della città metropolitana di Napoli*".

L'obiettivo della giornata è stato di promuovere e condividere l'utilizzo dei Sistemi Locali con esperti provenienti dal mondo dell'Università e delle Istituzioni. In particolare, è stata offerta alla comunità tecnica e scientifica, una panoramica sulle potenzialità di utilizzo dei Sistemi Locali al fine di migliorare le politiche di gestione del territorio. Ad aprire la giornata i saluti istituzionali di Arturo De Vivo, Pro-Rettore dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", e di Luigi Cantone, Ordinario di Marketing in rappresentanza del Dipartimento di Economia Management ed Istituzioni.

Il dibattito, introdotto da Luigi D'Ambra, docente dell'Ateneo federiciano, è stato moderato da Ottavio Lucarelli, Presidente dell'Ordine dei Giornalisti della Campania.

I lavori sono proseguiti con i seguenti relatori: Prof. Gennaro Biondi (Università degli Studi di Napoli "Federico II"), Dott. Sandro Cruciani (ISTAT), Dott. Paolo Emilio Mistrulli (Banca d'Italia), Prof. Amedeo Di Maio (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"), Prof. Riccardo Mercurio (Università degli Studi di Napoli "Federico II"), Dott. Pasquale Sarnacchiaro (Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza), Mario Casillo (Università degli Studi di Napoli "Federico II"), Prof. Adriano Giannola (Presidente SVIMEZ), Prof. Luigi D'Ambra (Università degli Studi di Napoli "Federico II"), Prof. Sergio Scippacercola (Università degli Studi di Napoli "Federico II"), Prof. Giorgio Alleva (Presidente ISTAT).

Nel presente Quaderno sono riportati i contributi scientifici in una forma unitaria di alcuni relatori che hanno inteso manifestare con questo scritto la volontà di un impegno di ricerca volto a promuovere il Sistema Locale come strumento per orientare le politiche territoriali.

Si ringraziano l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", L'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza e l'ISTAT per il sostegno all'iniziativa e la SVIMEZ per aver reso possibile la pubblicazione di questo volume.

Questa pubblicazione è stata curata dal Prof. Luigi D'Ambra e dal Dott. Pasquale Sarnacchiaro.

Napoli: da città ad Area metropolitana

di Gennaro Biondi**

*Bene o male (la città) vi invita a
rifarla, a
consolidarla in una forma in cui possiate vivere.
Anche voi: decidete chi siete, e la città
assumerà una forma fissa intorno a voi.
Decidete che cos'è e la vostra stessa
identità sarà rivelata, come
una mappa definita da una triangolazione.
(J. RABAN, *Soft city*, 1974)*

1. UNA CITTÀ "IN TRANSIZIONE"

Gli elementi che a lungo hanno definito l'identità della città classica, e cioè le funzioni di centro per l'amministrazione civile e religiosa oltre che come luogo dell'intermediazione mercantile ormai da tempo non rivestono più il loro originario significato. La città moderna è altra cosa: è un organismo soggetto ad una profonda e complessa ridefinizione del suo assetto economico e sociale.

L'individualità dei centri storici si altera, interi quartieri si ristrutturano nelle forme edilizie e nella composizione sociale, le periferie si dilatano, vecchi centri dell'intorno tendono a saldarsi spersonalizzandosi, nuovi nuclei vanno ad inserirsi negli spazi intestiziali: la distribuzione delle attività produttive e degli apparati di servizi alimentano crescenti flussi di persone, di merci e di informazioni in un continuo intreccio di interessi dei singoli e dei gruppi organizzati definendo un sistema complesso ed articolato che

* Università degli Studi di Napoli "Federico II".

rende anche difficile fissarne un'immagine della nuova dimensione urbana. In conseguenza di questo dinamismo la configurazione urbanistica della città muta sostanzialmente nel suo aspetto edilizio ed appare diverso anche al primo contatto visivo; il suo sistema di comunicazione assume sempre più un disegno reticolare che tende a trascinare dal nucleo originario e le stesse modalità di richiamo di nuovi nuclei familiari rispondono a chiare note ad una organizzazione economico e sociale incardinata sulla nuova divisione del lavoro di tipo post-fordista.

In un quadro tanto dinamico, i riferimenti al vecchio nucleo urbano perdono sempre più di significato o ne acquistano di nuovi del tutto originali ed anche imprevedibili, nella misura in cui persone e funzioni si organizzano, si distribuiscono, si concentrano e si proiettano in uno spazio che tende in maniera irreversibile ad annullare il tradizionale perimetro amministrativo ed a confondersi e sovrapporsi con luoghi del proprio intorno omologandone sempre più spesso l'organizzazione economica e sociale.

Cambia il concetto di urbano e con esso si modificano i tradizionali rapporti "città-campagna", prima, e poi lo stesso rapporto città-periferia. Si pone quindi la necessità di adeguare alle nuove realtà emergenti o in via di consolidamento la stessa terminologia che appare obsoleta se non consegnata ormai definitivamente alla storia. E che non si tratti solo di un problema terminologico è dimostrato dall'attenzione che pongono a questa problematica esperti e studiosi di diverse discipline che vanno dall'assetto fisico e dalle forme che assume il nuovo organismo territoriale, alla organizzazione e riorganizzazione delle funzioni collegate alla produzione ed ai servizi, al ridisegno delle forme in cui si esprime la mobilità, alla sovrapposizione di stili di vita, di tradizioni e storie locali. L'espressione che nel tempo ha raccolto i maggiori consensi, anche in virtù della sua generica globalità, è quella di "area metropolitana", originariamente utilizzata per dare conto in termini squisitamente statistici della grande esplosione delle città statunitensi (le *standard metropolitan statistical areas*). Si trattava di raccolta di dati quantitativi sia sul versante demografico che economico che fotografavano una realtà in un certo momento storico ma senza un preciso obiettivo di programmazione dello sviluppo.

La vasta gamma di significati che di volta in volta vengono attribuiti all'Area metropolitana non sta solo in rapporto con l'estrema complessificazione del fenomeno da inquadrare, ma dipende anche dalla non meno diversificata gamma degli obiettivi che si intendono perseguire e che vanno dal decongestionamento del traffico, alla razionalizzazione in campo urbanistico, alla perimetrazione delle aree di influenza delle attività terziarie e in maniera particolarmente incisiva per la programmazione delle politiche di sviluppo economico e sociale. Il che impone in maniera prioritaria l'esigenza di un riordino dei poteri amministrativi.

Il dibattito sulla perimetrazione delle Aree "metropolitane" ha una storia ormai più che ventennale anche nel nostro Paese e si va da definizioni di tipo restrittivo fino a disegni territoriali che finiscono per tracimare dagli originari confini urbani fino ed oltre limiti delle vecchie Province e talvolta anche delle Regioni istituzionali. Il tutto sulla base di due posizioni contrastanti, la prima di tipo "strutturale" ed una seconda di tipo "funzionale". La prima fa perno sulla diffusione del paesaggio urbano, ricostruibile, da una parte, in base ai valori della densità di popolamento e dei trasferimenti di residenza e, dall'altra, in rapporto alla morfologia ed alla dinamica dell'edilizia abitativa, degli impianti produttivi, dell'apparato dei servizi, della viabilità e degli altri tratti caratterizzanti l'economia ed il profilo urbanistico della città e del suo intorno. Il secondo approccio parte, invece, dalle indicazioni relative ai mutamenti ed al livello delle funzioni urbane, e sono ricavabili dalle indagini incentrate sulla qualità e l'intensità dei flussi relazionali che si disegnano nello spazio urbano e nei territori progressivamente cooptati dal nucleo originario nel suo continuo tracimare verso le periferie ed altri centri inizialmente separati da spazi non urbanizzati. La consistenza e la direzione di uomini e merci nonché dei flussi immateriali relativi ai contatti interpersonali ed all'informazione danno un'idea realistica del tipo di rapporti che, nel loro intrecciarsi e sovrapporsi, finiscono per caratterizzare uno spazio urbanizzato. Di conseguenza ad un modello relazionale di tipo gerarchico si sostituisce progressivamente un modello di tipo reticolare dove i rapporti di dipendenza sono sostituiti (almeno dovrebbero) da forme di policentrismo e di integrazione funzionale tra singoli segmenti dello spazio conurbato.

Da tutto ciò appare evidente nel suo valore strategico-istituzionale il problema della definizione dei confini che nel nostro Paese ha vissuto un travagliato percorso fin dagli anni Novanta del secolo scorso lungo il quale si sono scontrate posizioni “strutturaliste” e posizioni di tipo “funzionaliste”. Da un lato, si sono succeduti interventi legislativi che tentavano di istituire un ente metropolitano del primo tipo a partire dalla legge 142 del 1990 denominata “*Ordinamento delle autonomie locali*” e, dall’altro, si sono formalizzate a scala locale forme di *governance* dal basso e di tipo funzionale. Tutto ciò ha interessato anche il caso Napoli dove fin dal 1958 si tentò di rivedere i confini della città sostanzialmente sulla base della crescita demografica della città che iniziava a debordare dalla antica cinta daziaria prima verso Est ed Ovest e poi anche verso l’interno della vecchia provincia. Da allora si sono succeduti fino al 1990 ed anche oltre interventi tendenti a riconoscere una nuova dimensione urbana alla città, ma mai andati a buon fine per la delicatezza dell’argomento che in ogni caso metteva in discussione posizioni culturali e politiche stratificate, ciascuna con le proprie ragioni ma anche portatrici di interessi locali o settoriali¹.

Intanto, ed in concomitanza con il faticoso ed improduttivo processo di riordino amministrativo e funzionale della città, Napoli

¹ Il “*Piano regolatore Intercomunale*” del 1956 che coinvolgeva Napoli e 20 Comuni limitrofi fu bocciato dal Ministero dei Lavori Pubblici. Ad esso fece seguito nel 1964 la “*Proposta di Schema di Piano Regolatore del Comprensorio di Napoli*” (che restò tale) e nel 1974 la “*Proposta di indirizzi politici-operativi per la programmazione economica e territoriale*” della Regione Campania. Ed ancora, nel 1981 gli “*Indirizzi di assetto territoriale*” formulati dal Comitato Tecnico-Scientifico della programmazione regionale seguiti nel 1984 dalla “*Proposta di Piano di assetto territoriale*” approvato dalla Regione Campania e nel 1990 dal “*Piano regionale di sviluppo*”.

A seguito della legge 142/1990 denominata “*Ordinamento delle autonomie locali*” si aprì la strada alla costituzione della “Città metropolitana”, vista come Ente territoriale di governo con una propria potestà statutaria. Era anche stabilito il termine di un anno entro il quale le Regioni avrebbero dovuto definire il perimetro delle Aree metropolitane ed i relativi organi di governo. Napoli era una delle 9 Aree metropolitane individuate dalla legge. Successivamente con la Legge 436/1993 cadde l’obbligatorietà della definizione delle Aree metropolitane da parte delle Regioni.

Nel 1999 con la Legge n.265, accolta nel testo Unico degli Enti Locali, la costituzione delle Aree metropolitane fu affidata ai Comuni ed alle Province. Infine nel “*Piano Territoriale Regionale*” adottato dalla Regione Campania nel 2006 ed approvato due anni dopo è testualmente scritto che (la Regione) “non intende proporre una delimitazione definitiva” dell’Area metropolitana e suggerisce, invece, i “*Sistemi Territoriali di Sviluppo*”.

era investita da enormi processi di trasformazione da tutti i punti di vista, ma accomunati da un mero spontaneismo che ha contribuito a modificare, alterare e complessificare in maniera evidente e per molti versi irreversibile il suo assetto territoriale, economico e sociale. Ad una città che ancora trent'anni addietro vedeva la sua immagine caratterizzata da una forte impronta manifatturiera, grazie al suo sistema produttivo di assoluto valore che si poneva da traino per la produzione di ricchezza e per l'occupazione, non si è sostituita una città moderna, di tipo post-fordista dal punto di vista economico-funzionale, mentre la sua demografia e la funzione abitativa hanno progressivamente cooptato in un *continuum* urbanistico sempre più i centri della vecchia provincia ed anche comuni delle province limitrofi, in direzione soprattutto di Caserta e Salerno. In sostanza, nell'ultimo trentennio nell'area napoletana si è assistito ad un processo di urbanizzazione senza sviluppo e di sviluppo senza una visione strategica e programmatica ben diversa da quanto avveniva nelle grandi Aree metropolitane europee in via di riconversione post-industriale. Napoli ha, invece, metropolitanizzato la sua precarietà funzionale piuttosto che favorire un policentrismo che non avrebbe cooptato passivamente i centri limitrofi, spesso orgogliosi della loro storia locale, quanto piuttosto riconoscendo loro una specifica funzionalità in un disegno organico di tipo metropolitano. La vecchia "capitale del Mezzogiorno" è oggi una città "nel guado" tra una dignità urbana ormai sbiadita nei suoi tratti caratterizzanti ed una dimensione metropolitana ancora tutta da costruire.

2. IL PECCATO ORIGINALE

L'esigenza di accelerare la definizione delle Aree metropolitane è consistita, pur nelle diverse situazioni, specificità e contesti locali, nel dare una risposta operativa all'indifferibile domanda di riorganizzazione istituzionale e di ridefinizione di funzioni e poteri per superare le patologie derivanti dalla eccessiva frammentazione amministrativa e dall'assenza di una progettualità strategica in sintonia con gli irreversibili processi economici, sociali e territoriali che caratterizzano gli spazi urbani.

La non coincidenza tra la forma fisica e lo spazio relazionale impone un'attenta riflessione a proposito di un territorio non tanto identificabile con un confine geografico quanto piuttosto da una prospettiva di tipo metodologico. In verità nel dibattito scientifico internazionale appare ormai acclarato che la definizione di uno spazio di programmazione passa attraverso l'esplorazione di tutte le relazioni fisiche, economiche, sociali e simboliche e delle relative interdipendenze. La risposta italiana a tale tematica è arrivata con la legge 56/2014 la quale si muove sostanzialmente su un piano pragmatico quando riconosce al confine delle province la dignità di limite metropolitano; ma nello stesso tempo al comma 6 dell'art. 1 attribuisce ai comuni, ivi compresi i capoluoghi delle province limitrofe, ai sensi dell'art.133 della Costituzione, la possibilità di modificare le circoscrizioni provinciali limitrofe e l'eventuale adesione alla Città metropolitana. Di fatto, mentre da una parte si tende ad una ricomposizione della eccessiva frammentazione amministrativa, dall'altra, si lascia aperta la possibilità di modificare *in progress* lo stesso confine metropolitano sulla base di convenienze ed opportunità che nascono "dal basso" (dalle comunità ed Amministrazioni locali) e sulla base dell'analisi e dell'intensità dei processi relazionali che legano la città al suo *hinterland* ed alle singole comunità locali.

A tale riguardo il caso napoletano risulta emblematico in quanto caratterizzato sia da una diffusa polverizzazione istituzionale interna alla città, sia da una sua sostanziale complessità che travalica i confini amministrativi per collegarsi anche a territori formalmente appartenenti a comuni del Basso casertano e delle prime propaggini del Salernitano (ovvero dell'Agro Sarnese-Nocerino). E tutto ciò ritrova un riscontro empirico nella realtà dove le periferie si dilatano, la distribuzione delle persone, dei nuclei familiari, delle attività produttive e le grandi unità della distribuzione alimentano un mutamento continuo che rende quanto mai difficile un'immagine statica della dimensione urbana e dello spessore economico e sociale.

Lo spirito generale che informa la legge istitutiva della Città metropolitana consiste nella soppressione delle province per il contenimento della spesa pubblica. Essa rappresenta dunque la prosecuzione ideale del precedente decreto legislativo n. 95/2012 nel

quale l'istituzione delle Aree metropolitane rientrava nel riordino degli Enti locali ed aveva come finalità la riduzione dei "costi della politica". Tale impostazione presenta, però, una contraddizione rispetto al processo avviato nel 1990 con la legge 142 in quanto fa coincidere il perimetro territoriale della nascente Area metropolitana con il confine della Provincia mentre nella precedente normativa questa coincidenza non era esplicitamente contenuta. Spettava alle Regioni, con il parere degli Enti locali interessati, definire il confine geografico che poteva, qualora ritenuto opportuno, travalicare il limite provinciale. Nel caso napoletano, la coincidenza tra provincia fisica ed Area metropolitana rappresenta, dunque, una costruzione astratta che non coincide con i sottostanti processi economici e sociali e quelli di urbanizzazione che ormai, in uno stretto intreccio sistemico, debordano a Nord in direzione dell'area casertana, ed a Sud nell'Agro Sarnese-Nocerino e lungo la Penisola Sorrentina.

D'altra parte, il comma 2 dell'art.1 della "Delrio" definisce le Città metropolitane come Enti territoriali di area vasta e non come Enti locali, con tutte le conseguenze del caso, innanzitutto sul piano della imposizione fiscale riconosciuta indirettamente all'Area metropolitana al comma 44 dove si fa riferimento all'utilizzo di risorse proprie, oltre a quelle da trasferimento.

Resta il fatto che al comma 6 dell'art.1 si legge testualmente: "il territorio della Città metropolitana coincide con quello della Provincia omonima". È dunque il perimetro della provincia di Napoli a rappresentare l'ipotesi territoriale sulla quale tarare tutte le politiche di sviluppo e l'organizzazione delle funzioni attribuite alla nascente Area metropolitana.

3. VERSO LA RIARTICOLAZIONE TERRITORIALE: I PROBLEMI APERTI

Alla luce delle precedenti considerazioni e di quanto previsto dallo Statuto dell'Area metropolitana di Napoli si pongono alcuni problemi a grande valenza strategica per il futuro dell'assetto economico, sociale e territoriale del nuovo Ente e che al momento appaiono sottovalutati da quei circoli politici e culturali che si definiscono "innovatori" e che, invece, rischiano di contribuire a vanificare quella che potrebbe essere l'ultima occasione per far

uscire la città da un'ambiguità fisico-funzionale che ostacola il suo ingresso nella nuova rete delle città globali.

Il primo trova il suo riferimento nello Statuto dell'Area metropolitana dove l'elezione diretta del Sindaco a suffragio universale è subordinata (come a Roma e Milano, ovvero nelle Aree metropolitane con oltre 3 milioni di abitanti) all'articolazione del territorio del comune capoluogo in più "comuni" ed alla costituzione di "zone omogenee" per specificità locali.

A proposito della scomposizione territoriale del capoluogo è forse legittimo porsi (magari in prospettiva) l'ipotesi di un accorpamento in "comuni" che tengano anche conto del *continuum* urbanizzato e funzionale con i centri limitrofi che rientrano in quella che ormai è identificata come la "città della produzione" dove si è spostato l'epicentro dell'attività manifatturiera e del terziario commerciale (*in primis* la grande distribuzione) e che si contrappone alla cosiddetta "città del desiderio", ovvero al nucleo centrale che tende sempre più ad assumere i connotati di uno spazio simbolico deputato a competere, almeno nell'immaginario collettivo, sul mercato internazionale della cultura, della "bellezza" e dell'immaterialità. Esempi tipici dell'irreversibile espansione della città in direzione del retroterra metropolitano e della saldatura fisica di comuni spesso senza una specifica identità funzionale sono ben espressi dalle aree occidentale ed orientale del capoluogo dove solo la segnaletica stradale indica il limite amministrativo e testimonia l'artificialità del confine della città.

L'altro aspetto del problema relativo alla revisione dei perimetri amministrativi da individuare all'interno dell'Area metropolitana riguarda la creazione delle "aree omogenee". Anche in questo caso l'ipotesi di lavoro si ritrova nello Statuto la cui filosofia di fondo è rappresentata dalla sostituzione di un modello economico-territoriale di tipo monocentrico con una prospettiva di tipo policentrico il che richiede un attento approfondimento delle principali dinamiche che sono alla base di una "mutazione governabile", quali l'andamento demografico nelle sue diverse componenti quantitative e qualitative, i processi di deindustrializzazione e di delocalizzazione manifatturiera determinati dal nuovo modo di produrre, l'affermazione di nuove polarità del settore terziario produttivo nelle sue specifiche

espressioni, la complessificazione della mobilità delle merci e delle persone sul piano intercomunale ed esterna all'area e, non ultimi, l'emergere di nuovi modelli sociali e culturali. Il tutto in un contesto in cui le preesistenze storiche, artistiche ed ambientali spesso contribuiscono a dare un senso di comunità a scala locale.

Ciascuno di questi processi esprime una sua "spazialità", ovvero un'area di riferimento entro la quale in un certo periodo storico esaurisce la sua forza omogeneizzante e la differenza da altri luoghi con altre storie ed altri valori condivisi. La sovrapposizione di tali spazi tematici (o funzionali) e l'individuazione delle relative interdipendenze offriranno utili elementi per avviare una verifica *in progress* della stessa omogeneità iniziale delle zone in cui risulterà suddivisa l'Area metropolitana e che, se condivisi dalle comunità interessate, potrebbero favorire le necessarie modifiche interne (per associazione di comuni) ed esterne con riferimento allo stesso perimetro generale dell'Area metropolitana.

Poiché il territorio della vecchia provincia presenta al suo interno condizioni morfologiche ed insediative molto differenziate a fronte di una sostanziale continuità dell'edificato, appare utile individuare le "omogeneità" locali in maniera organica. D'altra parte, l'art. 4 dello Statuto prevede che le Aree omogenee rappresentino delle "aggregazioni di comuni limitrofi comprendenti una popolazione non superiore a 150.000 abitanti ed identificate sulla base di caratteri identitari e ragioni storiche, di contesto geomorfologico, naturalistico e paesaggistico oltre che di relazioni funzionali e di quadri economico-sociali". Su questa base ed in considerazione della "missione" dell'Area metropolitana incardinata sullo sviluppo strategico del territorio, la suddivisione di partenza più convincente tra le diverse possibili allo stato resta senza dubbio quella dei Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) del Piano Territoriale Regionale (PTR) della Campania approvato nel 2008. Quest'ultimo suddivide il territorio della Campania in 45 STS individuati al fine di razionalizzare la programmazione economica ed in particolare gli investimenti dei Piani Operativi Regionali per l'utilizzo dei Fondi europei. Con riferimento all'ex-area provinciale di Napoli il PTR individua 10 STS di cui uno coincidente con la città capoluogo, 2 a "vocazione" rurale-manifatturiera (comuni vesuviani

ed il Giuglianese), 3 di tipo urbano-industriale (Napoli Nord, Napoli Est e Nolano), 4 sistemi costieri a “vocazione” ambientale, artistico e culturale (area Flegrea, Miglio d'Oro, Torrese-Stabiese, Penisola Sorrentina ed isole minori). Il tutto nella logica di una parallela razionalizzazione delle funzioni e dei servizi tale da offrire una sostanziale “omogeneità” alla nuova partizione territoriale dell’Area metropolitana.

Infine un problema che ad oggi per molti versi appare ancora trattato con eccessiva superficialità in ambito istituzionale e presso l'opinione pubblica è rappresentato dalla verifica della compatibilità di un'Area metropolitana di oltre 3 milioni di abitanti con la ridefinizione dei confini regionali, rispetto ai quali l'ipotesi delle macro-regioni merita una attenta riflessione ed un approfondimento scientifico e culturale in riferimento alla funzione programmatrice e dei futuri assetti istituzionali.

