



Università degli Studi di Napoli “Federico II”
Dipartimento di Ingegneria Idraulica ed Ambientale

DOTTORATO DI RICERCA IN
INGEGNERIA DELLE RETI CIVILI E DEI SISTEMI TERRITORIALI
XVIII CICLO
SEZIONE GOVERNO DEL TERRITORIO
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio

DALL’ATTREZZATURA ALL’ATTRATTORE
UNA PROCEDURA DI SUPPORTO
ALLA DEFINIZIONE DELLE ATTREZZATURE DI INTERESSE GENERALE NEI PIANI
URBANISTICI
NELL’OTTICA DEL MARKETING TERRITORIALE

Candidato
Flavia Atorino

Tutor
Prof. Ferruccio Ferrigni

Coordinatore
Prof. Domenico Pianese

Novembre 2005

SOMMARIO

Introduzione

Ragioni e risultati della ricerca

Parte prima: Le attrezzature di interesse generale

1. Le attrezzature di interesse generale nella pianificazione tradizionale

1.1. Le “zone F” del D. I. 1444/67 e gli esiti della loro attuazione

1.2. Le nuove esigenze

1.3. Le leggi regionali

2. Le nuove tendenze della pianificazione

2.1. La pianificazione delle attrezzature in Francia

2.2. Le attrezzature nei programmi complessi

2.3. Il Piano dei Servizi

Parte seconda: La competitività dei territori

3. Il ruolo dei servizi nel marketing territoriale

3.1. Il Marketing urbano strategico

3.2. Le fasi del piano operativo di marketing urbano esterno

4. Attrezzature e qualità della vita

4.1. Le origini e l'evoluzione del concetto di qualità della vita

4.2. Le ricerche sulla qualità della vita: metodi e problemi

5. Dalle attrezzature agli attrattori

5.1. La pianificazione strategica

5.2. Le attrezzature di interesse generale come fattori di competitività dei territori

Parte terza: Mission e strumenti di governo del territorio

6. Linee guida per la scelta delle attrezzature nei piani urbanistici

6.1. Dall'intuizione alla procedura

6.2. Il sistema di supporto alle decisioni proposto per la valutazione degli attrattori territoriali

7. Una simulazione applicativa

7.1. Il sistema territoriale

7.2. La fase preliminare

7.3. La procedura di valutazione

7.4. La *mission* vincente

8. Conclusioni e prospettive

Bibliografia

INTRODUZIONE

RAGIONI E RISULTATI DELLA RICERCA

Il presente lavoro è frutto dell'attività di ricerca svolta nei tre anni del Corso di Dottorato di Ricerca in Ingegneria delle Reti Civili e dei Sistemi Territoriali, XVIII ciclo, Sezione Governo del Territorio.

LE RAGIONI
DELLA RICERCA

Le ragioni che hanno portato ad affrontare il tema delle attrezzature di interesse generale (art. 2 del D.I. 1444/68) in relazione al contributo che esse offrono sia alla competitività dei territori sia alla qualità della vita nei contesti urbani, sono sostanzialmente due.

Da un lato si osserva che, sebbene quei servizi pubblici, che implicano scelte di uso del suolo e localizzazione di strutture fisiche, siano stati, a partire dalla metà dell'Ottocento con Howard, un tema centrale della pianificazione urbana, in Italia l'unica normativa in materia attualmente in vigore è il D.I. 1444/68.

Esso disciplina in dettaglio la previsione ed il dimensionamento delle attrezzature rivolte alla soddisfazione di bisogni primari, strettamente legati alla residenza, mentre trascura quelle destinate a funzioni di ordine superiore, limitandosi ad esprimere la opportunità di aggiungere spazi per le attrezzature e gli impianti di interesse generale, configurati, come zone omogenee F, riferibili alle esigenze di un ambito più vasto.

La carenza del legislatore non è casuale. Il D.M. 1444/68 viene redatto in un fase di rapida espansione urbana, conseguente ai processi di urbanizzazione e di industrializzazione, per rispondere alla necessità di assicurare ai nuovi quartieri residenziali una dotazione minima di servizi. L'impostazione del decreto è una derivazione diretta del movimento moderno in architettura, che riteneva di poter dare soluzione alle esigenze legate alla vita civile della società attraverso una risposta di tipo parametrico. Tale movimento si proponeva di trasferire sul territorio un modello politico ideale fondato sull'uguaglianza di tutti i cittadini, espressa dalla possibilità di accesso alla stessa quantità di servizi nel proprio ambito territoriale.

Il legislatore con il D.I. 1444/68 si limita a prevedere la necessità di localizzare genericamente le attrezzature di interesse generale nelle zone F - risultanti dalla ripartizione del territorio comunale in ambiti territoriali omogenei - individuando solo le tre categorie tipologiche: istruzione superiore all'obbligo, attrezzature sanitarie ed ospedaliere, parchi urbani e territoriali.

Gli attuali processi di trasformazione urbana si orientano, invece, sempre più verso il recupero della città consolidata, occupata in modo diversificato e polifunzionale, che impone la considerazione delle specificità dei diversi contesti. L'evoluzione e la frammentazione sociale comportano una diversificazione qualitativa oltre che quantitativa dei bisogni. L'attenzione si sposta, di conseguenza, dai servizi alla legati alla residenza verso i servizi a scala urbana o superiore.

Il quadro dei problemi, degli usi della città e delle attività è ben più ampio ed articolato di quello che caratterizzava il periodo in cui è stato introdotto il D.I. 1444/68, che mal si adatta alla nuova fase evolutiva della città: non fornisce indicazioni per la

determinazione di tipologie e dimensioni per le attrezzature di rango superiore, se non limitatamente a tre categorie (servizi sanitari, istruzione superiore all'obbligo e parchi urbani) ed a rapporti minimi di superficie per abitante, prescindendo dal contesto e dall'analisi della domanda.

Gli enti locali non riescono, quindi, con le sole risorse pubbliche e con il supporto normativo del decreto a far fronte alla nuova e crescente domanda di servizi.

Esito dell'applicazione del decreto nella prassi pianificatoria è stata la tendenza a privilegiare il momento dell'apposizione del vincolo alla effettiva realizzazione delle attrezzature necessarie agli insediamenti urbani.

Le conseguenze sono state la frequente mancata attuazione delle previsioni di piano relative alle zone F, con il proliferare delle cosiddette "zone bianche" (aree vincolate a servizi e poi non utilizzate) o di strutture subito abbandonate o mai utilizzate. La necessità di superare gli effetti distorti prodotti dall'ottica vincolistica/quantitativa del D.I. 1444/68 e di dare un contenuto operativo alle scelte di piano costituiscono i presupposti per l'elaborazione di una nuova procedura di supporto alla scelta delle attrezzature da localizzare sul territorio comunale.

Dall'analisi dei molteplici contributi, teorici ma soprattutto operativi, forniti dalle Leggi Regionali e da nuovi strumenti urbanistici quali i Programmi Complessi, si è riscontrato che le tendenze sono verso l'introduzione nella pianificazione delle attrezzature di interesse generale di procedure negoziate e di un'ottica prestazionale e qualitativa in sostituzione o in aggiunta a quella quantitativa.

Il secondo motivo che ha condotto alla ricerca si individua nella diffusione di un nuovo approccio al tema del governo del territorio, influenzato da una modifica strutturale nel sistema economico-sociale europeo, dall'affermazione di nuovi modelli di organizzazione e dalla globalizzazione dei mercati, fattori che hanno portato ad un ruolo sempre meno passivo del territorio stesso.

Le tipologie previste esplicitamente dal D.I. 1444/68 per le attrezzature di interesse generale si rivolgono, come quelle di quartiere, ad un target costituito da soli stakeholders interni al sistema urbano. Nulla è invece previsto per gli stakeholders esterni, anche perché nel contesto storico e sociale in cui il decreto è stato concepito la città si concentrava verso il suo interno, senza porsi sul "mercato esterno" con un ruolo o delle strategie specifiche.

La competitività, va intesa sia per l'attrazione di imprese sia per l'attrazione di residenti. Il primo aspetto ha portato al centro dell'interesse dei più recenti studi urbanistici le ragioni per le quali le grandi aziende scelgono di localizzarsi in un territorio piuttosto che in un altro.

In Italia fino a che il sistema fiscale ed amministrativo sono stati accentrati, i comuni e gli enti locali non avevano interesse, se non dal punto di vista dell'incremento occupazionale, nell'attrarre nuove imprese sul proprio territorio. La presenza delle imprese, anzi, era generatrice di problemi legati sia alla maggiore domanda di servizi pubblici, sia a temi sociali ed ambientali. A partire dagli anni Novanta, invece, con la

possibilità da parte dei comuni di beneficiare dell'imposta comunale sugli immobili e di una addizionale sul gettito fiscale delle persone fisiche, cambia il quadro delle convenienze degli enti locali e si cerca di capire e sfruttare il processo decisionale alla base delle scelte di localizzazione aziendale (site selection). Oltre alle imprese le amministrazioni si pongono l'obiettivo di attrarre residenti attraverso il miglioramento della qualità della vita.

I piani urbanistici delle grandi città europee hanno cercato negli ultimi anni di qualificarsi esplicitamente anche sul piano sociale (dove per sociale si intendono sostanzialmente attrezzature per i servizi sociali, culturali e residenze sociali).

In tale scenario la scelta delle attrezzature di interesse generale si traduce nella pianificazione di un sistema di elementi attrattori. Esse, infatti, rivestono un ruolo determinante nell'aumentare l'appetibilità di un territorio in quanto sono tra i fattori determinanti sia nelle scelte localizzative delle imprese sia nella definizione dell'identità culturale di un territorio e del livello di qualità della vita.

Le nuove tendenze in atto, nell'ottica della competitività territoriale, pongono in primo piano, nella elaborazione del Piano Urbanistico Comunale, la necessità di introdurre strumenti di supporto alla definizione, alla valutazione ed alla scelta delle attrezzature erogatrici di servizi rari o strategici da localizzare. Il piano urbanistico ha dovuto dotarsi di una maggiore flessibilità ed aprirsi al coinvolgimento del soggetto privato, per rispondere all'esigenza di provvedere non solo ad una efficiente organizzazione interna della città, ma anche alla sua competitività ed attrattività esterna.

L'uso di una definita procedura di valutazione e di decisione, con criteri partecipativi, dovrebbe garantire gli interessi diffusi, le convenienze collettive e quelle che eventuali operatori privati possono trovare nella realizzazione degli interventi, in modo da perseguire la effettiva attuazione delle previsioni di piano.

La ricerca svolta ha ad oggetto il ruolo che le attrezzature di livello urbano e territoriale possono rivestire nella competitività dei territori ed il loro contributo alla qualità della vita.

Lo studio è teso a fornire a tecnici ed amministratori uno strumento che consenta di valutare, in sede di elaborazione del piano urbanistico comunale, la congruità delle destinazioni a servizi rispetto alle potenzialità di sviluppo del territorio.

Per rendere un'area geografica appetibile per le imprese ed i residenti, occorre utilizzare tecniche di marketing territoriale, identificando l'offerta, e le relative criticità, ed analizzando la domanda in termini di specifico modello di sviluppo.

Dai casi analizzati emerge che la tendenza in atto è verso l'abbandono di parametri urbanistici predefiniti e decontestualizzati in favore della trasparenza delle decisioni prese di volta in volta in sede di valutazione delle singole operazioni di trasformazione urbana. La legittimazione degli interventi non deriverebbe più dalla aderenza del progetto a determinate quantità astrattamente definite dalla legge e dal piano, ma dalla valutazione condivisa dei benefici che dall'intervento possono derivare alla città. Nell'ottica della partecipazione dei cittadini alle decisioni di piano occorre presentare le opzioni di scelta in forma facilmente comprensibile e valutabile.

Quando un piano opera delle scelte impegnative appare, quindi, indispensabile che esse siano accompagnate dalla simulazione dei processi e degli effetti indotti sul territorio.

Dal concetto di attrezzature di interesse generale si passa a quello di attrattori in riferimento alla loro capacità di fungere da traino per la crescita economica, culturale e sociale di un territorio.

Sulla base delle indicazioni emerse, si è costruita una procedura di supporto alla definizione delle attrezzature di interesse generale nei piani urbanistici, che, avvalendosi di tecniche di marketing territoriale e di metodi partecipativi, si propone i seguenti obiettivi:

- valutare le capacità delle attrezzature di accrescere le potenzialità competitive del territorio rispetto alle diverse *mission* che può sviluppare;
- valutare le capacità delle attrezzature di incidere sui fattori che vengono attualmente utilizzati nelle procedure di valutazione della qualità della vita;
- tracciare alcune ipotesi sulla scelta di un sistema di attrattori capace sia di indirizzare e sostenere le capacità competitive del sistema territoriale rispetto alle *mission* di riferimento;
- selezionare le attrezzature più efficaci per ottimizzare il livello competitivo del territorio rispetto a ciascuna delle *mission* ipotizzate.

Al fine di conseguire gli obiettivi indicati, la ricerca si è articolata in tre fasi.

La **prima fase** ha avuto come obiettivo la definizione del tema di ricerca e l'impostazione del lavoro. Le attività principali svolte sono state l'individuazione, la consultazione, la selezione e l'analisi dei contributi più recenti al dibattito sulle problematiche inerenti la pianificazione delle attrezzature di interesse generale.

Le attività sono state finalizzate alla chiarificazione dei criteri tradizionali di pianificazione dei servizi, attraverso una rassegna delle attrezzature attualmente considerate servizi insediativi di livello superiore, un'analisi approfondita della normativa regionale e nazionale in merito ed una verifica degli esiti da esse prodotti.

La sistematizzazione dei materiali raccolti nella prima fase ha confermato la necessità di una rivisitazione del ruolo delle attrezzature di interesse generale in chiave competitiva.

Nella **seconda fase** le attività sono state indirizzate verso il reperimento, la selezione e la lettura critica di documenti relativi ad esperienze nazionali di pianificazione innovativa e di realizzazione di attrezzature di interesse generale nell'ambito di programmi urbani complessi.

Sono emerse, in particolare, le potenzialità del Piano dei Servizi, introdotto dalla Legge Regionale della Lombardia n. 1/01 quale allegato al PRG. Tale strumento precisa le scelte spaziali pubbliche che riguardano i servizi di interesse generale sia con ruolo locale che con ruolo superiore, evidenziandone l'aspetto qualitativo e prestazionale.

Parallelamente, è stata condotta un'analisi delle metodologie di marketing territoriale e di misurazione della qualità della vita, per determinare i fattori che contribuiscono all'attrattività di un territorio e le loro relazioni con le scelte della pianificazione.

Sono stati, a tal fine, acquisiti e studiati i risultati delle procedure utilizzate in progetti di marketing territoriale ed in attuazione di programmi complessi ed alcuni esempi di applicazione del piano dei servizi per verificarne i risultati raggiunti – e quindi l'efficacia – e valutare i possibili nuovi traguardi.

L'attenzione **nell'ultima fase** si è spostata verso la costruzione di una procedura di scelta delle attrezzature di interesse generale che, in un contesto di competitività, attraverso la simulazione dei processi indotti, risultino più funzionali alla valorizzazione del territorio e possano in alcuni casi costituire l'elemento trainante per la crescita economica, culturale e sociale dell'area. La procedura costruita è stata quindi testata attraverso una simulazione applicativa.

Il lavoro si è articolato in tre parti.

Nella prima, sono stati analizzati i principali criteri di proporzionamento e definizione delle attrezzature di interesse generale utilizzati fino ad oggi nella pianificazione tradizionale ed i relativi esiti. Si è affrontato, quindi, il problema dell'esigenza di nuove tipologie di servizi, emersa in seguito alle trasformazioni socio-economiche più recenti e si è effettuata una panoramica delle leggi regionali vigenti in relazione alla disciplina prevista per le attrezzature di interesse generale.

Successivamente sono stati analizzati i contributi apportati alla pianificazione delle attrezzature di rango superiore dai Programmi Urbani Complessi. Si è, inoltre, approfondita Legge Regionale della Lombardia n. 1/01, che con l'introduzione del Piano dei Servizi, si configura tra le più innovative in materia. Dalla valutazione di alcuni esempi applicativi, sono emersi i risultati finora raggiunti ed i limiti.

Nella seconda parte si è affrontato il tema più ampio della competitività tra territori.

Per comprendere le nuove logiche di pianificazione e gestione del territorio sono state analizzate le metodologie di pianificazione tipiche del marketing territoriale ed i fattori che influenzano le scelte localizzative di imprese, residenti e turisti. La valorizzazione delle risorse presenti sul territorio e spesso dimenticate, la loro rivalutazione rispetto a nuovi contesti di sviluppo, insieme ad una definizione e pianificazione delle attrezzature effettuata secondo una logica sistemica e di marketing territoriale, possono contribuire alla realizzazione degli obiettivi specifici definiti dal piano di livello comunale, con il fine di accrescerne la competitività nel senso più vasto del termine.

Sono state esaminate, quindi, i criteri di misurazione della qualità della vita, che costituisce uno dei nuovi fattori di attrattività del territorio, rilevando ed analizzando criticamente gli indicatori utilizzati dalle ricerche più accreditate a livello nazionale, e selezionando quelli utili a definire un ulteriore elemento di valutazione per la scelta delle attrezzature.

Tutto ciò ha portato ad ampliare il concetto di "attrezzatura", che può essere affiancato – talvolta sostituito - da quello di "attrattore". Attrattore non solo di investimenti ma anche di residenti alla ricerca di una migliore qualità della vita.

Nella **terza parte** si è costruito un sistema di supporto alle decisioni il cui obiettivo è consentire la valutazione della competitività del sistema-territorio in funzione delle attrezzature di interesse generale che sono presenti e che si intendono localizzare in sede di piano. L'obiettivo è quello di fornire al decisore uno strumento che consenta di discriminare, tra le diverse opzioni possibili, quelle più convenienti in termini di attrattività per gli stakeholders esterni al sistema, siano essi imprese, nuovi residenti o turisti. Allo stesso tempo, inserendo nel sistema di valutazione la variabile "qualità della vita", è possibile veicolare la scelta verso quelle attrezzature che soddisfano anche gli interessi degli stakeholders interni.

La procedura è stata, quindi, testata scegliendo quale area di studio il comune di Telese Terme, in provincia di Benevento.

I risultati dell'attività di ricerca svolta sono riconducibili, in primis, alla definizione del quadro normativo regionale vigente in materia di attrezzature di interesse generale.

RISULTATI

Le attività di ricerca hanno consentito inoltre di individuare i criteri utilizzati nella prassi dei Programmi Urbani Complessi e del Piano dei Servizi.

I casi applicativi analizzati hanno evidenziato, in particolare, che l'abbandono di criteri quantitativi e parametrici, per la definizione delle attrezzature e dei servizi di livello urbano o superiore, verso metodi qualitativi, prestazionali e negoziati, trova la sua piena legittimazione se inserito in una procedura di decisione che sia in grado di mettere a confronto, per una stessa area di intervento più proposte in concorrenza tra loro.

Con il sistema di supporto alle decisioni elaborato si è cercato di integrare, in uno strumento applicativo, i risultati emersi dalle ricerche sui fattori di competitività del territorio e sulla qualità della vita. Il tecnico ha così a disposizione uno strumento che permette al decisore politico di valutare un ventaglio di opzioni per il piano e gli effetti prodotti da ciascuna opzione sul territorio.

La procedura intende essere di facile applicazione e rispondere all'esigenza di prefigurare il ruolo che potrebbe svolgere il territorio con interventi sul sistema dei servizi di livello superiore. La scelta di utilizzare come discriminante l'obiettivo del miglioramento della qualità della vita consente di indirizzare le scelte nel rispetto dei principi di sostenibilità dello sviluppo.

Una evoluzione della procedura proposta potrebbe essere quella di costruire un sistema automatico che, dati il numero massimo di attrezzature da realizzare ed alcuni vincoli (ad esempio la disponibilità degli immobili o limiti finanziari), restituisca una soluzione ottima rispetto ad un prefissato parametro (ad esempio la qualità della vita). In tale modello sarebbe utile una calibrazione più raffinata dei parametri che in tale sede sono stati valutati con giudizi qualitativi o di esclusione/inclusione.

PARTE I

LE ATTREZZATURE DI INTERESSE GENERALE

CAPITOLO 1

LE ATTREZZATURE DI INTERESSE GENERALE NELLA PIANIFICAZIONE TRADIZIONALE

1.1 LE “ZONE F” DEL D.I. 1444/67 E GLI ESITI DELLA LORO ATTUAZIONE

Il tema della distribuzione dei servizi all'interno della città ha appassionato gli studiosi della pianificazione urbana e territoriale, già a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, quando E. Howard (1850-1928) nell'immaginare la sua “città giardino” ne prevedeva l'articolazione in *wards* di 5.000 abitanti, ciascuno dei quali dotato di negozi di prima necessità, scuole ed altri servizi elementari.

Il concetto alla base dell'organizzazione proposta da Howard, e ripreso successivamente da altri autori, consisteva nell'articolazione della città in unità elementari aventi un'estensione tale che tutti i servizi alla residenza di uso quotidiano potessero essere raggiunti a piedi comodamente dagli abitanti.

Alcuni autori come P. Nelson nel 1943 e V. Columbo nel 1966, sviluppando ulteriormente tale teoria, proposero un'organizzazione urbana, definita *nucleare* da Nelson ed *organica* da Columbo, nella quale rispettivamente più *unità di base* o più *unità di vicinato*, sono raggruppate in unità di livello superiore, dotate di servizi di uso meno frequente per i quali gli utenti sono disposti a percorrere distanze maggiori. Le unità di secondo livello così individuate (dette *comunità* da Nelson e *unità di quartiere* da Columbo), sono a loro volta raggruppate in unità di terzo livello (*quartieri* secondo Nelson e *comunità* secondo Columbo) con servizi ancora più rari e così via.

Al centro di ogni unità di qualsiasi livello si ponevano i servizi caratteristici di quel livello ed il raggio d'azione di tali servizi determinava la dimensione dei diversi livelli.

Il problema dei servizi urbani, che implicano scelte d'uso del suolo e localizzazione di strutture fisiche, è sempre stato centrale nella pianificazione.

Tuttavia, nella prassi pianificatoria, si è focalizzata l'attenzione solo sulle attrezzature cosiddette di quartiere, trascurando quelle destinate a funzioni di ordine superiore.

La normativa di riferimento in Italia è ancora il D.I. n.1444 del 2 aprile 1968.

Esso propone la divisione del territorio comunale in “zone territoriali omogenee” a diversa destinazione funzionale e, tra queste, individua quali *zone F* “le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale¹”.

¹ D.I. 1444/68, art.2.

Altro fattore innovativo, introdotto dal decreto, è la previsione di “rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi²”, meglio noti come standard.

Tale disposizione impone una dotazione minima, nei Piani Regolatori Generali, di spazi da destinare ad attrezzature di servizio alla residenza. Le aree vengono determinate in base al numero di abitanti insediati o da insediare e destinate a: strutture per l’istruzione (fino alle scuole d’obbligo), attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi), verde attrezzato e parcheggi.

Gli standard sono soggetti, secondo le disposizioni del decreto, a variazioni ed articolazioni per le diverse zone territoriali omogenee. In particolare, per le zone F le tipologie previste sono: attrezzature per l’istruzione superiore all’obbligo, attrezzature sanitarie ed ospedaliere e parchi pubblici urbani e territoriali³. Per ciascuna di esse è prevista una dotazione minima calcolata, genericamente, in rapporto alla popolazione servita, come riportato nella seguente tabella:

Istruzione superiore all’obbligo	1,50 mq/ab
Attrezzature sanitarie ed ospedaliere	1,00 mq/ab
Parchi urbani e territoriali	15,00 mq/ab
Totale	17,50 mq/ab

Appare evidente il carattere astratto di tali prescrizioni, in quanto si propone, per strutture il cui bacino di utenza è a scala urbana se non sovracomunale, un ristretto campo di tipologie ed dimensionamento unico, valido indifferentemente per tutti i comuni italiani, prescindendo da qualsiasi analisi della domanda e del territorio circostante.

La questione dei servizi, intesi come l’insieme delle aree, delle opere e prestazioni necessarie alla vita di una comunità, in particolare quelli di ordine superiore, pone problemi di selezione e specializzazione, funzionale e spaziale, strategici per lo sviluppo urbano e che non sempre possono essere affrontati all’interno dei confini comunali. In tale ottica il supporto fornito dal DI 1444/68 è assolutamente inadeguato e gli esiti della sua applicazione sono evidenti.

La stessa introduzione della legge n. 1/78, con la disposizione secondo cui l’approvazione di opere pubbliche da parte del consiglio comunale, anche se non conformi alle specifiche destinazioni di piano, non comporta necessità di variante allo strumento urbanistico medesimo (e nel caso le opere ricadano su aree che nello strumento urbanistico non sono destinate a pubblici servizi, la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del progetto costituisce adozione di variante allo

² D.I. 1444/68, art.3.

³ D.I. 1444/68, art.4, punto 5..

strumento stesso), costituisce la conferma che le previsioni di piano in fatto di servizi pubblici siano quantomeno improbabili (P. Chicco, 2003).

In molti PRG si è ovviato al problema individuando le aree a servizi senza precisarne la specifica destinazione (scelta operata, ad esempio, dal comune di Pisa).

Finora i piani regolatori si sono occupati di servizi quasi esclusivamente nell'ambito delle previsioni di standard, esercitandosi in una contabilità formale ed astratta, costruendo un'offerta all'interno delle tradizionali categorie codificate nel 1968, basata principalmente sull'assunto della proprietà pubblica delle aree per servizi. Gli esiti sono risultati spesso insoddisfacenti e con efficacia limitata, anche per la difficoltà delle amministrazioni comunali di acquisire le aree ed effettuare una credibile programmazione della spesa pubblica (L. Pogliani, 2003).

Nella pratica pianificatoria si è privilegiato il momento dell'apposizione del vincolo rispetto a quello della effettiva realizzazione delle attrezzature necessarie agli insediamenti urbani.

L'intento sotteso è stato spesso la semplice creazione di una riserva di aree sparse inedificate, di cui non erano chiari né il tipo né i tempi di effettiva utilizzazione (P. Chicco, 2003).

L'introduzione della durata quinquennale dei vincoli urbanistici (di cui alla L. 1187/68), con la sentenza n.55/1968 della Corte Costituzionale, e la sostanziale impossibilità di reiterare i vincoli decaduti, ha generato la problematica diffusione delle cosiddette aree "bianche", zone a vincolo decaduto la cui destinazione è lasciata alla benevola interpretazione della giurisprudenza.

La mancata trasformazione dei "vincoli di carta" in attrezzature materiali ha evidenziato l'incapacità della pura prescrizione quantitativa di garantire e misurare la dotazione di servizi (P. L. Paolillo, 2003).

"Il congelamento a-temporale degli spazi vincolati, i disegni puramente virtuali dei servizi, la continuativa reiterazione dei vincoli hanno impresso all'armatura insediativa molti inintenzionali vuoti morfologici, una serie di interruzioni immotivate" (P. L. Paolillo, 2003).

Da un lato la presenza di aree vincolate a servizi e poi non utilizzate, dall'altro quella di strutture realizzate e subito abbandonate per mancanza di domanda in relazione alle destinazioni d'uso previste e difficoltà di gestione, da potenziali elementi di qualificazione e sviluppo della città ne divengono uno dei principali elementi di degrado.

In risposta a queste problematiche, le misure che alcuni piani stanno adottando, volte a conseguire la effettiva realizzazione degli spazi e delle attrezzature pubbliche previste dal piano stesso, comportano una interpretazione più articolata delle zone F, considerate non più come aree esclusivamente da acquisire alla mano pubblica, ma da lasciare alla proprietà privata e da affidare, più opportunamente, alla gestione dei privati (P. Chicco, 2003).

In tale direzione, interviene la recente sentenza della Corte costituzionale n.179/1999, che apre alla possibilità di realizzare le attrezzature urbane su aree private. Non solo se l'area è pubblica oltre a un intervento pubblico in presenza di fondi pubblici è possibile individuare anche interventi privati (con la concessione di costruzione e gestione o con quella del promotore in applicazione dell'art. 37 della legge quadro sui lavori pubblici), ma anche su area è privata è possibile la realizzazione dell'attrezzatura e la gestione del servizio di interesse generale da parte dell'operatore privato (C. Odorisio, 2003).

Si apre, così, uno spiraglio verso il superamento del preordinamento ad un quasi mai credibile esproprio, della sempre più impopolare reiterazione del vincolo e dell'intenzionale localizzazione delle zone F in siti impossibili all'accesso.

La promozione dell'intervento dei privati nella realizzazione delle attrezzature di interesse generale, per far fronte alla carenza di risorse pubbliche, deve tener conto che le convenienze di questi sono legate non tanto alla proprietà delle aree quanto soprattutto ai diritti edificatori che queste generano.

Un esempio di pianificazione da cui emerge la presa di coscienza delle dinamiche sottese al coinvolgimento attivo del soggetto privato è costituito dal Piano di Perugia. Esso prevede due diversi procedimenti attuativi alternativi: uno legato alle procedure tradizionali, per il quale è prevista una determinata cubatura; l'altro basato sulla concertazione pubblico-privato, che può dar luogo ad indici di cubatura maggiori del primo.

In sintesi, il D.I. 1444/68 ha inteso "standardizzare" la dotazione di attrezzature di interesse generale e sulla base di tale standardizzazione si è operato sino ad oggi, anche in presenza di un profondo mutamento del significato di servizio collettivo e degli strumenti e degli stili dell'urbanistica (con lo sdoppiamento del piano regolatore, l'utilizzo della perequazione e dei programmi urbani complessi).

La critica al D.I. 1444/68, in relazione alle attrezzature di interesse generale, si pone da un lato per la mancata adeguatezza rispetto alla reale possibilità che la previsione normativa si traduca in dotazioni effettive, dall'altro per la mancata rispondenza alle nuove esigenze della popolazione (che ampliano la gamma dei servizi) e dei sistemi territoriali. Già solo la ristretta lista delle attrezzature alla base del D.I. 1444/68, che, a seguito di cambiamenti culturali ed economici, non corrisponde più alle esigenze della popolazione, dà senso alla necessità di porre mano al quadro legislativo, senza scomodare le questioni più sofisticate quali il cambiamento di significato della nozione di servizio pubblico a vantaggio di quella di servizio di interesse generale ed i cambiamenti intervenuti nel rapporto pubblico/privato (F. Karrer, 2003).

Negli ultimi anni si sta assistendo, però, ad un nuovo interesse verso le attrezzature di livello urbano-metropolitano, soprattutto nell'ottica della funzione che esse possono svolgere per lo sviluppo dei sistemi urbani nell'attuale contesto socio-economico, in cui il territorio ha un ruolo sempre meno passivo.

I nuovi modelli organizzativi dell'impresa e del lavoro, con l'emergere di diffusi rapporti reticolari, richiedono infrastrutture adeguate; le nuove relazioni tra impresa e

territorio, divenute contemporaneamente più labili (in quanto le attività comuni possono essere decentrate più facilmente) e più strette (in quanto le attività più pregiate dipendono più di prima da ambienti ricettivi e favorevoli) richiedono servizi specifici; l'emergere di competitività e cooperazione tra i sistemi territoriali e le città, richiedono la disponibilità di attrezzature urbane capaci di generare attrattività e migliorare la qualità della vita.

Nella città impresa, l'oggetto posto sul mercato è la città stessa ed i clienti sono, al tempo stesso, i cittadini e le imprese già presenti, gli utilizzatori della città che risiedono altrove (city users) e coloro che vi si potrebbero trasferire da altre aree geografiche. La competizione è sulla qualità della città stessa come luogo strategicamente vincente per la localizzazione di famiglie, imprese ed istituzioni sovraregionali e internazionali, che apportano lavoro e ricchezza. I territori vincenti, infatti, sono quelli riescono a captare ingenti quantità di risorse private, non più quelli che si accaparrano i pochi finanziamenti pubblici disponibili (G. Ave, 2004).

La necessità di valorizzare tutte le risorse territoriali, accompagnata dalle nuove proposte di organizzazione in rete delle città, impongono una capacità d'innovazione nei processi di pianificazione ed un ripensamento delle metodologie di distribuzione spaziale dei servizi. Si pone il problema della ricerca della tipologia di attrezzatura da localizzare e del luogo adatto, non solo funzionale, per ubicare le attrezzature.

Il bisogno di servizi è crescente e sempre più sofisticato, soprattutto in rapporto alla rinnovata gamma di soggetti che lo esprimono: anziani, giovani, immigrati, popolazione non residente.

Le attrezzature di rango superiore si moltiplicano, includendo tutte quelle che danno "tono urbano" (centri congressi, sale per spettacoli e concerti, ecc.) e si rivolgono al tempo libero (multisale cinematografiche con annesso altre attività di svago di forte richiamo). Si tratta di attività "calde", che danno un profitto, appetite sul mercato per cui risulta facile il coinvolgimento delle risorse private nella loro realizzazione (F. Karrer, 2003).

1.2 LE NUOVE ESIGENZE

Nel corso degli anni il dibattito sulla progettazione dei servizi ha prodotto una serie di studi sulle diverse tipologie di attrezzature di livello urbano-territoriale da poter prevedere in un P.R.G.

In generale, in sede di pianificazione la maggiore attenzione è stata dedicata all'individuazione di:

- numero di unità da insediare sul territorio,
- localizzazione di ciascuna unità,
- dimensione del servizio, misurata prima quantitativamente in funzione del tipo di attività e ricondotta poi ad una superficie fondiaria.

I criteri largamente utilizzati per raggiungere tali risultati sono lo studio della dimensione funzionale ed economica delle unità di servizio ed il raggio d'azione.

Tra le metodologie proposte per pianificare i servizi insediativi resta ancora oggi esemplare lo studio di E. Tedeschi (1947) che fondava il calcolo del numero di unità di servizio per servire una certa popolazione P, su tre parametri:

- K: coefficiente di utilizzazione del servizio da parte della popolazione, misurato in impianti/abitanti;
- D: dimensione funzionale o economica dell'impianto;
- R: raggio d'azione dell'impianto.

Quindi individuava cinque tipologie (*classi*) di servizi, per ciascuna delle quali prospettava un diverso procedimento di calcolo.

Classe A (servizi educativi, culturali, sportivi e sanitari): il numero di impianti risultava funzione diretta di P e di K e inversa di D. Fissato il raggio d'azione si determinavano le densità territoriali ottimali.

Classe B (campi da gioco, mercati al minuto): il numero di impianti risultava funzione di R secondo la relazione $N = P/(d_t (2R)^2)$, mentre K influenzava la dimensione di ciascun impianto.

Classe C (servizi amministrativi e finanziari): il numero di impianti risultava funzione di P e di K e di criteri di ordinamento amministrativo.

Classe D (macelli, mercati all'ingrosso, magazzini generali): servizi che comportavano generalmente un solo impianto in città, di cui occorreva determinare la superficie degli impianti in funzione di P.

Classe E (vigilanza): il numero di impianti risultava dalle esigenze organizzative del servizio ed in funzione della popolazione da servire.

Negli anni settanta invece il criterio maggiormente utilizzato e proposto dai manuali di pianificazione e da alcuni studiosi (L. Falco, 1977) per la progettazione delle attrezzature, prendeva in considerazione le dimensioni funzionali dell'attrezzatura ed il relativo raggio di influenza (valutato empiricamente in base alle esperienze di pratica professionale), senza considerare il tempo di accesso.

A titolo di esempio si riportano la tavola riassuntiva tratta dal Manuale dell'Architetto II edizione e la tavola proposta da De Falco relative alle attrezzature sia di quartiere che di livello urbano.

Tavola riassuntiva dei raggi di influenza (dal Manuale dell'Architetto, II edizione)

Servizio Collettivo	Dimensioni funzionali del servizio	Numero di abitanti servito	Raggio di influenza in metri	Densità
Asilo nido	100 bambini	2000	250 / 180	100 / 200
Scuola elementare	800 alunni	8000	500 / 350	100 / 200
Scuola media	1000 alunni	22000	840 / 600	100 / 200
Biblioteca popolare		11000 / 22000	600	100 / 200
Chiesa	1000 fedeli	10000	560 / 400	100 / 200
Cinematografo	1000 posti	16600	720 / 515	100 / 200
Teatro di posa	2000 posti	66000	1450 / 1000	100 / 200
Centro di sanità	7 medici	10000	560 / 400	100 / 200
Centro di sanità	20 medici	20000	800 / 560	100 / 200
Ospedale generale	600 letti	75000	1550 / 1100	100 / 200
Mercato al minuto		11000 / 22000	600	100 / 200
Mercato all'ingrosso	Variabile	Variabile	Variabile	Variabile
Macello	Variabile	Variabile	Variabile	Variabile
Cimitero	Variabile	Variabile	Variabile	Variabile
Altri servizi	Variabile	Variabile	Variabile	Variabile

Attrezzature di quartiere e generali e loro proporzionamento (L. Falco, Gli standards urbanistici, 1977)

Tipo di attrezzatura	Persone servite da un impianto min/max	Standard mq/ab min/max
Asilo nido	1000 / 5000	0,30 / 0,60
Scuola materna	1000 / 5000	0,60 / 1,00
Scuola elementare	2500 / 7500	0,90 / 1,80
Scuola media	5000 / 10000	0,90 / 1,80
Scuola professionale	10000 / 20000	0,90 / 1,80
Totale		3,60 / 7,00
Centro culturale e biblioteca	5000 / 20000	0,30
Centro sanitario ambulatorio	5000 / 20000	0,30
Centro religioso	2500 / 10000	1,10
Negozi e botteghe artigiane	100 / 500	0,80
Mercato coperto	5000 / 20000	0,60
Ristoranti e pensioni		0,60
Cinema	10000 / 30000	0,40
Totale		4,10
Parco di quartiere (giochi esclusi)	5000 / 30000	3,60
Gioco bimbi inferiori ai 14 anni con palestra, laboratori e centro sociale specializzato	2500 / 10000	2,00
Gioco adulti con palestra, laboratorio e centro sociale	5000 / 20000	5,00
Totale		10,06
Autorimessa		0,30
Ginnasi e licei	20000 / -	1,00
Ospedali	100000 / -	1,00
Campi sportivi da spettacolo con parcheggi	20000 / -	15,00
Grandi parchi urbani	15000 / -	15,00
Totale		10,50 / 15,50
Università	100000 / -	
Cimiteri		1,00 / 1,50
Mercati generali	Ogni 40000	0,05
Mattatoi	Ogni 10000	0,25 / 1,00
Impianti di climatizzazione	Ogni 5000	0,25 / 1,00
Stazioni autolinee	20000 / -	
Teatri		
Ippodromi		
Musei e biblioteche	10000 / -	

Gli studi condotti negli anni Settanta, sono rimasti a lungo un punto di riferimento, ma presentano limiti evidenti. Essi, infatti, propongono un dimensionamento “asettico”, legato esclusivamente ad un fattore di popolazione servita.

Tale criterio può ritenersi adatto ad alcune attrezzature strettamente legate alla residenza, ma perde di validità se si considerano ambiti più vasti. In questo caso, infatti, ci si deve porre il problema della “domanda” e dell’effettiva utilità del servizio,

soprattutto per quelle attrezzature la cui domanda si può considerare “elastica”, svincolata cioè da semplici previsioni sulla popolazione.

Il processo di pianificazione classica dei servizi insediativi, sia alla scala comunale che a quella urbana, si può riassumere in uno schema logico che prevede: un’indagine iniziale sull’offerta (numero, dimensione, localizzazione, qualità delle attrezzature presenti) e sulla domanda espressa dalla popolazione; una diagnosi del fabbisogno e del deficit (in termini quantitativi e qualitativi); la produzione di un progetto articolato e soddisfacente le esigenze della popolazione e del territorio.

Il progetto deve porre attenzione anche alla morfologia dell’area e dell’edificio, all’intorno, alle incompatibilità ed agli accostamenti consigliabili, ad eventuali esigenze particolari, all’accessibilità ed alle esigenze tecnologiche.

Nella fase delle indagini generalmente pianificatori raccolgono informazioni sullo stato dei servizi tramite l’amministrazione committente o attraverso indagini dirette. Per ogni servizio si rilevano:

- il numero delle unità esistenti;
- l’ubicazione e le condizioni, urbanistiche e ambientali, dell’intorno;
- i rapporti con il rispettivo bacino di utenza, con particolare riguardo ai raggi d’influenza;
- la dimensione (misurata con le specifiche unità di misura), lo stato di efficienza e di conservazione delle strutture di ciascuna unità;
- la consistenza dell’area di pertinenza ed in molti casi anche della superficie lorda di pavimento.

La successiva *fase proiettiva* consiste nel desumere dalle proiezioni demografiche o da quelle sociali una stima della domanda dei differenti servizi ai diversi orizzonti di piano, al fine di poter effettuare, nella successiva fase di diagnosi, il necessario confronto con l’offerta.

La *diagnosi* consiste in un confronto tra domanda ed offerta dei servizi, articolato temporalmente per orizzonti di piano e territorialmente per bacini di utenza. Viene verificata l’idoneità localizzativa, dimensionale e funzionale delle unità esistenti, in rapporto all’utenza da servire (confronto tra la potenzialità delle singole unità di servizi e l’utenza residente all’interno dei raggi d’azione).

La *fase progettuale*, infine, è volta a determinare l’organizzazione dei diversi servizi individuando il numero, le dimensioni e la localizzazione delle singole unità.

Il metodo seguito consiste, in sintesi, nel valutare il numero N di unità per ciascuna attrezzatura e l’area A necessaria a soddisfare il fabbisogno del relativo servizio x , espresso da una popolazione P .

Indicato con U il numero di utenti che usufruisce del servizio, si definisce *tasso di utenza* il rapporto: $t_u = U/P$.

Si individua, quindi, una soglia massima S_{max} ed una soglia minima S_{min} , che corrispondono rispettivamente al massimo e minimo numero di utenti ammissibili per il

servizio, e si determina di conseguenza il numero di unità di servizio per soddisfare il fabbisogno della popolazione:

$$N_{\min} = U / S_{\max}$$

$$N_{\max} = U / S_{\min}$$

I valori, stabiliti dalle norme o consigliati dalla buona tecnica e dall'economia, per S_{\max} ed S_{\min} sono il più delle volte tali da lasciare un'ampia forbice tra N_{\min} e N_{\max} .

Per le strutture in cui l'utilizzo da parte degli utenti si distribuisce con una periodicità che può essere la giornata, la settimana, l'anno o periodi ancora maggiori, nel dimensionamento si tiene conto della non contemporaneità e dell'affluenza massima prevedibile.

L'utenza è legata attraverso la densità abitativa territoriale al raggio d'azione dell'attrezzatura, che dipende dalla modalità di trasporto considerata.

Questo metodo non risolve alcuni aspetti di rilevante interesse, come, ad esempio, la base statistica di riferimento per il calcolo dei fabbisogni, che nell'impianto del D.I. 1444/68, relaziona tutto agli abitanti, stabilendo per ciascuna funzione un fabbisogno in mq. La componente fondamentale della progettazione delle attrezzature, nella prospettiva dell'inserimento in sistemi complessi, si sposta dal dimensionamento puramente quantitativo del modello presentato, verso la possibilità di descrivere e valutare gli effetti che la trasformazione produce sui sistemi sui quali si interviene.

In letteratura, i servizi insediativi possono essere classificati per tipologia di servizio o per livello. Richiamandosi alla teoria del Christaller, un recente studio di Muller-Ibold del 1996, propone una gerarchia dei centri abitati a cinque livelli caratterizzati dai seguenti servizi:

- 1.500-3.000 abitanti: medico di base, dentista, sportello ufficio postale, asilo nido, pompieri volontari, nucleo di negozi di prima necessità;
- 3.000-7.000 abitanti: scuola materna, scuola elementare, piccolo centro commerciale per necessità settimanali, farmacia;
- 8.000-16.000 abitanti: medico internista, biblioteca, libreria, ufficio postale (succursale), stazione di polizia, scuola media, casa di riposo, avvocato, filiale di cassa di risparmio, consulente fiscale e simili;
- 24.000-48.000 abitanti: oculista, otorinolaringoiatra, ortopedico, geriatra, ospedale comunale, centro sociale, scuole superiori, alberghi, pensioni, filiali di banche e assicurazioni, centro commerciale (cittadino o di quartiere) per beni durevoli;
- oltre 56.000 abitanti: tutte le rimanenti specialità mediche, teatri, sala multiuso, museo, commissariato di polizia, vigili del fuoco, tribunale e simili.

Il modello spaziale per zone e parti di città isotrope ed autonome comporta una rigorosa classificazione dei servizi in soglie gerarchiche prestabilite, organizzate in base al rapporto tra bacino di utenza e raggio di influenza. Quest'ultimo in alcuni casi oltre ad

essere espresso in termini spaziali come distanza massima, viene valutato in termini di tempo di accessibilità, calcolato sull'utilizzo del trasporto pubblico.

Con l'arricchimento, nel corso degli anni, dei compiti affidati al sistema della mobilità e l'innovazione tecnologica dei mezzi di trasporto, il concetto stesso di accessibilità si è significativamente trasformato. Occorre far fronte ad una domanda di connettività da e per alcuni siti prioritari, che non s'identificano più nella dotazione tradizionale di attrezzature pubbliche, ma in nuove attività integrate – offerte spesso dall'operatore privato – destinate al consumo, allo spettacolo, alla cultura, al divertimento.

Studi recenti, ancora in corso (condotti dal Certu, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) tendono a distinguere almeno tre possibili declinazioni:

- l'accessibilità geografico-spaziale: consiste nella possibilità di raggiungere un sito e di usufruire dell'offerta di beni, servizi, capitale umano che la collettività mette a disposizione di ogni utente della città. Il livello di accessibilità geografico-spaziale all'interno di un territorio non può mai essere omogeneo. Il miglioramento dell'accessibilità passa attraverso azioni selettive rispetto alla specificità delle condizioni locali, come la localizzazione di attrezzature pubbliche o di interesse generale di grande attrattività su ambiti residenziali eccentrici e l'accentramento dei servizi nella città consolidata.
- l'accessibilità sociale: consiste nell'integrazione e nel riequilibrio delle condizioni di disparità socio-culturale tra soggetti della vita urbana.
- l'accessibilità fisico-ergonomica: consiste nella libertà di movimento, nella permeabilità fisica del sistema degli spazi pubblici alla scala dell'edificio.

I nuovi "attrattori" a valenza collettiva della città contemporanea rappresentano i maggiori generatori di flussi della mobilità urbana (B. Monardo, 2003).

La classificazione dei servizi insediativi per tipologia presente in letteratura, individua sostanzialmente le seguenti categorie, valide per tutti i livelli di territorio servito:

- *Istruzione*: tutte le scuole di ogni ordine e grado;
- *Cultura*: biblioteche, centri culturali, musei e gallerie d'arte;
- *Spettacolo*: cinema, teatri, auditori, impianti per lo sport spettacolo;
- *Sanità*: centri socio-sanitari, poliambulatori, farmacie, ospedali;
- *Assistenza*: asili nido, servizi per anziani, centri sociali;
- *Culto*: chiese cattoliche e strutture connesse, chiese e templi di altre confessioni e religioni, cimiteri;
- *Sicurezza ed emergenza*: servizio sanitario di emergenza, vigili del fuoco, polizie;
- *Altri*: pubblica amministrazione, giustizia (tribunali e carceri), posta, mercati generali e mattatoi;

- *Verde pubblico e territoriale e impianti per la pratica sportiva.*

È da notare che, in seguito all'attuazione del D.I. 1444/68, si è verificata una diffusa carenza realizzativa in termini di attrezzature (in particolar modo di quelle di livello urbano) che non ha riguardato, però, tutte le tipologie.

Nel settore della scuola, ad esempio, si pone anzi un problema di riconversione. Le strutture realizzate negli anni Settanta e allora non del tutto sufficienti sono diventate infatti sovrabbondanti a seguito della drastica riduzione della crescita demografica.

Il quadro dei problemi, degli usi della città e delle attività da prendere in considerazione nella pianificazione delle attrezzature di interesse generale è ben più ampio ed articolato di quello che caratterizzava gli anni Sessanta.

In sostanza, le tipologie di servizi ad oggi identificabili sono notevolmente cambiate rispetto a quelle considerate nel periodo in cui è stato emanato il D.I. 1444/68

In seguito ai mutamenti sociali, economici e culturali sono cambiate, infatti, le esigenze a cui le attrezzature di interesse generale dovrebbero dare una risposta.

Sotto il profilo della domanda, si ha una maggiore articolazione dei bisogni in ragione del progresso e della crescente frammentazione sociale. Gli anziani, i giovani, i bambini, le donne sole con carico di famiglia, gli immigrati, i city users, di breve e di lungo raggio, richiedono tutti specifiche infrastrutture e servizi.

La valenza di questo tipo di attrezzature, inoltre, si è arricchita di significati, in relazione alla loro capacità di contribuire sia allo sviluppo ed alla definizione dell'identità di un territorio, sia alla determinazione della qualità della vita.

Questi fattori inducono a pensare ad una gamma di tipologie che arricchisca le categorie tradizionali di attrezzature.

Nell'ottica di una efficiente organizzazione interna della città e soprattutto della sua competitività ed attrattività esterna, si pone la necessità di aprire il piano a una maggiore flessibilità ed alla progettualità privata, che impone all'attenzione le logiche di mercato.

L'obiettivo dell'urbanistica non è quello di ridurre o abbattere la rendita fondiaria, come si supponeva fino a pochi anni fa, ma semmai quello di massimizzarla, attraverso la creazione di qualità urbana, di accessibilità diffusa, di servizi alle persone, di efficienza interna e competitività esterna, in modo da tariffare tale rendita (G. Ave, 2004).

La quantità e qualità dei servizi presenti sul territorio, inoltre, rappresentano per il cittadino residente la giustificazione di quanto viene imposto (in termini di oneri fiscali) dall'amministrazione locale, in una sorta di rapporto servizio-prestazione.

La validità del processo di pianificazione non si misura nella sua volontà di bloccare lo sviluppo urbano, nell'illusione che così facendo si possa "preservare" il territorio, ma nella capacità di far emergere un interesse pubblico nei processi di formazione delle rendite fondiarie (G. Ave, 2004).

Posto che il prodotto del suolo urbano è definito non solo dalla volumetria edificabile sul singolo lotto, ma anche dalla sua destinazione d'uso, in ogni comune esistono destinazioni d'uso più redditizie di altre. In linea di massima, all'uso "raro", variabile da luogo a luogo, corrisponde la massima rendita urbana (G. Ave, 2004).

Si può sfruttare la rendita generata dalle destinazioni d'uso per coinvolgere capitali privati nella realizzazione delle attrezzature di interesse generale che fungano anche da attrattori di ulteriori risorse sul territorio, tenendo conto del mercato immobiliare.

Il mercato immobiliare orienta verso alcune tipologie, relativamente inesplorate in Italia, che possono aggiungersi alla lista delle attrezzature di interesse generale.

Tra queste, in particolare interesse suscitano: i campi da golf, i parchi tecnologici, le sale cinematografiche.

I campi da golf sono visti come un elemento trainante per la riqualificazione di un'area orientata verso lo sviluppo di una vocazione turistica o residenziale.

Essi consentono di coniugare esigenze ambientali con pressioni commerciali. A parità di prodotto edilizio offerto, infatti, la presenza di un campo da golf può consentire una maggiorazione anche del 20% sul prezzo di vendita. È prevalentemente questo l'aspetto appetibile della realizzazione di una tale struttura, dato che la gestione del campo è in sé un'impresa che genera profitti solo a determinate condizioni e nel lungo periodo. Altro aspetto da considerare è la domanda: si ritiene che il golf sia un'attività destinata a diffondersi anche perché può essere praticato dalle persone anziane, che rappresentano una quota crescente della popolazione. I margini di sviluppo sono notevoli, in quanto il numero di impianti presenti in Italia è molto ridotto (G. Ave, 2004).

I parchi tecnologici sono un oggetto quasi sconosciuto in Italia, mentre in Francia sono una realtà su tutto il territorio nazionale, che ha contribuito sia alla diversificazione economica locale che al miglioramento dell'immagine della città.

La domanda di beni e servizi di qualità, esercitata dalla presenza di aziende a tecnologia avanzata, dotate di personale di livello medio-alto, genera effetti positivi sull'economia locale. Esistono diverse tipologie di parchi, con collocazioni diverse rispetto alla città.

Essi possono costituire un interessante punto di incontro tra le esigenze delle aziende tecnologicamente avanzate ed il bisogno di verde degli abitanti dei quartieri limitrofi (ottimo punto di incontro tra esigenze di competitività e qualità della vita). La creazione di un parco, inoltre, può avere un effetto di volano anche per i settori tradizionali.

I parchi tecnologici possono essere operazioni immobiliari a redditività interessante, se però supportati da una gestione accorta dei servizi offerti (G. Ave, 2004).

Per le sale cinematografiche, la situazione in Italia è molto cambiata rispetto agli anni Sessanta, quando il nostro paese si collocava al primo posto su scala mondiale per affluenza cinematografica. La parabola discendente, iniziata con la diffusione della televisione, è culminata nei primi anni Ottanta, quando, in seguito all'incendio del cinema Statuto a Torino, i costi di adeguamento delle strutture alle nuove norme di sicurezza, portarono alla chiusura di numerosi impianti. Ad oggi tra le maggiori cause

della crisi possono individuarsi l'obsolescenza tecnologica delle sale esistenti e la difficoltà di accesso e parcheggio.

Negli Stati Uniti e in Europa si assiste alla costruzione di sale cinematografiche di nuova generazione, che si prestano ad essere utilizzate come elemento di riqualificazione di aree periferiche ed anche come elemento propulsore del recupero delle zone industriali dimesse.

Il "centro di svago integrato" è un centro che comprende un multiplex (dotato di un numero di schermi da 20 a 24) ed altre attività ricreative, quali mostre cinematografiche a tema, centri di realtà virtuale, ristoranti di vario tipo, attività commerciali legate al settore della cultura e dei giovani.

I centri multiplex richiedono un'ottima accessibilità stradale ed un bacino d'utenza di almeno 400.000 persone in un raggio di 20 minuti d'auto. Essi sono redditizi solo se il costo del terreno su cui sorgono è basso, in quanto richiedono un forte consumo di suolo. Pertanto favoriscono gli accordi con le amministrazioni locali per l'uso in concessione del terreno per un determinato numero di anni (G. Ave, 2004).

1.3 LE LEGGI REGIONALI

L'urbanistica ha potuto espletare a lungo, seppure con risultati discutibili, l'azione di pianificazione delle attrezzature di interesse generale, applicando concetti e strumenti molto semplici, costruiti sulla previsione della domanda sociale nel tempo, sul dimensionamento dell'offerta in base a criteri di funzionalità dello specifico servizio, sulla localizzazione in base a logiche di accessibilità. Solo marginalmente venivano considerati parametri quali il costo di gestione, il rendimento dei servizi erogati, la soddisfazione dell'utente (F. Karrer, 2003).