4. IL PIANO STRATEGICO: ALCUNE CONSIDERAZIONI CRITICHE

Il ridisegno amministrativo del territorio è considerato un punto fondamentale nella legge “Delrio” la quale attribuisce alla nascente Area metropolitana un ruolo fondamentale per la programmazione dello sviluppo così come si evince dal punto 2 dell’art.1 dove é stabilito che l’Area metropolitana cura lo sviluppo strategico del territorio di sua competenza, la promozione e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione. In maniera più esplicita e diretta la legge attribuisce all’area metropolitana (comma 44 punti a) e b)) la funzione per “l’adozione e l’aggiornamento annuale di un piano strategico triennale che costituisce un atto d’indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni nel predetto territorio”. Inoltre le assegna il compito di pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti dei servizi e delle infrastrutture materiali ed immateriali fissando vincoli ed obiettivi anche all’attività dei singoli Comuni.

Il Piano Strategico costituisce l'atto d'indirizzo per l'Ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel suo territorio. Esso

rappresenta, dunque, l'occasione per ricomporre la discrasia che si è venuta a manifestare tra un disegno "astratto" coincidente con la delimitazione del preesistente modello istituzionale (la Provincia) ed i complessi processi economici e sociali che hanno modificato profondamente l'organizzazione delle funzioni urbane nell'area napoletana nel corso dell'ultimo trentennio. Il che significa recuperare la filosofia di fondo della legge 142/1990 il cui paradigma di riferimento era rappresentato da un'organizzazione "a rete" secondo la quale il territorio non andava più analizzato con le obsolete categorie "Centro/Periferia" quanto piuttosto come un insieme di luoghi inseriti in un policentrismo spontaneo da razionalizzare e mettere a sistema per il "buon governo delle mutazioni".

Il punto di partenza per la predisposizione del Piano Strategico non può che essere rappresentato dalla presa di coscienza dei grandi cambiamenti che hanno investito il territorio partenopeo sotto il profilo morfologico-funzionale nel corso dell'ultimo cinquantennio, periodo nel quale le superficie urbanizzate si sono moltiplicate per 5, decuplicandosi rispetto all'inizio del Novecento quando ancora Francesco Nitti svolgeva le sue analisi.

La grande trasformazione avviene in due distinte fasi. La prima che riguarda gli anni 1960-80 risulta caratterizzata da una forte crescita della urbanizzazione dei comuni confinanti con Napoli che conserva la sua forza di attrattore: San Giorgio a Cremano, Casoria, Quarto, Arzano e Volla incrementano in maniera consistente la loro popolazione mentre esplodono addirittura i vecchi casali della prima cinta (da Villaricca a Mugnano a Casandrino e Grumo Nevano) con tassi di incremento pressoché pari al 100%. In sostanza la città tracima dai suoi confini coinvolgendo in maniera caotica la storica periferia rurale alla quale attribuisce di fatto ed in maniera preponderante la sola funzione di "area dormitorio". La "grande trasformazione" si completa nel trentennio successivo (1980-2010) quando l'esplosione demografica investe direttamente la retrostante pianura campana mentre le città costiere e della prima fascia iniziano ad accusare un affaticamento demografico che si protrarrà fino ai nostri giorni. È questo il periodo in cui al gruppo delle città con oltre 50.000 abitanti si aggiungono Marano, Casoria ed Afragola mentre

Giugliano, con i suoi 100.000 e passa residenti, scala la classifica demografica della regione fino al terzo posto ed entra a pieno titolo nel gruppo delle prime 50 città italiane.

Il risultato di tale processo sta nel fatto che mentre ad inizio del Novecento Napoli contava il 52% della popolazione provinciale nel 2010 vede questo suo valore ridotto a circa il 33%. Di conseguenza, il modello urbano tradizionale, di tipo “spontaneistico e policentrico” viene consegnato rapidamente alla storia e sostituito da un assetto metropolitano caratterizzato da una sua complessità interna che deve fare i conti con la irreversibile distruzione dei suoli agricoli (tra i più fertili del mondo) e soprattutto con l’aggancio del sistema urbano napoletano con quelli dell’Aversano e Casertano a Nord e con quello Salernitano a Sud, in un *continuum* che di fatto va da Capua a Battipaglia. Inoltre, la specificità di questa conurbazione che conta ormai 3 milioni di abitanti e comprende 3 vulcani attivi (Campi Flegrei, Vesuvio, Epomeo) rende difficile la definizione di interventi organici in assenza di un piano generale di riassetto ambientale e funzionale dei territori di riferimento.

La complessità dei processi in atto e la realistica possibilità di pervenire ad un razionale governo delle probabili mutazioni sul piano economico-territoriale propongono un’osservazione rispetto ai tempi della pianificazione previsti dalla “Delrio” alla lettera a) del comma 44 dove si attribuisce alla Città metropolitana il compito di adottare ed aggiornare annualmente un piano strategico triennale, che costituisce un atto di indirizzo fondamentale per lo sviluppo. Trattandosi in sostanza di un documento di prospettiva la sua scadenza triennale non risulta per nulla in sintonia con la portata e la velocità dei cambiamenti imposti dall’innovazione nelle sue diverse declinazioni economiche, sociali e territoriali le quali richiederebbero una prospettiva di medio termine (almeno quinquennale) così come risulta testimoniato da numerosi esempi positivi a scala europea. Una programmazione di breve periodo sembra più rispondere ai tempi della politica (il consenso elettorale?) che non a quello dell’economia.

Un altro punto che merita una particolare attenzione attiene alla individuazione dei soggetti deputati alla formulazione del Piano Strategico Metropolitano. Se si confronta la soluzione adottata nella

“Delrio” con le principali esperienze europee, non si ritrova né il pragmatismo e la speditezza londinese, né la convinta valorizzazione di un processo di autogoverno di Barcellona, né la forte interazione tra soggetti responsabili che esprime il caso Parigi. Ed è proprio l'esperienza dell'Area metropolitana francese che offre alcuni interessanti spunti e suggerimenti applicabili al caso napoletano in quanto testimonia l'attenzione prioritaria per la forte pressione dei processi economici e sociali in atto che richiedono un'adeguata risposta in termini di governo del territorio e che sottolinea la centralità che può assumere la cooperazione tra le istituzioni pubbliche e private nella progettazione di interventi di tipo strategico. Nel 2009 è stato costituito il *Syndicat mixte d'études Paris - Métropole*, organismo di tipo associativo con il compito di individuare soluzioni e proposte in termini di sviluppo economico, occupazionale, mobilità e cultura. L'anno successivo con la legge sulla *Grand Paris*, il legislatore gli affida ufficialmente la realizzazione di una prospettiva di sviluppo urbanistico a valenza trentennale. Nel contempo il ruolo del *Syndicat Paris-Métropole* è riconosciuto dalla legge che impone di acquisire le sue osservazioni in merito alla definizione di una serie di politiche di settore e di contesto (dalla rete dei trasporti fino ai contratti di sviluppo territoriale che riguardano raggruppamenti di Enti locali).

Su questa base appare del tutto realistico prevedere la creazione di un "*Comitato di Sviluppo*" al fine di costruire un rapporto organico tra tutti i soggetti coinvolti a diverso titolo nella predisposizione e manutenzione *in progress* del Piano Strategico. Per la sua formulazione è utile riportare quanto previsto dall'art. 34 dello Statuto dell'Area metropolitana di Milano che al comma 2 prevede "...il coinvolgimento di altri enti pubblici, dei corpi intermedi, delle forze economiche e sociali, delle associazioni, delle autonomie funzionali, del mondo della cultura e della ricerca". Ed al successivo comma 5) recita "... la città metropolitana si confronta, nell'elaborazione e nell'aggiornamento del piano strategico, con le autonomie funzionali, con le forze economico - sociali e gli operatori di settore, con le associazioni culturali ed ambientalistiche".

Il principio di far coincidere il territorio dell'Area metropolitana con il perimetro della provincia di Napoli appare intrinsecamente in

contraddizione con l'esigenza di definire una nuova forma di *governance* locale al fine di ovviare alla già ricordata discordanza tra le attuali circoscrizioni amministrative (i comuni *in primis*) e le nuove forme di integrazione territoriale basate innanzitutto su una forte continuità insediativa ed una crescente integrazione sul piano economico e con riferimento all'accesso ai servizi. Basta qui ricordare l'affermazione spontanea sul territorio provinciale di nuclei sovracomunali omogenei per specializzazione produttiva assimilabili a distretti produttivi. Ciò rafforza il valore strategico delle "aree omogenee" per la definizione delle politiche di sviluppo locale.

Anche in questo caso l'esperienza di Parigi merita una qualche attenzione poiché la ricordata *Métropole du Grand-Paris* sarà articolata in *Territoires* di almeno 300.000 abitanti, per ognuno dei quali sarà istituito un consiglio composto da delegati dei Comuni in esso compresi, i cui Presidenti saranno di diritto nominati Vice Presidenti del Consiglio metropolitano, ed ai quali il Consiglio potrà delegare l'esercizio di alcuni poteri. Questa organizzazione suggerirebbe anche una riflessione circa la opportunità di far coincidere le eventuali deleghe attribuibili dal Sindaco ai consiglieri metropolitani (nel rispetto della collegialità) non solo per specifiche tematiche ma anche per garantire la rappresentatività delle costituenti "aree omogenee".

A tale proposito non si parte da zero in quanto già esistono diversi studi e proposte elaborate da soggetti istituzionali ed associativi che testimoniano la complessità del problema ma che indicano anche soluzioni funzionali al riposizionamento generale dell'intera area ad una scala geografica più ampia nel quadro della competitività urbana nazionale ed internazionale oltre che relative alla riqualificazione economica e sociale di interi segmenti urbani interessati da un crescente degrado urbanistico e da una diffusa emarginazione economica e sociale.

Se con la costituzione dell'Area metropolitana si ripristina una pianificazione territoriale di area vasta per procedere al risanamento ed allo sviluppo del territorio un argomento da non sottovalutare in tema di definizione dello Statuto è rappresentato dall'avvio di una riflessione intorno alle linee guida che dovrebbero qualificare l'azione e le politiche del nuovo Ente. È nostra convinzione che

dovrebbe essere assunta come determinante il tema dei beni culturali. Certo è ben noto che la responsabilità delle politiche del settore rientra in maniera preponderante nei compiti del Governo centrale e solo in parte in quelli degli Enti locali. Ma se si riflette sull'indotto economico e produttivo del settore e sulla organizzazione di tutta una serie di servizi complementari, allora il ruolo dell'Area metropolitana assume un carattere di non poco conto soprattutto in direzione di una chiara e formalizzata collaborazione con lo Stato centrale e con tutti gli altri soggetti, pubblici e privati, che operano nel campo. Collaborazione ed integrazione ad oggi pressoché assenti o praticate in maniera occasionale.

Gli scavi di Pompei, Ercolano, Oplonti, Boscoreale, Castellammare di Stabia, l'acropoli di Cuma, il rione Terra, il Miglio d'Oro con le sue Ville Vesuviane, il Vesuvio ed i Campi Flegrei, il Centro Storico di Napoli e le isole del Golfo rappresentano un patrimonio inestimabile concentrato in poco più di 100.000 ettari che meriterebbero di entrare in un'unica filiera culturale ed economica di tipo metropolitano. Un solo dato a sostegno di tale tesi: per ogni presenza aggiuntiva nel turismo culturale si determina un valore aggiunto di 105 euro. Facendo di conto il turismo culturale nell'Area metropolitana potrebbe determinare, sulla base di un prevedibile incremento nei prossimi dieci anni di un 20% di presenze, un valore aggiunto complessivo di circa 300 milioni di euro annui pari a 10/12.000 nuovi posti di lavoro tra diretti ed indotti.

Più in generale, sarebbe auspicabile per una organica gestione a scala metropolitana di tutte le attività produttive la costituzione di uno sportello unico con riferimento ai procedimenti di avvio, localizzazione, realizzazione, trasformazione, ampliamento e trasferimenti, sulla falsariga di quanto stabilito all'art. 12 dello Statuto dell'Area metropolitana di Roma.

Infine un tema ad alto valore strategico che andrebbe preso in seria considerazione è quello relativo alla fiscalità che appare del tutto assente in quanto l'Area metropolitana è nata come Ente di area vasta e non come Ente locale, e quindi non dotata di autonomia impositiva. Questa debolezza della legge 56/2014 trova probabilmente una sua ragione nelle modeste competenze trasferite dai Comuni alla Città metropolitana. Inoltre nella pianificazione

territoriale non si riscontra alcuna significativa innovazione rispetto a quella del coordinamento provinciale che già appariva da parte sua piuttosto debole rispetto alle complesse dinamiche e problematiche che caratterizzano le aree a forte insediamento demografico e produttivo. Ma anche le competenze attribuite alla Città metropolitana in tema di innovazione e promozione dello sviluppo economico non vanno oltre indicazioni di mera retorica senza individuare concretamente strumenti di tipo operativo con le relative dotazioni finanziarie.

Malgrado questi evidenti limiti sarebbe auspicabile che si valutasse l'opportunità di attribuire alla Città metropolitana competenze in materia di fiscalità ordinaria quale la definizione unificata degli oneri urbanistici il che garantirebbe il territorio metropolitano nel suo insieme anche da una concorrenza sleale tra i singoli Comuni i quali, per far fronte alla attuale crisi della finanza pubblica ed alla conseguente riduzione dei trasferimenti statali, fanno leva in maniera sostitutiva sulla rendita fondiaria. I proventi di tale sistema di fiscalità potrebbero essere destinati, in parte, a progetti di "rete", quali grandi infrastrutture materiali ed immateriali a scala metropolitana ed, in parte, a progetti "di contesto", ovvero a scala comunale o intercomunale. Si ricorda qui l'esperienza francese in tema di "fiscalità di agglomerazione" che permette di destinare alla Città metropolitana parte degli oneri di urbanizzazione dei quali una quota pre-definita è successivamente devoluta ad incentivare progetti integrati in settori strategici per lo sviluppo locale proposti dai ricordati "Territoires", ritenuti virtuosi sulla base di parametri oggettivi.

5. L'AREA METROPOLITANA E LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA

Il tema del governo metropolitano si impone all'attenzione dell'opinione pubblica e della classe dirigente italiana con la impetuosa crescita della città che si manifesta negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso: in un quadro tanto dinamico i riferimenti al vecchio nucleo urbano, per quanto solida già poteva apparire la tradizionale definizione di "grande città", perdono assai spesso di significato o ne acquistano di nuovi del tutto diversi in conseguenza della complessificazione demografica e funzionale delle sue singole partimentazioni territoriali. Cambia il concetto stesso di "urbano" e con esso si modificano anche i rapporti della grande città con i comuni ancora formalmente ed amministrativamente esterni ad essa.

Questa dilatazione delle aree urbanizzate in una realtà come quella napoletana dove la storia ha impresso profonde tracce nell'organizzazione della vita del capoluogo e del suo intorno, oltre ad incrementare in maniera esponenziale il consumo dei suoli ed una redistribuzione delle funzioni in maniera spontaneistica, ha indotto anche una perdita di identità comunitaria. Un numero crescente di vecchi e soprattutto nuovi nuclei familiari ha abbandonato il capoluogo per insediarsi in un altrove spesso privo dei luoghi di socializzazione e quindi privati del senso di comunità.

Essendo l'Area metropolitana, prossima futura, erede della città che resta non solo *urbs* (ovvero un luogo fisico) e *civitas* (comunità di persone) ma anche *polis* ovvero una dimensione caratterizzata da specifici strumenti di autogoverno si pone in maniera preoccupante il problema della partecipazione democratica ai processi decisori ed alla rappresentanza dei cittadini. Se nel caso napoletano essa resta organizzata su un centro dominante e su una corona di Comuni satelliti a cui fa riscontro un Sindaco eletto da meno di 1 milione di residenti a fronte dei circa 3 milioni dell'Area metropolitana, si pone con forza un problema di legittimazione democratica delle decisioni. In altri termini si interrompe il rapporto che lega la rappresentanza alla responsabilità dei decisori il che rischia di alimentare il già preoccupante fenomeno della partecipazione politica delle comunità locali.

In definitiva, l'impegno da assumere da parte dei responsabili politici è rappresentato dall'attuazione completa dello Statuto che rappresenta di fatto la “*Costituzione dell'Area metropolitana*”, ovvero dello strumento con cui la *communitas* si governa attraverso i suoi rappresentanti.

Città metropolitana, Sistemi Locali del Lavoro ed effetti di traboccamento

di Amedeo Di Maio*

In questo breve intervento esaminiamo gli effetti derivanti dalla assenza di relazione tra la rilevazione dei Sistemi Locali del Lavoro e la delimitazione dell'area che definisce la Città metropolitana. I due concetti, come è noto, nascono con riferimento a contesti diversi essendo il primo un elemento conoscitivo del territorio, individuato attraverso metodologie statistiche, mentre l'altro rappresenta una nuova configurazione per il governo del territorio. È tuttavia agevole osservare che i due concetti hanno naturali elementi comuni rilevanti e la loro non reciproca considerazione può condurre alla innaturale presenza di ciò che ci sentiamo di definire *istituzioni monadi*. In altre parole, il Sistema Locale del Lavoro individua l'esistenza effettiva di una comunità che si riconosce in un dato territorio per le funzioni che svolge, indipendentemente dai confini amministrativi nello stesso individuabili, mentre la Città metropolitana, in considerazione della legge 56/2014, prescinde da quella comunità e ne definisce un'altra sulla base di esclusivi riferimenti amministrativi preesistenti (Provincia). Questo *monadismo* finisce con non risolvere i problemi per la cui soluzione si è immaginata la Città metropolitana come nuovo Ente locale di area vasta e produce inefficienza e iniquità sul piano della fiscalità locale.

I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) sono stati immaginati dall'ISTAT nell'ormai lontano 1981², quindi molto prima della idea della Città metropolitana formulata nella legge 142 del 1990. I Sistemi Locali del Lavoro “rappresentano una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti

* Università degli Studi di Napoli “L'Orientale”.

² ISTAT, *Sistemi locali del lavoro, Report Nota metodologica*, disponibile sul sito www.istat.it.

giornalieri casa/lavoro (pendolarismo) rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni. Poiché ogni sistema locale è il luogo in cui la popolazione risiede e lavora e dove quindi esercita la maggior parte delle relazioni sociali ed economiche, gli spostamenti casa/lavoro sono utilizzati come *proxy* delle relazioni esistenti sul territorio”³.

La costruzione dei Sistemi Locali del Lavoro segue alcuni principi, tra i quali:

unitarietà: ciascun comune può appartenere a una sola zona;

contiguità: ciascuna zona è costituita da un insieme di comuni contigui;

coerenza: ciascuna zona è costituita da un insieme di comuni non frazionati;

conformità: le zone possono non rispettare i confini amministrativi;

omogeneità: le zone non sono troppo estese territorialmente o troppo numerose in termini di occupati⁴.

L'insieme di queste condizioni costituisce quindi, necessariamente, un *continuum* territoriale dove risiede una *comunità effettiva* che tuttavia, sul piano amministrativo si distribuisce tra residenti formalmente appartenenti quindi solo a *comunità nozionali*. Come vedremo più oltre, sul piano fiscale ciò conduce a una situazione nella quale non si può rispettare il *principio del beneficio*, poiché *l'area del beneficio* non coincide con quella del *costo*. L'assenza del rispetto di detto principio significa che nel territorio complessivo che costituisce il sistema locale del lavoro, si sono determinati *effetti di traboccamento (spillover effect)*.

Come è noto, la totale efficienza nella gestione dei governi degli enti locali deve tener conto di zone concettualmente distinte: a) quella nella quale si produce il bene o servizio pubblico perché ritenuto necessario alla collettività; b) quella dove risiedono coloro che vengono percossi per il finanziamento del costo del bene pubblico; c) quella dove risiedono gli elettori che hanno demandato i propri rappresentanti a decidere la produzione del bene o servizio

³ www.istat.it.

⁴ ISTAT, *Sistemi locali...*, op.cit.

pubblico. La coincidenza di queste tre zone consente il rispetto del *principio di corrispondenza fiscale (fiscal equivalence)*⁵, poiché i beni e servizi pubblici offerti sono fruiti solo dalla collettività che ha deciso, attraverso la rappresentanza, l'entità e ne finanzia interamente il costo.

Non è caso raro quello nel quale le prime due zone concettuali indicate non coincidono. Ciò significa che non di rado c'è una comunità che fruisce del bene o servizio pubblico senza finanziarne il costo e anche che ci sono cittadini che pagano senza fruire dello stesso e, ancora, che la quantità e qualità del bene o servizio offerto sono sottodimensionate per via di una domanda esterna alla comunità per la quale l'offerta è stata dimensionata. Quest'ultimo aspetto si verifica anche perché potrebbe non esserci coincidenza tra le prime due zone concettuali e la terza. Infatti, in questo caso può accadere che le decisioni pubbliche siano effettuate da rappresentanti anche di elettori che non finanziano il bene o servizio o non ne traggono beneficio alcuno. In nessuno dei casi indicati il governo del territorio può osservare condizioni di efficienza economica. Nel primo caso proprio per il formarsi di *effetti di traboccamento*. In questa circostanza può verificarsi che l'area di fatto servita dai beni o servizi pubblici prodotti per una giurisdizione locale, sia maggiore della giurisdizione stessa. Infatti, i benefici si estendono, il più delle volte parzialmente, al di fuori della giurisdizione del governo locale che decide quantità e qualità del bene o servizio pubblico offerto. Con riferimento ai Sistemi Locali del Lavoro, l'esempio sicuramente calzante è quello della rete di trasporto urbano. Essa è gestita dalla città più grande e spesso più attrattiva e per rispondere alle esigenze dei residenti; tuttavia espande parte dei benefici anche ai non residenti; in particolare agli abitanti dei comuni contigui, in modo non occasionale ma per via dell'esigenza di un continuo e perdurante pendolarismo dovuto alla allocazione territoriale del fattore lavoro, oltre che a ragioni di altro genere, incluso lo svago. Come abbiamo già osservato, la non coincidenza di queste zone concettuali,

⁵ Olson M., *The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Governments*, in "American Economic Review", 1969, vol. 59, Issue 2, pp. 479-87.

comunque realmente esistenti e frequenti, soprattutto nei territori dove v'è la preminenza di un comune, crea problemi in merito a una conduzione economicamente efficiente dello spazio urbano. Questi problemi sono soprattutto dovuti alla presenza di *effetti di traboccamento* e quindi la soluzione concettualmente banale è quella di far coincidere la giurisdizione del governo locale con il territorio entro il quale si dipana, significativamente, il beneficio del bene o servizio pubblico. Si tratterebbe di una soluzione tuttavia illusoria poiché non realizzabile. Infatti, se si volesse soddisfare la coincidenza delle zone suddette per ciascun bene o servizio pubblico prodotto, poiché potrebbe dar luogo a molteplici e diverse dimensioni di giurisdizioni, teoricamente fino a un numero pari ai beni pubblici o servizi prodotti. Ne discende che una soluzione, comunque sub ottimale, consiste nella individuazione di livelli di governo intermedi tra quello territorialmente apicale (Stato centrale o Regione) e l'Ente locale⁶. Ciò risponde alla necessità di coordinamento dell'offerta di beni e servizi pubblici in aree più vaste del comune e proprio per la finalità di eliminazione degli *effetti di traboccamento*. Comunque, anche l'idea di un Ente intermedio di area vasta non può rispondere alla eliminazione di tutti gli *effetti di traboccamento* indesiderati, proprio per i motivi più sopra riportati. Anche i trasferimenti tra Enti, sia di pari livello sia diversi, non riescono a neutralizzare gli *effetti di traboccamento* e potrebbero causare ulteriore disallocazione territoriale nell'offerta del bene pubblico. Infatti, una cosa è individuare l'*effetto di traboccamento* di un bene pubblico deciso, nella quantità e qualità, da una giurisdizione, un'altra è individuare quantità e qualità desiderate dall'intera collettività comprensiva di quella parte che beneficia degli *effetti di traboccamento*. Inoltre, tali effetti non determinano solo un problema di inefficienza, bensì anche problemi connessi all'equità. I trasferimenti dovuti a quest'ultima motivazione non necessariamente coincidono con quelli causati da inefficienza, anche quando volessimo far riferimento a un sol bene o servizio pubblico. In

⁶ Hochman O., Pines D., Thisse J. T., *On The Optimal Structure of Local Governments*, in "The American Economic Review", 1995, issue 85, 5, pp. 1224-40.

alternativa, si potrebbe pensare a un accordo compensativo tra gli Enti locali coinvolti, ma anche questa soluzione è solo apparentemente agevole, poiché i singoli Enti rappresentano interessi spesso in conflitto tra loro e che possono dar luogo a comportamenti *free rider*, agevolati anche dalle asimmetrie informative circa la stima monetaria degli *effetti di traboccamento* e quindi produttori di non indifferenti *costi di transizione* dovuti al tentativo di eliminare quelle asimmetrie.

Non v'è allora altra soluzione che quella della individuazione di un Ente di area vasta, di livello superiore all'Ente locale, che coattivamente impone i trasferimenti, trasformatisi in ordinari tributi di quest'Ente⁷.

Se siamo stati chiari, è allora agevole osservare che la rilevazione di un Sistema Locale del Lavoro individua un'area che non coincidendo con un Ente locale, rappresenta quella nella quale si verificano *effetti di traboccamento*, non tutti eliminabili attraverso la sostituzione del Sistema Locale del Lavoro con un Ente di area vasta di pari individuazione territoriale, ma molto probabilmente minimizzandone l'entità, rispetto alla situazione preesistente. Oltre la minimizzazione degli *effetti di traboccamento*, si possono congetturare economie di scala, rispetto ai costi dei beni e servizi pubblici offerti dai singoli enti locali.

La legge 56/2014, definisce la Città metropolitana, la Provincia e l'unione di Comuni e in nessun caso fa riferimento al Sistema Locale del Lavoro con il pendolarismo che ne rappresenta il principale determinante. Eppure il fenomeno del pendolarismo, buona *proxy* della popolazione effettiva che fruisce dei beni e servizi pubblici locali, non appare variabile neanche nel lungo periodo, soprattutto con riferimento al territorio circostante le metropoli, sia in Italia, sia all'estero. Nel lungo periodo accade che si possa modificare l'intensità del pendolarismo e la sua direzione, mentre resta costante il riferimento territoriale. In altre parole, ad esempio è osservabile che da sempre i sobborghi delle grandi città sono nati e cresciuti

⁷ Musgrave R.A., *Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism*, in Public Finances: Needs, Sources and Utilization. A Conference of the Universities – National Bureau Committee for Economic Research, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1961, pp. 97-133.

demograficamente spesso per la carenza di offerte di case nella grande città, mentre la matrice origine-destinazione trasportistica resta quella osservata fin dalle origini della produzione capitalistica e del conseguente mercato del lavoro. Se consideriamo il rapporto pendolari/residenti negli ultimi tre Censimenti della popolazione e delle abitazioni, osserviamo che tra il primo (1991) e l'ultimo (2011) esso è passato dal 29,2% al 32,1% e questo incremento sembra dovuto alla trasformazione produttiva di lungo periodo mentre non intacca le zone di riferimento principale.

Anche l'unione dei Comuni non fa riferimento ai Sistemi Locali del Lavoro e la motivazione della sua istituzione sembra individuarsi nella necessità di economie di scala, tuttavia spesso individuate solo nel costo della burocrazia.

La legge 56/2014 indica che il territorio della Città metropolitana è coincidente con quello della Provincia di appartenenza. Questa decisione normativa ci pare derivi soprattutto dalla fretta populista di abolizione dei Governi provinciali, quale messaggio della effettiva volontà di tagli agli sprechi della Pubblica amministrazione.

In sintesi, le Province dei principali capoluoghi delle Regioni a statuto ordinario vengono sostituite dalle Città metropolitane, alle quali vengono attribuite funzioni fondamentali di governo del territorio: il piano strategico triennale, la pianificazione territoriale, il coordinamento della gestione dei servizi pubblici, la mobilità e la viabilità e l'immane sviluppo economico. Tutte queste funzioni devono ovviamente svolgersi "senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica". In buona sostanza si tratta delle medesime funzioni attribuite alla Provincia e l'elemento distintivo con la Città metropolitane ci sembra risieda nella composizione del suo consiglio e nel meccanismo della sua elezione.

Le criticità della citata legge 56 non sono poche ma ci limitiamo in questa sede a segnalare quelle che, a nostro parere, appaiono connesse con la non considerazione dei Sistemi Locali del Lavoro.

Innanzitutto vi è l'assenza di criteri oggettivi per la delimitazione dei confini, limitandosi a imporre la coincidenza con quelli della Provincia di appartenenza. Ciò si impone tanto alla Città metropolitana di Roma o Milano, le cui Province sostanzialmente

rappresentano una evidente conurbazione il cui centro attrattore è costituito dal vecchio capoluogo quanto a quella di Reggio Calabria, costituita sia dalla città capoluogo sia da piccoli, lontani e anche isolati paesini dell'Aspromonte.

I Governi metropolitani non sono configurabili come governo locale. Le Città metropolitane sono “Enti territoriali di area vasta”, territori di circolazione, con popolazione non residente che modifica la domanda dei servizi pubblici e determina oneri per i Comuni ma senza aver individuato le interdipendenze funzionali tra i Comuni stessi, uniti solo dall'appartenenza alla vecchia medesima provincia.

Riteniamo siano state sottovalutate le difficoltà nei meccanismi di scelte pubbliche in situazioni multilivello, soprattutto per la rappresentanza politica, non direttamente determinata dal corpo elettorale complessivamente considerato.

Come in parte abbiamo già osservato, non si è tenuto conto delle specificità e diversità di alcune Città metropolitane rispetto ad altre (ad esempio conurbazioni *versus* bassa densità di popolazione dispersa nel territorio) e ne è conseguito un decentramento funzionale uniforme.

La situazione finanziaria costituisce un ulteriore grave problema per l'amministrazione della Città metropolitana. Le sue entrate tributarie ed extratributarie sono le stesse della Provincia e quindi sono costituite da compartecipazione al gettito IRPEF, alla tassa automobilistica regionale, all'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (RCA), l'imposta (provinciale) di trascrizione e altri tributi minori di scopo o legati alla tutela e protezione dell'ambiente.

Ne discende che la finanza metropolitana risulta sostanzialmente composta da tributi propri connessi unicamente alla circolazione (proprietà) dei veicoli, all'imposta sulla assicurazione degli stessi, alla immatricolazione delle flotte aziendali. L'andamento del gettito appare quindi condizionato dal mercato delle auto nuove e dai passaggi di proprietà di veicoli in precedenza immatricolati fuori provincia. Con riferimento a questi tributi, si può scorgere un paradosso, consistente nel *trade off* tra politiche pubbliche volte a disincentivare il trasporto privato e la conseguente riduzione della base imponibile e quindi del gettito. Infatti, salvo il caso di una bassa

elasticità nella domanda di trasporto privato, se il *policy maker* agisce con investimenti volti a migliorare il trasporto pubblico vede ridurre il gettito derivante da tributi che hanno come base imponibile la proprietà e la circolazione di mezzi di trasporto privato, oppure, nel caso della rigidità della elasticità ricordata, osserva un invariato gettito che dimostra l'inefficacia dell'investimento pubblico. Il più delle volte è da congetturarsi che tanto più si agevola il traffico privato con i suoi nefasti effetti sull'ambiente, tanto più si percepisca gettito, mentre la difesa dell'ambiente potrebbe condurre al costo di un ridotto gettito tributario.

Oltre i tributi propri, le entrate sono principalmente rappresentate dai trasferimenti dell'Ente centrale. Per i noti problemi di *austerità* della finanza pubblica, questi trasferimenti si sono ridotti considerevolmente. Limitandoci alla odierna Città metropolitana di Napoli e prima alla Provincia, osserviamo che nel 2012 i trasferimenti hanno subito un taglio di 66,8 milioni di euro rispetto all'anno precedente; due decreti legge del 2014 (il n. 66 e il n. 190) li hanno ulteriormente ridotti di 74,4 milioni di euro rispetto al 2013. Un abbattimento complessivo, nel periodo considerato, di 141,2 milioni. Rispetto a un trasferimento medio annuo di 193 milioni di euro alla Provincia di Napoli, la novella Città metropolitana ne ottiene mediamente 51,8 in meno.

Appare quindi un sistema finanziario inadeguato poiché debole nella sua effettiva capacità impositiva e privo di margini di manovra del proprio bilancio. È quindi un sistema inadeguato tanto in una visione *centralista* nella quale dominano i trasferimenti, sia in quella *devoluzionista* dove prevalgono i tributi propri.

Il tempo della retorica del *federalismo* sembra essere finalmente passato, tuttavia qualora si volesse rafforzare la visione *devoluzionista*, occorrerebbe ripensare la tassazione della Città metropolitana. Dovrebbe essere maggiormente legata agli aspetti ambientali, al turismo (imposte di soggiorno), ai pedaggi e al parcheggio, oltre alle imposte di scopo per il finanziamento di investimenti pubblici. Si dovrebbe ripensare alla tassazione immobiliare, quando sarà finito il tempo dell'*illusione finanziaria* che non ci fa scorgere l'iniquità dell'assenza di questa tassazione, anche in conseguenza della sostitutiva recrudescenza delle imposte

addizionali locali sul reddito. Il ritorno della tassazione immobiliare potrebbe aiutare ad approssimarci al principio del beneficio, insieme a una discriminazione che osserverebbe principi di equità basati sull'analisi dei Sistemi Locali del Lavoro interamente o parzialmente presenti nel territorio della Città metropolitana.

Filiera dei trasporti, investimenti e sviluppo nella regione Campania

di Riccardo Mercurio*, Mario Pezzillo Iacono,
Vincenza Esposito*****

1. LA FILIERA ALLARGATA DEI TRASPORTI

I sistemi di trasporto (stradali, ferroviari, marittimi, aerei e intermodali) sono generalmente analizzati focalizzando l'attenzione sul ruolo di servizio che essi svolgono a beneficio della collettività, a fronte dei costi – sia d'investimento sia di gestione – che essi determinano.

Lo sviluppo delle economie e la qualità della vita delle persone sono, infatti, fortemente condizionati dal modo in cui il crescente bisogno di mobilità è soddisfatto da infrastrutture e modalità di governo e di gestione dei sistemi di trasporto. È legittimo, quindi, che l'attenzione degli studi (di matrice interdisciplinare) in ambito trasportistico sia puntata verso la dimensione delle ricadute funzionali (sulla qualità dei servizi) che tali strutture producono. D'altra parte, è naturale pensare al campo dei trasporti come entità o "settore" dell'economia, sede d'intense relazioni tra imprese e generatore di ricchezza, d'innovazione e d'occupazione: in altre parole, una "industria" meritevole d'attenzione imprenditoriale e scientifica. Basti pensare che in Italia l'ampio campo dei trasporti e della logistica rappresenta il secondo macro settore per investimenti effettuati ed il terzo per valore aggiunto prodotto. Secondo i dati del CNIT 2013, ad esempio, il PIL italiano 2012 generato da attività direttamente o indirettamente collegate alle diverse filiere di trasporto ammonta a circa quattordici miliardi di euro.

* Università degli Studi di Napoli "Federico II".

** Seconda Università degli Studi di Napoli.

*** Università degli Studi del Sannio.

Un rilievo specifico in questa analisi è attribuito alla mobilità nelle grandi aree metropolitane, sia per quel che riguarda le potenzialità in materia di sviluppo economico, sia in riferimento all'incidenza sulla qualità della vita delle persone (Mercurio *et al.*, 2012; Van Egmond *et al.*, 2003). Nel corso della storia la dimensione/morfologia delle aree metropolitane e l'evoluzione dei sistemi di trasporto sono state fortemente correlate. Così, i modelli di mobilità sviluppati, nell'ultimo mezzo secolo, prevalentemente basati sull'uso dell'auto, oggi non sembrano essere più sostenibili, per i pesanti costi dell'inquinamento atmosferico e acustico, dei consumi energetici, dell'incidentalità, della congestione e dell'occupazione di spazio urbano, che incidono significativamente sui bilanci delle famiglie. È noto, inoltre, che l'Italia soffre in modo particolare quest'assetto, per gli storici ritardi nello sviluppo del trasporto pubblico e nella dotazione d'infrastrutture di trasporto su ferro, a fronte di una crescita continua dell'uso dei veicoli privati su gomma.

L'affermazione di un modello di crescita delle aree metropolitane, basato su modalità di trasporto elastiche e di più diffusa distribuzione sul territorio, ha generato e consolidato una spirale involutiva nei rapporti tra sistemi insediativi, mobilità e fenomeni di congestione. Spesso la mancata pianificazione complessiva e la carenza politica d'investimento hanno determinato difficoltà di coordinamento tra orizzonti di breve e lungo periodo. I tempi di sviluppo delle reti su ferro, ad esempio, si misurano nell'arco di decenni, mentre gli interventi a breve hanno seguito i condizionamenti contingenti e contraddittori enfatizzati dalle crisi e dai cambiamenti, determinando in alcuni casi il rischio di ripartire periodicamente da zero, anche in città come Napoli dove i fondi per la realizzazione del sistema metropolitano sono stati approvati in passato rispetto ad archi temporali medio-lunghi.

Il concetto stesso di *smart city* parte da quello di integrazione dei servizi (soprattutto di mobilità), con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita nelle aree metropolitane e di razionalizzare i sistemi di erogazione di questi ultimi.

La mobilità è una dimensione chiave per lo sviluppo dei progetti sulle *smart cities*, molto più ampia rispetto a quella del trasporto pubblico locale. La *smart mobility* secondo la Commissione europea

è funzionale, per ambiti e priorità di applicazione, ad assicurare: gestione del traffico e gestione intelligente dei flussi delle merci; sicurezza stradale; integrazione dei veicoli nell'infrastruttura dei trasporti; sicurezza dati e informazioni. In altri termini investire in *smart mobility* significa: puntare ad aumentare l'efficienza, sfruttando risorse già investite e ottimizzando l'esistente; avere opzioni di viaggio più efficaci e personalizzabili; ottenere informazioni migliori e in tempo reale; praticare prezzi e forme di pagamento flessibili e convenienti anche attraverso la diffusione del pagamento elettronico; razionalizzare viaggi e tragitti, riducendo le disconomie di spostamenti non efficaci anche grazie a possibili nuovi servizi a 360° (per esempio pagamenti, acquisti, operazioni bancarie, produzione telematica dei documenti amministrativi, ecc.).

In tal senso, la sostenibilità a livello urbano richiede necessariamente un approccio olistico, in cui non solo le diverse fasi della catena della mobilità (mezzi privati, mezzi pubblici, parcheggi, mezzi non motorizzati) siano pensate in maniera unitaria, ma sia anche garantita una loro integrazione con le altre tematiche chiave.

Nel suo insieme la mobilità è di per sé una chiave di sviluppo fondamentale, che influenza il sistema sociale e produttivo del territorio, e ne viene a sua volta influenzata; essa rappresenta un fattore produttivo e uno strumento funzionale ed abilitante nell'ambito del processo che porta allo stato di *smart city*.

Sulla base di tali considerazioni si comprende perché il dibattito scientifico continui dopo decenni a mostrare una forte sensibilità sulle ricadute e le implicazioni economiche, occupazionali, finanziarie, imprenditoriali e sociali del sistema dei trasporti (Mercurio e Martinez, 2009). La stessa sensibilità sembra caratterizzare le dichiarazioni che accompagnano lo sviluppo delle strategie governative nazionali più recenti (si vedano, a tal proposito, le analisi e gli obiettivi contenuti nell'Allegato al Documento di Economia e Finanza 2016, *Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica* del Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Una questione metodologica, tuttavia, si impone per il migliore sviluppo di questo dibattito e riguarda la definizione dei confini del settore dei trasporti e il concetto di filiera. L'oggettiva difficoltà di definire precisi confini settoriali tra le modalità di trasporto e tra esse

e altri servizi di pubblica utilità, l'utilizzo di classificazioni poco analitiche nelle principali banche dati ufficiali (cfr. categorie ISTAT), un'organizzazione dell'industria su scala internazionale che presenta caratteri reticolari non sempre definiti da una limitata area geografica, spingono a osservare con più attenzione i punti di forza di un territorio e le relazioni tra i soggetti, piuttosto che una singola fase del processo di gestione del trasporto. La filiera dei trasporti, nella sua visione complessiva, è composta da una diversificata gamma d'attività. Si va da quelle manifatturiere (costruzione dei mezzi di trasporto, dei sistemi di segnalamento ferroviario, dei sistemi di gestione della sicurezza) a quelle dei servizi di manutenzione, a quelle dell'erogazione del trasporto che tendono ad includere sempre più attività ad alto contenuto tecnologico (gestione titoli di viaggio, comunicazioni e informazioni, interconnessione tra sotto-sistemi). La regione Campania, in particolare, si caratterizza per una "filiera piena", alla quale partecipano molti soggetti locali che occupano quasi tutti i passaggi necessari per creare il servizio (produttori di sistemi e mezzi, esercenti tra loro collegati, manutentori, riparatori ecc.). La ricerca in ambito locale di "ideali" modelli di *governance*, di coerenti assetti organizzativi, di efficaci sistemi di regolamentazione, decisione sugli investimenti e monitoraggio non possono prescindere da questa considerazione. Gli studi e le analisi che accompagnano i complessi processi di investimento nel settore dei trasporti richiedono l'adozione di una più coerente visione di insieme che utilizzi il concetto di filiera come *focus* privilegiato. Solo l'analisi delle interazioni tra attori (pubblici e privati) e della natura delle interdipendenze che li uniscono e li condizionano può indirizzare un'opera coerente di regolamentazione, di investimento e di governo.

2. IL RAPPORTO TRA INVESTIMENTI E SVILUPPO NEI TRASPORTI

Le riflessioni sugli impatti economici dei sistemi di trasporto – sul ferro ad esempio – spesso si concentrano solo sulle ricadute sul tessuto produttivo in termini di livelli occupazionali e di sviluppo collegate alle attività di cantiere, dimenticando che, nelle città a elevata densità abitativa, tali sistemi hanno la possibilità di diventare

significativi generatori di ricchezza, non solo per i più elevati introiti da traffico che determinano, ma per i riflessi urbanistici, commerciali e sociali. Le necessarie analisi costi-benefici, incentrate sulla quantificazione dei risparmi in tempi di viaggio, di riduzione dei consumi energetici e dell'inquinamento, appaiono spesso insufficienti, non tenendo sempre in piena considerazione, da un lato, i fondamentali costi di avviamento ed esercizio delle reti metropolitane (materiale rotabile, manutenzione, personale), dall'altro, le diverse modalità di gestione ed integrazione, rispetto alle situazioni strutturali, economiche e finanziarie della città di riferimento.

Le scelte collegate alla modalità e alle regole di gestione della rete e dei servizi condizionano, tra l'altro, la sopravvivenza, il declino o la nascita di numerose aziende. Le politiche pubbliche della mobilità, espresse da scelte strategiche e da domanda di servizi e prodotti, si riflettono, quindi, significativamente sul sistema economico-industriale locale, con conseguenze immediate sullo sviluppo, sulla ricerca e sull'innovazione (Mangia *et al.*, 2013). In questo senso, l'analisi della relazione tra "sistema di trasporto" e sviluppo economico implica un ampliamento della portata concettuale del concetto d'infrastruttura: da sistema tecnico-fisico puro (vie, nodi, terminali, ecc.) a rete o sistema di relazioni complesse, che permetta nel tempo di: *i*) garantire la mobilità delle persone e dei beni; *ii*) sfruttare l'insieme dei modi di trasporto; *iii*) essere efficiente e socialmente sostenibile (Canonico *et al.* 2011).

In letteratura sono rinvenibili molti contributi in cui è verificata la relazione diretta tra investimenti in infrastrutture di trasporto (non solo su ferro) e impatto sulla crescita economica dell'area territoriale di riferimento (ad es. Agenor, 2010; Cascetta, 2009; Cascetta e Pagliara, 2008; Banister e Berechman 2003; Canning e Bennathan, 2000; Munnell, 1992). Se tale relazione appare oramai consolidata, la tipologia delle variabili dipendenti indagate (riferite cioè allo sviluppo economico) è molto ampia (Boopen, 2006). A livello internazionale è possibile rintracciare un impiego diffuso di studi di tipo *cross sectional* e di *panel data* di matrice econometrica (Berechman *et al.*, 2006).

Particolarmente significativi sono i risultati di un'applicazione del modello *REMI Policy Insight*, sviluppato da economisti appartenenti all'Università del Massachusetts e alla società americana REMI Inc. Si tratta di un modello dinamico strutturale multi-settoriale per la previsione e valutazione dell'impatto delle politiche economiche (tra cui quelle riguardanti gli investimenti nel settore delle infrastrutture di trasporto) sulla struttura e sulle variabili produttive, sociali e demografiche di un territorio. Tale modello è stato applicato dalla Commissione europea al fine di valutare gli effetti di medio e lungo termine, sulla produttività e sull'occupazione in diversi territori europei, conseguenti agli investimenti realizzati con Fondi Ue nel periodo 2000-2006 in vari settori. Per quanto riguarda, in particolare, le regioni italiane del cosiddetto "Obiettivo 1", ovvero le regioni del Mezzogiorno d'Italia, dalle analisi effettuate dagli autori dello studio, è emerso che l'incremento di produttività e di occupazione indotto dagli investimenti realizzati nel settore dei trasporti è complessivamente maggiore rispetto a quello di altri settori come il turismo, la formazione o la moda. In particolare, si è rilevato come, rapportando il valore attualizzato dell'incremento cumulato del PIL dal 2000 al 2025 al valore attualizzato dell'investimento complessivo realizzato nel settore trasporti nel periodo 2000-2006, si ottenga un valore pari circa 8 euro di PIL per ciascun euro di investimento realizzato nel settore. Per quanto riguarda invece l'occupazione, si stima una punta annuale di 16 occupati aggiuntivi per ogni milione di euro di investimento nella fase di cantiere, nonché un incremento strutturale dell'occupazione di 6 unità aggiuntive per ogni milione di euro investito nella fase di esercizio. Dall'analisi emerge, inoltre che, nel breve periodo, un investimento di 10 miliardi di dollari si traduce in 314.000 posti di lavoro. Contestualmente il giro d'affari totale delle imprese generato dall'insieme delle attività originate dai nuovi investimenti raggiunge i 30 miliardi di dollari nel primo anno, per un ritorno pari a 3 volte l'investimento. Nel lungo periodo l'effetto moltiplicatore diminuisce, ma rimane pari a 1,7, quindi comunque positivo. Non vanno dimenticati infine i vantaggi economici che deriverebbero dallo spostamento della mobilità dai modelli più diffusi in via generale in Italia, per l'80% costituiti da mobilità privata, verso modelli a

prevalenza di trasporto pubblico, in termini di risparmio per le Amministrazioni (per i minori costi di manutenzione delle strade) e per le famiglie (una famiglia italiana spende quattro volte in più rispetto a quanto spenderebbe se utilizzasse il mezzo pubblico).

Banister e Berechman (2001) si sono focalizzati specificamente sul rapporto tra investimenti in infrastrutture di trasporto e sviluppo economico a livello di area metropolitana nei paesi sviluppati. I due autori mettono in rilievo che gli investimenti in infrastruttura di per sé non si configurano come una condizione necessaria di sviluppo, ma agiscono in termini di supporto quando anche altre condizioni sono soddisfatte: la presenza di esternalità economiche positive, come economie di agglomerazione e un mercato del lavoro maturo; alcune caratteristiche di progettazione e di implementazione del progetto (come il *timing* di realizzazione); e fattori di natura politica come il livello di *commitment* e la disponibilità di risorse e di flussi finanziari garantiti e certi a livello locale e centrale.