La situazione in Italia prima del 1968 era caratterizzata, infatti, da una impreparazione generalizzata delle amministrazioni comunali, da cui conseguiva la necessità di configurare normative non troppo raffinate, tali da poter essere recepite da realtà non sufficientemente attrezzate. Ciò ha portato, con il D.I. 1444/68, all'adozione di un meccanismo basato su parametri e riferimenti poco sofisticati, del tutto disattenti ai problemi della gestione, ed alla individuazione di tipologie di servizi che possono apparire grossolane (C. Odorisio, 2003).

Questo sistema è durato fino a quando la scarsità delle risorse pubbliche disponibili e gli squilibri generati non si sono fatti più manifesti.

Oggi, grazie all'attività di alcune Regioni, viene alla ribalta con forza la questione dell'aggiornamento del D.I. 1444/68.

La maggiore attenzione viene dedicata, però, alla questione degli standard relativi ai servizi di livello locale. In particolare, ci si muove nella direzione del superamento del concetto di standard quantitativo a favore di uno standard prestazionale.

Lo stesso rapporto volume/abitante è oggi ampiamente derogato o modificato dalle leggi regionali per avvicinarlo a quello effettivo, mediamente molto più elevato, anche se molte Regioni hanno innalzato il minimo previsto dal decreto in modo per lo più meccanico, senza mostrarsi capaci di “declinarlo” in funzione delle specifiche esigenze locali (grandi città, piccoli paesi; poli urbani isolati, agglomerazioni urbane; insediamenti rurali, montani, turistici; città con forte pendolarismo giornaliero.).

Va fatta una distinzione, quindi, tra Regioni che hanno concentrato il loro interesse verso gli standard di attrezzature di quartiere (art. 3 del D.I. 1444/68) e Regioni - poche rispetto alle prime - che hanno in qualche modo regolamentato in maniera esplicita anche le attrezzature di livello urbano o sovracomunale (art. 4, punto 5 del D.I. 1444/68) (L. Falco, 2003).

La seguente tabella rappresenta una sintesi dei contenuti in merito alle attrezzature di livello urbano delle varie leggi regionali.

La definizione degli standard di livello urbano nelle legislazioni regionali (L. Falco, 2003)

	BAS	EMI	LAZ	LIG	TOS	UMB	CAL	BOL	FRI	MAR	VDA	ABR	CAM	LOM	MOL	PIE	PUG	SAR	SIC	TRE	VEN		
Nella legge sono date prescrizioni sugli standard di livello urbano						● 1																	
Nella legge si dice che gli standard vengono definiti dai piani di area vasta												●		●									
Nella legge ci sono definizioni quantitative degli standard che vengono ulteriormente definiti dai piani di area vasta																●						●	
Il piano regionale definisce gli standard di livello urbano						●			●								●						
Il piano provinciale definisce gli standard di livello urbano	● 2			●							● 3											●	
I piani di area vasta localizzano i servizi di livello urbano																		●					

1 norma transitoria fino all’approvazione di piano d’area vasta

2 in aumento o diminuzione rispetto a quelli di legge

3 regione e provincia coincidono territorialmente

Di seguito si esaminano in maggiore dettaglio le disposizioni che le Regioni individuate prevedono in tema di attrezzature di interesse generale.

La **Regione Emilia Romagna**, con la L.R. del 24 marzo 2000 n. 20 affida al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Capo II) la definizione dei criteri “per la localizzazione e il dimensionamento di strutture e servizi di interesse provinciale e sovracomunale” (art. 26, comma 2, lettera c).

Fino ad oggi solo le Province di Parma e di Bologna hanno adeguato il proprio PTCP alla LR n. 20/2000.

Il PTCP di Parma “persegue l’obiettivo di promuovere l’evoluzione del territorio provinciale verso una forma insediativa complessa, policentrica, nella quale ciascun polo o sistema insediativo mantenga o sviluppi caratteristiche proprie di identità, qualità, specializzazioni tali da offrire al sistema sociale ed economico una pluralità di opportunità differenziate e complementari.” (art. 30, comma 1).

I comuni della Provincia sono raggruppati, in base alle loro caratteristiche ed alle potenzialità individuate, in “centri”. Per ciascuna categoria di centro si specificano la tipologia e la scala dei servizi da insediare.

I *Centri Ordinatori* sono quelli che esercitano “ruoli e funzioni che si esplicano nell’offerta di servizi rari e strategici” (art. 30, comma 3). Ad essi si rivolgono politiche finalizzate “al potenziamento delle economie di relazione, attraverso il miglioramento dell’accessibilità e dei sistemi infrastrutturali per la mobilità e le comunicazioni”, ed “alla qualificazione e potenziamento dei servizi settoriali di scala sovracomunale per le famiglie e le imprese”.

I *Centri Integrativi* sono i poli insediativi che assumono funzioni di supporto alle politiche di integrazione, svolgendo funzioni di presidio per i territori a debole armatura urbana.

I *Centri di Base* sono quelli “idonei ad erogare l’intera gamma dei servizi di base civili, commerciali, artigianali alla popolazione accentrata e sparsa”.

I *Centri di Presidio Territoriale* sono “i centri urbani che, pur con dotazioni funzionali ridotte, svolgono un ruolo sovracomunale, in ragione della loro collocazione all’interno di territori scarsamente abitati e di difficile accessibilità nei confronti degli altri sistemi insediativi provinciali.”

I *Centri Termali e di Turismo Naturalistico*, infine, sono destinatari di politiche finalizzate al rafforzamento della dotazione di servizi per l’utenza turistica, di attrezzature sportive, ricreative e per lo spettacolo, al potenziamento della ricettività e dell’attrazione commerciale, alla realizzazione di attrezzature ed impianti dimostrativi di processi e tecnologie a basso impatto ambientale.

Nell’ambito del territorio provinciale si definiscono, all’art. 32, i poli funzionali come “ambiti territoriali caratterizzati dalla concentrazione di funzioni strategiche o servizi ad alta specializzazione economica, scientifica, culturale, sportiva, ricreativa e della mobilità, dalla forte attrattività di persone e merci e da un bacino d’utenza di carattere sovracomunale”.

Le attività che il PTCP individua quali poli funzionali sono:

- a) i centri direzionali, fieristici ed espositivi, ed i centri congressi;
- b) i centri commerciali ed i poli o parchi ad essi assimilati, con grandi strutture distributive del commercio in sede fissa e del commercio all’ingrosso;
- c) le aree per la logistica al servizio della produzione e del commercio;
- d) gli aeroporti, i porti e le stazioni ferroviarie principali del sistema ferroviario nazionale e regionale;
- e) i centri intermodali e le aree attrezzate per l’autotrasporto;

- f) i poli tecnologici, le università e i centri di ricerca scientifica;
- g) i parchi tematici o ricreativi;
- h) le strutture per manifestazioni culturali, sportive e spettacoli ad elevata partecipazione di pubblico.

I Comuni interessati alla realizzazione di nuovi poli funzionali, tra quelli previsti dal PTCP, devono provvedere, nell'ambito della redazione dei propri strumenti urbanistici ad individuare la localizzazione più idonea all'intervento, dimensionare le aree sulla base delle politiche territoriali in atto e dei finanziamenti eventualmente disponibili, specificarne l'organizzazione funzionale, definirne le caratteristiche morfologiche e le dotazioni necessarie. L'attuazione delle previsioni relative ai poli funzionali è definita attraverso accordi territoriali.

I Comuni possono, inoltre, promuovere l'individuazione di nuovi poli funzionali, purché le scelte siano supportate da adeguate valutazioni in termini di costi e di opportunità.

Un esplicito riferimento alle attrezzature di interesse generale è fatto all'art. 33, che individua quali tipologie di "servizi pubblici di interesse sovracomunale, in quanto destinati a soddisfare un bacino di utenza che esubera dai confini amministrativi del Comune": le attrezzature sanitarie e ospedaliere, gli edifici per l'istruzione superiore all'obbligo, i parchi pubblici urbani e territoriali, gli impianti per le attività e manifestazioni a grande concorso di pubblico.

Per ciascun servizio sovracomunale il piano provinciale, in uno specifico Allegato alle Norme di Attuazione, definisce gli obiettivi generali da perseguire, le condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale, le ipotesi di trasformazione.

Ai Piani Strutturali Comunali è demandato, invece, il compito di specificarne l'organizzazione funzionale ed insediativa, di definire i parametri urbanistici ed edilizi per la loro progettazione (in coerenza con gli indirizzi e le prescrizioni del PTCP), di prevedere un idoneo collegamento con la viabilità di rango provinciale e regionale, una adeguata superficie a parcheggio, una diretta accessibilità alla rete del trasporto pubblico. E' data, inoltre, facoltà ai Piani Strutturali Comunali di modificare la collocazione ed la consistenza dei servizi sovracomunali per ragioni di migliore assetto territoriale, purché le diverse scelte siano supportate da adeguate valutazioni in termini di costi e di opportunità.

Il PTCP di Bologna, nell'ottica del coordinamento e del servizio ai Comuni, assume il compito di pianificazione dei cosiddetti poli funzionali (art. A-15), delle grandi aree industriali ecologicamente attrezzate (art.A-13 e art.A-14) e delle attrezzature pubbliche di interesse sovracomunale (art.A-24).

Gli obiettivi di qualità del sistema insediativo si concentrano sulla localizzazione e sulla possibilità di sviluppo delle grandi attrezzature urbane e metropolitane e dei servizi ad alta attrattività o ad alta specializzazione economica, culturale, sportiva e della logistica. Si riconosce, infatti, che dopo la stagione dei grandi centri commerciali, l'evoluzione dei consumi e del tempo libero propone oggi nuovi tipi di attrattori di utenza nella

forma di parchi tematici, multisale cinematografiche, family park, grandi complessi di attrezzature ricreative, sportive, commerciali e ricettive.

Il Piano Territoriale si propone di individuare i criteri per rispondere a queste nuove domande, quando si manifestino, e per determinare gli ambiti ottimali di localizzazione. L'offerta di servizi pubblici presenti sul territorio della provincia di Bologna è consolidata e di alto livello, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, tanto da rappresentare un settore economico trainante dell'economia locale.

Non mancano, tuttavia, opportunità ed esigenze di razionalizzazione o riorganizzazione, che vanno affrontati nell'ottica dei potenziali effetti territoriali e delle sinergie da cogliere con le politiche per il sistema insediativo e con l'assetto delle infrastrutture.

Le politiche per i servizi di rilievo sovracomunale e relativi criteri di localizzazione sono tese a razionalizzare le attuali articolazioni in ambiti sovracomunali, tenendo conto delle forme associative intercomunali che si sono formate, in coerenza con le politiche espresse riguardo all'evoluzione del sistema insediativo.

Sono previste specifiche disposizioni per scuole superiori all'obbligo, servizi sanitari ospedalieri, servizi sociali e socio-sanitari e per il rafforzamento e la proiezione internazionale per i servizi connessi ad attività culturali e del tempo libero (a parte i grandi poli attrattivi integrati, trattati in un diverso punto) in alcune particolari località (Bologna, Imola).

La **Regione Liguria** con la L.R. del 4 settembre 1997 n. 36, affida ai PTCP l'individuazione delle caratteristiche dimensionali e tipologiche, nonché dei principali livelli di prestazione funzionale da attribuire alla struttura insediativa, con riferimento ad ambiti territoriali omogenei di livello sovracomunale, stabilendo in particolare, l'organizzazione complessiva delle attrezzature e degli impianti pubblici e di interesse pubblico di scala sovracomunale (art. 20).

Il PTCP determina i bacini d'utenza entro i quali effettuare la valutazione del fabbisogno di attrezzature di interesse generale, le cui tipologie identificate sono: istruzione, aree a verde e impianti sportivi, socio-sanitarie e di interesse comune.

Al fine di assicurare livelli prestazionali adeguati, esso può dettare criteri per il soddisfacimento della domanda di servizi da parte dei comuni.

Il fabbisogno, qualitativo e quantitativo, di opere infrastrutturali, tecnologiche e di servizi pubblici o di uso pubblico è calcolato sulla base del peso definito dal Piano Urbanistico Comunale, nel rispetto delle quantità minime stabilite dal D.I. 1444/68 e compatibilmente con il grado di sostenibilità ambientale del territorio comunale.

La **Regione Umbria**, con la LR del 24 marzo 2000 n. 27, istituisce il "Piano Urbanistico Territoriale".

In tema di pianificazione delle aree destinate ad attrezzature per servizi alla popolazione si formulano dei criteri specifici, ritenuti maggiormente rispondenti ai fabbisogni espressi rispetto a quelli proposti dal D.I. 1444/68.

Si affida alla pianificazione urbanistica anche la determinazione della qualità totale dei servizi offerti, intesa come livello di soddisfazione degli utenti, del rendimento e dei criteri di gestione dei servizi stessi, del "marketing" che essi costituiscono.

All'atto della formazione dei P.R.G., deve essere redatto uno specifico piano dei servizi, basato sul rapporto domanda/offerta dei servizi, in un'ottica di soddisfazione della prima e di economicità della seconda, in relazione alla globalità degli utenti della città e non ai soli residenti.

La finalità del "Piano Comunale dei Servizi alla popolazione" (Capo I, art. 55) è quella "di raggiungere una migliore integrazione sociale, funzionale e morfologica della città, nonché una più elevata qualità dell'ambiente infrastrutturato e della vita".

Il P.C.S. (art. 56), allegato al PRG, è lo "strumento di programmazione e di indirizzo gestionale dei servizi pubblici e di interesse generale o collettivo per soddisfare le esigenze attuali dei cittadini e quelle prodotte dalle trasformazioni previste dal PRG, nonché per garantire la qualità prestazionale e la efficienza del servizio in rapporto agli orari di funzionamento"

Nel P.C.S. si considerano attrezzature di servizio: "le aree e le opere necessarie a migliorare e qualificare i servizi già presenti sul territorio e quelli di nuova previsione"; "le opere necessarie a tutelare e riqualificare il patrimonio di interesse culturale ed ambientale per assicurarne la pubblica fruizione"; "le opere volte a migliorare l'ambiente urbano e la qualità della vita, quali: centri di aggregazione, impianti ricreativi, sportivi, per lo spettacolo, nonché quelle necessarie allo svolgimento di attività di interesse culturale".

I Comuni nella redazione del P.C.S. determinano il numero degli utenti dei servizi dell'intero territorio (art. 57).

In particolare, si considera la domanda espressa dalla popolazione residente (opportunosamente articolata in rapporto alle esigenze in termini di istruzione, sanità, educazione sportiva, tempo libero ed altre attività), dalla popolazione presente (per motivi di lavoro, cultura, tempo libero, salute, istruzione e studio), delle nuove categorie sociali (minori, anziani, immigrati, portatori di handicap).

Il PTCP (art. 58) definisce i servizi di livello intercomunale da considerare nella redazione del P.C.S.

Al P.C.S. è affidata la distinzione tra le attrezzature per le quali è prevista l'attuazione pubblica da quelle ad attuazione privata o mista.

Nel valutare l'offerta presente sul territorio si considera, quindi, anche quella privata, determinandone il livello prestazionale complessivo, in relazione all'accessibilità ed alla idoneità dei siti e dei fabbricati rispetto alle funzioni svolte.

La legge riporta al Capo II, art. 59, un esplicito riferimento alle "aree destinate ad attrezzature di interesse comunale e sovracomunale", prevedendo che "i Comuni con popolazione residente uguale o superiore a 20.000 abitanti" provvedano alla realizzazione di "attrezzature di interesse comunale o sovracomunale sia pubbliche che private, di interesse generale o collettivo, nelle zone "F", di cui al D.M. 2 aprile 1968, n.

1444”. Si prescrive quindi una dotazione minima di superficie per ciascuna delle tipologie individuate (“grandi infrastrutture per parcheggio anche di interscambio tra sistemi di trasporto”, “istruzione superiore all’obbligo ed universitaria”, “salute e assistenza”, “verde pubblico in parchi urbani e territoriali”, “attrezzature per lo sport” e “attività culturali”, “infrastrutture tecnologiche e di distribuzione dell’elettricità, del gas o metano, dell’acqua”, attrezzature “relative alla raccolta ed allo smaltimento dei rifiuti, ai servizi di trasporto ed altri servizi collegati, alla protezione civile, nonché ad impianti di distribuzione di merci quali depositi, mercati generali, autostazioni e scali ferroviari”), espressa in funzione del numero di utenti.

Per i Comuni con popolazione residente inferiore a 20.000 abitanti non vi è obbligo alla dotazione delle suddette attrezzature e le dotazioni minime sono ridotte alla metà.

È prevista la scomposizione della pianificazione delle attrezzature di interesse generale in due fasi: il *dimensionamento* avviene in concomitanza con la parte strutturale del PRG, la *perimetrazione* in corrispondenza di quella operativa.

Il piano dei servizi, inoltre, per garantire l’accessibilità alle attrezzature di servizio, va coordinato con il piano urbano del traffico e con il piano urbano dei parcheggi.

La **Regione Friuli Venezia Giulia**, con la L.R. del 19 novembre 1991 n. 52 , affida al PTRG la delineazione degli indirizzi per la “programmazione delle trasformazioni territoriali finalizzate al potenziamento e razionalizzazione dei servizi e delle attrezzature collettive di interesse sovracomunale” (art. 19).

La **Regione Valle d’Aosta**, con la L.R. del 6 aprile 1998 n. 11, demanda al Piano Territoriale Paesistico la definizione degli “indirizzi per i sistemi di trasporto e di viabilità nonché per le reti infrastrutturali e i criteri localizzativi degli impianti, delle attrezzature e dei servizi di rilievo territoriale” (art. 3).

Il PRG individua, tenuto conto del PTP e ricercando il coordinamento con i comuni limitrofi, la localizzazione delle infrastrutture e dei servizi di interesse collettivo (art. 12).

Al Consiglio regionale spetta, ai fini della formazione delle varianti al PRG, la determinazione, con propria deliberazione, di adeguati rapporti, qualitativi o quantitativi, tra gli abitanti insediati e da insediare e gli spazi da riservare ai servizi locali, definiti come “le attrezzature e gli impianti per la sanità e la sicurezza, l’istruzione e la formazione, la cultura, la ricreazione, lo sport, il commercio, l’amministrazione, i trasporti, i parcheggi, il verde attrezzato o di rispetto, il credito e altri assimilabili, con esclusione dei servizi qualificati dal PTP di rilevanza regionale” (art. 23).

Si considerano di rilevanza regionale i servizi: per la sanità (presidi ospedalieri, poliambulatoriali, cliniche specializzate); per l’istruzione scolastica (scuole medie superiori); per l’istruzione superiore (sedi di corsi universitari o postuniversitari o di formazione specializzata, centri di ricerca); per i trasporti (stazioni ferroviarie con nodi di interscambio, stazioni aeroportuali, interporto e servizi di Stato per il transito

internazionale); per l'amministrazione e la gestione delle infrastrutture di base e per la comunicazione (uffici dello Stato e della Regione, uffici centrali di enti statali o regionali); per il commercio (grande distribuzione ovvero centri commerciali integrati, supermercati e servizi per la distribuzione all'ingrosso); per lo sport e il tempo libero (grandi stadi, teatri, grandi palazzetti per lo sport, grandi parchi per la ricreazione e gli sport tradizionali, grandi attrezzature per lo sport estivo all'aperto, casa da gioco); per le imprese e a produzione.

La localizzazione di tali attrezzature è prevista dal PTP.

Per i servizi locali si determinano, invece, ambiti di integrazione in cui i comuni partecipanti, "mediante opportuni accordi di programma, intese, concertazioni, forme associative e di cooperazione, programmano la realizzazione e la gestione del sistema dei servizi".

La **Regione Abruzzo**, con la L.R. del 12 aprile 1983 n. 18, prevede che l'indicazione del sistema delle attrezzature di interesse regionale (universitarie, sanitarie ospedaliere, commerciali, amministrative, direzionali, portuali, aeroportuali) avvenga (art. 3) da parte del Quadro di Riferimento Regionale, dei Piani di Settore o dei Progetti Speciali Territoriali.

Il Piano Territoriale, articolazione territoriale del QRR, fornisce il "dimensionamento e la localizzazione, nell'ambito dei Comuni interessati, delle attrezzature di servizio pubblico e di uso pubblico di livello sovracomunale, con particolare riferimento ai parchi ed ai servizi per la sanità e l'istruzione" (art. 7).

La **Regione Piemonte**, con la L.R. del 5 dicembre 1977 n. 56, affida la definizione delle attrezzature di interesse regionale al Piano Territoriale. L'esplicito riferimento alle attrezzature di interesse generale, invece, non si discosta dall'impostazione del D.I. 1444/68.

La **Regione Puglia**, con la L.R. del 13 dicembre 2004 n. 24, affida al Documento Regionale di Assetto Generale la determinazione dello schema dei servizi infrastrutturali di interesse generale e la disciplina per la formazione di un Piano dei Servizi in attuazione del Piano Urbanistico Generale.

La **Regione Sardegna**, con la L.R. del 22 dicembre 1989 n. 45, prevede, in riferimento a specifiche zone del territorio, la determinazione della localizzazione di infrastrutture, attrezzature e servizi di interesse generale, da parte della Regione stessa. Il PTCP, invece, individua specifiche normative per le attività ed i servizi che, secondo indicazioni regionali, necessitano di coordinamento sovracomunale (art. 16).

La **Regione Veneto**, con la L.R. del 23 aprile 2004 n.11, attribuisce al Piano di Assetto del Territorio l'individuazione delle infrastrutture e delle attrezzature di maggiore rilevanza (art. 13).

Il PTCP "definisce lo schema delle reti infrastrutturali e il sistema delle attrezzature e servizi di rilevanza nazionale e regionale" (art. 24), mentre il PTCP "indica gli obiettivi e gli elementi fondamentali dell'assetto del territorio, i sistemi delle infrastrutture, le

attrezzature, gli impianti e gli interventi di interesse pubblico di rilevanza provinciale” (art. 22).

Il PAT, per garantire adeguati livelli di qualità della vita e degli insediamenti, prevede un’idonea dotazione di aree per attrezzature, riguardanti in particolare: l’istruzione; l’assistenza, i servizi sociali e sanitari; la pubblica amministrazione, la sicurezza pubblica e la protezione civile; le attività culturali, associative e politiche; gli spazi aperti attrezzati a verde per il gioco, la ricreazione, il tempo libero e lo sport, i parchi urbani; gli spazi aperti di libera fruizione per usi collettivi; i parcheggi, gli spazi di sosta pubblici, le attrezzature per la mobilità e la rete di percorsi ciclo-pedonali urbani ed extraurbani; gli elementi di riqualificazione urbana.

Alle innovazioni introdotte in materia di attrezzature dalla **Regione Lombardia** con la L.R. n. 1 del 2001 si dedica ampio spazio nel capitolo successivo.

È opportuno, infine, un accenno al testo del disegno di legge n. 3519, in materia di governo del territorio, aggiornato al 28 giugno 2005, non ancora in vigore.

Si definiscono, innanzitutto, “dotazioni territoriali” il complesso delle attrezzature, infrastrutture e reti di cui deve essere dotato, in misura adeguata, un ambito territoriale (art. 2).

Nel prescrivere che i piani urbanistici garantiscano la “dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale” (art. 7), si fa riferimento anche ai servizi la cui prestazione non sia “connessa ad aree e ad immobili”. Si stabilisce che l’entità dell’offerta di servizi sia misurata in base a “criteri prestazionali”, assicurando comunque un livello minimo “anche con il concorso dei soggetti privati”.

Alle regioni è lasciata la determinazione dei criteri di dimensionamento “per i servizi che implicano l’esigenza di aree e relative attrezzature”.

Il piano urbanistico, per assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio, deve documentare lo stato dei servizi esistenti, in base a parametri di utilizzazione. Esso deve, inoltre, precisare le scelte relative alla politica dei servizi da realizzare, assicurando un idoneo livello di accessibilità e fruibilità ed incentivando l’iniziativa dei “soggetti interessati”.

Dalla panoramica effettuata, si osserva che sono pochi i casi in cui si individuano nel dettaglio le tipologie di attrezzature di livello urbano o sovracomunale da prevedere sul territorio interessato.

Del tutto assente risulta, invece, la definizione di criteri o procedure, da adottare in sede di pianificazione comunale, per effettuare la scelta del tipo di attrezzatura da localizzare, nell’ambito delle categorie definite.

CAPITOLO 2

LE NUOVE TENDENZE DELLA PIANIFICAZIONE

2.1 LA PIANIFICAZIONE DELLE ATTREZZATURE IN FRANCIA

La globalizzazione dei mercati e la “contrazione” delle distanze geografiche - avvenuta grazie alla maggiore mobilità determinata dall’evoluzione di costumi e mezzi di trasporto e dalla diffusione dei sistemi di telecomunicazione - hanno portato all’estensione della competitività territoriale ed urbana ad una scala internazionale.

Risulta, pertanto, interessante osservare le esperienze in corso, in materia di pianificazione delle attrezzature di interesse generale, in altri paesi europei.

In particolare, l’esperienza francese si dimostra utile in relazione alla finalità del presente lavoro. La pianificazione dei servizi in Francia avviene, infatti, in una sorta di contrattazione a livello locale tra tutti i soggetti coinvolti (compresi i privati), sulla base di regole consolidate, che si adattano, di volta in volta, alle specificità locali ed al sistema di convenienze generato dai singoli interventi.

Nei processi di trasformazione urbana, le comunità si avvalgono di specifiche figure professionali, i *programmeur de services*, per verificare in fase programmatica la domanda delle diverse categorie di servizi e la loro fattibilità in considerazione del mercato e della concorrenza con le altre città.

In Francia è in corso, negli ultimi anni, una riforma normativa che coinvolge le regole e gli strumenti di governo del territorio, avviata con le leggi *Voynet* e *Chevènement* nel 1999. Esse hanno rinnovato, rispettivamente, la pianificazione territoriale in un’ottica di sostenibilità ed il quadro degli enti locali sovracomunali.

L’ultimo intervento riformatore è costituito dalla legge *Gayssot-Besson*, nota con l’acronimo Sru (*Solidarité et renouvellement urbains*) nel 2000.

Lo spirito della riforma nel suo complesso è nel favorire la libera aggregazione intercomunale, al fine di consentire la costruzione di una serie di “telai tematici a maglia larga di riferimento a livello nazionale (e regionale) sui quali poter innestare organicamente le strategie di sviluppo locale delle politiche di welfare” (B. Monardo, 2003)

Gli obiettivi della legge *Chevènement* si possono riassumere sostanzialmente nella semplificazione del panorama degli Epci (Enti pubblici di cooperazione intercomunale) a fiscalità propria, nel rafforzamento della coesione intercomunale (promovendo la convergenza in “milieu insediativi” delle realtà dotate di strutture fisico-spaziali e socio-economiche comuni), nel ricorso - per gli enti sovracomunali - alla Tpu (*Taxe professionnelle unique*) al fine di scoraggiare ed eliminare le situazioni di concorrenza tra comuni per l’attrazione di investimenti e la localizzazione delle imprese.

Con la legge *Voynet* lo Snadt (*Schéma national d’aménagement et de développement du territoire*), introdotto dalla legge Pasquà nel 1995, viene sostituito dai Piani dei

servizi collettivi (Ssc). Essi prevedono nove direttrici primarie a scala nazionale: insegnamento superiore e ricerca; cultura; sanità; informazione e comunicazione; trasporto intermodale passeggeri e merci; energia; spazi naturali e rurali; sport e tempo libero. Accanto alle strutture sanitarie, per l'istruzione superiore, la ricerca, la cultura, tradizionalmente presenti e riconosciute nella pianificazione francese, assumono pari dignità di servizi collettivi le reti della mobilità e dell'informazione, gli spazi naturali, i sistemi della pratica sportiva e del tempo libero.

Gli Ssc rappresentano dei documenti di pianificazione, e non di programmazione, proiettati su un orizzonte ventennale, con l'intento di delineare un quadro flessibile nei possibili indirizzi strategici di sviluppo del territorio, utile a veicolare progetti, programmi e interventi di realizzazione di attrezzature e servizi armonizzandone le declinazioni locali.

L'aspetto di maggiore innovazione della legge riguarda la diversa identità che si può attribuire ai servizi collettivi.

La tradizionale visione "standardizzata" delle attrezzature, realizzate sul territorio in modo sistematico e spesso disorganico, viene abbandonata in favore di un approccio sensibile alla effettiva disponibilità del servizio per tutti gli utenti, con articolazioni e specificità legate alle esigenze dei diversi territori.

Il progetto urbano diviene espressione dei nuovi contenuti delle politiche urbane, in particolare relativi al marketing territoriale ed alla competizione tra città, alla coesione sociale, alla partecipazione ed alla concertazione.

Nell'Europa occidentale, come mostrano le recenti politiche insediative di diversi Paesi, emerge l'utilità della chiave infrastrutturale per ripensare alla dimensione dei bacini di governo delle trasformazioni territoriali.

La nuova immagine della società urbana, si fonda non solo su fattori economico-finanziari ma soprattutto sulla solidarietà sociale, sulla innovazione relazionale e sulla qualità dei luoghi identitari.

In Francia la perimetrazione dei bacini intercomunali (le Comunità d'agglomerazione, comprese tra 50 e 500 mila residenti) è effettuata applicando un criterio che utilizza degli indici di accessibilità riferiti agli spostamenti dagli ambiti più esterni verso i luoghi centrali. Le distanze spaziali che si delineano sono legate ad isocrone massime orientative intorno ai 30-40 minuti con una velocità commerciale convenzionale di 22-27 km/h. In tal modo il disegno dello spazio di coesione intercomunale avviene attraverso la qualità dell'offerta del servizio di trasporto.

Oltre al parametro spazio-tempo si tende ad integrare la dimensione della coesione sociale attraverso l'obbligo di offrire la "potenzialità alla mobilità" a tariffe notevolmente agevolate per le classi sociali più emarginate.

Nell'ambito della riforma urbanistica, la localizzazione strategica della dotazione dei servizi viene considerata trainante sia per il miglioramento della qualità

della vita, sia per coniugare le ambizioni più ampie del progetto urbano con le richieste di sviluppo locale.

La nozione stessa di attrezzatura, concepita inizialmente come semplice mezzo per il soddisfacimento di fabbisogni primari e secondari, assume nuovi significati, legati all'attrattività ed all'offerta di prestazioni diversificate.

L'intero territorio francese è caratterizzato da una presenza diffusa, generalizzata ed indifferenziata di attrezzature. Ciò ha avuto l'innegabile merito di contribuire se non all'integrazione con il contesto fisico, all'assolvimento diffuso dei servizi di base.

In un tale contesto, in cui i fabbisogni primari sono mediamente soddisfatti da anni, le domande dei cittadini diventano, parallelamente allo stile di vita, sempre più esigenti, diversificate e in continua evoluzione.

Nelle pratiche attualmente in corso si assiste ad un'interessante sperimentazione, consistente nell'adozione di ambiti di programmazione e di intervento che esulano dai perimetri amministrativi, applicando quelli del "territorio vissuto".

Per configurare bacini di utenza basati su aree geografiche convergenti, in cui la condivisione di interessi e di azioni, integra le risorse di diverso tipo, risulta fondamentale l'apporto e la partecipazione attiva degli abitanti e dei city users,

La coesione ricercata non riguarda solo la sfera economica ma anche quella culturale e sociale. Risulta in tal senso utile avviare nuove reti di servizi che incoraggino la risorsa dell'intercomunalità.

In tema di pianificazione delle attrezzature, nel 1967 lo Iarup (l'Istituto di pianificazione della regione parigina) elabora una serie di griglie per il dimensionamento, in relazione con specifici ambiti territoriali da urbanizzare.

Tali griglie sono calibrate per la pianificazione delle *villes nouvelles* – poli di servizi autonomi, inseriti in un contesto regionale concorrenziale. Le dotazioni vengono calcolate con il supporto di analisi e previsioni demografiche, secondo bacini d'utenza e livelli di servizi, applicati alle varie scale territoriali.

Con la pubblicazione della griglia Iarup e la creazione, nello stesso anno, delle Zac (*Zones d'aménagement concerté*¹), si divide il sistema delle attrezzature in due categorie: quelle a servizio della residenza e quelle cosiddette di "superstruttura", a scala urbana o di settore.

Il dimensionamento delle attrezzature a servizio della residenza avviene con modalità diverse da quelle italiane, in cui il calcolo viene effettuato sulla base di superfici minime per abitante.

In Francia la pianificazione ed il dimensionamento di tale categoria di attrezzature, sono attuati secondo il caso specifico, considerando il tipo di domanda già presente (o ipotizzata) nell'area, i finanziamenti necessari ed i costi di gestione previsti.

¹ La costituzione delle Zac rientra nella procedura ordinaria per realizzare in maniera coordinata e integrata gli interventi urbanistici di una certa entità, ponendo in contatto diretto i diversi attori del processo, permettendo di operare in tempi contenuti con scambi di informazioni e decisioni più rapide.

Il parametro preso in esame è il numero degli alloggi, utilizzando una serie di statistiche demografiche e di indicatori, quali ad esempio i tassi di natalità, il tipo, le dimensioni e l'occupazione degli alloggi, le classi d'età dei residenti.

Più complessa è, invece, la programmazione delle attrezzature di "superstruttura".

Le attrezzature culturali, ad esempio, sono generalmente dimensionate a scala urbana o di settore e la loro realizzazione è dovuta all'iniziativa del sindaco, il quale si attiva direttamente per la ricerca dei fondi e delle sovvenzioni necessarie presso enti pubblici e, non di rado, presso i privati.

Si genera una sorta di competizione fra comuni, in tutta la Francia, per l'accaparramento dei finanziamenti statali per questo genere di servizi.

Negli anni Novanta, caratterizzati da un clima fortemente competitivo, gli investimenti in attrezzature più significativi sono stati registrati nei settori della cultura e dell'ambiente, in quanto considerati, contemporaneamente, trainanti per l'economia locale ed il turismo ed esaudienti in termini di consenso per le positive ricadute sul miglioramento della qualità della vita.

Nello scenario di un city marketing sempre più agguerrito, all'operatore pubblico è richiesto un impegno consistente e diversificato sia per seguire l'evoluzione e le tendenze della domanda, sia per contrastare la concorrenza (C. Mattogno, 2003).

In Francia la programmazione è una pratica recente, alla quale hanno contribuito, per aspetti diversi, le esperienze delle *villes nouvelles* e dei grandi concorsi di architettura.

La programmazione nasce con la legge Mop (Maitrise d'Ouvrage Publique), a metà degli anni Ottanta. Tale provvedimento obbliga i committenti pubblici a fare ricorso a procedure di consultazione ogni volta che si debbano affidare incarichi esterni. Per consentire ad ogni concorrente di disporre dei contenuti e delle richieste specifiche dall'amministrazione, si rende necessaria l'elaborazione di un programma.

L'approccio della programmazione tende a concentrare l'attenzione verso le esigenze degli interlocutori finali, utenti o utilizzatori, consumatori o clienti, residenti o city users. I settori di intervento, sempre finalizzati alla programmazione di attrezzature pubbliche e private, spaziano all'interno delle necessità urbane più diverse: dalla sanità ai servizi sociali, dalla scuola allo sport, dal tempo libero alla cultura, dal turismo alle grandi manifestazioni, dai trasporti al commercio.

Le declinazioni della programmazione sono due: quella architettonica e quella urbana. Le *villes nouvelles* hanno influenzato l'aspetto urbano, mentre i grandi concorsi di architettura hanno codificato l'aspetto architettonico della programmazione.

La programmazione architettonica è richiesta soprattutto da istituzioni pubbliche per predisporre i programmi preliminari per le opere pubbliche. Essa comporta una serie di verifiche, articolate in quattro fasi.

La prima fase consiste nell'analisi dei fabbisogni ed è volta a verificare l'esistenza della domanda di attrezzature e a valutare le coerenze dell'intervento all'interno delle scelte

operate dall'amministrazione. Una sala per spettacoli e concerti, ad esempio, richiede uno studio di mercato per determinare la potenziale clientela, il dimensionamento, il sistema della concorrenza, una piscina richiede, invece, un'analisi delle differenti aspettative espresse dalle scuole, dalle associazioni sportive, dagli abitanti, dai turisti, per individuare la forma e la dimensione più adeguata, i livelli di prestazione richiesti.

Il fine di questa fase è l'individuazione del target dei possibili utenti.

La seconda fase prevede uno studio di fattibilità per individuare, a monte di ogni decisione, l'entità e il tipo di fabbisogni, le funzioni e i programmi che potrebbero rispondere a tali fabbisogni, le dimensioni e la localizzazione delle possibili attrezzature, i costi di investimento e di funzionamento.

La terza fase è quella di definizione dei programmi, mentre l'ultima fase è relativa all'assistenza per l'organizzazione e lo svolgimento del concorso per l'affidamento dell'incarico di progettazione.

La programmazione architettonica è un servizio alle amministrazioni locali volto ad agevolare la costruzione di un edificio o la sistemazione di uno spazio.

La programmazione urbana, invece, è un servizio proposto agli urbanisti e alle amministrazioni pubbliche volto a fornire una risposta adeguata alle aspettative delle diverse tipologie di utenti. Essa aiuta a stabilire le tipologie di attrezzature necessarie, sia in campo pubblico sia privato, alle diverse scale territoriali.

Le fasi in cui, generalmente, si articola la programmazione urbana sono: l'identificazione del profilo degli utenti, delle tipologie e delle evoluzioni; la determinazione dei fabbisogni e delle aspettative, teoriche ed esplicite; l'analisi comparata fra servizi offerti da altre città (in concorrenza o di riferimento); la costruzione di bilanci e proposte; la programmazione preliminare, con l'indicazione dei costi e dei tempi.

Esiste, infine, la programmazione dei servizi, la quale, a differenza della programmazione urbana, che ha un carattere generale, è, invece, settoriale.

I programmi dei servizi sono caratterizzati dalla presenza di tre elementi: un ambito o settore di applicazione determinato; un territorio definito dal punto di vista amministrativo; un decisore.

Essi consentono di disporre di uno strumento di indagine che applica ed utilizza indicatori specifici per descrivere un territorio, ricorrendo a cartografie tematiche, al fine di pianificare le azioni da intraprendere.

Le applicazioni per le quali si utilizzano generalmente i programmi dei servizi sono: la localizzazione delle scuole dell'obbligo; l'individuazione del tipo di formazione scolastica secondaria da sviluppare o da potenziare; la creazione di una rete di attrezzature culturali; la pianificazione dei servizi più adatti alla popolazione anziana oppure a quella in età prescolare; la razionalizzazione dei diversi tipi di offerta commerciale; la predisposizione della rete di attrezzature sportive da creare o da potenziare.

2.2 LE ATTREZZATURE NEI PROGRAMMI COMPLESSI

Un importante contributo alla riflessione in merito agli esiti ed all'attualità del D.I. 1444/68 è stato fornito dall'esperienza dei Programmi Urbani Complessi.

Il decreto nasce per rispondere alla necessità di assicurare una dotazione minima di servizi ai quartieri di nuova realizzazione, generati in un fase di rapida espansione urbana, conseguente ai processi di urbanizzazione e di industrializzazione.

Gli attuali processi di trasformazione della città si orientano, invece, sempre più verso la riqualificazione dei tessuti consolidati. La domanda di servizi investe, quindi, la città esistente, per la quale non è pensabile l'individuazione di zone territoriali omogenee e l'applicazione decontestualizzata di parametri quantitativi.

Alla specificità dei contesti esistenti si aggiungono, inoltre, le difficoltà economiche delle amministrazioni pubbliche nella realizzazione e nella gestione delle attrezzature di interesse generale.

Si prefigura la necessità di un modello di attuazione non più basato sul concetto di urbanizzazione delle aree, ma sulla riqualificazione, con il coinvolgimento dei privati nella produzione e nella gestione dei servizi.

I Programmi Urbani Complessi offrono una risposta rispetto alle due problematiche evidenziate. Tra le circostanze, infatti, che ne hanno determinato la nascita, nel corso degli anni Novanta, si individuano l'incapacità dimostrata dai piani tradizionali di misurarsi con la propria sostenibilità economica e la necessità affrontare con strumenti specifici il problema della riqualificazione della città esistente, nelle sue parti degradate e dismesse.

Per molto tempo la concezione diffusa ha ritenuto che la pianificazione urbanistica e lo sviluppo del territorio dovesse avvenire unicamente attraverso "soldi pubblici"(G. Ave, 2004).

L'incapacità delle risorse pubbliche derivanti dalla corresponsione degli oneri concessori di far fronte alla di ingenti necessità finanziarie per acquisire gli immobili e realizzare le attrezzature di interesse generale ha portato ad una costante mancanza di attuazione delle previsioni di piano.

Con il passaggio, nel 1971, alle Regioni del compito di approvare i documenti di pianificazione urbanistica dei Comuni, restando, invece, di competenza statale il sistema di tassazione, si è creata una situazione per la quale i decisori delle opere verso cui orientare la spesa pubblica, previste con gli strumenti urbanistici, non coincidono con il titolare delle risorse necessarie a sopportarla (F. Karrer, 2003).

Il divario tra spesa pubblica reale e fabbisogno di spesa pubblica, implicito nella pianificazione urbanistica, è rimasto, quindi, incolmato a scapito della effettività della pianificazione urbanistica stessa(F. Karrer, 2003).

Con i Programmi Complessi si pone fine al modello di gestione della trasformazione urbana basato sul controllo pubblicistico dei suoli, affidato all'esproprio

generalizzato, nella consapevolezza della necessità di coinvolgere le risorse private e di concentrare l'attenzione su un numero limitato di aree strategiche.

Per ottenere un coinvolgimento attivo delle risorse private negli interventi di interesse pubblico, emerge l'esigenza di comprendere le dinamiche profonde della trasformazione urbana e le interrelazioni possibili tra azione pubblica e dinamiche di mercato.

Le funzioni pubbliche non sono più di esclusiva pertinenza dello Stato e delle sue articolazioni. Il rapporto pubblico/privato evolve verso una "pubblicizzazione" del privato ed una privatizzazione del pubblico.

Il soggetto pubblico acquisisce logiche di mercato e, viceversa, l'offerta privata si estende a servizi concepiti ed erogati secondo regole che hanno poco a che fare con il mercato.

I Programmi Urbani Complessi rimettono in gioco gli elementi principali su cui si era fondata una parte della cultura urbanistica: la zonizzazione del territorio e l'uso di standard come risposta al fabbisogno di attrezzature e servizi pubblici.

Questi strumenti, infatti, si fondano sul principio dell'integrazione di funzioni e perseguono l'obiettivo della riqualificazione urbana e sociale, spostando l'attenzione dalla valutazione delle attrezzature di tipo quantitativo ad una di tipo qualitativo.

Caso per caso si discute, con procedura partecipata, quali debbano essere le tipologie e le quantità di servizi da inserire nelle proposte di riqualificazione di vaste parti di città.

In particolare si riscopre la valenza delle attrezzature di livello superiore (urbano o sovracomunale), data la loro capacità di incidere sulla riorganizzazione urbana, di creare nuove centralità e generare qualità, sia urbana che sociale.

L'offerta di servizi deve adeguarsi a una domanda che muta con rapidità e si segmenta, richiedendo prestazioni specifiche, ma i tempi e le risorse dell'intervento pubblico si dimostrano non compatibili con le nuove necessità. Le attrezzature pubbliche realizzate e gestite direttamente dal Comune conservano un ruolo essenziale, ma necessitano dell'integrazione da parte di attrezzature private convenzionate o attrezzature pubbliche date in concessione a privati.

I finanziamenti pubblici convergono, quindi, verso un numero limitato di interventi, che fungano da richiamo per investimenti privati. Il punto di partenza per la scelta degli interventi non sono le risorse in bilancio dell'ente locale, ma, effettuati gli studi e le analisi necessarie, si costruisce un quadro di visioni strategiche, di obiettivi ed azioni concordate con tutti i decisori rilevanti, pubblici e privati, dell'area (G. Ave, 2004).

La tendenza attuale dei sistemi urbani non è orientata alla espansione edilizia, ma si parla invece di "espansione interna" alla città costruita.

È sempre più rara la necessità di nuove espansioni edilizie, da dotare di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, mentre resta l'esigenza di prevedere una quantità aggiuntiva di attrezzature di interesse pubblico nella parte consolidata della città.

Un'opportunità è data in tal senso dal patrimonio di aree semicentrali e periferiche dimesse dal precedente uso produttivo, la cui parziale utilizzazione pubblica può

risultare, come alcune esperienze di Programmi Complessi hanno dimostrato, di grande interesse.

L'amministrazione locale protende verso la massimizzazione delle prestazioni della città amministrata in merito alla competitività economica, alla coesione sociale ed alla sostenibilità ambientale, ricercando nuove forme di cooperazione con il soggetto privato, allo scopo di accrescere l'efficienza dei processi di trasformazione urbana.

La scala dell'intervento nei Programmi Complessi porta a ragionare sul sistema locale, o sui diversi sistemi locali, spostando l'attenzione dalla localizzazione dei soli servizi essenziali alla residenza verso la distribuzione di servizi d'ambito, erogati attraverso le attrezzature di interesse generale.

I sistemi insediativi, per effetto della maggiore capacità di spostamento degli abitanti, possono essere raggruppati in sub-sistemi dotati di specifiche identità locali.

La considerazione di sistemi locali più vasti, rispetto a quelli oggetto dei piani attuativi tradizionali, consente, anche al fine di creare nuove centralità, la localizzazione di attrezzature di rango superiore per bacino d'utenza ed una differenziazione qualitativa di tali attrezzature che tenga conto delle specificità della domanda locale e delle potenzialità del contesto. Si tiene conto, nell'intervento di trasformazione urbanistica, delle vocazioni dei suoli in relazione alla struttura insediativa ed alle ipotesi di assetto (L. Contardi, 2003).

I Programmi Complessi romani, incentrati sul milieu locale e sulle specifiche opportunità di sviluppo, in alcuni casi hanno promosso l'inserimento di servizi rari, di scala superiore al bacino d'utenza locale (L. Contardi, 2003).

L'approccio adottato per la produzione e la riorganizzazione degli spazi pubblici e dei servizi è di tipo strategico e consensuale.

Un aspetto significativo dei Programmi di Recupero Urbano nella periferia romana è la presenza di nuovi interventi pubblici previsti su aree già destinate a spazi pubblici nella precedente pianificazione attuativa. In alcuni casi i nuovi interventi attuano le previsioni non realizzate, ma più spesso risarciscono il territorio di errori compiuti proprio in attuazione delle previsioni urbanistiche (L. Contardi, 2003).

Alcuni esempi sono: le grandi aree destinate a parcheggi pubblici vuoti in tessuti a media o bassa densità, gli edifici per servizi realizzati e mai entrati in funzione per carenza di domanda o per la scarsa accessibilità; i giardini inutilizzati per l'errato rapporto tra dimensione e centralità.

L'attenzione alle verifiche quantitative degli standard pubblici spesso ha portato in secondo piano l'analisi delle effettive vocazioni dei suoli.

La funzione principale che ha assunto l'attuazione del D.I. 1444/68 in merito alle attrezzature di interesse generale è la costituzione di una riserva di aree per l'uso pubblico, mentre appare casuale la loro effettiva destinazione funzionale.

Dall'analisi delle esperienze romane dei Programmi Complessi, emerge la presenza di nuove domande sociali, intermedie tra il servizio locale e le grandi funzioni urbane, a cui si è cercato di dare risposta attraverso la previsione di:

- servizi mirati al superamento dell'emarginazione sociale di particolari categorie di cittadini (portatori di handicap, immigrati, tossicodipendenti);
- attrezzature per gli anziani;
- attrezzature di integrazione dei servizi scolastici (campus, palestre, laboratori, biblioteche, musei locali e centri culturali)
- centri civici costituiti dall'aggregazione di diverse funzioni amministrative ed associative, secondo il modello dei centri commerciali;
- parchi di quartiere, intermedi tra il verde attrezzato degli standard ed i grandi parchi urbani;
- spazi pubblici di coesione urbana (piazze, percorsi pedonali e piste ciclabili, gallerie pedonali e parcheggi interrati).

Si riporta di seguito un quadro sinottico dei programmi complessi attivati sul territorio romano più significativi in merito alle categorie di attrezzature di interesse generale (indicate in tabella come di "rango superiore") previste.

I Programmi Complessi Romani – Fonte sito Comune di Roma

PROGRAMMA	INTERVENTI PUBBLICI		INTERVENTI PRIVATI		importo complessivo programma	COSTI [€]			costo interventi privati	
	n.	tipologia di intervento di "rango superiore"	n.	tipologia di intervento di interesse generale		tipologia di intervento di carattere privato	totale	risorse pubbliche		risorse private
PRU Acilia	54	biblioteca comunale piscina Palazzo della Musica campus scolastici centri civici polifunzionali impianto per atletica leggera parco archeologico	21	struttura sanitaria per anziani casa di cura sale cinematografiche	residenze banche centri commerciali albergo azienda agrituristica	269 ML	82,12 ML	25,32 ML	56,8 ML	86,88 ML
PRU Corviale	35	parco con impianti sportivi	25	centro sportivo	residenze commercio artigianato	213,7 ML	34 ML	12 ML	22 ML	179,7 ML
PRU Fidene-Valmelaina	30	campus scolastici parco archeologico biblioteca-mediateca centro culturale	10	parco pubblico	residenze centri commerciali attività terziarie	-	34 ML	9 ML	25 ML	-
PRU Labaro-Prima Porta	29	centro civico biblioteca parchi mercato coperto	9	galleria pedonale multisala cinematografica	residenze centri commerciali attività terziarie	-	23 ML	15,5 ML	7,5 ML	-
PRU Laurentino	39	centro culturale-teatro centro civico biblioteca-ludoteca ponte della musica museo del territorio	10	edifici per attività culturali	residenze centri commerciali	237 ML	59 ML	10 ML	49 ML	178 ML
PRU Magliana	24	parchi pubblici	10	centro int. del fumetto struttura per spettacolo	polo alberghiero	150,21 ML	50,21 ML	-	-	100 ML
PRU Primavalle	26	-	7	impianti sportivi multisala cinematografica teatro	residenze centri commerciali	94,8 ML	36 ML	-	-	58,8 ML
PRU Valle Aurelia	17	attrezzature sociali attrezzature culturali parco	2	-	albergo centro commerciale	46 ML	16 ML	7,2 ML	8,8 ML	30 ML
PQU Ostia Ponente	17	parco sportivo attrezzature sociali attrezzature culturali attrezzature sanitarie	8	attività ricreative	residenze attività terziarie attività turistico-ricettive	-	20 ML	2,5 ML	17,5 ML	-

Si è sfruttato l'insediamento di servizi rari, caratterizzati da raggi di influenza ben più ampi dell'ambito in cui sono inseriti, per la promozione di centralità locali.

Le tipologie scelte rispondono all'obiettivo di rafforzare l'identità locale e contribuire allo sviluppo locale. È il caso, ad esempio, del Museo del Fumetto nel PRU della Magliana, il Palazzo della Musica nel PRU di Acilia, l'incubatore sociale nel PRU di Laurentino.

Si osserva che l'integrazione delle risorse finanziarie – pubbliche e private – a sostegno dei Programmi Complessi non si esaurisce nel maggior contributo privato al programma degli interventi pubblici. Si aprono nuovi spazi di sperimentazione per i servizi di pubblica utilità, la cui realizzazione e gestione può essere finanziata attraverso l'integrazione di attività produttive, commerciali e residenziali (anche eventualmente indotte).

I Programmi Complessi rispondono in maniera efficace all'esigenza di una maggiore dotazione di attrezzature alla scala urbana, grazie alla loro natura consensuale ed operativa.

Essi si dimostrano capaci di superare i principali problemi attuativi dei piani tradizionali dovuti alla complessità ed onerosità della procedura degli espropri, alla insufficienza delle risorse pubbliche disponibili rispetto alla quantità di spazi pubblici previsti, allo scarto temporale tra il momento della previsione delle attrezzature e quello dell'attuazione, alla separazione di competenze tra pianificazione urbanistica e programmazione dei servizi.

Mentre il piano tradizionale è legittimato, nel perseguire l'interesse generale, da previsioni normative, i programmi complessi sono legittimati in ragione della loro efficacia nel realizzare gli interventi di interesse collettivo.

L'esperienza dei **Programmi Complessi in Lombardia** è significativa in quanto ha aperto la strada al Piano dei Servizi, oggetto del paragrafo successivo.

I Programmi Integrati di Intervento in Lombardia sono stati introdotti con la L.R. 9/99 ed attualmente disciplinati dalla LR 12/05.

Dall'osservazione delle prime esperienze di attuazione di tali programmi a Milano, emerge, in particolare, il nuovo modo di affrontare la politica dei servizi, soprattutto in relazione alle modificazioni intervenute nella domanda e nelle aspettative dei cittadini, che evidenziano non soltanto nuovi bisogni ma anche una crescente attenzione alla qualità.

I Programmi Complessi contrappongono l'obiettivo della effettività del servizio, al soddisfacimento di una quantità minima di superficie per abitante.

La Circolare esplicativa della legge lombarda sui Programmi Integrati propone esplicitamente idee e soluzioni possibili per misurare l'equivalenza tra standard tradizionale e servizio effettivo.

La situazione in cui i programmi intervengono, infatti, è segnata dalla presenza di bisogni diversi da quelli contemplati dal D.I. 1444/68, legati ai profondi cambiamenti della società civile, e, soprattutto per alcuni settori, l'inattualità del dimensionamento minimo in termini di metri quadrati per abitante.

In numerose città, inoltre, il complesso processo di attuazione del D.I. 1444/68 si era tradotto in una mera operazione di riserva di aree.

I Programmi Integrati di Intervento, secondo quanto disposto dalla LR 9/99, perseguono l'obiettivo prioritario della riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale, attraverso la compresenza di una pluralità di funzioni e di destinazioni d'uso, l'integrazione e la compresenza di tipologie e modalità di intervento, compreso il potenziamento e l'adeguamento delle opere di urbanizzazione.

Sono caratterizzati dalla rilevanza territoriale degli interventi e dal possibile concorso di più operatori, pubblici e privati, sia in fase propositiva che attuativa.

Elementi peculiari della disciplina dei programmi integrati della Regione Lombardia, sono: l'istituzione di un Documento di inquadramento (art. 5), deliberato dal consiglio comunale, e l'individuazione di una modalità alternativa di reperimento dello standard (art. 6, comma 5).

Il Documento di inquadramento ha lo scopo di definire gli obiettivi generali e gli indirizzi delle azioni dell'amministrazione sul territorio comunale, con particolare riferimento alle politiche dei servizi.

Partendo da un'analisi delle esigenze e dei bisogni, delle carenze e delle prospettive di crescita, esso articola tali politiche in obiettivi specifici, in relazione ai servizi sociali (soprattutto rivolti agli anziani) con la promozione dei centri multiservizio, all'istruzione, ai servizi sanitari ed ai servizi per la cultura, lo sport e il tempo libero.

Per la dotazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico, si introduce la possibilità, in alternativa alla cessione di aree (art. 6, comma 4) ed alla monetizzazione (art. 6, comma 6), di ricorrere al cosiddetto "standard qualitativo", ovvero all'impegno, da parte dei soggetti interessati, a realizzare "infrastrutture e servizi di interesse generale, anche a gestione privata convenzionata, il cui valore, accertato con specifico computo metrico estimativo, sia almeno pari a quello delle aree che avrebbero dovuto essere cedute".