Il rapporto prodotto dall'Associazione delle aziende di trasporto pubblico locale (ASSTRA) nel 2008 presenta un'analisi dei benefici in termini economici che un sistema di trasporto pubblico può apportare al sistema economico, fornendo un elemento importante di valutazione per le scelte di politica dei trasporti, a livello nazionale e locale. Nell'analisi gli autori presentano una disamina completa di tali effetti positivi e quindi propongono di valutare nel dettaglio tutte e tre gli elementi dello sviluppo sostenibile (aspetti ambientali, sociali ed economici) cercando di quantificare il danno provocato dalla mobilità e il vantaggio rappresentato da quella pubblica. L'obiettivo è la contabilizzazione realistica dei costi monetizzabili, provocati dalle esternalità negative del trasporto privato (danni ambientali e alla salute dovuti all'inquinamento e all'incidentalità). La sola incidentalità ad esempio costa annualmente alla collettività italiana oltre 35 miliardi di euro, corrispondenti a 2,5 punti percentuali del PIL. La congestione, oltre ad essere causa d'inefficienze economiche dovute al maggior tempo impiegato nel trasporto in tutte le attività produttive (nel 2003 in Italia solo le ore perse da passeggeri e autisti per congestione hanno comportato un costo complessivo di 8,26 miliardi di euro), è anche la causa dell'aumento dei costi del trasporto collettivo, stimabile nel 18% del

costo totale della produzione di trasporto offerta. Si tratta del circolo vizioso del trasporto pubblico su strada che è reso inefficiente e costoso proprio dal numero di veicoli privati che ingorgano le strade.

Le tradizionali analisi costi-benefici si sono storicamente concentrate maggiormente su aspetti riguardanti il mercato dei trasporti, trascurando eventuali effetti su altri mercati: lavoro, abitazioni, e beni di consumo. Tali assunzioni sono spesso convenienti ai fini dell'analisi poiché semplificano la procedura valutativa delimitandone il dominio ai soli effetti diretti (Cattaneo e Percoco, 2011).

Ma le infrastrutture di trasporto metropolitano non si limitano a inserirsi passivamente nel contesto urbano per soddisfare esigenze di mobilità; esse modificano i comportamenti degli utenti e degli attori economici, inducendoli ad adattarsi alla struttura. In questo senso gli investimenti in metropolitane possono configurarsi come un mezzo per costruire modelli di mobilità più sostenibili: innanzitutto perché si tratta d'interventi tesi a migliorare e potenziare il trasporto pubblico con una modalità poco impattante dal punto di vista delle esternalità negative (naturalmente se la fase di cantiere non si protrae indefinitamente), ed anche per le opportunità che offre in termini d'integrazione delle diverse modalità di trasporto e di pianificazione dei trasporti (territorio, politiche di controllo e di gestione della domanda di mobilità, politiche d'integrazione tariffaria e degli orari, ecc.). L'analisi costi-benefici tradizionale rappresenta, dunque, solo un imprescindibile punto di partenza di ogni processo decisionale. Per selezionare le migliori alternative d'investimento, infatti, gli studiosi in ambito economico parlano più volentieri di *wider economic effects* delle grandi infrastrutture di trasporto, costituiti dai costi e dai benefici derivanti dal miglioramento dei trasporti, che si ripercuotono anche sui produttori e sui consumatori di altri mercati, collegati agli effetti della delocalizzazione d'impres e individui/famiglie, e alla generazione e redistribuzione di reddito e occupazione. Alcune verifiche empiriche (Tavasszy *et al.*, 2002) hanno stimato che la rilevanza dei *wider economic effects* è nell'ordine del 40% degli effetti diretti. Uno studio condotto sulla *Light Rail Transport* di Tel Aviv, ad esempio, ha messo in rilievo

come i cosiddetti *wider economic effects* varrebbero fino al 25% del valore dell'intero investimento (Shefer e Aviram, 2005).

Dalla letteratura emerge, inoltre, la rilevanza delle conseguenze di investimenti come quelli in reti metropolitane sui processi d'insediamento e di rigenerazione del tessuto urbano, con un incremento più significativo dei valori di mercato e di locazione nelle aree di influenza delle nuove stazioni della metropolitana, rispetto alla media dell'area urbana. Questo fenomeno è associabile sia alla trasformazione urbana generata dalla metropolitana (ad esempio nel caso della linea U3 della metropolitana di Vienna), sia ad investimenti di riqualificazione urbana nelle aree delle nuove stazioni (nel caso di Bilbao), sia alla tipologia di servizio di trasporto (metropolitana suburbana, urbana LRS) e alle tipologie di infrastruttura (a raso, sopraelevata, etc.).

A tale proposito, uno studio condotto nella città di Napoli (riferito all'impatto della Linea 1 nel decennio 1994-2004 e poi tra il 2005-2008) evidenzia un processo di decentramento dell'insediamento abitativo dei residenti del comune, in parte facilitato dall'estensione della rete su ferro. In quella fase, in ogni caso, non ancora condizionata dall'attuale crisi, si riscontrò un incremento dei prezzi di mercato, per abitazioni, negozi e uffici, nettamente superiore alla media del territorio comunale nelle aree d'influenza delle stazioni più centrali, dovuto in parte agli interventi di riqualificazione urbana nelle zone delle nuove stazioni dell'arte. Ad esempio, dal 2001 al 2005 a Materdei (nei 500 metri dalla stazione) l'incremento del prezzo delle abitazioni è stato del 41%, mentre per la stazione Dante si è avuto un incremento dei prezzi per abitazioni pari al doppio della media comunale (Pagliara e Papa, 2011).

3. INVESTIMENTI E SVILUPPO NELLA REGIONE CAMPANIA⁸

In ambito nazionale, la regione Campania ha da sempre svolto un ruolo significativo per ciò che essa esprime come capacità

⁸ L'elaborazione del presente paragrafo è stata curata da Antonio La Sala, dell'Università degli Studi del Sannio.

produttiva e di reddito nel settore dei trasporti e della logistica. Lo studio del Ministero dello Sviluppo Economico collegato al Conto Nazionale dei trasporti del 2012, elaborato in una fase di ancora forte crisi economico-finanziaria generale, collocava la Campania come sesta regione italiana per fatturato generato nel settore (8.488.634.000 di euro) e la settima per numero di imprese (11.629).

L'analisi dell'andamento degli investimenti, in regione Campania nel periodo 2000-2015, può fornire importanti evidenze, rispetto alle considerazioni svolte in questa sede, sul ruolo di volano che può essere svolto dal settore dei trasporti nell'ambito del sistema economico più generale di un paese.

A causa della crisi e di specifiche scelte politico-amministrative, infatti, in questa regione il volume delle spese effettuate per investimenti in trasporti dal periodo 2000-2008 a quello 2009-2013 si è sensibilmente ridotto, determinando ricadute significative sul numero di imprese attive, di persone occupate e di valore aggiunto.

In Campania nel 2000 ha preso avvio un grande programma di dotazione infrastrutturale la cosiddetta "cura del ferro" finalizzato alla realizzazione del sistema di metropolitana regionale, che ha previsto la costituzione di un complesso e articolato sistema di reti ferroviarie interconnesse (regionali ed urbane) in corso di ammodernamento, potenziamento e raddoppio ed una spesa complessiva di circa 27 miliardi di euro fino al 2015.

A completamento del progetto, la Campania, rispetto al 2000, avrebbe dovuto disporre di 170 Km in più di linee (+14%) e 83 stazioni in più (raggiungendo, rispettivamente, 1.400 km di binari e 423 stazioni), collegando in un'unica grande rete tutto il territorio delle cinque province, grazie anche a 28 parcheggi e 21 nodi di interscambio treno-bus. Complessivamente il programma poggiava su una previsione di aumento del 75% dell'offerta ferroviaria di treni/km e dell'86% dei posti/km.

Gli impatti economici del programma di potenziamento dell'infrastruttura di trasporto sono sempre stati giudicati particolarmente significativi, ma sono stati anche fortemente condizionati dagli effettivi tempi di esecuzione.

Nel periodo 2000-2008, infatti, il programma di potenziamento delle infrastrutture di trasporto ha raggiunto una capacità di

investimento di circa 1 miliardo all'anno. Un'analisi del 2008 dell'Istituto Tagliacarne relativa alla spesa in conto capitale per il settore, relazionata alla superficie, collocava la Campania al primo posto tra le regioni italiane. Gli effetti più visibili dell'attuazione di questi interventi sono riconducibili all'apertura al pubblico di 43 km di linee e di 34 fermate e stazioni tra nuove e riqualificate.

Tuttavia l'andamento delle spese effettive rispetto a quelle programmate nel periodo 2007-2013 ha subito una forte contrazione, assestandosi ad un livello di circa 300 milioni l'anno (Conto Regionale dei Trasporti, 2012). A tale contrazione delle spese effettuate per investimenti in infrastruttura si è associata la riduzione delle unità locali attive in regione, passate dalle 16.500 del 2008, a 11.629 nel 2012; nello stesso periodo il valore aggiunto al costo dei fattori, in migliaia di euro, è passato da circa 7.000.000 a 3.384.870 e il numero di persone occupate è passato da 130.000 a 78.557.

Inoltre, secondo le opinioni degli esperti, le interruzioni nell'esecuzione degli interventi, l'incertezza che ha caratterizzato il programma di investimento in regione, ma soprattutto le rilevanti crisi di liquidità che le contrazioni delle spese hanno generato per le imprese coinvolte, potrebbero minare profondamente, gli equilibri economico-finanziari e impattare fortemente sul *timing* atteso, definiti nella fase della sua prima realizzazione.

La rilevanza del settore dei trasporti e della logistica nell'economia regionale e la rilevanza del programma di investimenti avviato nel 2000 rappresentano un'importante occasione per riflettere sulle relazioni tra espansione dello specifico settore e sviluppo economico e sociale delle collettività interessate. Quando le informazioni aggregate provenienti dagli ultimi atti del programma quindicinale realizzato in regione Campania saranno disponibili, sarà possibile verificare le conseguenze effettive della contrazione che si è registrata alla luce dei modelli proposti in precedenza.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le tradizionali analisi economiche di valutazione degli effetti di opere complesse quali le metropolitane, spesso non riescono a rappresentare tutti gli aspetti collegati a quell'opera, proprio perché

enfaticizzano gli oneri infrastrutturali e i riflessi trasportistici, sottovalutando le trasformazioni nei comportamenti degli attori e i riflessi economici in fase di esercizio, strettamente dipendenti dagli aspetti urbanistici, sociali e di *policy*. Così, ad esempio, l'analisi degli impatti della metropolitana sul sistema urbano non può riferirsi solo a questioni di carattere infrastrutturale, ma deve comprendere aspetti di natura urbanistica, economica e socio-culturale. In questo senso, la metropolitana può essere interpretata come nodo per riorganizzare/integrare la rete di offerta del TPL:

- a livello infrastrutturale: ad es. in termini di pianificazione e implementazione di parcheggi di interscambio con mezzi privati e con il TPL;
- a livello tariffario: ad esempio la naturale vocazione ad aumentare la percentuale di incidenza dei ricavi da traffico può supportare efficacemente lo sviluppo di un sistema integrato di mobilità, consentendo anche di rispondere alla riduzione dei finanziamenti pubblici;
- a livello di comunicazione: svolgendo un ruolo centrale nei processi di comunicazione con i cittadini.

La pianificazione e gli investimenti in infrastrutture di trasporto sono un potente motore di sviluppo dei sistemi territoriali, soprattutto se integrati con lo sviluppo del sistema urbano, le politiche di controllo e di gestione della domanda di mobilità e la possibilità di dirottare flussi verso luoghi che sfruttino la maggiore efficienza economica, derivante dalla presenza di stazioni della metropolitana e altre infrastrutture.

Come si è visto, nell'esperienza delle maggiori città europee, è possibile rinvenire assetti di *governance* ispirati a logiche di liberalizzazione e di efficientamento, attraverso l'impiego di contratti incentivanti. In Campania, in particolare, esiste un'infrastruttura di trasporto su ferro a elevata capillarità, che a regime potrà rappresentare un significativo *asset* di sviluppo per il territorio, ridefinendo il sistema di mobilità nel suo complesso, ridisegnando le abitudini di mobilità dei cittadini, stimolando processi di rigenerazione urbana, incrementando i ricavi da traffico degli operatori.

Tuttavia, per sfruttare appieno i potenziali effetti benefici dell'infrastruttura, è necessario che anche il servizio sia orientato a parametri di efficienza e di efficacia, ad esempio attraverso un'effettiva utilizzazione da parte degli esercenti di strumenti manageriali come i piani industriali, i sistemi di controllo gestionale e direzionale, i *Performance Management System* (Esposito *et al.*, 2013), la selezione professionale del personale, l'incentivazione collegata ai risultati. In questa prospettiva la crisi economica tuttora in atto dovrebbe far riflettere sull'avvio di una reale concorrenza per il mercato, peraltro prevista dalla normativa che disciplina il TPL.

L'attuale congiuntura economica accentua, in definitiva, la necessità di considerare le reti di trasporto in termini tecnico-economici e d'innovazione gestionale: in particolare i progetti di realizzazione dell'infrastruttura della metropolitana a Napoli rappresentano una concreta opportunità da cogliere per migliorare l'efficienza dei sistemi, la qualità del servizio, e sostenere, come pochi altri investimenti, lo sviluppo economico locale in una fase di crisi.

Bibliografia

- Agenor P.R. (2010), *A theory of infrastructure-led Development*, in "Journal of Economic Dynamics & Control", 34, pp. 932–50.
- Banister D., Berechman Y. (2003), *The economic development effects of transport investment*, in Pearman A., Mackie P., Nellthorp J. (a cura di), *Transport Projects, Programmes and Policies: Evaluation Needs and Capabilities*, Aldershot: Ashgate.
- Banister D., Berechman Y. (2001), *Transport investment and the promotion of economic growth*, in "Journal of Transport Geography", 9, pp. 209–218.
- Berechman J., Ozmen D., Ozbay K. (2006), *Empirical analysis of transportation investment and economic development at state, county and municipalità levels*, in "Transportation", 33(6), pp. 537–551.
- Boopen S. (2006), *Transport infrastructure and economic growth: evidence from Africa using dynamic panel estimates*, in "The Empirical Economics Letters", 5(1), pp. 37–52.

- Canning D., Bennathan E. (2000), *The Social Rate of Return on Infrastructure Investments*, World Bank research project, RPO 680-89, Washington, DC.
- Canonico P., De Nito E., Mangia G., Mercurio L., Pezzillo Iacono M. (2011), *Regulation issues in the Italian local transport industry: aligning transactions and governance structures*, in “Journal of Management and Governance”.
- Cascetta E. (a cura di) (2009), *Transportation Systems Analysis: Models and Applications*, New York, Springer.
- Cascetta E., Pagliara F. (2008), *Integrated railways- based policies: the regional metro system (RMS) project of Naples and Campania*, in “Transport Policy”, 15, pp. 81–93.
- Cattaneo F., Percoco M. (2011), *Analisi costi-benefici di grandi infrastrutture di trasporto e wider economic effects: una rassegna*, in “Politica Economica”, a.XXVII n.1.
- Esposito V., De Nito E., Pezzillo Iacono M., Silvestri L. (2013), *Dealing with Knowledge in the Italian Public Universities: the role of Performance Management System*, Vol. 14 No. 3.
- Mangia G., Pezzillo Iacono M., Martinez M., Canonico P., Mercurio R. (2013), *The Human Side of Organizational Change: Compliance and Management Control Systems in Italian Public Utilities*, in “Human Factors and Ergonomics in Manufacturing & Service Industries”, vol. 23(1), pp. 47-57.
- Mercurio R., Canonico P., Pezzillo Iacono M. (2012), *Organising Mobility as an Infrastructure for Development*, in Kresl P.K., Ietri D., *European Cities and Global Competitiveness: Strategies for Improving Performance*, Edward Elgar, pp. 259-273.
- Mercurio R., Martinez M. (eds) (2009), *Modelli di Governance e Processi di Cambiamento Organizzativo nelle Public Utilities*, Milano, Franco Angeli.
- Munnell A.H. (1992), *Infrastructure investment and economic growth*, in “Journal of Economic Perspectives”, American Economic Association, 6(4), pp. 189–98, Fall.
- Pagliara F., Papa E. (2011), *Urban Rail Systems Investments: An Analysis of The Impacts on Property Values and Residents’ Location*, in “Journal of Transport Geography”, 19, pp. 200-211.

- Shefer D., Aviram H. (2005), *Incorporating Agglomeration Economies in Transport Cost-Benefit Analysis: The Case of the Proposed Light-Rail Transit in the Tel-Aviv Metropolitan Area*, in "Regional Science", 84, pp. 487-507
- Tavasszy L.A., Thissen M., Muskens J., Oosterhaven J. (2002), *Pitfalls and Solutions in the Application of Spatial Computable General Equilibrium Models for Transport Appraisal*, presented at The European Congress of the Regional Science Association, Dortmund, pp. 27-31, Agosto.
- Van Egmond P., Nijkamp P., Vindigni G. (2003), *A comparative analysis of the performance of urban public transport systems in Europe*, in "International Social Science Journal", 55(176), pp. 235–47.

I flussi di pendolari nel Sistema Locale del Lavoro di Napoli

di Pasquale Sarnacchiaro*, Pasquale Marrone, Mario Casillo*****

1. I SISTEMI LOCALI DEL LAVORO IN ITALIA

La crescente domanda di politiche orientate al territorio, cosiddette *place based* (Barca *et al.*, 2012), ha accresciuto l'attenzione scientifica e amministrativa in Europa per l'individuazione di aree territoriali che abbiano significato economico. Tali aree, spesso definite considerando gli spostamenti per motivi di lavoro, hanno il pregio di evidenziare l'organizzazione reale delle relazioni economiche e sociali, più dei confini amministrativi che risentono di vicende storiche e politiche ormai remote (Iommi, 2015). Se calcolate con una metodologia condivisa e armonizzata, inoltre, esse consentono confronti territoriali fondati e affidabili. I Sistemi Locali sono aree territoriali funzionali costruite dall'ISTAT tramite aggregazione di due o più comuni, massimizzando la loro interazione in termini di flussi di pendolarismo giornaliero tra luogo di residenza e luogo di lavoro (ISTAT, 2015).

I flussi di pendolarismo giornaliero per motivi di lavoro sono rappresentati dal numero di occupati che giornalmente si reca al luogo di lavoro e fa rientro alla propria abitazione. I dati a cui ci si riferisce in questo lavoro sono quelli rilevati nel 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni del 2011 (ISTAT, 2015).

* Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

** ISTAT.

*** Università degli Studi di Napoli "Federico II".

I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) sono determinati massimizzando il criterio dell'auto-contenimento, ovvero attraverso l'aggregazione di più comuni si costruiscono aree più ampie in modo tale che la maggior parte della popolazione residente lavora ed esercita la maggioranza delle proprie relazioni sociali ed economiche all'interno delle aree stesse.

A differenza delle aree amministrative che in generale non cambiano nel tempo, i Sistemi Locali possono cambiare in seguito al cambiamento dei comportamenti di mobilità della popolazione, che ai fini operativi sono esemplificati dai flussi di pendolarismo per motivi di lavoro tra comuni.

Tale caratteristica dei Sistemi Locali consente di creare una geografia confrontabile e coerente dell'intero territorio italiano che può essere d'aiuto all'analisi di fenomeni socio-economici, come ad esempio il mercato del lavoro.

Col Censimento del 2011 in Italia sono stati individuati 611 SLL con una diminuzione di 72 unità rispetto al 2001. In Campania sono stati costruiti 46 SLL di cui il più grande è quello di Napoli.

2. IL SISTEMA LOCALE DEL LAVORO DI NAPOLI: ALCUNI DATI STATISTICI

La dimensione socio-demografica di un SLL può essere sintetizzata concentrando l'attenzione su tre assi principali: la struttura demografica, la dinamica di popolazione e gli aspetti territoriali (ISTAT, 2015).

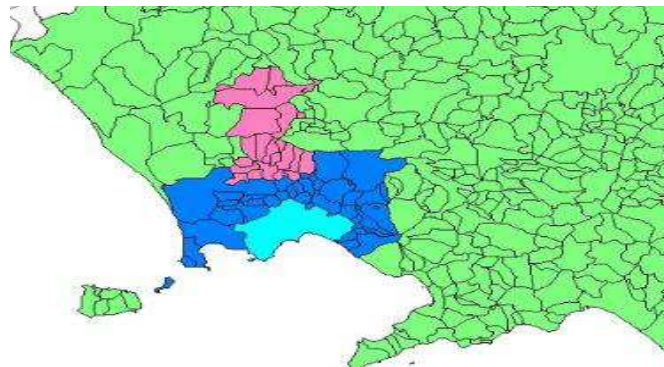
Il SLL di Napoli è costituito da 58 comuni, con oltre due milioni e mezzo di abitanti distribuiti su due province: Napoli e Caserta (Fig. 1). In tale SLL, ogni giorno, si spostano oltre 1 milione di persone.

L'ISTAT mediante tecniche di *clustering* (Zani, 2000) individua sette gruppi di SLL, che – considerando le caratteristiche sociali, economiche, demografiche e geografiche – sono così denominati:

- ✓ le città del Centro-Nord;
- ✓ la città diffusa;
- ✓ il cuore verde;
- ✓ i centri urbani meridionali;

- ✓ i territori del disagio;
- ✓ il Mezzogiorno interno,
- ✓ l'altro Sud.

Fig. 1. Il SLL di Napoli è formato dalla città di Napoli (in azzurro), da alcuni comuni appartenenti alla provincia di Napoli (in blu) e da alcuni comuni appartenenti alla provincia di Caserta (in rosa)



Il SLL di Napoli appartiene al *cluster* “Territori del disagio” e può essere definito come una realtà urbana meridionale con una connotazione socio-economico fortemente critica con particolare riferimento agli indicatori relativi all’istruzione e al mercato del lavoro. In particolare è caratterizzato da bassa occupazione (25,9 %), alta disoccupazione totale (25,5 %) e alta disoccupazione femminile (32,3 %). La parte di lavoratori precari è pari al 27,5%. La densità insediativa è tre volte superiore a quella media nazionale.

Fin qui la fotografia del SLL di Napoli. Per quanto riguarda l’andamento economico durante gli anni della crisi (periodo 2008-2014), l’ISTAT ha classificato i SLL in 4 categorie:

1. vincenti (l’occupazione è aumentata sia negli anni 2008-2014 sia nel 2013-2014);
2. vincenti ma in calo (l’occupazione è cresciuta nei sei anni ma è diminuita nell’ultimo);
3. perdenti ma in ripresa (l’occupazione è diminuita nei sei anni ma è aumentata nell’ultimo);

4. perdenti (l'occupazione è diminuita sia negli anni 2008-2014 sia nel 2013-2014)

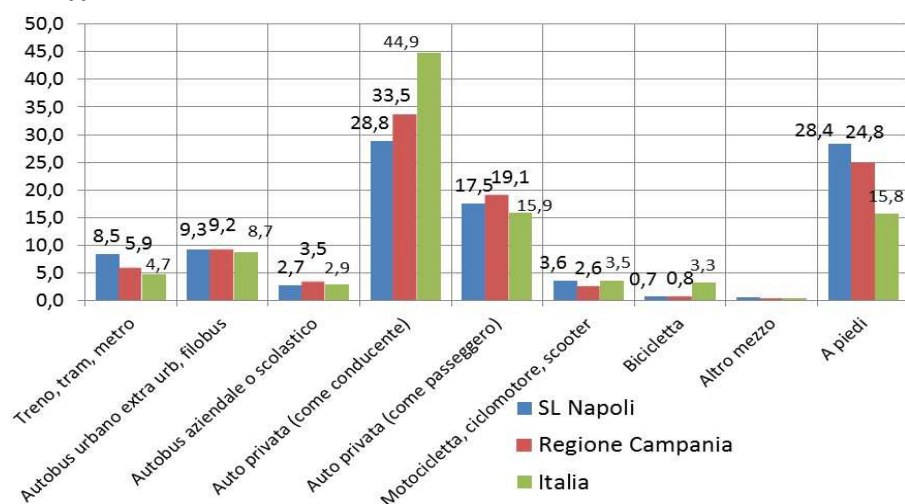
Il SLL di Napoli appartiene alla classe “*perdenti ma in ripresa*”; tale terzo gruppo è composto da 235 SLL, pari al 38,5% del totale, caratterizzati da un mercato del lavoro nel complesso duramente colpito dalla crisi, ma che mostra segnali di ripresa nell'ultimo anno di osservazione.