Una conferma dell'apertura all'iniziativa economica privata per la realizzazione di infrastrutture e servizi, si è avuta con la pronuncia della Corte Costituzionale n. 179 del 1999. Essa afferma il principio della indennizzabilità dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio in caso di reiterazione, motivata, per un periodo ulteriore rispetto al termine di cinque anni stabilito con la L 1187/68, fondando questa impostazione sull'affermazione che sia possibile perseguire obiettivi di interesse generale anche attraverso l'iniziativa del soggetto privato² (G. Guerra e P. Simonetti, 2003).

² La sentenza recita al punto 5 delle premesse: "Inoltre è da precisare esplicitamente che sono al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo con le connesse garanzie costituzionali (e quindi non

Operando un bilancio in merito ai Programmi Integrati di Intervento sul territorio della città di Milano, si osserva che le proposte di iniziativa privata presentate nel 2002, anno dell'approvazione del Documento di Inquadramento del comune, sono 79. Di queste, 70 state giudicate ammissibili in base ai contenuti della LR9/99, ma solo 6 sono i programmi adottati e 3 quelli approvati (G. Guerra e P. Simonetti, 2003).

Il complesso delle proposte presentate prevede una ripartizione delle destinazioni funzionali tale che, su un totale di circa 1.700.000 metri quadrati, il 55% circa è destinato ad usi residenziali, il 19% circa al terziario, il 9% ad attività commerciali, il 6% circa a strutture ricettive ed una quota pari all'8% circa per funzioni compatibili con la residenza e strutture connesse con il tempo libero.

Le diverse tipologie di attrezzature previste sono sia di carattere locale sia di carattere urbano e sovralocale. Sono state proposte, nell'ambito della prima categoria, strutture integrate per la prima infanzia e di carattere socio-assistenziale per anziani e portatori di handicap. Nella seconda categoria sono state previsti poliambulatori, attrezzature sportive, spazi espositivi e per manifestazioni, tra cui un centro congressi, strutture per la fruizione dei parchi urbani.

In particolare il centro congressi, che assume una funzione di livello internazionale e di rilevanza strategica per la città, è realizzato completamente a carico del soggetto privato e verrà acquisito al patrimonio comunale una volta ultimato.

Nella valutazione dei Programmi Integrati di Intervento il comune di Milano ha assunto quale criterio la effettiva rispondenza delle attrezzature e dei servizi previsti all'interesse generale riferito alle esigenze della comunità locale. Il comune stesso stabilisce i parametri attraverso i quali debbano essere espresse le caratteristiche di fruibilità ed accessibilità.

Le strutture proposte, inoltre, possono soddisfare esigenze pregresse di attrezzature di livello urbano o sovracomunale, che l'amministrazione ritenga importante assicurare.

2.3 IL PIANO DEI SERVIZI

Sulla scia dei Programmi Integrati di Intervento, la LR lombarda n. 1 del 15-01-2001 ("Disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso di immobili e norme per la

necessariamente con l'alternativa di indennizzo o di durata predefinita) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene. Ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatica tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata - pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento. Si fa riferimento, ad esempio, ai parcheggi, impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o per altre utilizzazioni quali zone artigianali o industriali o residenziali; in breve, a tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato".

dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico”) riforma profondamente i criteri della programmazione e pianificazione delle attrezzature di interesse pubblico.

Già con la precedente L.R. n. 9/1999 si era posta all’attenzione la necessità di abbandonare il criterio di determinazione delle attrezzature di interesse pubblico attraverso uno standard “cogente, atemporale e decontestualizzato”, in favore di uno strumento attento alla qualità urbana ed ambientale, che privilegiasse la realizzazione del possibile, piuttosto che la costruzione di un quadro ideale ma, spesso, irrealizzato (Linee guida alla redazione del Piano dei Servizi, Regione Lombardia).

L’articolo 7 della L.R. n. 1/2001 istituisce il Piano dei Servizi, quale elaborato allegato al piano regolatore generale, con l’obiettivo di “assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio comunale”.

Ad esso è affidato il compito di documentare lo stato dei “servizi pubblici e di interesse pubblico o generale” esistenti, in base al grado di fruibilità ed accessibilità, e di precisare le scelte, nel rispetto delle indicazioni degli strumenti di livello superiore, relative alle attrezzature di interesse pubblico o generale da realizzare nel periodo di operatività del piano regolatore generale. Delle attrezzature in progetto, il Piano dei Servizi deve dimostrare “l’idoneo livello qualitativo”, l’accessibilità, la fruibilità e la fattibilità.

In materia di attrezzature specificamente di interesse generale, la legge stabilisce che i piani regolatori “con capacità insediativa residenziale prevista superiore a ventimila abitanti” debbono prevedere una dotazione minima, espressa come superficie per abitante, di attrezzature di interesse generale, “ivi compresi gli istituti universitari”.

L’aspetto innovativo in relazione a tale disposizione è che nel computo delle dotazioni minime, possono essere inclusi i servizi e le attrezzature private di uso pubblico o di interesse generale, che “assicurino lo svolgimento delle attività collettive cui sono destinati”.

Il concetto di standard, inteso come rapporto predefinito tra superficie minima e numero di abitanti, perde il suo carattere di rigidità e di prefigurazione tipologica a favore di un’accezione dinamica e flessibile alle nuove opportunità ed ai nuovi bisogni della società contemporanea.

Con la L.R. n. 1/01 cambia la concezione stessa di “attrezzature pubbliche e d’interesse pubblico o generale”: esse vanno ad includere tutti i servizi che il comune sentire riconosce come tali, anche non ospitati in sedi pubbliche, anche erogati dai privati. (P.L. Paolillo, 2003).

La ridotta disponibilità di risorse finanziarie da parte degli Enti locali e il prevalere dei problemi della città esistente rispetto all’esigenza di espansione determinano una nuova attenzione ai problemi della gestione della città.

Lo stesso contesto che ha portato alla nascita dei Programmi Complessi, orientati più genericamente alla riqualificazione urbana e sociale, fa da sfondo al Piano dei Servizi, la cui finalità è legata specificamente alla “qualificazione” del sistema dei servizi alla popolazione.

Esso rappresenta il punto di incontro e di equilibrio tra domanda ed offerta di attrezzature e servizi di interesse generale, in considerazione di tutti i diversi soggetti che operano nel settore (M. Zanelli, 2004).

Con riferimento alla panoramica delle disposizioni normative regionali, in merito alle attrezzature di interesse generale, effettuata nel precedente capitolo (paragrafo 1.3), la Lombardia è l'unica Regione che rimanda la questione ad uno specifico strumento, senza inserirla nel complesso della legislazione urbanistica.

Il Piano dei Servizi presenta a grandi linee quali contenuti minimi: nuovi criteri nella verifica della domanda, la determinazione di criteri minimi di qualità per ciascuna tipologia di servizio, il censimento dell'offerta esistente, l'identificazione stessa delle tipologie di servizi da considerare come standard.

Esso deve essere redatto, secondo l'art. 7 comma 3 della L.R. n. 1/2001, sulla base di principi quali:

- la "considerazione della funzione ambientale del verde";
- il "dimensionamento dei parcheggi e l'organizzazione degli spazi di sosta come strumento di governo della mobilità";
- l'integrazione con gli strumenti di programmazione ed indirizzo;
- la valorizzazione ed l'incentivazione del coordinamento tra comuni ed enti per la realizzazione e la gestione delle strutture e dei servizi;
- la valorizzazione ed l'incentivazione dell'iniziativa privata e del concorso di risorse pubbliche e private nella realizzazione degli obiettivi posti.

La legge regionale fissa delle dotazioni minime in termini quantitativi per le attrezzature di servizio alla residenza e per le altre funzioni, demandando ai comuni la definizione, nell'ambito del Piano dei Servizi, dei criteri per l'individuazione delle tipologie e delle modalità di attuazione e gestione.

Si passa, quindi, dal disegno astratto e onnicomprensivo del D.I. 1444/68 alla redazione di un progetto coerente e integrato di offerta, valutato nella sua reale fattibilità, con una funzione di qualificazione del territorio e di sostegno alla sua competitività.

La Regione Lombardia ha elaborato delle Linee Guida di supporto nella redazione del Piano dei Servizi. In esse si afferma il principio secondo cui un servizio pubblico è quella attività che, in un dato contesto storico e sociale, viene percepito come fondamentale per il mantenimento e lo sviluppo della società.

Nel documento si riconosce alla qualità dei servizi un ruolo nella competitività territoriale, fondamentale per attrarre investimenti e per creare occasioni di lavoro, e nella qualità della vita, indispensabile per attrarre residenti.

Una carenza nella offerta (qualitativa oltre che quantitativa) di servizi innesca un circolo vizioso causando squilibri sociali, abbandono delle strutture, degrado economico, ambientale e sociale, il quale aggrava lo scempenso sociale determinando insicurezza e disinvestimenti, che aumentano il deficit di servizi pubblici.

Non è possibile individuare una regola nella pianificazione delle attrezzature e dei servizi valida per tutti i contesti territoriali, in quanto le variabili coinvolte sono

molteplici: lo stato delle infrastrutture esistenti, la struttura sociale ed economica, i condizionamenti culturali e geografici. Si possono, tuttavia, identificare tre tipologie di attori con cui, in generale, la città-impresa intrattiene rapporti privilegiati: i customers (ovvero i fruitori di servizi residenziali, fruitori- residenti e non residenti - di servizi pubblici, fruitori – locali o esterni - di servizi localizzativi); gli stockholders (ovvero i proprietari di terreni, fabbricati ed infrastrutture); gli stakeholders (ossia i privati cittadini, altri enti locali, associazioni di cittadini o di imprese, istituzioni pubbliche, le banche). Rispetto a queste tre categorie, il Piano dei Servizi ha il compito di analizzare lo stato dei servizi esistenti, il livello di soddisfazione della domanda, la domanda aggiuntiva espressa e le possibili modalità di risposta.

L'elaborazione del Piano dei Servizi deve svolgersi, secondo le direttive della Regione, in sei fasi.

La prima fase consiste nell'inquadramento territoriale del comune. Nella programmazione dei servizi è fondamentale la dimensione territoriale di riferimento. Per molti comuni, infatti, l'ambito di vita non coincide con il territorio comunale e va correttamente individuato.

La determinazione del comprensorio di riferimento può essere effettuata a partire dalla localizzazione preliminare di un certo numero di servizi collettivi a valenza sociale, quali strutture commerciali ed attrezzature di base, che siano accessibili in un determinato lasso temporale e spaziale.

La perimetrazione di tale ambito è necessaria per valutare il livello di offerta presente e le priorità di intervento, da affrontare eventualmente in forma associata tra i diversi comuni che vi ricadono.

L'importanza della dimensione territoriale del Piano dei Servizi emerge anche dalla identificazione dei criteri di definizione della popolazione utente dei servizi. questi devono, infatti, tener conto delle gravitazioni e dei movimenti pendolari per motivi di lavoro, studio, turismo e fruizione di servizi.

Si possono individuare più ambiti territoriali di riferimento integrati secondo un approccio funzionale, in cui quelli di livello superiore contengono servizi sempre più "rari" e comprendono quelli di livello inferiore.

L'efficacia di un progetto delle strutture di servizio così concepito, potrebbe, però, essere limitata dal comportamento dei fruitori, sempre meno dipendente da riferimenti spaziali.

L'indagine viene estesa anche all'area vasta per una ricognizione selettiva dei servizi di eccellenza già presenti o programmati e per una verifica delle coerenze con le prospettive di sviluppo del comune stesso.

La seconda fase consiste nell'identificazione dei servizi esistenti sul territorio. Il servizio offerto risulta dalla somma di due componenti: l'attività offerta all'utente e l'attrezzatura, intesa come struttura fisica che ospita tale attività.

All'interno della stessa attrezzatura si possono svolgere più attività diverse. Il piano dei Servizi, a differenza di quanto avveniva con le sole previsioni di PRG, tiene conto, nella valutazione dei servizi esistenti, anche delle attività non riferibili ad alcuna attrezzatura.

Tale fase si concretizza nella predisposizione di un catalogo informatizzato dell'offerta di servizi esistente, collegato ad una base cartografica attraverso l'uso di applicativi software di tipo GIS.

Il comune deve effettuare la ricognizione dei servizi presenti, registrandone, oltre l'esistenza, la qualità, indipendentemente dall'appartenenza al settore pubblico o privato.

La distinzione tra servizi pubblici e privati appare, oggi, superata alla luce del fatto che sono molti gli erogatori di servizi appartenenti al settore privato e diverse associazioni assumono la gestione di una parte dei servizi pubblici in forma convenzionata.

L'analisi effettuata in questa fase non si presta ad una divisione per comparti: si esprime per temi e problemi, non per categorie di servizio ed amministrazioni. Per ogni tema vengono individuati tutti gli attori implicati.

Delle attrezzature si rilevano dati suddivisi in sei categorie:

- dati anagrafici (denominazione, localizzazione, tipologia e destinazione d'uso da PRG);
- struttura (dimensione, stato di consistenza, d'uso e di conservazione, vincoli, adeguatezza alle norme, spazi accessori, interazione con altre attrezzature, modalità di fruizione);
- contesto (condizioni ambientali, compatibilità funzionale, accessibilità);
- gestione (proprietà, settore di competenza, costi di gestione, finanziamenti);
- progetti in corso (interventi previsti, costi stimati, finanziamenti previsti, tempi);
- criticità (disfunzioni e difficoltà di gestione).

La terza fase consiste nell'identificazione dei bisogni di servizi. Parallelamente al censimento dei servizi esistenti, occorre effettuare un'analisi della domanda di servizi da parte dei residenti e dei fruitori della città. Successivamente andranno definite le priorità di intervento, stabilendo quali bisogni pongono i problemi più urgenti.

La metodologia di identificazione dei bisogni è tratta dalle tecniche di marketing aziendale, usate per sondare le attese della clientela.

Ciascun territorio è unico e nell'identificazione della domanda di servizi occorre tener conto delle sue specificità.

Contrariamente a quanto avveniva con il D.I. 1444/68, che prevedeva uno standard universalmente valido, prescindendo dalle peculiarità dei diversi territori, il Piano dei Servizi si propone di adattare l'offerta di servizi alle esigenze specifiche. A tal fine si devono determinare i modi di vita di riferimento, considerare l'evoluzione dei bisogni e la percezione delle priorità della popolazione del territorio.

È importante coinvolgere nell'analisi dei bisogni tutti gli stakeholders, anche in relazione al comprensorio in cui si colloca il comune oggetto del piano.

La quarta fase consiste nel confronto tra offerta e domanda di servizi e nella determinazione delle priorità. La comparazione mira a verificare l'uguaglianza di accesso ai servizi da parte di tutti i cittadini. Si definiscono i servizi di base che devono

essere garantiti a tutti, includendo molte categorie in più rispetto alle quattro indicate dal D.I. 1444/68.

L'analisi dell'offerta deve innanzitutto verificare che la copertura sia assicurata per tutti, in termini di prestazioni, qualità ed accessibilità. Si delinea un nuovo ruolo per l'amministrazione comunale, che deve trasformarsi da ente erogatore di servizi a soggetto di "governance".

La quinta fase consiste nella elaborazione del progetto di Piano dei Servizi.

Si affronta il rapporto tra Piano dei Servizi ed il più generale progetto di sviluppo della comunità locale, che consente di selezionare le priorità di intervento.

Si ricercano gli elementi costitutivi dell'identità urbana e territoriale sui quali si vuole fondare la competitività ed il ruolo definibile per la comunità locale.

La molteplicità dei soggetti che compongono il sistema territoriale possono presentare interessi divergenti e conflittuali, per i quali occorre trovare un denominatore comune, creando uno scenario strategico capace di dare coerenza e guidare le interazioni tra i diversi attori. Il PRG si è rivelato insufficiente per la gestione dei processi di trasformazione in atto nelle città odierne, mentre il piano dei Servizi consente di comunicare in modo rapido le aspettative della cittadinanza.

Il suo valore strategico risiede nel porsi come esito di un processo consensuale di definizione di interventi.

La fase operativa ha un ruolo centrale in quanto rappresenta il momento in cui l'amministrazione, definita con i cittadini la lista dei bisogni da soddisfare con attrezzature o in altre forme, stabilisce le modalità di risposta (in modo diretto, con meccanismi perequativi, con convenzionamenti con l'operatore privato).

Alla convinzione che la risposta alla crescita della domanda fosse di tipo quantitativo, si è sostituita l'idea che il potenziamento dell'offerta si possa perseguire attraverso una migliore gestione. In tale ottica, gli interventi prioritari dovrebbero riguardare la riorganizzazione dei servizi esistenti. Va poi effettuata una valutazione del rapporto tra servizi e organizzazione urbana.

Nella costruzione delle alternative di progetto, vanno privilegiate le analisi sul ruolo svolto dai servizi nell'organizzazione e nella configurazione della struttura territoriale. In tal modo la progettazione del sistema dei servizi si traduce nella costruzione di un telaio, la cui continuità consente di trovare coerenza tra le diverse categorie di servizi e con gli altri elementi della struttura territoriale.

La sesta fase consiste nella valutazione della fattibilità economica del piano. Per attribuire al Piano dei Servizi una valenza operativa è necessario definire le modalità di reperimento delle risorse per attuare gli interventi previsti.

Per quanto riguarda i servizi localizzabili sul territorio, si individuano i diversi scenari temporali di realizzazione in relazione alla trama dei rapporti che l'amministrazione può indirizzare e coordinare.

In questa fase, infatti, il Piano dei Servizi si intreccia con diversi strumenti.

La connessione con gli strumenti della programmazione di bilancio (Programma del Sindaco, Linee Programmatiche, Relazione Previsionale e Programmatica, Bilancio

Annuale e Bilancio Triennale, Piano Esecutivo di Gestione e Programma dei lavori pubblici) consente di individuare le risorse che l'amministrazione può programmare e spendere nel proprio territorio in prima persona.

La connessione con la programmazione complessa consente di attivare finanziamenti statali e regionali, in determinate aree del territorio con l'obiettivo della riqualificazione urbanistica e sociale.

La connessione con i programmi di settore consente di attivare risorse da parte dell'erogatore (che non necessariamente coincide con l'amministrazione comunale) o dal destinatario finale.

È possibile, infine, che i servizi vengano erogati da altri operatori, sia pubblici che privati.

Il Piano dei Servizi è uno strumento strategico che delinea gli obiettivi che l'amministrazione comunale intende attuare nell'ambito dei servizi e delle attrezzature di interesse pubblico, ma ha anche una valenza strutturale in quanto a tali obiettivi associa azioni di medio e lungo termine, affrontando le problematiche della localizzazione, del dimensionamento e della qualificazione degli spazi ove erogare i servizi.

Esso interpreta la complessità dell'intero sistema urbano, individuandone le criticità ed i fabbisogni, e definisce le strategie per sopperire alle sue necessità in termini qualitativi, oltre che quantitativi, precisando le scelte tipologiche e spaziali che riguardano i servizi di interesse generale sia con ruolo locale che con ruolo superiore.

Nel superamento del "piano delle aree vincolate" generato dall'applicazione del D.I. 1444/68, in favore di una concreta "politica dei servizi" il Piano dei Servizi "svolge la triplice funzione di: scenario di riferimento complessivo nella costruzione della città pubblica, strumento diagnostico dello stato di fatto e ricognitivo della domanda sociale localizzata" (F. Curti, 2003).

Uno degli elementi innovativi connessi al Piano dei Servizi riguarda l'accostamento di uno standard prestazionale ai requisiti quantitativi previsti per le attrezzature collettive. Con il meccanismo attivato dal D.I. 1444/68, basato appunto sulla rispondenza delle attrezzature a requisiti quantitativi minimi rapportati ad una capacità insediativa teorica, le previsioni di piano relative alle attrezzature sono rimaste, spesso, solo a livello di pianificazione, senza tradursi nel reale reperimento delle aree necessarie e nella concreta realizzazione, con tutti i problemi dovuti alla connessa decadenza dei vincoli preordinati all'espropriazione.

Il Piano dei Servizi, invece, pianifica come soddisfare le esigenze espresse dall'utenza, identificando servizi esistenti e servizi da attivare, quantificando costi e modalità di esecuzione, applicando i principi di sussidiarietà, solidarietà e coordinamento ponendo sullo stesso piano operatore pubblico e privato e prevedendo la presenza di servizi di interesse sovracomunale.

L'attenzione si sposta dalle strutture fisiche ai servizi che vengono erogati, prendendo in considerazione anche i problemi di carattere gestionale.

Il campo di intervento viene esteso ad una gamma di servizi ben più ampia rispetto a quella abitualmente considerata (e certamente più estesa della lista di attrezzature prevista dal D.I. 1444/68). Viene suggerito di inserire tra i servizi pubblici anche il piccolo commercio, in quanto strumento ed occasione di animazione della città, e si valuta la possibilità e l'opportunità di realizzare attrezzature polifunzionali

Oggetto del Piano dei Servizi sono, inoltre, sia i servizi di base, da garantire a tutti, sia di quelli non basici, importanti per la qualità della vita dei cittadini, per la qualità dell'ambiente urbano, per la competitività della città e dei territori. Esso si configura come strumento leader nel management della città esistente da rinnovare.

La previsione delle attrezzature nel piano passa dalla conformità ad astratte quantità teoriche "egualitaristiche" alla rispondenza prestazionale alle esigenze espresse dalla collettività, dedotte attraverso un più efficace esame del quadro dell'offerta esistente, una valutazione dei reali fabbisogni, la costruzione di scenari qualitativi, una graduazione e temporalizzazione di obiettivi e priorità (P.L. Paolillo, 2003).

Le innovazioni introdotte dalla L.R. n.1/2001 prefigurano una nuova generazione di comportamenti, potenzialità e strumenti, ma non si sono ancora tradotte in una prassi: sono ancora pochi gli esempi compiuti di applicazione.

La presenza di un Piano dei Servizi dovrebbe garantire sul fatto che l'indicazione delle specifiche destinazioni di PRG per le aree destinate ad attrezzature di uso pubblico non risultino indicazioni del tutto improbabili. Esso fornisce gli input per l'individuazione in sede di piano urbanistico delle aree da destinare a servizi, presentando delle opzioni da cui dedurre la domanda di spazi per servizi esistente e futura.

Per redigere un buon piano dei servizi bisognerebbe attivare una pianificazione e una gestione intercomunale ed intersettoriale, conoscere nel funzionamento e nelle modalità di erogazione qualsiasi tipo di servizio che la popolazione può richiedere.

L'affermazione del criterio della qualità e della relativa valutazione, richiede strumenti e professionalità adeguati. Risulta difficile individuare un comune patrimonio di conoscenze e di indicatori capaci di configurare il sistema dei servizi attuali, definiti nella loro consistenza, ubicazione, fruibilità. Ciò che il Piano dei Servizi si propone è la costruzione di un sistema di indicatori qualitativi che rappresentino il servizio in modo chiaro e condivisibile, la sperimentazione di forme di gestione intercomunale dei servizi e di integrazione pubblico/privato.

Il provvedimento (Criteri Orientativi per la redazione del Piano dei Servizi, pubblicato dalla Regione Lombardia il 14 gennaio 2002) lascia alla potestà comunale la libertà di assumere parametri qualitativi, sulla base dei quali compiere valutazioni. Ogni comune viene in tal modo messo nelle condizioni di perseguire le proprie sperimentazioni a partire dalle specificità territoriali che lo contraddistinguono.

Diviene indispensabile, nel quadro di autonomia delineato, predisporre sistemi di supporto e di monitoraggio dell'attività comunale efficienti e di facile applicazione.

Uno dei primi risultati conseguiti con la predisposizione del Piano dei Servizi è stata la “possibilità per i comuni di eliminare, applicando criteri perequativi, dai piani regolatori quelle aree che non risultavano strategiche per l’attuazione della rete dei servizi coinvolgendo nel contempo aree fondamentali al completamento di un coerente disegno di piano” (M. Ricci, 2003).

Tra le criticità emerse, invece, si riscontra la difficoltà da parte di molti comuni, soprattutto di piccole dimensioni, nell’individuare il proprio riferimento in un ambito sovracomunale e nel valutare la reale soddisfazione dei bisogni della propria popolazione al di fuori dello stretto ambito comunale.

Poiché per una molteplicità di comuni l’ambito di vita non è ristretto all’interno dei confini amministrativi, risulta importante definire il comprensorio territoriale di riferimento gravitazionale dei singoli comuni e valutare la dotazione di servizi in relazione alla domanda per l’intero ambito.

PARTE II

LA COMPETITIVITÀ DEI TERRITORI

CAPITOLO 3

IL RUOLO DEI SERVIZI NEL MARKETING TERRITORIALE

Oggi più che mai un sistema produttivo per sopravvivere e prosperare deve essere competitivo. Ma la competitività, in un mercato globale, con crescente mobilità internazionale delle persone e delle risorse finanziarie, oltre che dei prodotti, si misura anche in termini di capacità di attrarre attività ad elevato valore aggiunto e forte tasso di crescita. Tra i nuovi fattori che, su scala sub-nazionale, agevolano tali localizzazioni vanno certamente considerati due aspetti:

- l'*hardware*, costituito dai fattori di localizzazione materiali, quali l'accessibilità, la qualità delle risorse umane, le modalità di funzionamento del mercato del lavoro, la presenza di esternalità connesse a reti produttive e commerciali di attività simili, affini o complementari, l'efficienza della pubblica amministrazione, il livello dei servizi e delle funzioni urbane.
- il *software*, costituito dai fattori legati alla qualità della vita e quindi in qualche modo intangibili, quali la qualità ambientale/insediativa e la coesione sociale.

Alcuni autori, tra cui E. Valdani e F. Ancarani, definiscono "hard" le infrastrutture e le attività presenti, e "soft" la componente dell'immagine, l'accesso all'informazione, il know-how, i servizi offerti all'imprenditorialità, affidando a quest'ultima il ruolo di differenziazione dell'offerta e di strumento per il raggiungimento del vantaggio competitivo.

La competizione tra territori per attirare capitali e persone (fisiche o giuridiche) richiede da parte dei soggetti territoriali l'adozione di una prospettiva di imprenditorialità e l'acquisizione di nuove capacità e di nuovi comportamenti. In particolare è richiesta la capacità di progettazione e pianificazione strategica e la capacità di "vendere" il prodotto territorio all'esterno.

Le amministrazioni locali sono quindi chiamate a svolgere nuove e più ampie funzioni rispetto al passato. Non sono più semplici fornitrici di servizi alla cittadinanza ma soggetti attivi dello sviluppo economico complessivo del territorio, impegnati a soddisfare anche la domanda degli altri utenti, effettivi e potenziali, in grado di generare ricchezza a livello locale. Di qui l'importazione nell'ambito delle politiche del territorio di alcuni approcci tipici del settore imprenditoriale, come la prospettiva strategica e l'approccio di marketing territoriale.

La pianificazione strategica, nel settore dell'impresa privata, è finalizzata a migliorarne il rendimento tenendo conto dei suoi punti di forza e di debolezza e concentrando

l'attenzione e le risorse su alcuni obiettivi prioritari opportunamente selezionati. A tale impostazione si legano, poi, le attività di promozione.

A fronte della necessità di intraprendere politiche contro il declino e comunque legate allo sviluppo in un contesto di competizione, la pianificazione strategica è divenuta un elemento delle politiche territoriali.