Nel SLL di Napoli l'aumento dell'occupazione riguarda soprattutto il comparto del turismo.

3. LA MOBILITÀ NEL SISTEMA LOCALE DEL LAVORO DI NAPOLI

Per descrivere il SLL di Napoli dal punto di vista del pendolarismo per lavoro e della mobilità per studio e tempo libero è utile considerare l'analisi degli spostamenti a seconda del tipo di mezzo di trasporto impiegato (Fig. 2). Nel SLL di Napoli un individuo su cinque utilizza il mezzo pubblico per i propri spostamenti, mentre uno su quattro si sposta a piedi, in linea con il dato regionale e quasi doppio rispetto al valore nazionale.

Fig. 2. La mobilità nel SLL di Napoli per mezzo di trasporto utilizzato

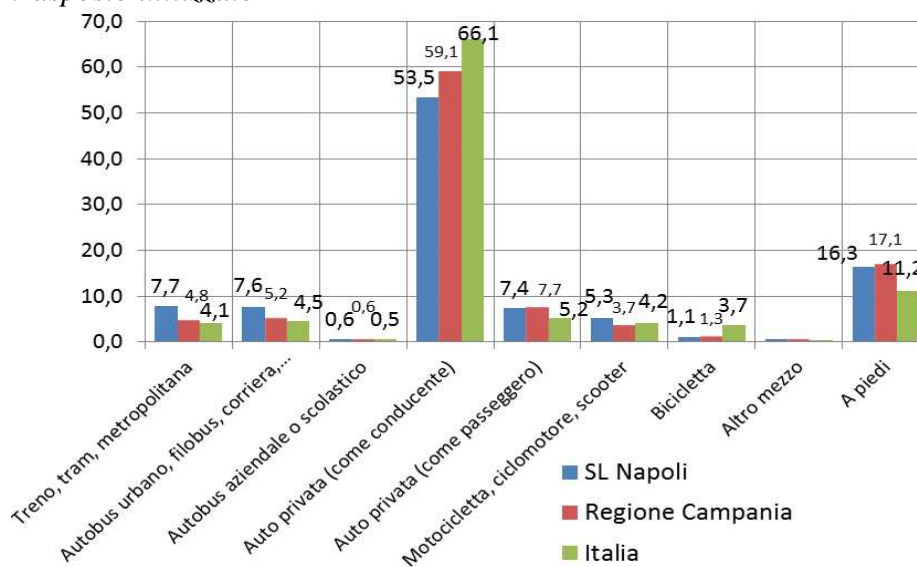


A determinare tale risultato di certo contribuisce la morfologia territoriale del SLL di Napoli e l'elevata densità di popolazione. Entrambe rendono l'impiego di un qualsiasi mezzo di trasporto meno conveniente in termini di tempo di percorrenza rispetto all'andare a piedi. Infatti, nel SLL di Napoli solo il 46,3% degli individui utilizza l'auto privata (come conducente o come passeggero) per recarsi al lavoro o per motivi di studio contro un dato nazionale del 60,8%.

La tipologia di mezzo di trasporto utilizzato per gli occupati (Fig. 3) è differente rispetto all'intera popolazione (Fig. 2) e il dato relativo al numero di occupati che utilizza l'auto privata per recarsi sul posto di lavoro è più vicino (in termini percentuali) al dato a livello nazionale (60,9% SLL di Napoli contro 71,3% Italia).

Anche il numero di coloro che non utilizzano alcun mezzo di trasporto per recarsi sul posto di lavoro è più prossimo al valore nazionale: il 16,3% contro l'11,2%. Ciò sta a significare che, in termini di mobilità, il comportamento degli occupati del SLL di Napoli è più prossimo al dato nazionale rispetto a quanto si verifica se consideriamo la popolazione nel suo complesso.

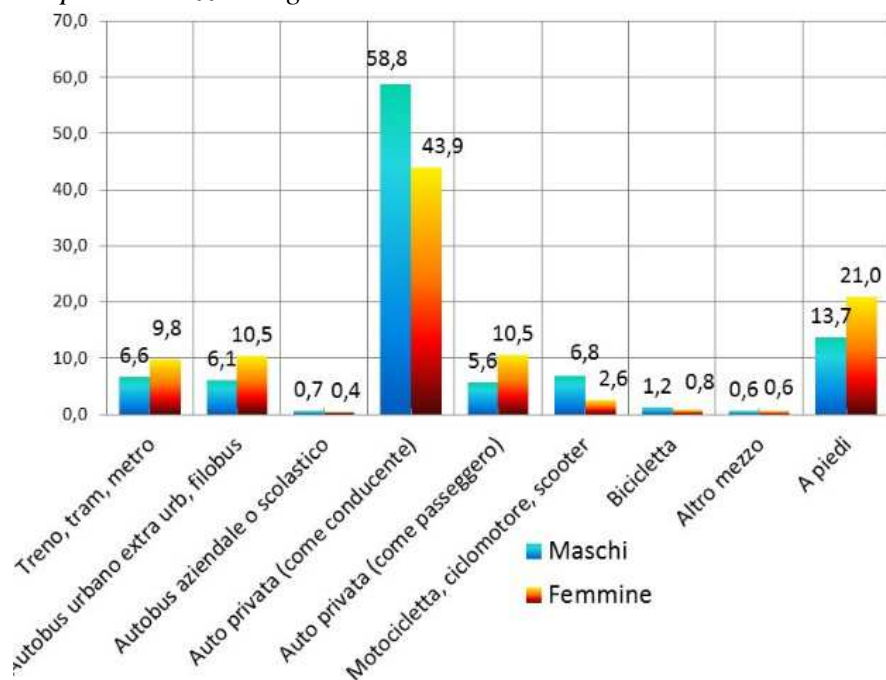
Fig. 3. La mobilità degli occupati nel SLL di Napoli per mezzo di trasporto utilizzato



Proseguendo nell'analisi delle abitudini degli occupati in termini di mobilità è possibile osservare che nel SLL di Napoli risulta che le donne che utilizzano il mezzo pubblico superano il 20% contro quasi il 13% degli uomini (Fig. 4). Tra questi ultimi l'uso dell'auto privata come conducente sfiora il 60% a fronte del 44% delle donne. Situazione opposta per l'impiego dell'auto privata come passeggero: 1 donna su 10, valori doppi rispetto agli uomini.

Per necessità, per convenienza o per una maggiore sensibilità nei confronti dell'ambiente, tra le donne ben il 21% si reca a piedi sul posto di lavoro; la percentuale degli uomini, invece, è inferiore al 14%.

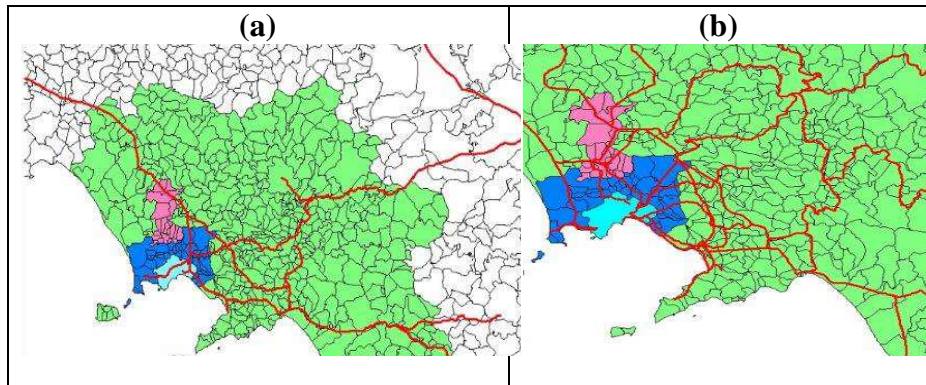
Fig. 4. La mobilità degli occupati nel SLL di Napoli per mezzo di trasporto utilizzato e genere



Al fine di comprendere al meglio le motivazioni della scelta del mezzo di trasporto per la mobilità è utile considerare le reti dei trasporti (Fig. 5) e il numero di autobus, autoveicoli e veicoli (Fig. 6) presenti sul territorio del SLL di Napoli, in particolare è possibile osservare che:

- la rete autostradale lambisce il SLL di Napoli e la sola tangenziale taglia il territorio del SLL Napoli;
- la rete ferroviaria lascia scoperte ampie zone del SLL ad esempio il territorio a Nord del SLL di Napoli;
- la rete di autobus sembra servire bene tutta la parte del SLL appartenente alla provincia di Napoli.

Fig. 5. Rete autostradale (a); rete ferroviaria (b)

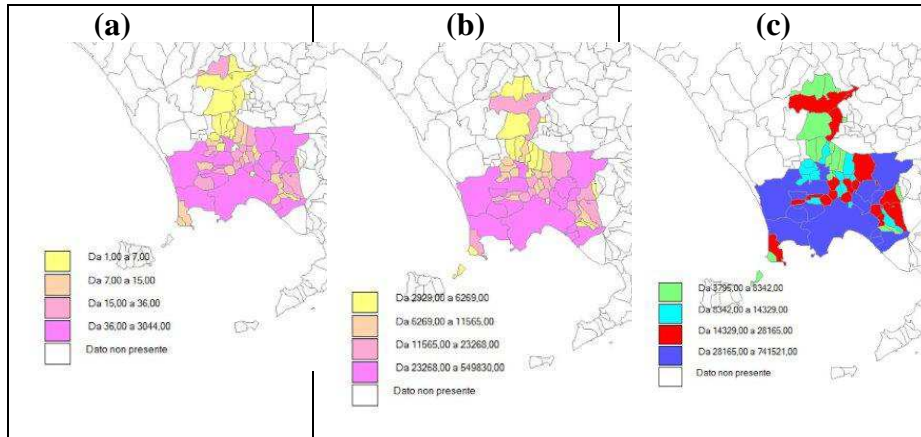


Ma evidentemente questo sforzo non riesce ad essere “utile” alla popolazione forse a causa di una rete stradale composta per lo più da strade di città molto trafficate e della grandissima concentrazione di autovetture e veicoli circolanti in tutta la città di Napoli e nelle aree poco servite dalla rete ferroviaria.

Relativamente ai tempi di percorrenza la situazione del SLL di Napoli risulta differente sia rispetto a quella della regione di riferimento sia a quella nazionale. Meno del 40% del totale degli spostamenti, infatti, è compreso nei 15 minuti, contro il 50% della Campania e dell’Italia; inoltre, il 36% è compreso tra 16 e 30 minuti.

Analizzando gli spostamenti per settore di attività economica emerge che gli uomini sono maggiormente concentrati nel settore industria (27,1%) contro solo il 7,2% delle donne. Queste ultime prevalgono in “altre attività” (50,9%) dove per gli uomini il settore rappresenta meno del 30%.

Fig. 6. Numero di autobus per comune (a); numero di autovetture per comune (b); numero di veicoli per comune (c)



Sostanzialmente simili le situazioni tra maschi e femmine relativamente agli altri settori di attività.

Fig. 7. Il Sistema Locale del Lavoro di Napoli: occupati residenti in famiglia che si spostano giornalmente per tempo impiegato

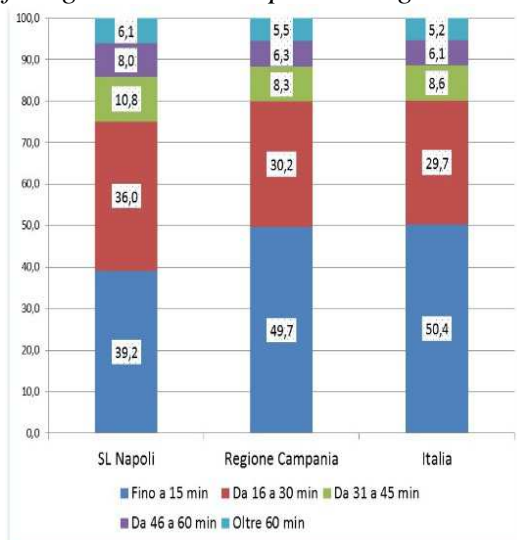
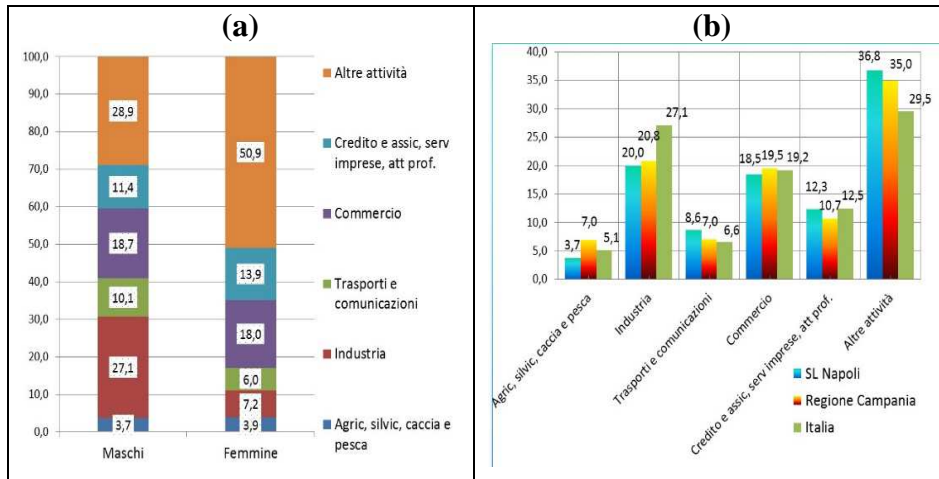


Fig. 8. *Occupati residenti in famiglia che si spostano giornalmente per sesso e settori di attività economica nel SLL di Napoli (a); occupati residenti in famiglia che si spostano giornalmente per settori di attività economica (b)*



4. CONSIDERAZIONI FINALI E ALCUNE PROPOSTE

In Italia la mobilità pendolare è aumentata di oltre il 60% in 15 anni, e i pendolari sono quasi un quarto della popolazione. Quali i motivi?

Innanzitutto una fortissima crescita dei prezzi delle abitazioni nelle grandi città, che ha provocato una sorta di emigrazione, con centinaia di migliaia di persone che si sono trasferite nei comuni limitrofi. Inoltre, i cambiamenti nell'organizzazione e nella distribuzione nel territorio di attività amministrative, sociali ed economiche.

La maggior parte dei pendolari italiani – soprattutto per mancanza di infrastrutture e servizi in grado di offrire alternative reali – si muove in automobile, con forti effetti negativi sulla bilancia energetica, sulla congestione delle strade e sull'inquinamento dell'aria delle città.

Mentre il trasporto ferroviario, che rappresenterebbe la risposta più efficace per contenere questi fenomeni, presenta ancora notevoli criticità nella qualità del servizio offerto, tanto da aver causato negli ultimi anni la proliferazione di innumerevoli comitati locali in difesa dei diritti dei pendolari.

A complicare ulteriormente il quadro, i fenomeni di pendolarismo quotidiano per motivi di lavoro sono invece diventati via via più importanti, sia nei valori assoluti, sia in termini relativi, coinvolgendo un numero crescente di occupati.

Nell'ultimo decennio intercensuario, tra il 2001 e il 2011, gli spostamenti quotidiani complessivi sono passati da 17 a 19 milioni, con una crescita del 12,2%. Poiché nello stesso periodo la popolazione è cresciuta del 4,3% e l'occupazione del 9,6%, l'incidenza dei flussi di pendolarismo su queste grandezze di riferimento è anch'essa cresciuta.

Una possibile soluzione per il SLL di Napoli, ancorché parziale, a questa deriva potrebbe essere rappresentata dall'introduzione di tram-navette (o anche scale mobili e *tapis roulant* soprattutto nell'area della città di Napoli) che coprano una serie di micro-tratte utili a colmare i *gap* tra le zone densamente popolate ma scarsamente servite dai trasporti e i principali nodi delle "vie del ferro" (stazioni della metropolitana o delle FFSS). In questo modo, si garantirebbe da un lato una soluzione eco-sostenibile e dall'altro si offrirebbe agli utenti la possibilità di sfruttare meglio la rete di trasporti già esistente, riducendo i tempi di attesa e di percorrenza.

Bibliografia

Barca F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, Ministero per lo Sviluppo Economico – DPS, Roma.

Iommi S. (2013), *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, IRPET, Firenze.

Iommi S. (2015), *I Sistemi Locali del Lavoro: una buona base per le politiche territoriali?*, in “EyesReg”, Vol. 5, n. 3, maggio 2015.

ISTAT (2015), *La Nuova Geografia dei Sistemi Locali* ISBN 978-88-458-1857-8 <http://www.istat.it/it/files/2015/10/La-nuova-geografia-dei-sistemi-locali.pdf>

Zani S., *Analisi dei dati statistici II - Osservazioni Multidimensionali*, edizione I, Giuffrè editore, Milano, 2000.

Città metropolitane

di Adriano Giannola*

Dopo i travagliati anni che segnarono la burrascosa fine della “prima” Repubblica, anni pieni di aspettative e speranze, il proposito di realizzare nella seconda Repubblica una stagione “riformatrice e innovatrice” si è dimostrato una missione impossibile e soprattutto – per le riforme realizzate – decisamente infelice.

In questo quadro non fa eccezione anche la specifica vicenda delle Città metropolitane. Per esse, andata delusa la previsione contenuta nel testo unico sulle autonomie locali del lontano 1990, una concreta futura identità emerge dieci anni dopo, nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione che vara un federalismo (fiscale) del quale in verità non si trova traccia nel testo novellato. La Città metropolitana esce allora dalle nebbie con il rango di soggetto costituzionale. Ma si deve attendere la legge 56 del 2014 (quando si parla ormai di terza Repubblica) per arrivare a definire, nelle Regioni a statuto ordinario, 12 Aree metropolitane, che senza troppa originalità identificano altrettante ex Province (una categoria di rango costituzionale nel 2001, oggi in predicato di abrogazione). La retorica della terza Repubblica è ancor più esplicitamente impegnata su un riformismo che mira al ridisegno della macchina istituzionale, attento più di ieri a moralizzare, semplificare e molto meno sensibile a fronteggiare le urgenze strutturali poste dalle vicende dell'economia e della società le cui sorti vengono fiduciosamente affidate alle presupposte virtù del mercato e al rispetto dei parametri posti dall'Unione.

Ormai della riforma del 2001 (peraltro giudicata sostanzialmente sbagliata se essa stessa è oggi da riformare) si parla poco. Una situazione imbarazzante considerato che la legge 42 del 2009, con ben otto anni di ritardo, intendeva perseguire – tra l'altro – l'obiettivo di normare l'articolo 119 del Titolo V e così definire in

* Presidente della SVIMEZ.

concreto l'assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali. Uno snodo fondamentale per chiarire se e come il surrettizio “federalismo fiscale” sia di stampo orizzontale, verticale e – quindi – come debba intendersi il principio costituzionale di sussidiarietà anche esso introdotto nel testo del 2001. La 42/2009, infatti, si definisce *Legge di attuazione della delega costituzionale sul federalismo fiscale* con l'intento dichiarato, nel darne attuazione, di legittimare il “nuovo regime”. A consuntivo, ancor oggi, mentre nel 2014 si dà corpo alla Città metropolitana, la legge 42/2009, in attesa di decreti attuativi, è rimasta lettera morta.

Nasce dunque una Città metropolitana avulsa dal contesto della riforma costituzionale che la ha prevista mentre si procede alla eliminazione dall'ordinamento dell'ente Provincia, motivata dall'ansia di corrispondere a un messaggio (squisitamente elettorale) di semplificazione amministrativa. Questo *iter* non proprio lineare è lontano dal concludersi ed è quindi fuor di luogo proporsi oggi, a due anni dalla legge istitutiva, di valutare, sia pur in prospettiva, questa novità sotto il profilo dell'efficienza operativa e finanziaria; sembra invece opportuno, proprio su questi profili, avanzare qualche considerazione problematica.

1. AREE METROPOLITANE, VECCHIA NOVITÀ O NOVITÀ CHE NASCE VECCHIA?

Ovviamente la novità rischia di nascere vecchia se si considera che la fisionomia delle 12 Aree individuate per legge è congelata alla preesistente definizione di Provincia. Una semplificazione, si dice, fatta... “tanto per partire” e che sarà possibile, anzi necessario, correggere in considerazione di tutto o di nulla verrebbe da dire.

Un utile segnale sarebbe già, ad esempio, quello di integrare la dimensione ex Provincia con possibili complementi strutturali come quelli dei “Sistemi Locali del Lavoro” periodicamente aggiornati dall'ISTAT. Un apporto utile che, ad esempio, consentirebbe di monitorare attendibilmente significative tendenze nelle dinamiche degli ultimi dieci anni (ed anche più remote), essenziali per segnalare ed aggiornare il persistere e l'accentuarsi del preoccupante dualismo territoriale che pervade anche questa dimensione economico-

territoriale. Si può infatti dire che proprio a questa scala territoriale si trova l'epicentro di quel fenomeno di divaricazione che si è accentuato in questi sette lunghi anni di crisi. La funzione strategica dei "sistemi territoriali del lavoro" sta nel fatto che essi rappresentano per eccellenza quei nuclei urbani in ognuno dei quali, secondo il modello di governo del territorio oggi privilegiato nell'Unione europea, meglio potranno incubare e lievitare i fattori essenziali che dovrebbero rigenerare in prospettiva lo sviluppo del Paese.

La dimensione del problema emerge, ad esempio, guardando a tre Aree metropolitane fondamentali e storicamente consolidate come Bari, Napoli e Palermo tutte interessate da una erosione demografica alla quale corrisponde quasi meccanicamente il pari incremento di popolazione di Aree metropolitane come Milano, Roma e Torino.

Tab. 1. *Movimento migratorio dal Sud al Nord nel decennio 2001-2011 (Sistemi Locali del Lavoro)*

Sistemi Locali del Lavoro e Ripartizioni	Immigrati	Emigrati	Saldo migratorio
Milano	44.477	33.732	10.745
Torino	115.899	62.501	53.398
Roma	142.193	77.723	64.470
Centro-Nord	1.182.849	660.300	522.549
Napoli	63.318	160.005	-96.687
Bari	12.266	26.628	-14.342
Palermo	28.095	50.689	-22.592
Mezzogiorno	651.700	1.175.426	-523.726

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Se si considera, correttamente, che oggi è opinione condivisa che la dimensione urbano-metropolitana (nelle sue varie configurazioni *smart*) sia strategica perchè capace di concentrare, attrarre, produrre ed offrire i supporti fondamentali ad una crescita economica al passo con l'evoluzione socio-economica-tecnologica di questa epoca,

questo persistente dualismo e soprattutto la conferma della sua dinamica mette in evidenza con sintetica durezza un fattore concreto nel quale si articola la crisi del Sistema Italia il cui declino (Nord compreso) per intensità e persistenza è il più significativo tra le “grandi” economie dell’Ue.

Tab. 2. *Declino italiano. 2001-2013, posizione del PIL pro capite in standard di potere di acquisto delle regioni italiane tra le 272 regioni (NUTS 2 dei 28 paesi della Unione europea)*

Posto in graduatoria (a)			Regioni italiane NUTS2	2001	2007	2013	Variazione % cumulata		
2001	2007	2013					2001/2007	2007/2013	2001/2013
13	23	21	Prov. Aut. Bolzano	33.388	37.144	39.600	11,3	6,6	18,6
14	25	29	Lombardia	33.089	35.684	35.700	7,8	0,0	7,9
26	36	51	Emilia-Romagna	30.637	33.639	32.000	9,8	-4,9	4,4
16	33	42	Prov. Aut. Trento	32.010	34.233	33.700	6,9	-1,6	5,3
22	31	34	Valle d'Aosta	31.089	34.532	35.100	11,1	1,6	12,9
32	51	74	Veneto	28.355	31.221	29.500	10,1	-5,5	4,0
39	57	90	Friuli-Venezia Giulia	26.913	29.892	28.400	11,1	-5,0	5,5
24	32	55	Lazio	30.728	34.343	31.300	11,8	-8,9	1,9
36	60	95	Piemonte	27.244	29.844	28.100	9,5	-5,8	3,1
46	73	85	Toscana	25.930	28.812	28.500	11,1	-1,1	9,9
38	55	69	Liguria	27.142	30.479	29.700	12,3	-2,6	9,4
61	120	132	Umbria	23.991	25.765	24.200	7,4	-6,1	0,9
63	102	127	Marche	23.592	26.805	24.600	13,6	-8,2	4,3
106	156	160	Abruzzo	21.491	22.981	22.600	6,9	-1,7	5,2
162	179	206	Molise	18.477	21.320	18.700	15,4	-12,3	1,2
171	200	210	Sardegna	17.390	19.501	18.500	12,1	-5,1	6,4
176	201	211	Basilicata	16.924	19.327	18.400	14,2	-4,8	8,7
191	224	232	Puglia	15.593	17.202	16.200	10,3	-5,8	3,9
193	220	233	Sicilia	15.460	17.418	16.100	12,7	-7,6	4,1
195	223	227	Campania	15.344	17.341	16.600	13,0	-4,3	8,2
207	231	243	Calabria	14.410	16.398	15.100	13,8	-7,9	4,8
			Nord-Est	29.338	32.426	31.000	10,5	-4,4	5,7
			Nord-Ovest	30.829	33.515	33.000	8,7	-1,5	7,0
			Centro	27.749	30.868	29.000	11,2	-6,1	4,5
			Centro-Nord	29.474	32.405	31.204	9,9	-3,7	5,9
			Mezzogiorno	15.965	17.887	16.873	12,0	-5,7	5,7
			Italia	24.200	27.200	26.300	12,4	-3,3	8,7
			Ue a 28	20.300	25.800	26.600	27,1	3,1	31,0

(a) Nell’ambito delle 272 regioni (NUTS2) dei 28 paesi dell’Ue

Fonte: EUROSTAT.

2. LA INSOSTENIBILE (?) LEGGEREZZA DI QUESTE AREE METROPOLITANE

Stando alla legge istitutiva le funzioni delle Aree metropolitane saranno la risultante dalla sommatoria delle funzioni fondamentali ereditate dalle ex Province e da quanto previsto dalla legge istitutiva nel comma 44, (lettere a-f)) e cioè: quelle attribuite come fondamentali dalla legge statale; quelle conferite tramite legge regionale e – non ultime – quelle eventualmente attribuite ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione. Se ne deduce che in teoria ogni Area metropolitana avrà probabilmente funzioni diverse, specie in virtù del ruolo che la Regione di appartenenza vorrà dar loro.

In generale, a fattor comune, la Città metropolitana sarà un ente di programmazione e di coordinamento (nel quadro delle mansioni che le vengono riconosciute), quindi di “larvata” programmazione e non certo spiccatamente operativa.

Il compito più difficile sarà poi quello – sempre in chiave di coordinamento e programmazione – di interpretare e mettere a regime una strategia condivisa tra i non pochi soggetti che verranno a convivere e ad interferire con il contesto metropolitano (in particolare la platea dei Comuni). Quindi non un’ autorità che si sostituisce bensì un attore che coordina con “visione ampia” e perciò definito di “area vasta”.

C’è da dire che se l’obiettivo è per un verso di perseguire una generica moralizzazione operativamente efficiente e semplificatrice, l’idea di affidare alla neonata Area metropolitana il compito di realizzare tutto ciò dialogando e portando a sintesi i rapporti con i Comuni da un lato, con la Regione di appartenenza dall’altro non sembra predire vita facile al nuovo ente territoriale, soprattutto in termini di dinamismo e concreta capacità di indirizzo. Non si capisce come mai mentre si prospetta l’unione obbligatoria di Comuni di ridotte dimensione, per l’Area metropolitana non si punti a più intensi processi di riagggregazione e ad un superamento di rapporti alla pari definendo con nettezza forme di governo che individuino chiari profili di gerarchia. Si rischia seriamente di riprodurre a scala metropolitana l’errore della riforma del Titolo V con la confusa attribuzione dei poteri concorrenti ai quali oggi si intenderebbe porre rimedio. Quanto al rapporto-chiave, quello con la Regione di

appartenenza è facile comprendere il dilemma: un chiaro ruolo programmatico conferito all'Area metropolitana, vincolerebbe la Regione all'attuazione di quel programma. Di fatto, molte Aree metropolitane data la consistenza rispetto al complesso della regione ben presto la sovrasterebbero rendendo, nel migliore dei casi, la Regione una (utile?) appendice. Pertanto, visto che spetta alle Regioni il potere di definire come pure di limitare gli ambiti e i poteri metropolitani è fin da ora prevedibile verso quale soluzione ci si orienterà.

Pensando al caso italiano, ai suoi problemi urbani, alle sue endemiche difficoltà, a rigor di logica più che di un organo di coordinamento e programmazione generale di "aree vaste" come prevede il comma 44 della legge "Delrio", sarebbe opportuno invece un trasferimento di poteri tesi a legittimare l'individuazione di una effettiva capacità di governo sovracomunale. Al momento questa evidente incapacità politica di precisare i ruoli, certifica quanto angusta sia la prospettiva che anima l'attuale riformismo istituzionale, soprattutto se lo si commisura alle problematiche chiaramente evidenziate dalle deludenti esperienze del recente passato.

Se l'incertezza regna sovrana sul come si struttureranno nei fatti i rapporti tra l'istituzione "nuova", i suoi "soci obbligati" (Comuni), e i referenti "esterni" (Stato e, soprattutto, Regione di appartenenza), essa tende invece ad attenuarsi sostanzialmente, fino a scomparire, per quel che concerne le dotazioni finanziarie del nuovo Ente. Da questo punto di vista (ben prima che diventi condizionante il difetto di "visione") entra in azione il vincolo delle risorse che, come attualmente si configura, rende semplicemente velleitarie ipotetiche strategie innovatrici di ampio respiro.

In questo caso, coerentemente all'ultra-prudenziale minimalistico riformismo istituzionale, quello della dotazione di risorse esplicita un intento drasticamente regressivo sul versante delle risorse attribuite a sostegno delle pur limitate competenze metropolitane.

Indubbiamente il tema delle risorse commisurate alle funzioni attribuite non è precisamente definito e potrà vedere, anzi dovrà necessariamente essere oggetto di rivisitazione prevedendo ulteriori

entrate per corrispondere a quel minimo indispensabile che a conti fatti necessita al nuovo Ente territoriale. In alternativa, se si vuole evitare un drastico razionamento nella fornitura dei servizi, la prospettiva è di consentire un inasprimento della pressione fiscale a livello locale secondo una ormai consolidata prassi instaurata nel rapporto centro-periferia in tema di finanza pubblica.

Un interessante esercizio, dà la misura e anche il dettaglio territoriale del problema. Esso utilizza la procedura di considerare contestualmente le “capacità fiscali” ed il “costo efficiente” delle funzioni fondamentali attualmente in capo alle Città metropolitane, il saldo tra le due informazioni integrato dal computo delle risorse tagliate dalle Leggi di stabilità del 2012-2014 fornisce una misura (assoluta e pro capite) del generalizzato deficit di risorse. Quel che si può al momento dire (e non è impresa semplice essere precisi in proposito) è che il problema delle risorse esiste, è rilevante e lo è in misura particolare per le realtà metropolitane del Mezzogiorno.

A fronte di questa insufficienza di risorse, è facile dunque prevedere, che la nuova dimensione istituzionale, non sarà in grado di far fronte al fabbisogno minimo grazie ad (auspicabili) guadagni di efficienza, non fosse altro perchè risorse inferiori a quelle attribuite alle vecchie Province, dovrebbero finanziare funzioni che, pur delimitate, sono significativamente più ampie di quelle delle vecchie Province.

Questo aspetto merita un’attenta valutazione; al momento il legislatore pratica la scorciatoia delle possibili teoriche controtendenze che potrebbero realizzare il miracolo di rendere adeguate quello che le evidenze contabili rivenienti dalla spesa storica inequivocabilmente smentiscono. Gli argomenti addotti sono sostanzialmente due: guadagni di efficienza ed economie di scala.

Tab. 3. *Stima del fabbisogno finanziario delle Città metropolitane (Regioni a statuto ordinario)*

Città metropolitane	Entrate storiche (capacità fiscale) pro capite in euro 2016	Saldo: differenza tra entrate storiche (capacità fiscale) al netto dei tagli Leggi di stabilità (2010-2015), incluso il criterio del "costo efficiente" e spesa corrente storica (media 2010-2012). Valori assoluti in milioni di euro	Valori pro capite del saldo in euro
Torino	81,1	-70,7	-31,4
Milano	83,7	-64,6	-21,0
Venezia	69,5	-17,9	-21,1
Genova	75,7	-32,7	-38,4
Bologna	89,9	3,3-1	-13,4
Firenze	96,8	-35,5	-35,9
Roma	89,8	-110,5	-27,3
Napoli	63,7	-223,4	-73,1
Bari	65,7	-43,6	-35,0
Reggio Calabria	56,7	-40,0	-72,6

Fonte: stima su dati Sose-MEF (C. Agnoletti, C. Ferretti, P. Lattarulo, M. Massaro, *Le risorse per la città metropolitana*, in P. Lattarulo e A. Petretto (a cura di), *Contributi sulla riforma dell'imposizione locale in Italia*, Roma, Carocci, 2016.

Sul primo aspetto l'analisi precedente dà segnali precisi sul *gap* da colmare poichè confronta le entrate storiche (capacità fiscale) con la spesa storica integrata (in riduzione) anche dal criterio del "costo efficiente". A soccorrere nel presunto percorso di transizione verso l'equilibrio finanziario, l'onere di colmare il deficit dovrebbe quindi ricadere sul ruolo delle economie di scala. Per l'erogazione di alcuni servizi, queste certamente avranno un ruolo più rilevante nella dimensione metropolitana rispetto all'esperienza storica a prevalente dimensione comunale. Ciononostante anche in questo caso lo scetticismo (augurabilmente non sul segno ma sulla dimensione della

correzione) è più che motivato non fosse altro perchè una parte non secondaria delle funzioni viene ereditata direttamente dalle Provincie – che quanto a scala – è esattamente coincidente. In altri termini sembra altamente improbabile che l’espedito di attribuire più funzioni senza accompagnarle a più risorse, per il solo fatto di aver varato una “riforma istituzionale” faccia il miracolo di assicurare il fabbisogno grazie al “ruotino di scorta” delle economie di scala. Un ridisegno dei poteri fiscali delle Aree metropolitane è quindi necessario, sgombrando anche il terreno dalla demagogia sul “tesoretto” riveniente dall’eliminazione di consigli e consiglieri provinciali, che certo non basterà alla bisogna.

3. CITTÀ METROPOLITANE? UNA SCOMMESSA DA VINCERE

Manca anzitutto una consolidata tradizione italiana. Non certo di urbanistica, ma di gestione della questione urbana a scala adeguata: siamo dei cocciuti principianti, la nazione dei cento campanili – il nostro vanto – quella delle autonomie – locali – che, a dimensione regionale, sono più che una delusione, una vera disgrazia.

La dimensione metropolitana, fatta e disegnata per decreto senza troppa fantasia, ha qualcosa di improbabile e velleitario; ma non è il caso di porre limiti alla provvidenza. Molto, se non tutto, dipenderà dagli esiti del rapporto geneticamente conflittuale tra Città metropolitana e Regione e dalla capacità (molto condizionata da quel rapporto) di elaborare e realizzare di conseguenza seri piani strategici (come previsto nella legge istitutiva). Dei piani che si raccordino con la storia profonda e – in casi estremi – capaci di recidere nodi essenziali e così cambiare drasticamente direzione alla storia contemporanea di quelle aree.

La sfida maggiore oggi investe due Aree metropolitane: Napoli e Palermo, due mondi “a parte” che da anni veleggiano a ritroso, due capitali di regioni essenziali del Paese; quella siciliana, un quasi stato istituito con legge costituzionale e che, in virtù di ciò, vive il paradosso di non essere toccata necessariamente dalla problematica della Città metropolitane appena istituita. L’altra, quella campana dominata da una realtà urbana di enormi potenzialità. Napoli unica realtà in Italia con Milano e Roma “naturalmente metropolitana”, è

protagonista di molte attese andate deluse, di uno svuotamento progressivo e degradante che la condanna ad un lento declino fattosi inquietante dalla fatidica data del terremoto del 1980. Due emergenze sociali, economiche e culturali che condizioneranno che lo si voglia o no il futuro del sistema Italia.

Leggere il sedicente documento di piano strategico prodotto per l'Area metropolitana di Napoli è un esercizio ingrato, un tributo da pagare al burocrate; un prudente deserto di idee frutto di non-scelte costruito attorno ad obiettivi che rispondono prudenzialmente ai luoghi comuni politicamente corretti secondo gli standard comunitari: sostanzialmente, l'annuncio di resa incondizionata al destino cinico e baro.

Certo si dirà, quel piano strategico è il degno frutto di una mente politica condizionante, improvvidamente legittimata da un articolo della legge istitutiva. Un vertice che, nel caso specifico, rappresenta ora, dopo il recente responso elettorale, un misero 10% degli elettori dell'area (e meno del 20% di quelli di Napoli stessa). Purtroppo, al momento, quello è il piano che, se non cambieranno vertici e cervelli, dovrà essere messo in attuazione.

Un piano alternativo esiste, bello e pronto dal 1903, partorito dalla minuziosa analisi di ricerca e dalla competente capacità di proposta non di improbabili politici ma di una mente attrezzata per Napoli, per il Sud e per l'Italia: quella di Francesco Saverio Nitti. Un piano incredibilmente attuale, ovviamente da rivisitare con competenza e fantasia, per ricondurlo agevolmente a indossare i panni di categorie oggi in voga per corrispondere a stucchevoli ritualità (una per tutte "Industria 4.0"). La visione nittiana, piena di fertili suggestioni propone coraggiosamente sfide che, ancor oggi è necessario, non solo possibile, raccogliere e che rimetterebbero Napoli sulla frontiera delle strategie nazionali, cosa della quale il Paese ha estremo bisogno.

Rimettere al centro dell'attenzione quelle idee consentirebbe di aggiornare e definire la "missione" di una autentica "Grande Napoli". A partire dalla liquidazione del supplizio della "corona di spine" (la dimensione, metropolitana della "più Grande Napoli", guardava già allora a Londra!) per continuare con la riproposizione (dopo decenni!) della centralità della questione energetica e

l'individuazione, oggi più possibile di ieri, di fondamentali fattori di attrazione in aree a gestione speciale (ZES) sia di iniziative dall'esterno che di fertilizzazione interna (l'"Industria 4.0" evocata delle "stupide" sigle in voga).

Il modello nittiano della "Grande Napoli", attualissimo, offre una visione perfettamente aggiornabile alle esigenze attuali di sostenibilità ambientale e tecnologica.

Tutt'altro che localistico, è connaturato al Sud e al suo potenziale fattore trainante.

Esso marcia sui binari di una possibile rivoluzione nella produzione e nell'uso dell'energia rinnovabile (quella della terra *in primis* nel caso specifico) che espandendosi a macchia d'olio (quindi in continuità e non a macchia di leopardo) pervaderebbe anzitutto l'Area metropolitana. La riconversione energetica abbinata ad una coerente strategia logistica e fiscale fornisce la chiave di volta per un *piano strategico smart*, capace di attrarre risorse e avviare quella re-industrializzazione della manifattura di frontiera eco-sostenibile ad alta intensità di ricerca e di capitale umano che va in parallelo alla essenziale contestuale rigenerazione urbana.

Riprendere una sfida lanciata nel 1903 non è attardarsi è, al contrario, scusarsi e colmare il ritardo.

A tal fine la Città metropolitana dovrebbe attivarsi in tempi estremamente ridotti: cosa possibile sul piano tecnico. Più problematico, invece, scommettere sulla capacità e volontà del brutto anatroccolo di diventare un cigno.

La statistica per i Sistemi Locali

di Luigi D'Ambra*, Sergio Scippacercola*

1. INTRODUZIONE

I Sistemi Locali del Lavoro sono aggregazioni di comuni che identificano mercati del lavoro omogenei. Non ci sono vincoli amministrativi. Un sistema locale può essere formato da comuni appartenenti a province o regioni diverse. Descrivono il perimetro dei luoghi in cui si concentra l'attività quotidiana delle persone, disegnato sulla base degli spostamenti per raggiungere la sede di lavoro. I Sistemi Locali del Lavoro sono individuati a partire dall'informazione sul pendolarismo (spostamenti dei componenti familiari tra comuni per motivi di lavoro). I Sistemi Locali rappresentano luoghi in cui la popolazione risiede e lavora, dove produce e consuma e indirettamente tende a esercitare la maggior parte delle proprie relazioni sociali ed economiche.

Il territorio del sistema d'impresa e di popolazione ad esso collegato risulta delineato come un "mercato" locale del lavoro, rappresentando un territorio entro cui si realizza quella **contiguità** tra popolazione e imprese che insieme alle altre attività quotidiane *danno forma ad un territorio identificabile sia nel tempo che nello spazio*, con il vincolo dell'accessibilità reciproca tra luoghi di residenza e luoghi di lavoro (Sforzi, 1987).

I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) costituirebbero la risposta statistica alle teorie economiche sulla segmentazione del mercato del lavoro sviluppatesi a partire dagli anni '70. Riflettono l'organizzazione spontanea delle scelte e delle azioni dei soggetti. Permettono di osservare il paese reale nelle sue differenze e nelle sue particolarità, identificando le aree omogenee in cui gravitano e si addensano le attività e le relazioni sociali ed economiche.

* Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Si tratta di un nuovo territorio a geometria variabile per la definizione dei mercati di lavoro. I principali SLL sono per i settori: turismo – sanità – trasporti – manifatturieri – produzione – alimentazione – sfruttamento energetico – rifiuti.

Da un punto di vista tecnico i SLL sono regioni funzionali costruite tramite aggregazione di due o più comuni, massimizzando la loro interazione. (ISTAT, 2014). Per regioni funzionali di solito si intendono le zone organizzate da relazioni funzionali orizzontali (flussi, interazioni) che sono massimizzati all'interno di una regione e minimizzati attraverso i suoi confini, in modo che siano rispettati i principi di coerenza interna e di separazione esterna rispetto alle interazioni spaziali (Smart, 1974; Karlsson et al., 2006; Farmer et al., 2011; Klapka et al., 2013).

I criteri base per individuare un SLL sono: **l'auto-contenimento, l'integrazione e la durata nel tempo.**

1. **L'auto-contenimento** è il luogo dove si concentrano attività produttive e servizi in quantità tali da offrire opportunità di lavoro e residenziali alla maggior parte della popolazione che vi è insediata. L'auto-contenimento considerato dal lato della domanda, è il *rapporto fra gli occupati che risiedono e lavorano all'interno del sistema locale e gli occupati che lavorano all'interno del sistema locale*; l'auto-contenimento, considerato, invece, dal lato dell'offerta, è il *rapporto fra gli occupati che risiedono e lavorano all'interno del sistema locale e gli occupati che risiedono nel sistema locale* (che si spostano giornalmente per ragioni di lavoro all'interno o al di fuori del sistema locale).
2. **L'integrazione** tra le diverse componenti del sistema, e in particolare fra gli attori pubblici e privati, nella fase di gestione, e della elaborazione progettuale.
3. La **durata nel tempo del sistema locale** (Pumain, 2004).

La Tab. 1, inoltre, riporta i principi comuni armonizzati a livello europeo per caratterizzare i SLL proposti nel 1993 da EUROSTAT.

Tab. 1. *Principi raccomandati per l'armonizzazione a livello europeo*

Principio	Descrizione
Scopo	Ciascun SLL rappresenta un mercato del lavoro
Rilevanza	I SLL permettono di diffondere informazione statistica affidabile e confrontabile
Completezza	I SLL sono una partizione dell'intero territorio nazionale
Contiguità	Ciascun SLL è costituito da un insieme di comuni
Autonomia	I SLL massimizzano l'auto-contenimento
Omogeneità	I SLL non sono troppo estesi territorialmente o troppo numerosi in termini di occupati
Coerenza	Ciascun SLL è costituito da un insieme di comuni non frazionati
Conformità	I SLL possono rispettare i confini amministrativi
Flessibilità	Il metodo per la creazione dei SLL deve essere performante in regioni con caratteri diversi

Fonte: EUROSTAT, 1993.

2. BREVE STORIA DEI SISTEMI LOCALI

La regionalizzazione del territorio italiano è iniziata intorno alla metà degli anni Settanta dietro l'impulso delle Regioni ed era stata alimentata dagli studi condotti (nelle singole Regioni) per l'individuazione dei comprensori di programmazione socio-economica.

L'idea di introdurre nel Censimento della popolazione un quesito sugli spostamenti giornalieri (per motivi di studio e di lavoro) è stata attuata per la prima volta in occasione dell'11° Censimento generale della popolazione del 1971. Nel Censimento ISTAT della popolazione di quell'anno fu inserito nel foglio di famiglia un quesito sugli spostamenti giornalieri (per motivi di studio e lavoro).

In precedenza erano state avanzate proposte di regionalizzazione del territorio italiano ma nessuna proposta derivava da un'interpretazione del rapporto che intercorre fra gruppi umani e territorio, al tempo stesso si notava che era il lavoro a orientare tali

comportamenti, a dare forma territoriale al SLL, e a recare il contributo principale al riconoscimento dei suoi confini. Di qui la significatività a usare gli spostamenti giornalieri per motivi di lavoro come variabile per l'identificazione dei SLL.

La prima volta effettiva è stata nel 1986, quando sulla base dei dati di Censimento del 1981 l'ISTAT produsse uno studio sull'argomento. Negli anni '90, i mercati locali del lavoro sono stati presi a riferimento per la localizzazione e il monitoraggio della politica di sviluppo di comunitaria e nazionale (legge 144/1999).

I Sistemi Locali del Lavoro e distretti industriali più recenti sono stati individuati con i Censimenti del 1991. Si intende come *distretto industriale* un modello di sviluppo che si basa sulla piccola e media impresa, concentrata su territori definiti e circoscritti e caratterizzata da "ispessimento delle relazioni interindustriali, sociali e istituzionali" (Becattini, 2000).