Essa deve, però, essere seguita da un'adeguata azione di marketing, con la quale il territorio, attraverso i soggetti che lo rappresentano, si propone ai cittadini ed alle imprese come nuovo interlocutore attivo sul mercato delle opportunità di investimento, nel senso più ampio che questa parola sottende. Il marketing territoriale può allora essere definito come la politica di organizzazione intenzionale dell'offerta (infrastrutture, vantaggi ed incentivi economici, ospitalità e permeabilità sociale, stabilità istituzionale), con l'obiettivo di attrarre investimenti e sostenere lo sviluppo locale.

Il "marketing territoriale" propone il territorio come entità dotata di prodotti propri da vendere su mercati diversi a clienti con esigenze specifiche, in competizione con altri territori per acquisire nuovi "clienti".

I territori e le città non sono soggetti unitari come le imprese, essendo composti da una molteplicità di attori i cui interessi possono essere divergenti e conflittuali.

Tuttavia le strategie di sviluppo sono sempre più orientate alla domanda ed attente all'immagine.

Di fronte ad uno scenario sempre più competitivo, quindi, il sistema territoriale è costretto ad uscire da una posizione passiva, e a proporsi attivamente come protagonista dello sviluppo, per orientarne la direzione verso esiti di crescita economica e sociale ma anche di arricchimento culturale e scientifico.

3.1 IL MARKETING URBANO STRATEGICO

Il termine "marketing della città" è apparso per la prima volta nella letteratura europea alla fine degli anni ottanta, ma in realtà tutte le attività che ne costituiscono il contenuto hanno avuto origine, anche se con finalità differenti, dall'esperienza urbanistica statunitense. Le città americane, grazie alle dimensioni ed alla autonomia finanziaria ed amministrativa di cui godono, sono state il terreno ideale di applicazione di teorie prima appartenenti esclusivamente alle scienze economiche.

Una differenza tra le città europee e quelle statunitensi è relativa al modello di fruizione, che dipende molto dalle priorità imposte dalla cultura prevalente. In Europa si privilegia l'aspetto della qualità della vita, mentre nella cultura americana viene data maggiore importanza all'accessibilità delle funzioni urbane.

Pertanto, in ambito europeo c'è un grande utilizzo degli spazi urbani e delle funzioni urbane di tipo creativo o culturale, risultando importante il ruolo di creazione di economie esterne a livello locale da parte del governo urbano, che si cerca di rendere

efficace ed efficiente.

Nelle città americane, invece, il ruolo del governo locale è piuttosto limitato, perché si tende a minimizzare l'intervento pubblico, privilegiando infatti gli aspetti della mobilità e dell'efficienza nella prestazione di servizi, volti a favorire lo sviluppo dell'attività economica più di quella sociale.

Non è possibile trasferire tout-court il modello di marketing urbano dagli U.S.A. alle nazioni europee. Lo spirito della sua traduzione europea ne ha allargato la prospettiva, per cui il marketing è diventato un vero e proprio strumento di politica urbana e regionale mirato alla riqualificazione di un'area, non solo dal punto di vista della sua attrattività economica, ma anche nell'ottica del benessere sociale e della vivibilità.

Il fine è quello di incrementare il grado di attrattività del territorio nel senso più ampio del termine: come zona residenziale, come localizzazione per le imprese, come punto di attrazione per il turismo.

Gli obiettivi della politica urbana diventano la prosperità economica ed il benessere sociale, interdipendenti tra loro in quanto una maggiore prosperità economica viene raggiunta grazie ad una migliore qualità della vita e dell'ambiente di lavoro, mentre una maggiore prosperità porta più fondi utilizzabili per incrementare il benessere sociale.

La pluralità di aspetti che il concetto di marketing territoriale abbraccia ha prodotto in letteratura economica numerose definizioni; tra queste le tre accezioni più frequenti risultano:

- strumento per la promozione del territorio, delle sue caratteristiche e delle sue prospettive, al fine di attirare dall'esterno investimenti e visitatori (il prodotto è già pronto, si tratta di renderlo appetibile nella maniera più efficace);
- finalizzazione delle politiche territoriali e urbane alle esigenze degli operatori economici locali e alle aspettative degli operatori esterni che si vogliono attrarre;
- riorganizzazione complessiva delle procedure amministrative nella direzione di una maggiore attenzione a tutti i "clienti" del prodotto "sistema locale", la cui soddisfazione non può essere solo quantitativa ma anche qualitativa.

Da queste definizioni emergono le azioni possibili in un piano di marketing territoriale:

1. valorizzazione orientata al mercato del prodotto urbano, esercitata dall'amministrazione locale in sintonia con il settore privato;
2. adozione, da parte dei pianificatori dello spazio urbano, di una linea di ragionamento che presti grande attenzione al punto di vista dell'utilizzatore (abitanti, imprenditori, turisti e altri ospiti della città);
3. miglioramento dell'offerta delle funzioni urbane di vita, di lavoro e di tempo libero da parte dell'amministrazione locale, rispetto alla domanda degli utenti della città.

Tutto ciò può essere applicato a diverse scale spaziali: il marketing territoriale può

essere visto come parte di un più esteso “marketing geografico” di dimensione regionale o anche nazionale oppure avere un riferimento ristretto alla scala urbana.

Alcuni elementi di differenziazione del marketing urbano rispetto al marketing strategico dalle imprese sono:

- la quantità e la varietà di prodotti e servizi urbani che possono essere proposti con successo;
- l’effettiva impossibilità di isolare i prodotti urbani dal loro ambiente fisico di produzione;
- la complessa attribuzione della proprietà e dell’utilizzazione dei prodotti urbani;
- la finalità dell’imprenditorialità urbana orientata all’incremento del benessere degli utilizzatori, più che al profitto di gestione.

In certe circostanze, l’applicazione di un piano di marketing urbano può richiedere l’implementazione di procedure addirittura contrarie alle linee fondamentali del marketing commerciale applicato alle imprese private. E’ il caso, ad esempio, dell’impossibilità, da parte dell’operatore pubblico, di segmentare il mercato e di occuparsi solo di una porzione dello stesso. L’azione delle amministrazioni pubbliche locali, per definizione, deve essere orientata dalle esigenze di tutti i cittadini, poveri e ricchi, ovunque risiedano nel territorio comunale. Vi è l’esigenza, quindi, di occuparsi anche dei segmenti minori della “clientela”, che un operatore orientato solo al profitto scarterebbe a priori perché non solvibili.

In altri casi può essere necessario attuare tecniche di “demarketing”, vale a dire di dissuasione nell’uso di un servizio la cui efficacia dipende da un uso autoselezionato, cioè motivato da vera necessità. La difficoltà nasce quando in una città i servizi di base non funzionano adeguatamente: di fronte alla impossibilità di fornire a tutti il servizio per carenza di disponibilità, l’amministrazione cerca di disincentivare la fruizione del servizio, in modo che ad esso accedano solo coloro che ne hanno veramente necessità.

Gli attori del marketing urbano

Un’operazione di significativa trasformazione urbana impegna attivamente una serie di soggetti pubblici e privati, costituenti potenzialmente un insieme disaggregato di centri decisionali, ciascuno dei quali tende ad ottimizzare il proprio interesse ed il proprio ruolo.

A seconda delle azioni che vengono svolte può però essere richiesto un impegno ed un coinvolgimento diverso dei vari soggetti. In alcuni processi possono essere chiamate in causa solo determinate componenti sociali, in altri, a fronte di un impegno collettivo, può verificarsi la supremazia dell’autorità o degli interessi di un soggetto sugli altri.

Tali rapporti dialettici e mutevoli possono riguardare almeno sei categorie di soggetti:

- i *decisori pubblici*, ai quali spetta il compito di legittimare, sul piano giuridico, politico e sociale, l’utilità della scelta;

- gli *investitori pubblici*, (diversi dai precedenti), ai quali spetta il compito di guidare la trasformazione urbana verso quegli interventi che non garantiscono un immediato ritorno economico (soprattutto le grandi opere pubbliche per la mobilità e per i servizi);
- i *progettisti* di opere e di programmi che devono orientare la committenza verso scelte tecnicamente fattibili e quindi tradurre in strumenti coerenti e concreti le scelte e le risorse messe a loro disposizione;
- gli *investitori* e gli *operatori privati*, ai quali spetta il doppio ruolo di stimolatori dell'iniziativa pubblica e di realizzatori delle opere e dei programmi;
- gli *utenti*, i quali devono garantire con la loro presenza e la loro risposta il vantaggio economico e sociale dell'iniziativa;
- i *mezzi d'informazione*, che costituiscono i veicoli fondamentali per trovare il punto di incontro fra domanda e offerta.

Quando, però, si ragiona in termini di città-impresa e si identifica nel marketing urbano lo strumento per perseguire lo sviluppo e la promozione della città, risulta necessaria una diversa classificazione dei soggetti coinvolti nel processo di trasformazione urbana, per certi aspetti trasversale rispetto alla precedente. Le diverse componenti sociali della città vengono raggruppate secondo dei criteri classificatori molto simili a quelli adottati dal marketing commerciale per definire i rapporti fra i soggetti interessati dall'attività dell'impresa.

Come l'impresa, la città intrattiene rapporti privilegiati con quattro gruppi di attori (Roberto P. Camagni, *Il marketing urbano come strumento di competizione fra città*, da *Marketing Urbano in Europa*, Conferenza Internazionale, Torino Incontra, 1992):

- 1) I *customers*, cioè i clienti/utilizzatori dei suoi prodotti/servizi, sui quali deve essere calibrata l'attrattività del territorio. Essi appartengono a tre categorie:
 - fruitori di servizi residenziali;
 - fruitori di servizi pubblici (cittadini residenti e non);
 - fruitori di servizi localizzativi (rappresentati da imprese locali o esterne).
 A queste tre categorie di clienti deve indirizzarsi l'attività di "produzione" della città-impresa; essa deve conoscere le esigenze di ciascuna di queste categorie, finalizzare e sintonizzare i suoi servizi su tali esigenze e proporsi sul mercato al fine di ottimizzare la dimensione della sua produzione (cioè la dimensione della città e dei suoi servizi).
- 2) Gli *stake-holders*, ossia tutti coloro che hanno un interesse collegato con il buon andamento della città-società:
 - i lavoratori (cioè gli occupati);
 - i fornitori (cioè i professionisti, apportatori di competenze, e i costruttori, che realizzano i singoli progetti).

In genere solo gli interessi degli occupati sono considerati esplicitamente, pur costituendo gli altri forti gruppi di interesse. In un processo di rinnovamento della politica urbana, questi gruppi giocano un ruolo fondamentale essendo

portatori sia di forti richieste sociali sia di capacità professionali, entrambe indispensabili per il buon andamento della città.

3) Gli *stock-holders*, cioè i proprietari, rispettivamente, di:

- terreni urbani;
- fabbricati;
- infrastrutture.

Essi rappresentano una sottocategoria degli *stake-holders*. Poiché ogni politica di rilancio urbano, se ha successo, genera per loro una valorizzazione dello stock di capitale urbano, e dunque un vantaggio, potrebbero essere chiamati a contribuire al finanziamento di tali politiche.

4) I *policy-makers* o *managers*.

Questi hanno il compito non solo di gestire l'attività urbana, ma anche i collegamenti tecnici e politici tra i vari gruppi di soggetti descritti in precedenza. Potrebbero anche rappresentare il soggetto che pianifica e gestisce il territorio per conto degli *stakeholders* rilevanti.

Se si vogliono applicare i principi di marketing alla pianificazione ed alla gestione della città, per migliorare la relazione tra domanda ed offerta dei prodotti e servizi urbani, sarà necessario nominare un *city-manager* per favorire l'evoluzione dei sistemi amministrativi-burocratici in "istituzioni manageriali" più attente e sollecite nei confronti delle esigenze dei consumatori.

Questa suddivisione non è la sola possibile. Ancarani e Valdani, ad esempio differenziano diversamente le prime due categorie, traducendo i due termini in "pubblici esterni" (i customers) e "pubblici interni" (gli *stakeholders*). In questo caso, nel primo gruppo viene ricondotto tutto ciò che deve essere "conquistato" (turisti, nuove imprese e nuovi residenti, investitori) e nel secondo gruppo i residenti (occupati e non) e le imprese già insediate sul territorio.

Integrando le due diverse classificazioni si mette in rilievo che alcune categorie hanno sia un interesse come customers che come *stake-holders*.

Il gruppo degli *stake-holders* sarebbe, in tal caso, costituito da:

- residenti, occupati e non;
- occupati non residenti;
- imprese già insediate sul territorio;
- fornitori.

A prescindere dal dettaglio delle classificazioni, è importante considerare tutti gli attori e gli interessi in gioco affinché si instauri una circolarità virtuosa tra valore del territorio, soddisfazione dei clienti interni ed attrattività nei confronti dei clienti esterni. Se gli *stakeholder* sono soddisfatti, sono disponibili ad affrontare investimenti per migliorare l'attrattività del territorio.

In un piano di marketing territoriale si possono identificare due linee di azione, in base ai “clienti” (esterni o interni) a cui esso si rivolge, oppure è possibile elaborare due distinti piani di marketing territoriale strategico: uno interno, con l’obiettivo di generare soddisfazione e fiducia nei clienti interni, ed uno esterno, con l’obiettivo di attrarre clienti esterni e generare fiducia esterna.

La natura specifica del marketing urbano richiede, nella predisposizione di un piano strategico, la chiara definizione di alcuni aspetti:

- *I Principali obiettivi di politica urbana.*
Per poter realizzare una politica e una pianificazione urbana di successo è indispensabile una visione dettagliata ed onnicomprensiva del futuro sviluppo della regione nel suo complesso. Senza tale visione, i progetti della politica urbana possono essere realizzati in maniera caotica, se non addirittura contraddittoria. Il consenso politico sugli obiettivi e sui metodi da utilizzare per realizzarli, è fondamentale per il successo del marketing urbano.
- *Il concetto di città.*
Al fine di realizzare una gestione della città coerente con gli obiettivi fissati e con le risorse a disposizione, è necessario che il governo locale adotti una strategia di sviluppo spaziale specifica. Occorre, quindi, identificare quale struttura spaziale della città sia migliore per il raggiungimento degli obiettivi principali di politica urbana.
Le idee di città sono numerose: la “città operaia”, la città come “centro di servizi” o la “città armoniosa”; ad ogni concetto urbano però corrisponde una specifica forma di marketing urbano.
- *I prodotti urbani.*
In passato, il marketing urbano è consistito quasi esclusivamente nella attività di promozione urbana, cioè nelle azioni volte a migliorare la reputazione e l’immagine della città e negli sforzi attuati dalle amministrazioni per la valorizzazione e la vendita dei siti industriali. Questo tipo di approccio è fortemente orientato alle imprese private ed è basato sulla promozione da parte della città dei propri prodotti urbani. Nelle azioni pubblicitarie delle amministrazioni municipali, ad esempio, si vantano la favorevole posizione centrale, una generosa offerta di spazi insediativi di tutte le dimensioni e prezzi, e piacevoli quartieri residenziali.
L’immagine che si propone della città a sua volta influenza l’attrattività di prodotti urbani identificabili in maniera diversa, come: siti industriali, immobili per uffici, servizi portuali, abitazioni, centri commerciali e culturali, strutture per l’educazione e attrezzature sportive, siti di interesse turistico, ecc.
La diffusa offerta di prodotti urbani qualitativamente diversificati costituisce un aspetto fondamentale per una strategia di successo di marketing urbano.
- *Il marketing urbano rispetto al marketing regionale.*

Nel recente passato le dinamiche di sviluppo e di interazione dei sistemi urbani all'interno delle regioni circostanti sono state oggetto di numerose ricerche. Lo spazio all'interno del quale si svolgono le attività urbane, spesso definito in letteratura "regione funzionale urbana" o "agglomerazione", va continuamente espandendosi. Le dinamiche spaziali di molte regioni urbane Europee hanno portato all'assorbimento di un numero crescente di municipalità circostanti. Dal momento che i vari componenti di queste agglomerazioni urbane risultano essere fortemente integrati e complementari, gli sforzi di marketing dovranno avere per oggetto, non solo la municipalità centrale, ma la regione urbana nel suo complesso.

- *Analisi dei punti di forza/debolezza e della competizione.*

L'analisi dei punti di forza e debolezza, come la previsione delle opportunità e delle minacce che riserva il futuro, aiuta a determinare la migliore posizione competitiva della città o della regione urbana.

Come risultato di tali ricerche, può essere sviluppata una strategia volta a migliorare la posizione competitiva della città, ad esempio identificando le combinazioni prodotto/mercato che meglio si adattano agli obiettivi di politica urbana.

- *Cooperazione e consenso sociale.*

Per una politica di marketing urbano di successo, gli attori che, sia direttamente che indirettamente, determinano la qualità dell'ambiente urbano residenziale e localizzativo, dovrebbero operare in maniera integrata e coordinata.

Nell'ambito di una città o di una regione urbana, le amministrazioni municipali e le imprese private dovrebbero collaborare proficuamente e svolgere attività complementari, contribuendo assieme a sviluppare il concetto di città nato da una visione comune del futuro dell'area urbana.

Un approccio regionale richiede soprattutto cooperazione tra la città centrale e le municipalità suburbane. A livello più generale, lo sviluppo di un'efficiente politica di marketing urbano è condizionata dall'incorporazione delle municipalità nei networks nazionali ed internazionali che stimolano e creano l'innovazione.

Anche una buona e durevole collaborazione tra le imprese private è condizione indispensabile.

- *Struttura organizzativa e filosofia imprenditoriale.*

Una municipalità imprenditoriale deve essere strutturata in maniera da permettere al management urbano di gestire e controllare i mezzi a disposizione e le attività svolte dall'amministrazione. Non solo l'organizzazione interna delle attività pubbliche, ma anche l'atteggiamento nei confronti delle imprese private deve essere rivisto.

Forme di collaborazione pubblico-private (partecipazioni per la riduzione dei rischi o progetti di sviluppo extra-contrattuali) dovrebbero essere favorite ed

implementate.

Gli sforzi per realizzare un progetto di marketing operativo per le pubbliche amministrazioni rischiano di fallire se le motivazioni non vengono sentite da tutti gli attori coinvolti o se nella fase di implementazione della strategia di marketing si riscontrano resistenze al cambiamento nella struttura organizzativa tradizionale.

La motivazione dei soggetti coinvolti, attraverso la creazione di un'identità d'impresa e metodi di lavoro imprenditoriali, è dunque fondamentale per l'attuazione di qualsiasi concetto di marketing.

- *Comunicazione con il mercato.*

Città e regioni, come fornitori di prodotti e servizi, possono comunicare in molti modi con i consumatori di quei prodotti e servizi. La promozione è un elemento essenziale dell'informazione fornita ai compratori ed utilizzatori, la necessità di un comprensibile schema di comunicazione è un'esigenza sempre più urgente.

La comunicazione, in questo processo, va quindi interpretata non come un obiettivo ma come un mezzo, la cui riuscita applicazione dipende fortemente dalla trasparenza della strategia di marketing, dalla coerenza interna e dalla completa adesione delle parti coinvolte.

- *Novi imperativi*

Perseguire e condividere, da parte della collettività, un obiettivo di sviluppo economico e di benessere sociale è un impegno che si dovrà protrarre nel tempo, probabilmente mutando, in alcuni casi, le strategie e gli obiettivi da raggiungere in base alle aspirazioni. Le aspirazioni si possono dividere in tre grandi gruppi:

1. Regione complementare.

E' un territorio che mette le sue risorse (materiali e non) e le sue competenze a disposizione di altre regioni o di altre imprese localizzate altrove. La complementarità si realizza nel momento in cui le imprese locali riconfigurano la loro catena del valore (in termini di conoscenza e competenze) in funzione del modello proposto dall'impresa "esterna" in modo da integrarsi con quest'ultima.

2. Distretto industriale

E' un territorio nel quale si sono sviluppati uno o più contesti produttivi omogenei, caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di piccole e medie dimensioni, da una peculiare organizzazione interna nonché da una forte specializzazione produttiva.

3. Regione aspirante leader

E' una regione che appronta un progetto ambizioso finalizzato alla generazione nel tempo di capacità e competenze in grado di contendere il ruolo di leadership svolto da altri territori.

In particolare, una regione che vuole tendere a quest'ultimo obiettivo dovrebbe seguire nove imperativi, dedotti da casi di effettivo sviluppo di territori in

origine depressi. I nove imperativi sono:

- 1) Sviluppare le risorse umane elevando sia il livello di scolarizzazione medio (in particolare quello professionalizzante ed universitario) che la qualità dei processi di apprendimento (adeguando sia le strutture che il corpo docente), sia la diffusione generalizzata dei valori dell'imprenditorialità, della creatività, dell'innovazione e dell'etica. Il processo di formazione deve essere permanente ed ottenuto anche facilitando l'accesso alla conoscenza attraverso le nuove tecnologie di comunicazione e diffusione delle informazioni.
- 2) Promuovere la cultura del consenso e del teamwork. Lo sviluppo economico sarà conseguito con successo solo se le imprese, i cittadini, le istituzioni ed i politici collaborano tra loro per il perseguimento di un obiettivo comune, condividendo il proprio destino.
- 3) Orientarsi all'internazionalizzazione. La globalizzazione dei mercati e dell'economia impone l'apprendimento diffuso delle lingue straniere e l'apprendimento delle specificità delle altre culture.
- 4) Creare un clima fertile per l'innovazione, combattendo la cultura dell'*impossibile*, del *non funzionerà*, del *non cambiare*, del fare ogni giorno le stesse cose presumendo di fare cose diverse.
- 5) Sviluppare distretti industriali e regioni digitali e 6) generare competenze catalizzanti per la regione digitale. La diffusione e la creazione di conoscenza sono favorite dalla capacità di sviluppare e sostenere i distretti industriali integrati in regioni digitali. Il progresso di un distretto facilita la generazione di altri distretti attraverso il trasferimento e l'integrazione della conoscenza acquisita. Per questo processo è essenziale la creazione di un vero e proprio cluster di istituzioni, imprese e cittadini interconnessi tra di loro.
- 7) Sviluppare competitività internazionale e 8) ridurre la vulnerabilità competitiva. Per sostenere un ruolo competitivo innovativo e per ridurre la minaccia di altre economie è necessario attenersi a due principi. Il primo (detto del 10 x 10) impone che un territorio offra un elevato livello di qualità dei propri servizi e delle proprie infrastrutture, mentre il secondo (detto dell'uovo alla coque) vuole che la risposta e l'eventuale soddisfazione delle richieste delle imprese e dei cittadini siano garantite con estrema rapidità.
- 9) Rivitalizzare costantemente il progetto economico. Quest'ultimo imperativo impone di rigenerare il proprio progetto di sviluppo economico e sociale, proporre nuove aspirazioni, sviluppare nuove capacità e conoscenze per progredire verso la knowledge economy.

3.2 LE FASI DEL PIANO OPERATIVO DI MARKETING URBANO ESTERNO

La teoria economica insegna che se il marketing è fatto a fine produzione si riduce ad un insieme di azioni volte a creare una clientela per dei prodotti già confezionati.

Solo se il marketing è concepito come fase integrante del progetto può esercitare una funzione orientativa e consentire la produzione di beni e servizi più vicini ai gusti ed alla disponibilità di spesa del pubblico. Il marketing deve essere usato nella fase iniziale di ideazione del prodotto, ben prima della produzione: solo così l'azione di marketing a posteriori, cioè a produzione avvenuta, è efficace perché deve solo permettere al consumatore di riconoscersi in un prodotto che, idealmente, già desiderava.

La stessa logica vale per l'applicazione del piano di marketing urbano, che può diventare una componente strategica del processo di pianificazione se è pensato come parte integrante del processo stesso. In questo caso, il marketing urbano può rivelarsi uno strumento irrinunciabile per definire un piano che tratti delle domande e dei bisogni posti dalle famiglie, dalle imprese, dalla società, rispetto ad un piano i cui obiettivi sono definiti soltanto dai pianificatori.

Un approccio strategico al marketing urbano, orientato all'individuazione degli obiettivi e priorità che consentano di attuare uno sviluppo sostenibile, necessita di un lista di azioni da svolgere prima di qualsiasi attività di pianificazione, durante il processo di pianificazione, e dopo che il piano sia stato approvato. Il contenuto di questa lista di azioni può essere definito solo caso per caso, ma vi sono alcuni elementi che devono sempre essere considerati.

Analisi del mercato.

Il primo passo da compiere, nella strutturazione di una politica *market oriented*, consiste nel riconoscere e studiare i meccanismi tipici del mercato in cui il consumatore e l'insieme delle attrezzature urbane esistenti si collocano.

Lo strumento usualmente impiegato in questa fase è l'*auditing*, utilizzato nel marketing aziendale per valutare le caratteristiche di un mercato.

L'*auditing esterno* consiste nell'identificazione delle sollecitazioni che l'ambiente esterno esercita sulla città al fine di attuare manovre di sviluppo urbano che consentano di sfruttare le opportunità di crescita. È caratterizzato da una generale operazione di monitoraggio di:

- variabili economiche nazionali ed internazionali,
- cambiamento nel comportamento dei consumatori,
- innovazioni tecnologiche,
- *opportunities and threats/problems*,

Le forze ambientali non sono controllabili o influenzabili dall'azione della città; l'insieme di tali variabili determina, quindi, un quadro evolutivo generale ben preciso in

cui la città deve scorgere quelle che possono essere le *minacce e opportunità* per il proprio sviluppo di lungo periodo.

L'*auditing interno* consiste nel saggiare le caratteristiche fisiche, sociali, economiche ed organizzative della città in sé (*Weaknesses and Strengths*), è rivolto al microambiente e si prefigge di delineare il contesto economico-sociale cittadino e l'area di gravitazione della città.

L'analisi consiste, da un punto di vista economico, nell'individuazione dell'andamento dei vari settori presenti sul territorio, attribuendo a ciascuno di essi un valore relativo al grado di sviluppo raggiunto, in modo da sapere quali siano all'avanguardia e quali invece abbiano bisogno di essere incentivati.

L'importanza di questa analisi consiste nell'individuazione del tipo di evoluzione che i fattori determinanti dell'atmosfera urbana stanno perseguendo, indipendentemente dalla loro natura positiva o negativa. Sarà così possibile definire tempestivamente adeguate scelte strategiche.

Lo strumento di indagine costituito da questi due tipi di auditing si definisce, nel linguaggio del marketing, analisi SWOT (*Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats*), vale a dire l'identificazione delle opportunità e delle sfide che si manifestano nell'ambiente esterno, e dei punti di forza e di debolezza interni alla pubblica amministrazione.

Definizione del prodotto.

La fase successiva rivolge l'attenzione alla natura del prodotto urbano. Esso preesiste alla politica di marketing, è un dato, suscettibile di innovazione ma dotato al tempo stesso di una forte carica inerziale che lo rende renitente al cambiamento.

Un'attenta valutazione delle caratteristiche di forza e di debolezza del prodotto urbano va fatta a priori della scelta di promuovere l'immagine della città, sia sul piano interno, che su quello esterno.

Per descrivere il prodotto-città è stata necessaria l'elaborazione delle "tassonomie", ossia di criteri con cui creare le varie categorie di città coinvolte nelle interazioni competitive a scala regionale, nazionale od internazionale.

I tre criteri di classificazione sono:

- a. Il *criterio di ordine fisico-edilizio*, con cui si considera il patrimonio edilizio della città, con particolare riguardo alle sue emergenze monumentali, perché questo è il principale fattore d'attrazione del centro urbano. Anche se il target che si vuole raggiungere con tale concezione è prevalentemente turistico, si possono avere effetti su obiettivi diversi, come funzioni congressuali.
- b. Il *criterio di ordine economico*, con cui si privilegiano elementi di ispirazione economica. Si usano fattori di valutazione tradizionali dell'analisi economica delle città, quali: la dimensione delle imprese, la ripartizione delle attività, il tasso di ricerca e di innovazione, la diffusione di nuove tecnologie, il livello di

qualificazione della manodopera, l'offerta di servizi e di infrastrutture, l'offerta di terreni ed edifici, etc.