Nel questionario del Censimento 2001, vi è un'intera sezione strutturata in una serie di quesiti concernenti:

- 1) l'indicazione se si reca, e da quale alloggio parte, per andare giornalmente al luogo abituale di lavoro o studio;
- 2) se rientra giornalmente dal luogo di studio o lavoro nel suo attuale alloggio;
- 3) in caso di risposta affermativa, si chiede di indicare la denominazione e l'indirizzo preciso del luogo di studio o lavoro; il tempo impiegato per recarsi da casa al luogo di studio o lavoro; il mezzo di trasporto utilizzato per compiere il tratto più lungo (in termini di distanza) del tragitto casa/luogo di studio o di lavoro.

Il quesito sul pendolarismo può essere elaborato considerando, insieme, il comune di residenza (origine) e il comune dove si svolge l'attività lavorativa (destinazione).

Nel decennio successivo, è cresciuta l'attenzione per la delimitazione delle aree urbane, viste come luoghi potenziali di innovazione e crescita (Nordregio, 2004; OCSE, 2012). In questa direzione si è mossa la programmazione comunitaria 2014-2020, che ha previsto una strategia territoriale articolata su tre tipologie di aree (Città metropolitane, città medie e aree interne), in parte concordate localmente, a partire, da linee guida comuni fissate a scala nazionale (Barca, 2012). L'informazione elementare del Censimento della

popolazione è stata sottoposta a procedimenti statistici di *cluster analysis*.

3. I DATI PER LO STUDIO DEL PENDOLARISMO

I dati per lo studio del fenomeno del pendolarismo sono alla base del riconoscimento dei Sistemi Locali. Ogni giorno, in Italia, esiste un movimento elevato di persone, infatti, circa la metà degli italiani si sposta da casa per raggiungere o la scuola o il posto di lavoro. Vanno a scuola circa 10 milioni di studenti e si spostano per lavoro circa 20 milioni di italiani. Dal Censimento del 2011 si può rilevare che, ogni giorno, il 45% delle persone usa l'auto, solo il 13% usa i mezzi pubblici (metro e bus) il 6,5 per cento usa una moto o una bici. Va a piedi circa il 35 per cento. I principali motivi di spostamento sistematici, variabili e occasionali sono riportati nella Tab. 2.

Tab. 2. *Principali motivi di spostamento*

Tipo di spostamento	Motivi
Sistematici	Lavoro, studio
Variabili	Sport, shopping, altro
Occasionali	Accompagnamento, cure, svago, visite a parenti o amici, altro

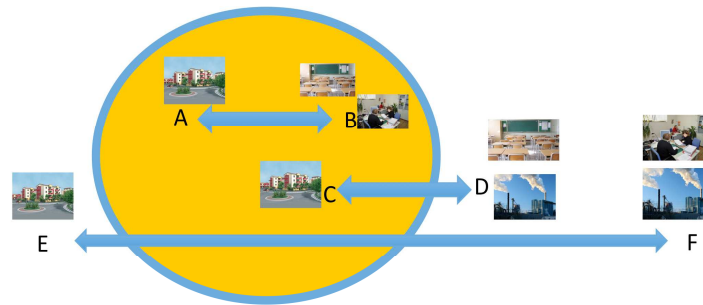
Se noi delimitiamo l'area di interesse (es. area nel cerchio di Fig. 1 in alto) rispetto al pendolarismo possiamo individuare tre distinte tipologie di spostamenti per lavoro:

- spostamenti interni all'area di studio (da A a B) cioè la casa e la destinazione sono all'interno dell'area;
- spostamenti da casa all'interno dell'area mentre la destinazione è esterna (da C a D);
- ed infine ci sono gli attraversamenti dell'area dovuti solo a flussi da casa a ufficio/scuola (da E a F).

La rilevazione di questi dati consente una schematizzazione e una sintesi dei flussi che si può realizzare con una matrice detta di Origine/Destinazione (O-D) dove sono riportati i dati relativi alla

numerosità degli spostamenti da A a B (es. 754), da C a D (138) e da E ad F (87) (Fig. 1).

Fig. 1. Schema dei tre tipi di flussi da casa a lavoro ed esempio di relativa matrice Origine/Destinazione



	A	B	C	D	E	F
A		754				
B						
C				138		
D						
E						87
F						

In tutte le indagini O-D si procede mediante *campionatura* statistica. L'ISTAT fornisce i dati sul numero di persone che si spostano tra comuni – o all'interno dello stesso comune – classificate, oltre che per il motivo dello spostamento, per il sesso, il mezzo di trasporto utilizzato, la fascia oraria di partenza e la durata del tragitto. Attraverso la matrice O-D si può ad esempio conoscere quali sono le località attrattive rispetto a tutte le altre località. Difficile raccogliere informazioni sul pendolarismo giornaliero; difficile è la scelta del migliore algoritmo di regionalizzazione; variabile è il valore di soglia per l'autocontenimento.

La matrice censuaria ISTAT riguarda la sola mobilità "sistemica" cioè *casa-lavoro* e *casa-studio* e risulta non sufficiente

per conoscere in dettaglio la distribuzione temporale degli spostamenti nell'arco della giornata (solo 4 fasce orarie).

Per quanto riguarda la distribuzione spaziale, generalmente il livello di dettaglio è inadeguato all'obiettivo dello studio in quanto le origini e le destinazioni degli spostamenti sono specificate a livello comunale e solo raramente per zone di Censimento, in particolare per quel che riguarda le destinazioni (Ancora *et al.*, 2008).

I dati utilizzati fino a qualche tempo fa per lo studio del pendolarismo e dei SLL sono stati i dati del Censimento (una specifica domanda) e alcune analisi campionarie.

Con l'avvento dei Data Warehouse⁹ è stato possibile utilizzare più Censimenti per confronti retrospettivi e previsionali con la tecnica del Data Mining¹⁰. Recentemente anche il Data Mining è stato assorbito dalle nuove tecniche dei Big Data¹¹ e della Data Science. Usare i Big Data è un approccio multidisciplinare il cui scopo è sviluppare metodi appropriati finalizzati a conoscenza, previsione e supporto alle decisioni in realtà di crescente complessità caratterizzate appunto dalla disponibilità di masse di dati di diversa natura (numeri, simboli, testi, immagini, dati relazionali ecc.) provenienti dalle fonti più disparate (*social network*).

In futuro si potrebbero usare sempre di più le interrogazioni di Internet come informazioni ausiliarie (Google trends) e si suggerisce di usare come dati le tracce generate da cellulari GSM, GPS per

⁹I Data Warehouse sono Data base contenenti informazioni di tipo storico, cioè conservano informazioni di molti anni ad esempio dati di molti Censimenti.

¹⁰Tale tecnica consente di ottenere agevolmente schemi riassuntivi di dati incrociando più data base.

¹¹I Big Data sono un sistema che utilizza: una varietà dei dati (strutturati e non strutturati) e fonti (interne ed esterne). Ad esempio, si possono considerare tutti i dati relativi alle tracce rilevate dai tutor, ai biglietti oblitterati, alle spedizioni di materiali, ai transiti in telepass, etc.; un'augmentata velocità di generazione, raccolta, aggiornamento ed elaborazione dei dati (in tempo reale, in streaming, dati "tracciati"); un crescente volume dei dati stessi".

individuare i bacini oggetto di movimento che possono essere utilizzati per individuare i SLL.

I Big Data, Il Data Mining, la Statistica, la Matematica, la Scienza del computer, i Data Warehouse, l'Intelligenza artificiale, le reti neurali sono tutte confluite in un nuovo paradigma che prende il nome di Data Science con forte connotato statistico e si spera che tale nascente Scienza sarà determinante per un migliore studio del pendolarismo.

4. METODI PER LA INDIVIDUAZIONE DEI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO

Fino ad oggi sono stati utilizzati alcuni algoritmi per individuare i SLL. I principali metodi detti *single-step* sono:

- 1) il metodo INTRAMAX che usa tabelle di origine/destinazione per un clustering gerarchico (Masser& Brown, 1975) e tiene conto delle interazioni tra le origini e le destinazioni;
- 2) il metodo MFPT (che utilizza l'analisi delle catene di Markov);
- 3) il metodo IPFP (che impiega una procedura di aggiustamento proporzionale iterativo);
- 4) il metodo FACTOR (che usa l'analisi fattoriale).

La maggior parte dei metodi citati forniscono risultati soddisfacenti quando sono utilizzati per **scopi esplorativi**, cioè per orientare l'interpretazione della configurazione dei SLL generata dagli spostamenti giornalieri di popolazione. Esistono anche procedure *multi-step*, che utilizzano le informazioni contenute nella tabella dei dati insieme a regole decisionali complesse.

L'algoritmo di regionalizzazione adottato per l'identificazione dei SLL dall'ISTAT appartiene alla famiglia dei metodi *multi-step*. L'algoritmo di regionalizzazione è costituito da 4 fasi principali ed una quinta, opzionale, cosiddetta calibratura fine.

Le quattro fasi sono:

- 1) individuazione delle località potenziali che concentrano posti di lavoro;
- 2) consolidamento delle località che concentrano posti di lavoro;
- 3) estensione delle località che concentrano posti di lavoro in proto-sistemi locali;

4) identificazione dei SLL.

Ai fini dell'individuazione delle località potenziali che concentrano posti di lavoro, per ciascun comune vengono calcolate due funzioni:

1) La funzione di **centralità**: data dal rapporto fra la somma dei trasferimenti in entrata verso la località *i*-*ma* rapportata alla somma dei trasferimenti in uscita dalla località *i*-*ma*. Questo rapporto aumenta se aumentano i flussi in entrata o diminuiscono i flussi in uscita per cui la centralità del comune *i* è maggiore.

2) La funzione di **auto-contenimento**: cioè il rapporto tra coloro che risiedono e lavorano in una località *i* e tutti coloro che risiedono nella stessa località, quindi questo indice ci dà la quota di residenti che hanno trovato lavoro *in loco*. Un'area *autocontenuta* è dove la maggior parte della popolazione residente può trovare lavoro senza cambiare il proprio luogo di residenza.

In altri termini la *domanda* e l'*offerta* tendono a incontrarsi rispetto all'area su cui si estendono, poiché la maggior parte della popolazione residente lavora in essa e i datori di lavoro reclutano i lavoratori dalle località in cui si trovano le imprese.

Calcolate le due funzioni, tutte le località (comuni) vengono disposte gerarchicamente partendo da quelle con i valori di centralità e auto-contenimento maggiori fino a quelle con valori minori. Si considerano come potenziali località, quelle che occupano una posizione compresa entro le prime del 20% dell'ordinamento.

Le aree funzionali vengono sottoposte ad altri criteri soggettivi, per esempio se tali aree sono leggermente diverse dalle province già esistenti e potrebbe essere consigliabile modificare i confini delle aree ed adattarli ai confini amministrativi.

Inoltre, nell'algoritmo, dovrebbe esser inserita anche una matrice di contiguità. Per l'individuazione del SLL, risulta fondamentale la individuazione di una località centrale che rappresenta il polo di attrazione nei confronti delle restanti località subordinate. In genere il SLL prende il nome da questa località. Il criterio adottato per la scelta della località centrale è quella che risulta dalla numerosità di persone che vi si dirigono.

Infine, l'ISTAT ha pubblicato i nuovi SLL, calcolati sui dati del Censimento 2011. Tale nuovo algoritmo armonizzato a scala europea

presenta alcuni elementi innovativi. I SLL sono stati calcolati con un algoritmo, denominato EURO, che presenta un duplice vantaggio:

- 1) è armonizzato a scala europea e consente confronti territoriali fra tutti gli Stati membri,
- 2) è costruito in modo da garantire maggiore trasparenza dei diversi passaggi e maggiore affidabilità dei risultati.

In particolare, con il nuovo algoritmo si ottengono una minore incidenza di sistemi di piccole dimensioni e un innalzamento della consistenza delle relazioni interne rispetto al passato (ISTAT, 2014).

5. IL RUOLO DELLA STATISTICA PER I SISTEMI LOCALI

I SLL sono individuati a partire dall'informazione sul pendolarismo questo implica particolari metodologie statistiche di clusterizzazione che si possono sviluppare secondo vari approcci. L'informazione elementare del Censimento della popolazione è stata sottoposta a procedimenti statistici di *cluster analysis*.

Passiamo ora in breve rassegna i principali metodi statistici e informatici che possono essere utilizzati per l'individuazione dei SLL:

- Metodi deterministici/euristici
- Metodi stocastici
- Algoritmi genetici
- Algoritmi dalla teoria dei grafi
- Algoritmi di interazione spaziale
- Modelli bayesiani

5.1. *Metodi deterministici/euristici*

Il sistema locale francese (*zone d'emploi*) è definito come lo spazio geografico all'interno del quale la maggior parte della popolazione attiva vive e lavora e nel quale i "soggetti economici" trovano la maggior parte della mano d'opera a loro necessaria. *Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les*

établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'oeuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts”

Il metodo per la definizione iniziale delle *zone d'emploi* è fondato unicamente sul criterio degli spostamenti tra il comune di domicilio e il comune di lavoro e ha l'obiettivo di massimizzare l'integrazione interna delle aree definita tramite il tasso di stabilità ovvero il numero di occupati che vivono e lavorano nella zona rapportato al numero totale di occupati residenti.

L'algoritmo di classificazione è quello del legame minimo (*min_Link*) ovvero stabilisce una soglia sul valore della funzione di validità al di sotto della quale due località non possono essere aggregate. Lo scopo è di inibire la creazione di zone di grandi dimensioni. L'algoritmo permette di controllare *a priori* la contiguità delle aree inserendo la matrice di contiguità delle località territoriali elementari. L'algoritmo deterministico utilizzato dall'Insee per aggiornare i Sistemi Locali nel 2010 è stato implementato (Durieux, 2012) nell'applicativo ANABEL (Analyse Bilocalisée pour les Études Locales). Purtroppo il metodo ANABEL applicato sui dati del Censimento italiano del 2001 ha evidenziato alcune criticità:

- 1) l'algoritmo tende a creare molti SLL costituiti da un solo comune;
- 2) il metodo tende a formare *Enclave* cioè SLL all'interno di SLL;
- 3) sono imposte delle condizioni restrittive per superare i confini regionali;
- 4) le Aree metropolitane sono trattate separatamente;
- 5) il metodo viene applicato distintamente su ciascuna regione con parametri appropriati ai flussi presenti, con un controllo nazionale in caso di dubbi.

Questo metodo, inoltre, non garantisce la costruzione di aree che soddisfino livelli minimi di auto-contenimento, sia dal lato della domanda che dell'offerta. È il caso di progettare e sperimentare per il metodo ANABEL e per la realtà italiana, altri criteri quali legame medio, Ward, centroide, etc.

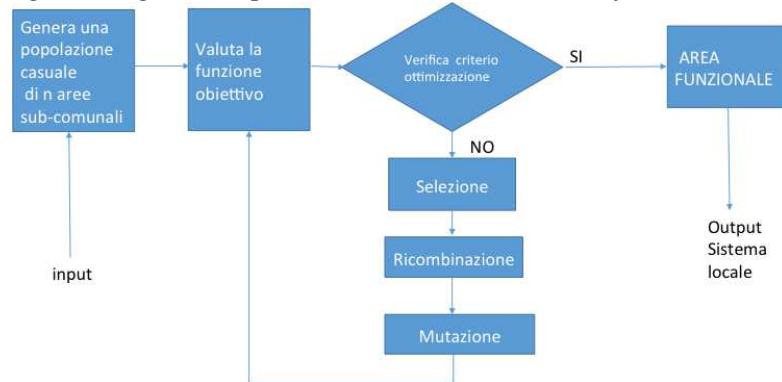
5.2. *Metodi stocastici*

Il numero di possibili partizioni è enorme. La ricerca di una buona partizione del territorio non può prevedere la possibilità di una enumerazione esaustiva dello spazio delle soluzioni. C'è la necessità di ricorrere a metodi euristici che traducano un problema estremamente complesso in un problema trattabile. L'Università di Alicante ha sviluppato un approccio "evolutivo" basato sugli algoritmi genetici per l'identificazione di aree funzionali (Flórez-Revuelta et al., 2008) che recentemente è stato migliorato per renderlo utilizzabile su larga scala (Martínez-Bernabeu *et al.*, 2012). L'approccio prevede la definizione di una funzione obiettivo da massimizzare attraverso una ricerca nello spazio delle soluzioni basata su modifiche di soluzioni possibili tramite operatori stocastici. La funzione obiettivo è espressa in termini di coesione all'interno del SLL; questa è sottoposta ad una serie di vincoli quali il raggiungimento di soglie minime sulla funzione di auto-contenimento, una soglia minima in termini di numero di occupati residenti.

5.3. *Algoritmi genetici*

L'idea alla base degli algoritmi genetici è quella di mimare l'evoluzione: si parte dalla generazione di una popolazione di soluzioni possibili, ogni soluzione viene tradotta in una stringa genetica che tramite gli operatori stocastici di incrocio (*cross-over*) e di mutazione è modificata dall'algoritmo per generare una nuova soluzione possibile (Fig. 2).

Fig. 2. Algoritmo genetico per l'individuazione di aree funzionali



La casualità degli operatori garantisce che l'algoritmo riesca a superare minimi sub ottimali e quindi permetta la ricerca dello spazio delle soluzioni in modo più esteso arrivando così all'ottimo assoluto. L'attrattiva di questo approccio è rappresentata dalla solidità teorica della ricerca di un massimo vincolato di una funzione obiettivo e dalla possibilità di confrontare le partizioni ottenute.

Esiste anche un approccio evolutivo mediante algoritmi genetici per la ricerca di aree funzionali. Tale procedura si basa sulla massimizzazione di una funzione di *fitness* che misura l'interazione aggregata intra-regione sotto vincoli di separazione inter-regionale. La delimitazione delle aree economiche funzionali, o aree di mercato, è un problema di grande rilevanza pratica, dal momento che la definizione dei gruppi funzionali come aree economiche in molti paesi è alla base della politica locale decisionale. Si tratta di un problema di ottimizzazione combinatoria definito come partizione di un dato insieme di unità spaziali indivisibili (che coprono un territorio) in regioni caratterizzate da essere (a) autonomo e (b) coesa, in termini di dati di interazione spaziale (flussi, relazioni). Generalmente, ogni regione deve raggiungere una dimensione, un auto-contenimento a livello minimo, e deve essere continua. In questo lavoro sono proposti una nuova serie di operatori di mutazione per garantire che tutti i vincoli siano rispettati durante l'operazione per migliorare l'efficienza dei gruppi da individuare (Florez-Revuelta, 2008).

5.4. Algoritmi dalla teoria dei grafi

Un grafo consiste in un insieme di nodi e un insieme di archi; due nodi sono vicini se sono collegati da un arco. Un grafo è connesso se da ogni nodo è possibile raggiungere ogni altro nodo attraverso un percorso.

La teoria dei grafi fornisce la struttura di una rete (linee di comunicazione), i *social network* (persone, relazioni/amicizie), le reti di informazione (*web sites, hyperlinks*), etc. È immediato associare ai dati del pendolarismo il concetto di rete: nel linguaggio di teoria dei grafi i singoli comuni sono nodi e le tratte del pendolarismo sono gli archi.

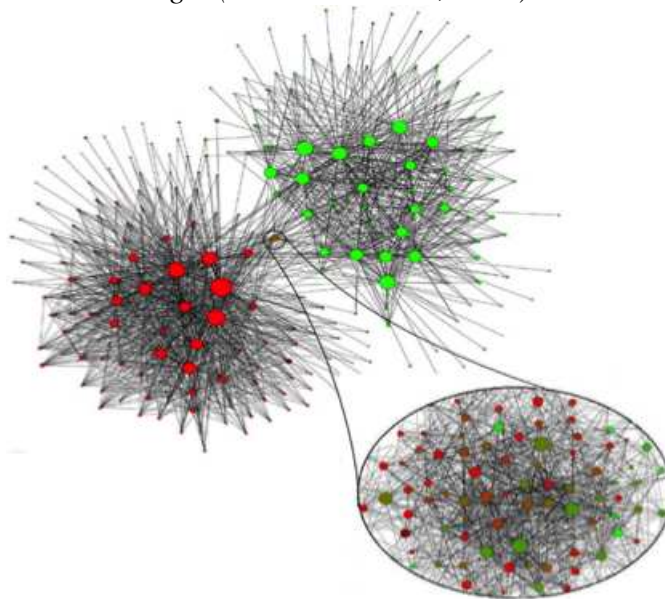
Ai nodi si possono associare segni (*input* o *output*), la forza del legame, il peso (il numero di spostamenti nella tratta di pendolarismo), la distanza (lunghezza del collegamento), etc. La teoria dei grafi distingue i grafi diretti (la relazione vale solo tra testa e coda dell'arco, ovvero esiste una direzione) e indiretti (la relazione vale in tutte e due le direzioni); la differenza è sostanziale sia in termini di modelli di formazione e di mantenimento della rete differenti (Handcock *et al.*, 2007), sia in termini di algoritmi. L'ISTAT diffonde i *file* delle matrici di contiguità tra i comuni italiani e tra le province italiane. L'ISTAT rilascia le matrici origine-destinazione delle distanze in metri e dei tempi di percorrenza in minuti tra tutti i comuni italiani.

La teoria dei grafi consente di identificare il numero ottimale di aree nelle quali suddividere il territorio, problema attualmente irrisolto con metodi classici. Nel fenomeno del pendolarismo i flussi hanno una direzione (dal comune di residenza al comune di destinazione) e, quindi, l'uso di grafi diretti; la funzione utilizzata per rappresentare la relazione tra due comuni è una media ponderata dei flussi in entrata e in uscita da una coppia di comuni e, quindi, l'uso di grafi indiretti. Il fenomeno del pendolarismo con le sue ipotesi di base (es. contiguità, densità, etc.) è l'aspetto più delicato della identificazione dei SLL tramite la teoria dei grafi; il rischio è di applicare algoritmi della teoria dei grafi in modo acritico e avulso dalla realtà territoriale.

Esiste una proposta di Farmer e Fotheringham (2011) applicata a dati dell'Irlanda con risultati soddisfacenti, la sua estensione ad altre realtà è da verificare. La proposta di Farmer e Fotheringham (2011) consiste nel suddividere il territorio nazionale in regioni amministrative per delineare le zone che sono ben collegate internamente e relativamente coese.

Uno dei metodi di maggior successo è basato sul concetto di **modularità**: la misura in cui vi sono collegamenti densi all'interno di regioni funzionali, ma solo connessioni deboli tra regioni funzionali. La proposta è di massimizzare la modularità di una rete di flussi di pendolarismo per produrre una identificazione di distretti omogenei. Ad esempio, l'algoritmo di Blondel *et al.* è un algoritmo euristico efficiente per estrarre la struttura di reti di grandi dimensioni. È stato usato per identificare *cluster* di gruppi aventi un linguaggio comune che usano telefonia mobile (Fig. 3) (Blondel *et al.*, 2008).

Fig. 3. Rete di comunità estratta mediante tracciamenti di rete con telefoni mobili in Belgio (da Blondel *et al.*, 2008)



5.5. Algoritmi di interazione spaziale

La proposta di Roy e Thill (2004) tende a spiegare la matrice di pendolarismo Origine-Destinazione basandosi su modelli con interazioni spaziali (modelli gravitazionali). L'interazione spaziale è il processo mediante il quale le entità in diversi punti dello spazio fisico sono in qualche relazione (domanda/offerta, spostamenti). Le entità possono essere persone fisiche o giuridiche e le scelte possono includere alloggio, lavoro, quantità di produzione, esportazioni, importazioni, contatti, scuole, centri commerciali e centri di attività. L'Autore passa in rassegna i modelli di interazione spaziale più utilizzati dal modello gravitazionale alla teoria dell'informazione suggerendo strumenti classici della fisica in un contesto statistico spaziale. Una procedura per individuare distretti industriali anche con dati di fonti diverse rispetto a quelle censuarie è di considerare strumenti statistici di autocorrelazione e di *clustering* spaziale.