- c. Il *criterio d'ordine sociologico*, con cui si definisce il "modo di vita" della comunità urbana. Esso rappresenta il tasso di conflittualità sociale, la diffusione della criminalità o qualsiasi altra credenziale possa privilegiare un apprezzamento positivo del prodotto-città.

Questi criteri, applicati singolarmente, hanno un effetto riduttivo sul ruolo vocazionale della unità urbana. E' utile combinare i suddetti criteri in una *griglia analitica complessiva* in modo da avere un quadro della città più articolato.

Oltre alla valutazione analitica ed oggettiva del prodotto-città, è utile analizzare l'immagine che si ottiene dal punto di vista degli utenti del sistema urbano.

Definizione dell'identità.

Il concetto di identità indica il ruolo che la città deve sostenere in ambito locale, nazionale, internazionale.

L'identità urbana può essere considerata come ciò che della città intendono valorizzare, e comunicare, l'insieme delle organizzazioni coinvolte, a vario titolo, nella responsabilità della città stessa, tenuto conto di alcuni tipi di vincoli:

- gli elementi fattuali della città (ovvero dalle strutture fisiche);
- gli elementi che hanno dato luogo a produzioni simboliche sia retrospettive (la storia delle città con i suoi miti, le sue abitudini, i suoi riti, i suoi tabù), sia correnti (l'organizzazione della città), sia prospettiche (la progettazione strategica e gli obiettivi di lungo termine);
- il posizionamento della città singola, della regione e della nazione.

Definita l'identità, ad essa le istituzioni dovrebbero fare riferimento nella progettazione dei successivi processi di comunicazione.

L'identità di una città può essere pensata come una sorta di pre-condizione del processo di comunicazione di identità stesso: l'insieme di significati virtuali che le istituzioni responsabili fanno iscrivere nei vari prodotti comunicativi della città e che verranno proposti all'interpretazione dei vari pubblici.

Definizione dell'immagine

L'immagine della città non sempre corrisponde a quello che la città vorrebbe essere: il prodotto-città è infatti una nozione astratta che l'utente associa con la sua esperienza soggettiva. Si distingue tra immagine attesa, immagine riscontrata e immagine veicolata.

Per *immagine attesa* si intende l'insieme dei valori strategici dichiarati ai vari destinatari, ovvero come la città - nella persona delle sue istituzioni responsabili - vorrebbe essere considerata da ciascuno dei propri pubblici destinatari. È il risultato che

le istituzioni urbane si attendono dal processo di comunicazione della propria identità.

Per *immagine riscontrata* si intende il modo in cui la città è interpretata da ciascuno dei diversi pubblici di riferimento.

La definizione dell'immagine riscontrata è realizzata attraverso ricerche che ridefiniscono il concetto di rappresentazione, utilizzando principalmente gli strumenti di indagine propri della psicologia cognitiva, della psicologia sociale, della psicologia analitica, della sociologia e della semiotica.

Gli obiettivi principali che si vogliono raggiungere sono: la diagnosi delle percezioni della città detenute dai differenti pubblici di riferimento, la determinazione delle immagini riscontrate delle città concorrenti e la valutazione delle tendenze e delle attese dei pubblici di riferimento.

Per *immagine diffusa* si intende l'insieme dei discorsi tenuti dalla e sulla città. Essa si riferisce ai tratti della città che i ricercatori, adottando anche strumenti di carattere semiotico, individuano nei discorsi sociali fatti dalla città (ovvero le istituzioni responsabili) su se stessa o da altri sulla città.

In sintesi: l'immagine attesa è quella che esprime il punto di vista dei responsabili, l'immagine riscontrata è quella che corrisponde ai punti di vista dei pubblici di riferimento, l'immagine diffusa è quella rilevata dai ricercatori all'interno dei discorsi fatti sulla città.

Una volta individuati i tre tipi di immagini risultanti, li si pone a confronto per trarne indicazioni che i responsabili della città utilizzeranno nel definire i propri punti di forza e di debolezza, nel verificare il proprio posizionamento comunicativo nei confronti dei concorrenti e riuscire così a definire i correttivi da apportare alla propria strategia di immagine.

Una seconda funzione dell'immagine consiste nell'attribuire ai pubblici di riferimento un sistema di attese a cui corrispondere positivamente, ovvero ottenere che si attui nei destinatari il riconoscimento degli aspetti positivi della città che caratterizzano l'identità.

Definizione dei gruppi target ed analisi dei bisogni del cliente esterno

Il termine *target group* indica le persone o le aziende che si vogliono raggiungere con l'attività promozionale, ossia la fascia di potenziali consumatori del prodotto-città.

Si può operare una distinzione dei target group secondo i livelli di ampiezza del mercato. Considerando una segmentazione del mercato, si vedrà che le azioni promozionali saranno rivolte:

- a) *a livello internazionale*: si mirerà ad organizzazioni, banche, imprese ed alla business community;
- b) *a livello nazionale*: le azioni promozionali saranno rivolte al governo centrale, ad agenzie nazionali, a gruppi di interesse a livello nazionale in genere.

c) *a livello locale*: la promozione sarà indirizzata alla comunità locale, cioè ai cittadini, alle imprese locali, alle agenzie locali, alle banche, al governo locale, etc. Tale livello è sicuramente quello a cui dedicare maggiore attenzione, perché una città che voglia soddisfare le esigenze di una comunità economica nazionale o addirittura internazionale deve innanzitutto assicurarsi la soddisfazione da parte dei residenti.

Se le imprese si stanziavano in un'area investendo i propri capitali, i residenti vi investono le proprie esistenze e chiedono perciò la creazione di nuovi "valori" come ambiente, salute e qualità della vita; valori nei quali, chi farà un piano di marketing urbano, dovrà credere poiché una città dove è piacevole vivere, è piacevole anche lavorare.

Definiti i target, si passa all'analisi dei bisogni del cliente/investitore in modo tale da sviluppare una politica di marketing modellata sulle esigenze del segmento che si vuole raggiungere. Questi attori hanno alcune *esigenze di base* che se non sono soddisfatte comportano l'esclusione preventiva del territorio dalla rosa delle località gradite (ad esempio la disponibilità o meno di manodopera). Ad un secondo livello si pongono i *bisogni attesi*, per i quali la percezione di soddisfazione favorisce la propensione dell'investitore a scegliere una determinata area (ad esempio la possibilità di avere manodopera specializzate già formata). Infine vi sono i *bisogni desiderati*, categoria che comprende le esigenze più profonde del cliente/investitore e che spesso non vengono rivelate esplicitamente (come esempio lo snellimento delle procedure amministrative).

Definizione degli obiettivi generali.

Il passo successivo è quello di formulare quegli obiettivi generali cui gli attori coinvolti nella realizzazione del piano possono fare costante riferimento e che dovranno essere chiari, precisi, raggiungibili.

Obiettivo dell'azione di marketing urbano è lo stimolo di processi in grado di migliorare la posizione relativa della città sul mercato interurbano in relazione a specifiche attività, come l'attrazione di investimenti commerciali, oppure il miglioramento dell'efficienza dei servizi nel settore pubblico ed in quello privato.

La definizione di un'agenda politica per il marketing planning non deve ignorare la centralità di questioni come il tenore di vita delle componenti deboli della società locale o la qualità ambientale degli spazi urbani: fattori influenti sulla possibilità di raggiungere il traguardo dell'efficienza complessiva e di creare un quadro insediativo per i grandi investitori.

La definizione del pacchetto d'offerta

Sulla base dei tre tipi di bisogno dell'investitore target, si deve predisporre un pacchetto di offerta attraverso il quale comprimere eventuali distanze competitive che separano il territorio in esame dai benchmark di riferimento.

Alcuni elementi che hanno contribuito all'incremento della competitività del territorio rispetto all'attrattività delle imprese sono:

- incentivi economici e finanziari al nuovo cliente-investitore;

- disponibilità di professionalità, di formazione, di flessibilità e costo contenuto della forza lavoro locale;
- attività di consulenza operativa continuata nel tempo ed allargata a tutte le necessità del cliente/investitore;
- consenso conquistato e riconosciuto da parte di tutti gli stakeholder di riferimento dell'area territoriale (attori politici, sindacali, economici, ecc.);
- rapporti continuativi tra imprese e centri di ricerca locali;
- disponibilità di reti di comunicazione integrata affinché nascano e si sviluppino i rapporti suddetti;
- presenza di micro-distretti mono settoriali.

Si agirà in maniera diversa se si intende attirare un investitore target di altro tipo. Ad esempio l'incremento della competitività di un territorio rispetto all'attrattività di turisti è dato da azioni quali:

- valorizzazione dell'ambiente naturale ed antropizzato;
- selezione di uno o due elementi caratterizzanti tale ambiente, da proporre (in alcuni casi sarebbe meglio dire imporre) come simbolo rappresentativo della città o del territorio;
- predisposizione di un sistema di attrezzature per il tempo libero;
- organizzazione di "eventi" o spettacoli di grande richiamo o risonanza;
- incentivi economico-organizzativi al turista (abbonamenti integrati per il trasporto pubblico, per i musei, i concerti, ecc.);
- disponibilità di professionalità, di formazione, di flessibilità della forza lavoro locale, con attenzione alle specifiche esigenze dei settori turistici sui quali si è deciso di puntare (turismo culturale, congressuale, balneare, ecc);
- consenso conquistato e riconosciuto da parte di tutti gli stakeholder di riferimento dell'area territoriale (attori politici, sindacali, economici, ecc.).

Sarà compito poi del progettista decidere quali interventi specifici predisporre affinché queste linee direttive trovino applicazione pratica in funzione del contesto territoriale, del target da raggiungere e degli altri obiettivi strategici da perseguire.

L'organizzazione di campagne promozionali.

Nelle iniziative promozionali, gli organi comunali competenti fanno ampio uso di uno strumento che, nelle strategie aziendali, viene chiamato *comunicazione istituzionale*, la quale assume un ruolo cruciale all'interno delle amministrazioni locali, in un quadro dove le informazioni da gestire e da selezionare è consistente.

Nel contesto del marketing urbano l'attività della comunicazione istituzionale è rivolta al governo centrale, ai residenti, alle imprese, e agli stessi membri delle amministrazioni locali.

Si parla di *comunicazione interna* quando è volta a motivare il senso di appartenenza dell'organizzazione urbana da parte di chi vive e lavora nella città.

Per la *comunicazione esterna*, invece, è necessaria una distinzione a più livelli:

- a. la *comunicazione e pianificazione a livello istituzionale* punta ad armonizzare identità ed immagine,
- b. l'*attività di pubblicità e promozione* è volta a vendere i prodotti e i servizi urbani,
- c. le *pubbliche relazioni* hanno come fine l'interfaccia dell'ente pubblico con il privato.

Le attività promozionali possono ispirarsi a principi diversi a seconda delle differenti caratteristiche dei gruppi target di riferimento.

a) *response shaping*: le attività promozionali puntano ad “educare” la risposta dei potenziali clienti suggerendo loro comportamenti e reazioni a sostegno dell'apprendimento del messaggio; in questo caso la fonte di informazione funziona come un dispositivo didattico (ad esempio nuovi elementi di arredo urbano, *brochures* promozionali, investimenti ecc.).

b) *response reinforcing*: nel caso in cui, invece, i gruppi di target dimostrino già una positiva disposizione nei confronti del prodotto urbano, i responsabili dell'azione di marketing possono cercare di stimolare in essi comportamenti concreti di appoggio alle politiche intraprese (attraverso una raccolta di fondi, un tangibile sostegno politico, investimenti ecc.)

c) *response changing*: può rivelarsi necessario un cambiamento radicale dell'immagine consolidata della città e, l'induzione di nuovi comportamenti nei soggetti urbani. Risulta allora fondamentale il ricorso ad un'ancora persuasiva, qualcosa cioè in cui il target creda già e che può indurlo a cambiare (può trattarsi di un'opinione esistente, di un valore o di una norma condivisa dalla società locale).

La strategia comunicativa svolge una funzione multipla che riguarda: lo stimolo del senso di appartenenza e di partecipazione dei singoli cittadini, la messa in rete degli attori interni da coinvolgere nel processo di formazione e gestione del piano, l'attrazione dei capitali esterni e deve essere strettamente integrata all'attività di monitoraggio, in modo da proporre un'immagine che sia contemporaneamente adeguata all'idea obiettivo che si vuole trasmettere e ai risultati che effettivamente il piano di volta in volta ha ottenuto.

Stanziamento del budget

E' un aspetto importante della politica di marketing urbano, perché non può esistere alcuna realizzazione senza le risorse finanziarie per attuarla.

Un piano di marketing urbano è un investimento a lungo termine, che richiede quindi un grande impegno in termini di risorse economiche e che raggruppa le aspettative sia della comunità pubblica che privata.

In molti casi la ricerca di finanziamenti statali può comportare una eccessiva attesa che rischia di far perdere alla città importanti opportunità oppure, nel caso in cui questi stanziamenti arrivino, possono esserci vincoli di destinazione di spesa e ciò può

condizionare l'efficace ed efficiente gestione di tali risorse da parte degli amministratori locali. Si comprende allora che sarà utile, o addirittura indispensabile, coinvolgere i privati, come del resto è confermato dalle esperienze europee ed americane, nelle quali sono state realizzate partnership pubblico-privato, dove i privati contribuiscono ad alcune iniziative finanziarie.

Avvio del piano e coordinamento

Il piano è generalmente di ampia portata, per cui è indispensabile che le varie fasi siano seguite da organismi finalizzati a coordinare il progetto e le varie competenze in gioco.

Le fasi di auditing possono essere affidate a società esterne, che darebbero una valutazione sicuramente più oggettiva. Successivamente si possono costituire dei dipartimenti o organizzazioni che si occupino di singoli settori come l'ambiente, la cultura o il turismo.

La funzione del coordinamento finalizzata a mettere in contatto i rappresentanti di tutte le organizzazioni competenti, sia dal punto di vista della domanda che dell'offerta., nella realtà italiana potrebbe essere svolta dai *City manager*.

L'organismo atto a curare e coordinare ogni iniziativa riguardante lo sviluppo e la promozione del prodotto-città può essere una "azienda speciale" o una "società per azioni" a capitale pubblico-privato.

Procedure di verifica e monitoraggio dell'efficacia del piano di marketing

In ogni fase della strategia deve essere possibile verificare l'efficacia dell'azione intrapresa.

Il piano di marketing, in cui l'azione promozionale non è più importante della fase analitica iniziale, è un processo iterativo, nel quale, continuamente, ad una fase di progettazione ed implementazione deve seguire l'azione di monitoraggio e verifica dei risultati raggiunti; permettendo così di modificare il piano di marketing in corso di attuazione e dando in tal modo le risposte più adatte ed attuali alle esigenze cangianti della città.

L'agenzia di promozione urbana

Le forme istituzionali impiegate in Europa, per attuare la promozione della città, spaziano dall'amministrazione stessa, al cui interno viene istituito un dipartimento speciale, ad una agenzia fondata ex novo, ad una camera di commercio particolarmente attiva, ad una società mista, ad un ente comunale e così via.

Non è possibile rilevare una forma istituzionale migliore delle altre, data la sua dipendenza dal tipo di legislazione vigente nel paese di riferimento e la necessità che tale ente sia più confacente possibile con la realtà urbana da promuovere. Si ritiene più utile, quindi, indicare alcuni elementi minimi senza i quali l'azione di promozione urbana ha poche possibilità di successo.

La decisione di costituire un “ente/agenzia” per lo sviluppo urbano deve raccogliere il più ampio consenso istituzionale e, fin dall’inizio, il più ampio coinvolgimento possibile dei maggiori gruppi privati del luogo. Il rischio è infatti quello che le istituzioni locali, non interessate dal progetto, “boicottino” l’azione dell’agenzia per timore di perdere capacità decisionale.

L’efficacia e l’utilità di un’agenzia di promozione urbana dipendono, oltre che dalla qualità dei professionisti che vi lavorano, anche dalle relazioni esistenti tra l’agenzia stessa e le istituzioni presenti sul territorio.

E’ importante che essa sia un’autorità riconosciuta dagli enti dello stesso ambito geografico. Il suo compito è quello di individuare gli elementi strategici che emergono dagli elaborati delle varie amministrazioni locali, ed i singoli progetti da realizzarsi anche tramite società appositamente costituite.

Il ruolo dell’agenzia non deve essere quindi confinato alla promozione o, peggio, alla pubblicità di un “prodotto-città” ideato e realizzato senza alcuna connessione con il programma di marketing urbano strategico.

La conduzione di un monitoraggio continuo delle tendenze del mercato, dei cambiamenti della società e dei bisogni dovrebbe permettere all’agenzia l’individuazione di ciò che il mercato ha gradito, e ciò che invece ha rifiutato o ignorato. Questo permetterebbe alla città di concentrare le proprie risorse nei settori più promettenti, a patto che vi sia una comunicazione a due sensi tra l’agenzia ed i diversi produttori del prodotto-città.

Il tipo di azioni concrete che le agenzie potrebbero attuare va deciso caso per caso, ponendo attenzione al coordinamento con l’amministrazione cittadina. Ciò consentirebbe all’agenzia di sviluppare di selezionare e rispondere alle domande del mercato coerentemente con un programma di sviluppo urbano e regionale.

Gli enti di maggior successo sono formati da un ristretto numero di persone, generalmente giovani e non necessariamente specializzate; anche se a volte il gruppo è completato da persone esperte con un passato da consulenti aziendali o da consulenti di amministrazioni pubbliche locali.

Le competenze professionali coperte da questi soggetti devono includere: l’urbanistica, l’architettura, la geografia, l’economia aziendale e territoriale, la comunicazione ed il marketing; tale eterogeneità di specializzazioni è necessaria perché le agenzie di successo adottino un metodo di lavoro per progetti e programmi, ben diverso da quello della tradizionale ripartizione funzionale tipica delle amministrazioni cittadine

Il piano di marketing territoriale interno

La soddisfazione dei bisogni dei cittadini (ed in particolare dei residenti) deve essere una priorità per chi è preposto all’amministrazione del territorio. Le attese dei cittadini si fanno sempre più pressanti ed interessano sia la quantità che la qualità dei servizi offerti.

Le fasi di un piano di marketing territoriale interno, che spesso nella pratica si limita

solo alla comunicazione di quanto è stato o verrà fatto, senza tenere in alcun conto le reali esigenze dei cittadini, sono:

1. *l'ascolto dei residenti* al fine di capire quali sono le “richieste” che pongono nei confronti del territorio. Prevede l'identificazione dei bisogni e dei benefici ricercati, la misurazione del grado di soddisfazione esistente nei confronti del territorio stesso e l'individuazione delle aree critiche passibili di miglioramento. Alla fine di questa fase si dispone di un'analisi qualitativa dei bisogni e dei benefici ricercati dai cittadini, e di un'analisi quantitativa del grado di soddisfazione. Gli strumenti operativi utilizzati sono le tecniche di analisi della domanda e quelle per la misurazione della soddisfazione (customer satisfaction) e del valore per il cliente.
2. *l'analisi dell'offerta* disponibile sul territorio allo scopo di comprendere gli *assets*, materiali ed immateriali, volti al soddisfacimento dei bisogni espressi dai cittadini. Alla fine della fase si dispone di un completo inventario delle risorse, dei servizi e delle infrastrutture già presenti sul territorio. Sono utili e di notevole efficacia alcuni strumenti di nuova concezione, basati sull'uso dei sistemi informativi geografici (G.I.S.), come le tecniche del geomarketing e della georeferenziazione dei dati.
3. *l'analisi della distanza* tra le esigenze dei residenti e le risorse disponibili, al fine di individuare le aree di forza e di debolezza del territorio. Le tecniche utilizzabili per il tipo di analisi necessarie in questa fase sono dette di *gap analysis*.
4. *la definizione delle strategie* e l'individuazione degli obiettivi da perseguire utilizzando le tecniche generali di *strategic marketing and planning*.
5. *la predisposizione di un piano operativo* di marketing interno, nel quale assumono un valore particolare sia la fase della *comunicazione*, sia una fase di riprogettazione delle attività dell'amministrazione territoriale in termini di efficienza ed efficacia delle relazioni di scambio con i clienti e tale da aumentare la loro soddisfazione e fiducia.

Nelle ultime tre fasi del processo esposto potrebbe essere utile aggiungere l'uso dello strumento del benchmarking territoriale, ossia del confronto con i problemi e le soluzioni adottate in altre realtà.

CAPITOLO 4

ATTREZZATURE E QUALITÀ DELLA VITA

“Qualità della vita” è un’espressione sempre più diffusa nel linguaggio odierno ma allo stesso tempo esprime un concetto sempre più indefinito.

L’uso indiscriminato di questo termine, dotato peraltro di un *appeal* particolare, deriva soprattutto dalla sua capacità di evocare e riassumere la complessità dei problemi che caratterizzano la vita dell’uomo moderno, in senso non soltanto materiale ma anche esistenziale.

Formulare una definizione univoca della “qualità della vita”, tuttavia, è un’impresa ardua, visto il disaccordo ancora persistente tra i diversi studiosi della materia: il concetto di qualità della vita, già complesso per sua natura, è andato evolvendosi, traslando di significato in un percorso che pare non essere ancora terminato.

Negli ultimi tempi un’attenzione sempre crescente viene posta alla sua misurazione, in particolare negli ambiti urbani. Di anno in anno vengono redatte classifiche delle città in base alla qualità della vita che garantiscono, utilizzando diversi parametri ed indicatori scelti dall’ente o dall’associazione di turno.

Queste classifiche possono essere settoriali, cioè riferirsi ad un singolo servizio o ad un singolo fattore (sanità, inquinamento, ecc.), oppure “globali”, come quella compilata in Italia annualmente dal giornale economico *Il Sole 24 Ore*.

La graduatoria de *Il Sole 24 Ore* è redatta sulla base di 36 indicatori ripartiti in 6 categorie ed è presa come riferimento da un numero sempre maggiore di amministrazioni pubbliche sia come valutazione dell’operato svolto sia come utile guida per le azioni successive.

Anche nella redazione dei piani urbanistici spesso viene indicata esplicitamente la finalità di aumentare la qualità della vita degli abitanti soffermandosi su alcuni degli indicatori utilizzati da *Il Sole 24 Ore*.

Per promuovere politiche finalizzate ad una crescita diffusa del benessere occorre soffermarsi ad analizzare in che modo i valori, i bisogni e le aspettative sempre più articolate dei singoli cittadini si coniugano con il sistema produttivo e con i servizi presenti sull’intero territorio di riferimento.

Non basta soffermarsi sull’analisi di fattori prettamente economici, ma è necessario considerare anche altri aspetti, quali servizi, ambiente, tempo libero, sicurezza sociale e tenore di vita, per valutare in maniera realistica le condizioni di vita generali della popolazione.

Quella del *Sole 24 ore* non è l’unica classifica di carattere “globale” disponibile oggi in Italia. Un altro giornale economico che ha dedicato a questo tipo di operazione uno studio, condotto in collaborazione con l’Università La Sapienza di Roma, è *Italia Oggi*. Le due classifiche finali spesso non coincidono. Si rileva, infatti, che esse sono costruite

utilizzando indicatori valutati a livello provinciale, il che comporta una serie di possibili distorsioni. Il grado di importanza dei fattori che determinano il benessere può essere percepito in maniera differente in funzione del contesto socio-ambientale (e può evolvere anche nel tempo) e quindi non è quasi mai possibile applicare uno stesso modello a realtà diverse.

L'obiettivo ambizioso della misurazione sistematica della Q.d.V., determina la consapevolezza delle criticità delle metodologie utilizzate, ma anche delle opportunità che può generare .

Si possono considerare infatti punti di debolezza dei metodi adoperati la difficoltà di definire in maniera univoca la direzione di alcuni indicatori, l'eccessiva variabilità nel tempo delle banche dati di riferimento, la fragilità del sistema di ponderazione, l'obbligo ad attenersi all'analisi della sola realtà che si è in grado di misurare, trascurando i fattori personali che pure sono compresi nella qualità della vita.

L'indagine dettagliata sulla qualità della vita, oggetto del presente capitolo, è finalizzata a mostrare la validità e l'originalità della proposta metodologica formulata nella terza parte del presente lavoro. Essa, infatti, consente di valutare l'incidenza che la scelta delle attrezzature di interesse generale, in quanto strutture erogatrici di servizi di livello superiore, ha sui diversi fattori della qualità della vita e può rappresentare un valido criterio per la misurazione della soddisfazione degli stakeholders interni del sistema.

4.1 LE ORIGINI E L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI QUALITÀ DELLA VITA

I primi studi sulle condizioni di vita generali di una popolazione risalgono al diciannovesimo secolo. L'espressione *livello di vita* fu introdotta in Inghilterra, per esigenze normative, nel periodo storico della rivoluzione industriale, che aveva aperto nuovi orizzonti di ricchezza e sviluppo, ma aveva anche portato alla consapevolezza della necessità di individuare un livello di vita minimo che potesse garantire la sopravvivenza delle fasce di popolazione più povere.

Le prime ricerche sul livello di vita generale dell'intera popolazione spesso si concretizzarono nell'analisi del reddito e dei consumi delle famiglie, indagando esclusivamente sulle condizioni di vita materiali e trascurando qualsiasi altro aspetto al di fuori di quello economico.

All'inizio del 1900 si sviluppa una nuova corrente nello studio sulla qualità della vita, caratterizzata da un approccio di tipo utilitaristico, che pone l'accento sulle "soddisfazioni" (le cosiddette utilità marginali) che derivano all'individuo dal consumo di beni e servizi. Questo approccio, indubbiamente più interessante, porta con sé problematiche che ancora oggi restano in parte irrisolte.

L'idea di fondo è che ogni singolo bene economico possa generare un grado di soddisfazione diverso nei singoli individui e che la qualità della vita possa essere calcolata come somma algebrica delle utilità marginali che ogni singolo bene economico arreca a ciascun individuo. Pertanto, per aumentare la qualità globale della vita in un sistema territoriale, si può operare aumentando globalmente l'insieme dei beni economici a disposizione dei singoli individui. Se ciò non fosse possibile si possono allocare in modo più efficiente i beni economici in modo da massimizzare le utilità marginali individuali o anche, a parità di risorse produttive (capitale e lavoro per esempio), cercare di produrre quei beni economici che globalmente generano negli individui un livello di utilità marginale maggiore di quello di altri beni.

Questo primo tentativo di inserire la componente soggettiva negli studi sulla qualità della vita è rimasto sul piano teorico per le difficoltà incontrate dai ricercatori nel misurare le utilità marginali di ogni singolo individuo.

Un'evoluzione di tale teoria è stata la semplificazione drastica del modello, introducendo delle funzioni di utilità globali per la popolazione, discutibili in quanto valutate soggettivamente dai ricercatori.

Alla fine degli anni '30 le ricerche si addentrano nel più vasto campo d'indagine della sociologia ed il concetto di qualità della vita si amplia, includendo anche le esigenze sociali, politiche, culturali e morali degli individui.

I pionieri di questa impostazione sono gli americani Bennet, Cottam, e Davis, i quali cercarono di individuare i fattori di benessere per le persone, e quindi per la società nel suo complesso, ed i criteri per la loro misurazione.

Il problema del benessere individuale e collettivo è stato, tuttavia, analizzato nei suoi aspetti più materiali, ponendo come valore positivo universale quello della crescita economica, misurata con l'aumento del reddito pro capite.

Il simbolo del progresso diventava il Prodotto Interno Lordo (P.I.L.), la somma di beni e servizi prodotti da una nazione.