5.6. Metodi bayesiani

Chakraborty *et al.* (2013) propongono l'utilizzo di modelli *bayesiani* per la determinazione dei SLL. Il processo di determinazione è diviso in due parti: nel primo passo si modellizzano i dati individuali del pendolarismo (con la possibilità di includere variabili di origine e destinazione, rappresentanti la struttura spaziale). Nel secondo passo si definisce una funzione di utilità rispetto alla *performance* di una partizione e tramite campioni a posteriori si ottiene una distribuzione a posteriori dell'utilità di ciascun SLL. Tale funzione dà maggiore rilevanza alla concentrazione di occupati che vivono e lavorano nell'area e penalizza aree con pochi comuni. Questa modellizzazione permette la stima di inferenze a posteriori sulla matrice del pendolarismo.

Recentemente Pauli *et al.* (2015) propongono una tecnica di *clustering* basata sulle reti di relazioni tra i comuni e la loro posizione nello spazio geografico. Il modello si basa su coordinate geografiche e permette di ottenere un raggruppamento dei comuni sulla base dei flussi (tenendo conto delle dimensioni della

popolazione). Questa proposta è stata realizzata su un territorio circoscritto (Friuli-Venezia Giulia) e la sua validità, tuttavia, va sperimentata su scala nazionale.

Prospettive di sviluppo dell'informazione statistica per il governo locale

di Giorgio Alleva*

La varietà delle forme urbane che caratterizza il territorio nazionale è da sempre al centro dell'attenzione dell'Istituto Nazionale di Statistica. Utilizzando la geografia dei Sistemi Locali del Lavoro, il *Rapporto Annuale 2015* ha rivelato un Paese che, pur confermando le tradizionali differenze territoriali, presenta eterogeneità economiche, sociali, ambientali, culturali e paesaggistiche diffuse sull'intero territorio nazionale¹². L'importanza di analisi di questo tipo è legata all'esigenza di fornire informazioni sempre più dettagliate sui territori in cui si concentrano effettivamente le attività e le relazioni sociali ed economiche delle persone, descrivendo ambiti territoriali sempre più specifici, anche differenti da quelli tradizionali di carattere amministrativo. L'obiettivo è quello di dotare il governo locale di strumenti di supporto alle scelte degli amministratori e, allo stesso tempo, fornire un patrimonio conoscitivo disponibile a tutti i cittadini.

La produzione di statistiche a livello locale ha spesso scontato la mancanza di dati omogenei e tempi lunghi nel recupero delle informazioni. Tradizionalmente, infatti, i dati censuari hanno costituito la fonte principale per ricavare informazioni sui territori. D'altra parte, le indagini campionarie consentono la stima dei fenomeni solamente per domini territoriali aggregati. Lo sviluppo delle nuove tecnologie e la digitalizzazione dei dati amministrativi ha però aumentato la possibilità di disporre di informazioni con un elevato dettaglio territoriale rispetto a quanto fosse possibile in passato. L'integrazione delle diverse fonti amministrative disponibili ha così permesso notevoli passi avanti nella definizione di indicatori e analisi utili per il governo locale. Un esempio è fornito dal progetto ARCHIMEDE (il Progetto Archivio Integrato di Microdati

*Presidente ISTAT.

¹²ISTAT, *Rapporto Annuale 2015. La situazione del Paese*, disponibile sul sito: <http://www.istat.it/it/archivio/159350>.

Economici e Demografici), che, istituito nel 2013, ha consentito la produzione di collezioni di dati elementari di tipo longitudinale e *cross section*, utili alla ricerca sociale ed economica a livello locale, attraverso lo sfruttamento dei contenuti informativi tratti da diverse fonti amministrative. Le basi di dati elementari realizzate nell'ambito del progetto costituiscono la base per costruire indicatori utili alla programmazione e alla valutazione di politiche a livello locale su temi importanti, quali ad esempio la stima della popolazione che insiste su un dato territorio o il monitoraggio dei flussi di pendolarismo¹³.

Allo stesso tempo, l'utilizzo delle nuove fonti, come i Big Data, potranno offrire nuove prospettive di misurazione per la statistica ufficiale anche a livello territoriale, con il vantaggio di poter disporre in futuro di dati più tempestivi. Già dal 2013 l'ISTAT ha cominciato a studiare la possibilità di integrare l'uso di dati anonimizzati di telefonia mobile nel processo statistico di stima di flussi di spostamento della popolazione tra i comuni, utilizzando i cosiddetti Call Data Record (CDR) forniti dalle compagnie telefoniche. L'ipotesi allo studio è che l'integrazione informativa realizzata considerando dati da sistema informativo statistico con i dati del traffico telefonico possa migliorare la qualità delle stime dei flussi intercomunali di popolazione e contribuire alla stima di informazioni dettagliate sulle diverse forme di pendolarismo¹⁴. La piena realizzazione di questo progetto richiede naturalmente del tempo; ci sono infatti problemi di diversa natura da affrontare: oltre a individuare le corrette metodologie statistiche per l'integrazione dei dati, c'è la necessità di individuare misure fisiche, logiche, organizzative e informatiche a supporto della sicurezza e

¹³ Si veda Garofalo G. (2014), *Il Progetto ARCHIMEDE. Obiettivi e risultati sperimentali*, Working Paper N. 9. Disponibile sul sito ISTAT: <http://www.istat.it/it/files/2014/11/TWP-n.-9-2014.pdf>.

¹⁴ Si veda Furletti B., Gabrielli L., Garofalo G., Giannotti F., Milli L., Nanni M., Pedreschi D., Vivio R. (2014), *Use of mobile phone data to estimate mobility flows. Measuring urban population and inter-city mobility using big data in an integrated approach*. Disponibile sul sito: http://www.sistan.it/fileadmin/Repository/Home/IMMAGINI/01_In__evidenzaSIS_Cagliari_2014.pdf.

confidenzialità di dati, che possono provenire, fra l'altro, da diversi *provider* telefonici.

Le prospettive di integrazione del sistema delle attuali statistiche economiche e demo-sociali con diverse fonti amministrative rese disponibili nel tempo e, nel futuro, con i Big Data, costituiscono la risposta migliore alla crescente domanda di informazione statistica che proviene dalle realtà locali. Questa logica è, del resto, alla base del processo di modernizzazione che l'ISTAT sta portando avanti in questi mesi. Essa si basa sul rafforzamento dell'integrazione delle informazioni disponibili e sulla costruzione di un sistema di registri statistici integrati. Uno dei risultati attesi dalla realizzazione di questo processo è la produzione di dati e strumenti di analisi e valutazione sui territori e sui comuni sempre più dettagliati. Il registro delle unità geografiche e territoriali che verrà realizzato in ISTAT rappresenterà uno dei "pilastri" del nuovo sistema dei registri. Individui, famiglie ed unità economiche saranno infatti geo-referenziati e sarà possibile, attraverso il sistema dei registri, arricchire l'informazione geografica con informazioni socio-economiche e ambientali di contesto. La costruzione del registro statistico territoriale si baserà in gran parte sull'Archivio nazionale dei numeri civici e delle strade urbane (ANNCSU), opportunamente geo-referenziati in modo da poter posizionare l'informazione nello spazio geografico. Va notato che su tale registro verrà poi basata la complessa organizzazione dei Censimenti permanenti. I tradizionali dati censuari a livello comunale e sub-comunale saranno infatti prodotti attraverso il massimo uso dell'informazione reperibile dalle fonti amministrative e il parallelo impiego di indagini campionarie. Queste ultime contribuiranno ad allargare il quadro conoscitivo su temi specifici, come ad esempio le informazioni ambientali raccolte dall'ISTAT attraverso le indagini annuali, per valutare le principali tematiche ambientali in ambito urbano e far luce, ad esempio, su nuovi fenomeni di mobilità urbana.

Tale modello offrirà in futuro l'opportunità di creare un sistema informativo a livello locale, capace di produrre informazioni statistiche puntuali e coerenti con lo sviluppo socio-economico di un territorio, arricchendo nel contempo l'offerta informativa disponibile: ad esempio, aumenterà la capacità di pianificazione delle

infrastrutture e dei servizi pubblici sul territorio, la possibilità di gestire aree soggette a potenziale congestione o di realizzare piani di intervento in aree soggette a particolari rischi ambientali. Mettere a confronto fonti differenti garantirà poi guadagni in termini di accuratezza, coerenza e completezza delle informazioni statistiche prodotte.

In futuro, le potenzialità del registro delle unità geografiche e territoriali saranno accresciute dall'integrazione delle informazioni amministrative con i Big Data, quando saranno disponibili dati sui traffici GPS, sui sensori autostradali o sarà possibile l'uso di immagini satellitari. Oltre a monitorare i flussi di traffico e garantire un maggiore monitoraggio dell'intensità degli spostamenti urbani, altri campi di applicazioni potranno essere la produzione di statistiche agricole o la creazione di indicatori sui traffici turistici dal lato della domanda. Probabilmente, come detto, l'utilizzo delle nuove fonti garantirà una maggiore tempestività nello studio di alcuni fenomeni.

L'integrazione delle diverse fonti offrirà dunque l'opportunità di produrre dati e strumenti di analisi e valutazione sulle diverse realtà territoriali con sempre maggiore dettaglio. Offrirà capacità di lettura non omogenee e chiavi di lettura complesse delle diverse realtà territoriali, andando oltre le tradizionali letture di confronto fra Nord e Sud.

La capacità di reazione e adattamento del sistema statistico nazionale alle esigenze dei governi locali passa però anche per la capacità dei decisori politici di tradurre in esigenze conoscitive i bisogni concreti dei cittadini. Il governo locale deve essere infatti in grado di raccogliere ed esprimere le esigenze conoscitive del territorio e farsi promotore della domanda di statistica che proviene dai cittadini. La statistica è spesso coinvolta nella fase di valutazione *ex post* dei risultati delle scelte politiche, mentre è forse meno coinvolta nella fase di programmazione degli obiettivi. Un maggior coinvolgimento della statistica ufficiale nella fase di programmazione delle politiche potrebbe migliorare la capacità di monitoraggio delle politiche e favorire l'attuazione delle politiche stesse, mettendo in luce rischi e potenzialità delle diverse strategie su strati diversi della popolazione e in diversi luoghi degli aggregati

urbani. È quindi necessario che lo sviluppo di nuovi strumenti di raccolta dati e di analisi proceda di pari passo con una maggiore collaborazione fra Amministrazioni locali e statistica ufficiale. Spesso il governo locale non dispone o non riesce a mobilitare competenze e infrastrutture necessarie a capitalizzare i dati di cui dispone. C'è quindi la necessità di migliorare, anche a livello tecnologico, la raccolta e lo scambio di informazioni e competenze fra le varie istituzioni.

Valorizzare le diversità e la ricchezza del nostro territorio è una delle sfide che attende la statistica ufficiale nel prossimo futuro. Il processo di modernizzazione che stiamo realizzando all'ISTAT ha le potenzialità per offrire un quadro integrato delle dimensioni sociale, economica ed ambientale nelle diverse realtà che caratterizzano gli ecosistemi urbani del nostro territorio.

La SVIMEZ, curatrice di questi «Quaderni»

- La SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno – è stata costituita a Roma il 2 dicembre 1946, ed ha lo scopo statutario di *«promuovere, nello spirito di una efficiente solidarietà nazionale e con visione unitaria, lo studio particolareggiato delle condizioni economiche del Mezzogiorno d'Italia, al fine di proporre concreti programmi di azione e di opere intesi a creare e a sviluppare nelle Regioni meridionali quelle attività industriali le quali meglio rispondano alle esigenze accertate»*.

- La SVIMEZ ha natura di associazione senza fini di lucro. Oltre al contributo annuo dei Soci, pur mantenendo la SVIMEZ natura di organismo privato, il suo bilancio riceve, in ragione di una riconosciuta “attività permeata di rilevanti riflessi pubblicistici”, un contributo pubblico, iscritto nel Bilancio dello Stato.

- L’Associazione è oggi presieduta dal prof. Adriano Giannola; la prof. Maria Teresa Salvemini è Vice Presidente. L’attuale Direttore è il dott. Riccardo Padovani, ne è Vice Direttore il dott. Giuseppe Provenzano.

- Consiglieri della SVIMEZ fino al 2018 sono stati eletti dagli Associati il dott. Ettore Artioli, l’ing. Paolo Baratta, il prof. Piero Barucci, il prof. Alessandro Bianchi, l’on. Gerardo Bianco, il prof. Pietro Busetta, il prof. Manin Carabba, il sen. Luigi Compagna, il sen. Romualdo Coviello, il cons. Paolo De Ioanna, il prof. Adriano Giannola, il prof. Antonio La Spina, il prof. Amedeo Lepore, il dott. Riccardo Padovani, il pres. Filippo Patroni Griffi, il prof. Guido Pellegrini, il prof. Federico Pica, la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, l’on. Giuseppe Soriero e il prof. Sergio Zoppi, mentre il cons. Sergio De Felice, l’avv. Maurizio Di Nicola, la dott.ssa Micaela Fanelli, il dott. Danilo Iervolino, il prof. Marco Musella, il prof. Mario Mustilli, la dott.ssa Paola Russo, l’avv. Claudio Michele Stefanazzi, la dott.ssa Maria Cristina Stimolo e l’on. Vincenzo Viti rappresentano nel Consiglio alcuni dei Soci Sostenitori dell’Associazione. Revisori dei conti – nominati dall’Assemblea – sono il prof. Michele Pisani, il prof. Lucio Potito e il rag. Andrea Zivillica.

La SVIMEZ è stata presieduta da insigni studiosi e personalità, quali nel tempo il sen. Rodolfo Morandi (1947-50); il prof. Francesco Giordani (1950-59); il sen. Giuseppe Paratore (1959-60); l'ing. Giuseppe Cenzato (1960-69); il prof. Pasquale Saraceno (già Segretario generale dal 1947 al 1959 e Presidente dal 1970 al 1991); l'avv. Massimo Annesi, Vice Presidente dal 1978 al 1991 e Presidente dal 1991 al marzo 2005; il dott. Nino Novacco dal 2005 al giugno 2010.

- Della SVIMEZ sono stati in passato Direttori il prof. Alessandro Molinari (1947-58); il dott. Nino Novacco (f.f., come Segretario Generale 1959-63); il prof. Gian Giacomo dell'Angelo (1965-80); il dott. Salvatore Cafiero (1982-98). Ne sono stati invece Consiglieri, personalità quali il prof. Francesco Compagna (1964-75); il prof. Epicarmo Corbino (1960-65); il prof. Giuseppe Di Nardi (1983-89); il prof. Augusto Graziani (1965-71); il prof. Giovanni Marongiu (1968-77 e 1986-93); il dott. Donato Menichella (1947-80); il prof. Claudio Napoleoni (1967-71); il prof. Paul N. Rosenstein Rodan (1954-1982); il prof. Manlio Rossi-Doria (1948-49 e 1960-80); il prof. Paolo Sylos Labini (1986-2005); il prof. Gabriele Pescatore (1955-2007); il prof. Jan Timbergen (1954-1968), ed altri qualificati studiosi ed esponenti della cultura, dell'economia e del meridionalismo.

- L'attività della SVIMEZ si svolge su due linee fondamentali.

La prima linea è costituita dall'analisi sistematica e articolata sia della struttura e dell'evoluzione dell'economia del Mezzogiorno, sia dell'assetto giuridico e organizzativo delle politiche per lo sviluppo nell'area «debole» del Paese, con particolare attenzione alla collocazione dell'Italia nell'Ue e alle ripercussioni che la progressiva integrazione internazionale dell'economia determina sulle prospettive di sviluppo della macro-regione meridionale.

La seconda linea di attività è costituita dallo svolgimento di iniziative di ricerca sui principali e più significativi aspetti della storica ma perdurante «questione meridionale», finalizzate sia ad esigenze conoscitive e analitiche sia alla definizione di elementi e criteri utili all'orientamento degli interventi di politica economica, a livello sia nazionale che regionale.

- Dal 1987, con l'Editore il Mulino, la SVIMEZ pubblica le

trimestrali «Rivista economica del Mezzogiorno» e «Rivista giuridica del Mezzogiorno» oggi dirette, rispettivamente, dal dott. Riccardo Padovani e dal prof. Manin Carabba, e una collana di volumi, tra i quali il *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* (iniziativa che risale al 1974), pubblicazione annuale generalmente accompagnata da considerazioni e proposte su politiche ed interventi.

Tra le pubblicazioni figurano appunto anche i «Quaderni SVIMEZ», che ospitano documenti prevalentemente monografici, su temi di attualità in materia di politiche per lo «sviluppo» e per la «coesione» nazionale, nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo, resoconti di dibattiti pubblici, testi di Audizioni di suoi dirigenti davanti a Commissioni Parlamentari della Camera e del Senato della Repubblica, riflessioni su tematiche economiche meridionaliste. A partire dal 2012, nella veste di “numeri speciali”, i Quaderni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I Quaderni sono pubblicati anche in formato *ebook*, e consultabili sul sito *internet* www.svimez.it.

- La SVIMEZ ha sede in Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma, ed i suoi recapiti sono: Tel. 06.478501, Fax 06.47850850, *e-mail*: svimez@svimez.it. Il sito www.svimez.it offre informazioni e notizie sull'organizzazione, sul funzionamento e sulle attività e iniziative dell'Associazione.

Elenco dei «Quaderni SVIMEZ»*

1. **Strategie e politiche per la «coesione» dell'Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino NOVACCO, Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell'Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino NOVACCO, ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi «opportunità per l'Italia».** I temi della «coesione nazionale» ed i giudizi del Presidente C. A. CIAMPI, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud – macro-regione 'debole' del Paese – con le aree 'forti' dell'Italia e dell'Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino NOVACCO, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul «Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del «Quaderno» n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul «Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D'ANTONIO e Margherita SCARLATO, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su «Federalismo e Mezzogiorno» (22 febbraio 2007),** dicembre 2007, 180 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le regioni del Mezzogiorno,** dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul «Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su «Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno» (22 marzo 2007),** gennaio 2008, 160 p.
15. **Seminario giuridico su «Un nuovo ciclo di concertazione? Mezzogiorno, politiche sociali e politica dei redditi» (18 luglio 2007),** aprile 2008, 82 p.
16. **Passato, presente e futuro del «dualismo» Nord/Sud.** Una sintesi di Nino NOVACCO, offerta all'Italia del 2008, come aiuto a capire, a riflettere, a decidere, luglio 2008, 25 p.
17. **Dibattito sul «Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2008, 76 p.
18. **Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione.** Interventi in occasione del Convegno tenutosi a Palermo il 7 novembre 2008 per iniziativa della SVIMEZ, aprile 2009, 96 p.
19. **Seminario giuridico su «La questione dei rifiuti in Campania» (10 giugno 2008),** aprile 2009, 87 p.
20. **Seminario giuridico su «Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità» (4 dicembre 2008),** maggio 2009, 89 p.
21. **Il federalismo fiscale – «Schede tecniche e Parole chiave»,** luglio 2009, 198 p.
22. **Dibattito sul «Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2009, 76 p.
23. **Bibliografia di scritti e di testi di Nino Novacco sul Mezzogiorno e lo sviluppo (1950-2009),** marzo 2010, 138 p.

24. **Dopo il Rapporto SVIMEZ 2009: una riflessione sulle condizioni per rilanciare la politica di sviluppo per il Sud**, aprile 2010, 115 p.
25. **Seminario giuridico su “I Fondi strutturali e il Mezzogiorno dopo il Trattato di Lisbona” (12 aprile 2010)**, 28 giugno 2010, 57 p.
26. **“Agenzia per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno”. Gruppo di lavoro SVIMEZ, per la definizione di una proposta operativa**, luglio 2010, 27 p.
27. **Dibattito sul «Rapporto 2010 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, gennaio 2011, 117 p.
28. **Il Mezzogiorno “Frontiera” di un nuovo sviluppo del Paese**, maggio 2011, 115 p.
29. **La Calabria nel confronto tra Nord e Sud a 150 anni dall’unità d’Italia**, ottobre 2011, 58 p.
30. **Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni**, dicembre 2011, 293 p.
31. **Nord e Sud a 150 anni dall’Unità d’Italia (Numero speciale)**, marzo 2012, 829 p.
32. **Dibattito sul «Rapporto 2011 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, aprile 2012, 96 p.
33. **Piccolo codice del federalismo**, a cura di Manin CARABBA e Agnese CLARONI, ottobre 2012, 479 p.
34. **La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano (Numero speciale)**, a cura di Amedeo LEPORE, ottobre 2012, 256 p.
35. **Dibattito sul «Rapporto 2012 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, febbraio 2013, 107 p.
36. **Rapporto SVIMEZ su relazioni banca-impresa e ruolo dei Confidi nel Mezzogiorno. Mercato, regole e prospettive di sviluppo (Numero speciale)**, a cura di Stefano DELL’ATTI, Antonio LOPES, Giuseppe TUCCI, maggio 2013, 281 p.
37. **Rapporto sullo stato dell’economia della Basilicata e sulle prospettive di una ripresa sostenibile (Numero speciale)**, maggio 2013, 285 p.
38. **Manifestazione in onore di Nino Novacco. Eminente meridionalista (30 ottobre 1927-7 novembre 2011 (Numero speciale)**, novembre 2013, 113 p.
39. **Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria (Numero speciale)**, febbraio 2014, 88 p.
40. **Una «logica industriale» per la ripresa dello sviluppo del Sud e del Paese**. Dibattito sul «Rapporto 2013 sull’economia del Mezzogiorno», marzo 2014, 104 p.
41. **Il Rapporto SVIMEZ 2013 in Sicilia. Una strategia di sviluppo nazionale a partire dal Mezzogiorno per uscire dall’emergenza economica e sociale (Numero disponibile solo on line sul sito www.svimez.it)**, aprile 2014.
42. **Presentazione del “Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria” (Numero disponibile solo on line sul sito www.svimez.it)**, settembre 2014, 133 p.
43. **La rivoluzione logistica (Numero speciale)**, di Ennio FORTE, novembre 2014, 134 p.
44. **La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell’archivio alla promozione della ricerca (Numero speciale)**, dicembre 2014, XXII-426 p.
45. **Mezzogiorno, Italia, Europa: strategie di sviluppo per uscire dalla crisi**. Dibattito sul «Rapporto 2014 sull’economia del Mezzogiorno», febbraio 2015, 83 p.
46. **Quale «visione» per la ripresa di una strategia nazionale di sviluppo?** Dibattito sul «Rapporto 2015 sull’economia del Mezzogiorno», febbraio 2016, 69 p.
47. **Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide (Numero speciale)**, a cura di Manin CARABBA, Riccardo PADOVANI e Laura POLVERARI, ottobre 2016, 180 p.

48. **I Sistemi Locali per il governo della Città metropolitana di Napoli**, a cura di Luigi D'AMBRA e PASQUALE SARNACCHIARO (Numero disponibile solo *on line* sul sito www.svimez.it), dicembre 2016, 110 p.

* I «*Quaderni SVIMEZ*» fanno seguito ai «*Quaderni di "Informazioni SVIMEZ"*», apparsi fino al n. 25, ed il cui elenco si trova sul sito www.svimez.it



SVIMEZ

Via di Porta Pinciana, 6
00187 Roma
Tel. 06 478501
Fax 06 47850850
e-mail: svimez@svimez.it

Responsabile dott. Riccardo Padovani, direttore della SVIMEZ.
Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 100 del 15 marzo 2004.