Tra le critiche fatte a tale modello è importante citare quella di J.K. Galbraith, che nel libro *L'economia e la qualità della vita* scriveva: "Il Prodotto Nazionale Lordo misura la quantità di beni prodotti, indipendentemente dal contributo che essi portano, o meno, al miglioramento delle condizioni generali di vita: siano essi biblioteche ed impianti sportivi, spazzolini da denti elettrici o carrelli a motore per alleviare la fatica del golf".

Con il crescente divario tra paesi poveri e paesi ricchi e, all'interno di questi ultimi, con i problemi degli squilibri sociali, dell'inquinamento e delle "malattie del benessere" si pone all'attenzione il problema di considerare i costi nascosti del progresso.

L'esempio classico è una fabbrica che emette fumi nocivi; le possibilità sono due: l'imprenditore spende una certa somma per dotarsi di un nuovo camino filtrante oppure la somma è spesa dagli abitanti della zona per rimediare a tutti gli effetti dell'inquinamento. In entrambi i casi la somma spesa viene aggiunta al P.I.L. della

nazione, pur essendo forte il dubbio sull'effettivo aumento della ricchezza e del benessere.

Negli anni '70 il tema della qualità della vita si impone anche nel linguaggio comune, a partire dai problemi legati all'urbanizzazione ed alla vita nelle città. Vengono abbandonati definitivamente gli indicatori puramente economici ed introdotti presi in considerazione nuovi e differenziati aspetti della vita degli individui, accompagnati, però, dai problemi della scelta degli indicatori per misurarli e della soggettività del peso di ciascun indicatore rispetto agli altri.

Allo stato attuale del dibattito sulla qualità della vita i punti sui quali sembra esserci accordo sono il rapporto tra aspetti materiali e non nella definizione del benessere ed il legame tra livello di vita individuale e condizioni di vita collettive. Si è raggiunta la consapevolezza che senza garantire le condizioni collettive per il soddisfacimento dei bisogni individuali i vantaggi procurati dall'immensa capacità produttiva della società non sarebbero accessibili a tutti.

Le due questioni fondamentali in una riflessione sul concetto di qualità della vita riguardano da un lato il rapporto tra i bisogni della popolazione e la possibilità della loro soddisfazione, dall'altro la relazione tra gli aspetti oggettivi e soggettivi dei bisogni. L'operazione di classificazione dei bisogni è complessa in quanto questi hanno conosciuto una evoluzione costante nel tempo ed una differenziazione nello spazio. Ciò che oggi è un bene superfluo, in futuro potrebbe rappresentare un bene di prima necessità, così come si modificano i bisogni con la comparsa di nuove fasce rappresentative della popolazione (anziani, immigrati).

È, tuttavia, possibile definire alcune "dimensioni" dicotomiche attraverso le quali analizzare (e non classificare) i tipi di bisogno.

Si distingue tra:

- 1) Bisogni primari (o materiali) e bisogni secondari (o non materiali o post materiali)

Tra le ipotesi classiche, quella formulata da Maslow vede le persone agire per soddisfare i propri bisogni gerarchicamente, secondo il loro ruolo in rapporto alla sopravvivenza, partendo dai bisogni fisiologici fino a quelli di autorealizzazione o di comunicazione interpersonale.

- 2) Bisogni contingenti ed individuali (wants) e bisogni universali e collettivi (needs)

Questa distinzione risulta oggi sempre meno netta in conseguenza del fitto intreccio tra circostanze private e pubbliche del benessere, ma risulta comunque alla base del concetto di qualità della vita se con esso si vuole esprimere la combinazione tra condizioni personali di vita ed aspettative maturate da gruppi di popolazione o movimenti collettivi.

Il soddisfacimento di tali bisogni si può riferire alla sfera economica e del mercato per i wants ed alla quella pubblica per i needs.

3) Bisogni naturali (corporali) e bisogni sociali.

Sono due dimensioni spesso in rapporto di conflittualità che nasce dall'esigenza di espressione ed identità dell'individuo cui vanno invece a contrapporsi i modelli vigenti di regolamentazione e standardizzazione delle relazioni sociali e dei bisogni tipici di una società. La salvaguardia dell'identità presuppone la condivisione da parte dei soggetti di uno specifico modello culturale ed ideologico socialmente definito. Nello stesso tempo, anche i bisogni socialmente predefiniti fanno appello alla componente naturale e più istintiva dell'essere umano per rinnovare un messaggio di integrazione. Gli attori quindi pongono in essere procedure di negoziazione e compromesso con altri soggetti o istituzioni al fine di conseguire un livello soddisfacente di qualità della vita.

4) Bisogni umani e fini sociali

La descrizione dei bisogni può avvenire dal basso, sulla base dei *bisogni umani* oppure essere predefinita in astratto, sulla base dei cosiddetti *fini sociali* dedotti dalla legislazione sociale di un paese. Il compromesso logico nelle scienze sociali ed in ambito politico è stato quello di chiedersi quali siano le inalienabili esigenze individuali e collettive per poi tradurle in *scopi* (fini sociali) che il sistema sociale di volta in volta persegue in modo specifico o latente.

Le aspettative maturate dipendono anche dai programmi formulati a livello politico-economico e viceversa. Soprattutto si ripropone la questione della difficile conciliabilità tra i due piani di analisi dell'individuale/privato (l'espressione dei bisogni) e quello pubblico-collettivo (le pratiche di soddisfazione e mediazione dei bisogni rispetto alle risorse disponibili).

Da quanto esposto fino ad ora appare evidente la necessità di una lettura dei bisogni che non prescinda dalla definizione del quadro storico, economico, sociale e culturale del contesto nel quale si manifestano.

La soddisfazione per la vita può, infatti, risultare filtrata dalla percezione e condivisione di un particolare sistema di valori da parte degli individui e può non essere legata esclusivamente alla quantità e qualità delle risorse disponibili.

Definiti i presupposti teorici all'interno dei quali va analizzato il problema della qualità della vita, il passo successivo consiste nel tradurre tali elaborazioni in modelli interpretativi operativi.

La prospettiva sociologica, partendo dalla contrapposizione del concetto di qualità della vita a quello di benessere economico (che individuava nella crescita economica la causa esclusiva del benessere di una nazione) riesce, nonostante le inevitabili semplificazioni, a salvare alcuni aspetti filosofici (ad esempio aspetti materiali e non dei bisogni) coniugandoli alle possibili analisi empiriche.

La crescente attenzione per gli aspetti qualitativi ha comportato la necessità di recuperare il maggior numero possibile di dati sociali, in modo da costruire indicatori da utilizzare in appositi modelli.

Un primo tentativo di modellizzazione si ritrova nella distinzione tra il benessere (welfare), ossia la disponibilità di risorse non solo economiche, e la felicità o soddisfazione (feeling of well-being), che entra nel processo di fruizione dei beni e del conseguente livello di gradimento raggiunto dai singoli individui.

Il concetto di “qualità”, come è noto, nasce in contrapposizione alla dominante preoccupazione di incrementare gli *standard* materiali di vita. Quindi, il concetto di qualità della vita comprende sia la dimensione materiale del *welfare*, sia aspetti immateriali quali la percezione dello stato di salute, delle relazioni sociali e della qualità dell’ambiente naturale, nonché altre caratteristiche, quali il benessere soggettivo dei cittadini.

Tradotto in termini di modello, gli elementi oggettivi comprendono le condizioni di vita *accertabili*, come gli standard di vita, le condizioni lavorative e lo stato di salute, mentre il benessere soggettivo riguarda la valutazione specifica delle condizioni di vita individuali e delle componenti affettive.

La seguente tipologia, proposta da Zapf nel 1984, distingue appunto tra componenti oggettive e soggettive del benessere individuale e delinea quattro possibilità in relazione alla combinazione di situazioni oggettive di benessere e percezioni soggettive:

Tipologia di Zapf

Valutazione oggettiva della qualità della vita	Benessere soggettivo	
	Alto	Basso
Alta	Benessere (well-being)	Dissonanza
Bassa	Adattamento	Privazione

Allardt (1976), aggiunge il concetto di *livello di vita*, attribuendo a questo la soddisfazione delle necessità di tipo materiale e lasciando alla qualità della vita gli aspetti sociali relativi ai bisogni di relazione con gli altri individui.

Tipologia di Allardt

		Fini (oggetto della misurazione)	
		Benessere	Soddisfazione/Felicità
Mezzi (tramite della misurazione)	Livello di vita	Bisogni la cui soddisfazione è definita dal possesso e dalla gestione di risorse materiali ed impersonali	Valutazione soggettiva e percezione di come un individuo si sente soddisfatto delle sue condizioni di vita
	Qualità della vita	Bisogni la cui soddisfazione è definita dalle relazioni umane o da come l’individuo si relaziona agli altri ed alla società	Valutazione soggettiva e percezione di come un individuo si sente soddisfatto delle sue relazioni umane e sociali
		<i>Approccio oggettivo</i>	<i>Approccio soggettivo</i>

Tale approccio non è condiviso da alcuni autori, che sottolineano come il concetto di qualità della vita sottintenda la reciproca interazione delle componenti oggettiva e soggettiva, sia dal punto di vista dei bisogni materiali che di quelli immateriali.

L'incrocio tra bisogni materiali e non materiali ed aspetti individuali e collettivi porta alla costruzione di una griglia di identificazione ed organizzazione da utilizzare per le ricerche in tema di qualità della vita.

In particolare, in termini dell'influenza che la disponibilità di servizi sul territorio, esercita sulle categorie di bisogni, si ha:

- *Aspetti materiali-collettivi*: servizi di base, in prevalenza pubblici e rivolti all'intera cittadinanza, quali sanità, assistenza sociale, ambiente, sicurezza pubblica, istruzione dell'obbligo, commercio di generi alimentari, trasporti, ecc.
- *Aspetti materiali-individuali*: servizi relativi alla sfera della sicurezza economica e sociale, frutto anche di iniziative individuali reddito/ricchezza, attività lavorativa, livello di istruzione, condizione abitativa, condizioni di salute, mobilità sul territorio, ecc.
- *Aspetti non materiali-collettivi*: istruzione superiore/formazione, servizi di ricreazione, servizi per il tempo libero e lo sport, commercio beni secondari, ecc.
- *Aspetti non-materiali-individuali*: rapporti privati interpersonali a livello familiare, rapporti privati interpersonali a livello amicale, attaccamento alla comunità, partecipazione/ informazione/livello culturale, ecc.

	Livello individuale	Livello collettivo
Bisogni materiali	Reddito/ricchezza, attività lavorativa, grado di istruzione, condizione abitativa, condizioni di salute,	Sanità, assistenza sociale, ambiente, sicurezza pubblica, istruzione dell'obbligo, commercio di generi alimentari, trasporti
Bisogni non materiali	Rapporti interpersonali, a livello familiare ed amicale, attaccamento alla comunità, partecipazione, informazione, livello culturale.	Istruzione superiore/formazione, servizi di ricreazione, per il tempo libero e lo sport

Negli ultimi due casi si fa riferimento prevalente ai bisogni di realizzazione, relazione interpersonale e comunicazione, che possono trovare soluzione sia a livello pubblico che privato secondo le circostanze e gli attori coinvolti.

Ad essi si aggiungono gli *aspetti contestuali*, ossia le peculiarità paesaggistiche, climatiche, storiche, architettoniche, ecc., che riguardano l'intera collettività, ma per i quali la qualità alta o bassa non è sempre riconducibile ad azioni della Pubblica Amministrazione ma può dipendere da fattori esterni ed ingovernabili.

In seguito alle definizioni date, si può affermare che un territorio caratterizzato da un'elevata qualità della vita è un territorio nel quale: i servizi di base sono efficienti ed efficaci, le famiglie godono di una buona condizione socio-economica, sono diffuse iniziative culturali o ricreative che coinvolgono la popolazione, sono minime o assenti le situazioni di disagio esistenziale e di emarginazione, il clima è mite ed il paesaggio incantevole.

Un altro criterio per individuare le aree tematiche in cui scomporre il tema della qualità della vita può essere costituito dalle liste strutturate dei bisogni umani, come la lista di Galtung e Wirak (1976), che distingue tra valori e bisogni materiali e non.

Categoria	Bisogni e/o riti	Beni e servizi
Sicurezza	Individuale: incidenti, omicidi Collettiva: attacchi, guerre	Sicurezza
Benessere fisico-mentale		
Fisiologico	Input: nutrizione, aria, acqua, riposo Output: movimento, bisogni corporali.	Cibo, acqua
Ambientale	Climatico: protezione, privacy Somatico: protezione contro le malattie, salute.	Vestiario, abitazione Trattamenti medici e sanitari
Socio culturale	Cultura: espressività, dialogo, educazione.	Scuola
Libertà		
Mobilità	Diritto di viaggiare	Trasporti
Politici	Diritto di espressione e giudizio Diritto di acquisire una coscienza, di incrementare la conoscenza Diritto di mobilitazione Diritto al confronto	Comunicazione Meetings, mass-media Partiti Elezioni
Legali	Diritto ad un giusto processo	Corte, ecc
Lavoro	Diritto al lavoro	Lavoro
Scelta	Diritto a scegliere l'occupazione Diritto a scegliere chi sposare Diritto a scegliere il luogo in cui vivere	
Identità		
Relazione con se stessi	Bisogno di espressione, azione, creatività.	Hobby
Tempo libero (bisogni individuali)	Bisogno di autorealizzazione rispetto alla disponibilità di tempo Bisogno di felicità, divertimento Bisogno di avere uno scopo nella vita.	Tempo libero, vacanze Vacanze Religione, ideologia
Relazione con gli altri (bisogni collettivi)	Bisogno di affetto, amore, sesso, sposarsi, di procreare Bisogno di radici comuni, di appartenenza ad un gruppo, di aiuto, di associarsi con i simili	Gruppi primari Gruppi secondari
Relazione con la società (bisogni collettivi)	Bisogno di essere attivo, partecipe, ecc. Bisogno di capire cosa condiziona la nostra vita, di trasparenza sociale, Bisogno di vivere nuove esperienze sotto il profilo intellettuale ed estetico.	
Relazione con la natura	Necessità di porsi in rapporto con la natura	

Lista di Galtung e Wirak

Definiti gli *aspetti* che concorrono a determinare la qualità della vita, bisogna analizzare le modalità di percezione e valutazione soggettiva di tali aspetti da parte degli individui e cioè ricostruire il percorso che lega il benessere oggettivo a quello percepito. Numerosi studi hanno evidenziato che non esiste una stretta correlazione tra condizioni di vita reali e soddisfazione espressa dalle persone.

Secondo A. Spanò, ad esempio, il benessere soggettivo presenta sia connotati di natura *emozionale* che di tipo *cognitivo* rispetto ad un determinato contesto sociale, oltre ad un elemento caratteriale che potrebbe portare un individuo a non essere sempre soddisfatto indipendentemente dal manifestarsi di circostanze positive o negative.

Nel primo caso, il well-being basato principalmente su circostanze *affettive* (felicità) a causa della sua natura di carattere emozionale porta l'individuo a godere o soffrire rispetto al manifestarsi di circostanze quotidiane più o meno positive indipendentemente dalla distribuzione sociale del fenomeno scatenante.

Nel secondo caso, in cui prevale la componente cognitiva (soddisfazione), l'individuo tende a valutare unità temporalmente e/o territorialmente diverse in un tentativo di razionalizzazione che lo porta a comparare le condizioni di vita raggiunte con le proprie aspirazioni.

Attualmente, le scale di misurazione della felicità e della soddisfazione sottendono entrambe le componenti anche se a livelli differenti.

Ultimo elemento importante ai fini della definizione delle componenti del benessere soggettivo è il sistema *culturale*, che interviene a mediare il processo di trasformazione delle risorse oggettive ed immateriali in effettiva felicità o soddisfazione da parte degli individui che ne dispongono.

In sintesi, il concetto di benessere va contestualizzato nello spazio e nel tempo, nonché relazionato con i sistemi culturali ed i valori presenti all'interno della società stessa.

È innegabile che esistano dei margini di intervento sul sistema per incrementare il benessere complessivo. Diventa fondamentale, allora, individuare ed interpretare i percorsi strategici sviluppati dai singoli o dai nuclei familiari nell'affrontare i problemi quotidiani, così come è importante garantire a tutti la possibilità di esercizio delle proprie potenzialità e l'accesso alle risorse.

Ciò significa recuperare la dimensione oggettiva del benessere al fine di salvaguardare il sistema delle pari opportunità.

Poiché è il contesto urbano (luogo di sintesi delle potenzialità e dei limiti che caratterizzano la società moderna) l'ambiente nel quale l'individuo può dar vita più facilmente a processi di crescita ed emancipazione, la città diventa una palestra privilegiata di osservazione. Infatti, pur persistendo una differenziazione fisica ed ambientale con il contesto rurale, il processo di globalizzazione, la accresciuta possibilità di mobilità delle persone, il progresso esponenziale delle strumentazioni tecnologiche hanno prodotto una progressiva omologazione degli stili di vita e quindi dei bisogni e delle relative opzioni di soddisfacimento.

È, tuttavia, evidente l'esistenza di una differenza di condizioni socio-economiche tra città diverse. Gli studi e le ricerche sulla qualità della vita nelle città pongono l'attenzione sulle dimensioni fisiche, infrastrutturali, economiche e sociali che caratterizzano una collettività nel suo complesso e non sulle componenti individuali di percezione soggettiva del benessere. In altri termini, la città viene considerata un singolo attore indagando sulla qualità della vita *delle* città, e non *nelle* città, ed effettuando comparazioni con altre realtà urbane.

Dal breve excursus sulla storia degli studi sulla qualità della vita, emerge la complessità di tale concetto sia per la sua stessa natura di voler riassumere in un solo termine l'arcipelago dei problemi della vita dell'uomo moderno, sia perché il mutare dei bisogni, dei modelli culturali e del sistema di valori si modifica nel tempo e nello spazio.

L'espressione *qualità della vita*, oggi si riferisce al livello di benessere di una collettività inteso in un'accezione ampia, non circoscritta soltanto alla dimensione strettamente economica, misurabile in rapporto al reddito medio delle famiglie o al livello dei consumi. Oltre alla disponibilità di risorse economiche e alla diffusione di attività produttive in grado di garantire l'occupazione e livelli di reddito adeguati ai modelli di consumo prevalenti, il benessere è anche frutto di altre risorse che vengono offerte alla comunità e di condizioni che vengono salvaguardate per rendere la vita, individuale e collettiva, più sicura, piacevole, stimolante per lo sviluppo sociale e culturale.

Essendo il prodotto di condizioni diverse, la qualità della vita può essere valutata sotto molteplici aspetti, non sempre oggettivamente rilevabili e misurabili. Ci si può riferire alla qualità dell'ambiente, alla disponibilità di servizi, alla situazione abitativa, alle possibilità di mobilità e ai collegamenti esistenti con l'esterno, alla sicurezza pubblica, al livello di consumi culturali e all'offerta di attività per il tempo libero, alla qualità delle relazioni interpersonali, oltre che, ovviamente, al livello di ricchezza e alle condizioni di lavoro prevalenti. A tutto ciò si devono però aggiungere alcuni aspetti immateriali e strettamente soggettivi, tra i quali la soddisfazione psicologica, la felicità, la realizzazione di un progetto di vita.

In base a tali considerazioni, appare utile citare una definizione dell'ISQOLS (International Society for Quality of Life Studies), che individua un punto di accordo terminologico nella seguente definizione: *“La qualità della vita include sia l'oggettivo che il soggettivo....L'ambito soggettivo include la soddisfazione ponderata con l'importanza assegnata dall'individuo”*. Essa continua sostenendo come l'integrazione tra l'informazione oggettiva e quella soggettiva costituisca oggi l'approccio più valido e completo per lo studio della qualità della vita..

Chiarito che la qualità della vita non è un concetto individuabile in assoluto, ne consegue che anche una sua “misurazione” risulta influenzata dalle variabili utilizzate, dalle metodologie adottate per la sua identificazione, dalle scelte dei singoli ricercatori,

nonché dal peso che i cittadini attribuiscono alle variabili stesse. L'unica oggettività che può essere conseguita sul piano scientifico si deve avvalere allora di raffinate tecniche di analisi e di un'attenta scelta della quantità e del tipo di indicatori inseriti nel piano della ricerca anche se questo significa indagini costose, lunghe e complesse.

Ma tale oggettività è comunque difficilmente raggiungibile.

Un esempio degli ultimi anni è quello del clamoroso salto in avanti che alcuni grandi centri urbani hanno avuto in alcune classifiche, mentre in altre le stesse città ottenevano risultati se non opposti comunque di minor rilievo. Una spiegazione può essere ricercata nella presenza, nei grandi centri urbani, mediamente, di un tenore di vita elevato e di una buona offerta di servizi, ma anche di accentuati fenomeni di degrado ambientale, criminalità, disagio sociale e personale.

Di queste realtà opposte si deve tener conto allo stesso modo, facendo attenzione a non favorire implicitamente il peso delle dimensioni associate positivamente con la qualità della vita rispetto a quelle negative

Uno degli obiettivi principali degli studi sulla qualità della vita è quello di fornire un mezzo per comprendere il trend dei fenomeni che incidono sulle principali sfere della vita della città, favorendo l'attività dei policy makers e l'informazione del cittadino-utente. Per questo motivo è necessario scegliere una mediazione fra un'analisi con una consistente componente tecnico-statistica ed un'altra esclusivamente descrittiva, utilizzando un report facilmente comprensibile anche ai non addetti ai lavori e cercando, per quanto possibile, di non cedere alla tentazione di conseguire risultati eclatanti e sensazionalistici ad uso e consumo degli amministratori locali e che spesso non coincidono con la comune percezione.

4.2 LE RICERCHE SULLA QUALITÀ DELLA VITA: METODI E PROBLEMI

Esiste un divario tra la teoria e gli strumenti di analisi disponibili per la valutazione della qualità della vita. Essa è appurabile indirettamente attraverso la verifica della disponibilità o meno di servizi e la determinazione dei livelli di soddisfazione espressi dagli individui.

Il metodo da scegliere può dipendere dalle risorse disponibili: gli studi sulla qualità della vita possono essere basati sulla raccolta e l'elaborazione di dati istituzionali aggregati a livello territoriale ovvero su dati provenienti da *survey* (indagini) su campioni di popolazione.

Nel primo caso si stimano le condizioni oggettive di vita riscontrabili in un determinato contesto e, allo scopo, si utilizzano dati di base elaborati in indicatori sociali oggettivi o in indici complessivi utili per confrontare nel tempo e nello spazio differenti unità di analisi. I costi della ricerca sono prevalentemente relativi all'acquisizione dei dati presso le fonti originarie di rilevazione o presso le banche dati.

Nel secondo caso, invece, lo scopo è quello di valutare non solo le caratteristiche del contesto socio-economico in cui gli intervistati vivono, ma anche i comportamenti, gli

atteggiamenti e le valutazioni espresse dagli intervistati stessi rispetto ad un elenco di problematiche riguardanti il benessere individuale e collettivo. Si effettuano quindi elaborazioni finalizzate alla costruzione di indici sociali soggettivi, utili a confrontare gruppi differenziati di popolazione (occupati e non, anziani, ecc.). I costi sono più elevati rispetto al precedente tipo di ricerche, in quanto necessitano di un'organizzazione che sia in grado di condurre l'indagine campionaria, con tutti i problemi che questa pone.

I problemi da affrontare nel condurre una ricerca attraverso indicatori sociali oggettivi sono di tre tipi:

- 1) individuare le aree tematiche in cui scomporre il concetto di qualità della vita, in modo da proporre indicatori appropriati.

I criteri comunemente seguiti prevedono il ricorso ad un modello teorico presente in letteratura o da costruire ex novo, oppure un'analisi delle precedenti esperienze di ricerca al fine di favorire un'eventuale comparazione con risultati già ottenuti. Per individuare le aree tematiche è possibile utilizzare le liste strutturate dei bisogni dell'uomo, di cui si è dato un esempio nel paragrafo precedente (ma ne esistono molte altre). Di solito queste liste sono esaustive, e da queste si possono eventualmente selezionare le parti più attinenti alla ricerca in funzione degli obiettivi specifici o dei dati di base disponibili.

Un altro riferimento importante per individuare le aree tematiche sono gli elenchi di *preoccupazioni sociali* forniti da numerose organizzazioni internazionali.

Va sempre posta particolare attenzione alla specificità delle analisi, per evitare di scegliere informazioni inutili e per evitare errori di valutazione. Ad esempio, il numero di automobili per abitante può essere indice di ricchezza nei paesi più poveri, ma anche di traffico ed inquinamento nei paesi industrializzati.

Da alcune analisi sulle ricerche in tema di qualità della vita condotte in Italia ed all'estero, risulta che i temi trattati più frequentemente sono:

- le caratteristiche demografiche della popolazione;
- la struttura familiare;
- le condizioni di salute;
- la qualità e la tutela dell'ambiente naturale e di quello costruito;
- il clima;
- la situazione abitativa;
- la sicurezza pubblica;
- il disagio sociale;
- le condizioni di lavoro;
- la situazione economica familiare;
- il tempo libero;
- la disponibilità di diversi tipi di servizio (trasporti, assistenza, sanità, ecc.);

- i livelli di istruzione;
 - la partecipazione politica e culturale.
- 2) verificare la disponibilità di dati di base rispetto al tipo di indicatore proposto, al livello di aggregazione ed al periodo desiderato. Se alcuni dati non risultano aggiornati o disponibili si possono utilizzare delle variabili *proxy* ossia si deve sostituire ciò che *vuole* misurare con quello che si *può* misurare. Per esempio se non è disponibile la variabile reddito pro capite, per misurare la ricchezza di un comune è possibile in alcuni casi contare il numero di sportelli bancari.

La disomogeneità dei dati potrebbe anche essere di tipo temporale, a causa degli intervalli di tempo dopo i quali vengono aggiornati dalle fonti di rilevazione. Tale problema viene risolto considerando un intorno temporale ed ipotizzando un valore costante dell'indicatore all'interno di esso; più raramente si procede a stime revisionali, a causa della complessità di realizzazione.

- 3) costruire indici complessivi di qualità della vita. I metodi disponibili sono diversi e con un livello di complessità più o meno elevato. La costruzione di tali indici comporta la trasformazione degli indicatori in unità di misura omogenee, altrimenti può risultare impossibile l'aggregazione dei dati. Le procedure adottate sono diverse, e tra queste si citano:
- il calcolo degli Z-scores, corrispondente alla differenza per ciascun indicatore tra il valore medio registrato per il complesso delle unità di analisi ed il valore della singola unità, divisa per la deviazione standard;
 - la costruzione di numeri indice, in cui i valori più elevati riscontrati per ogni indicatore corrispondono a 100 (o 1000) e gli altri vengono calcolati nel rispetto dell'equazione di proporzionalità o di altra equazione definita;
 - l'utilizzo di graduatorie, più o meno riorganizzate in decili, quintili, ecc., in base alle quali ciascuna unità di analisi per ogni indicatore occupa una posizione particolare rispetto alle altre unità di analisi.

Prima di procedere alla compilazione delle aggregazioni potrebbe rendersi necessaria la ponderazione di alcuni indicatori in base all'importanza rivestita all'interno dell'indagine. Assegnare, infatti, un peso unitario a tutti i fattori, è limitativo in quanto è indubbio che alcuni fattori sono più importanti di altri.

Tra le tecniche più diffuse di attribuzione di un peso ad un indicatore è l'analisi fattoriale, ed in particolare la sua variante denominata analisi delle componenti principali. Tali procedure si propongono l'intento di individuare l'esistenza o meno di variabili latenti, denominate fattori o componenti principali, non direttamente osservabili ed in grado di spiegare le correlazioni esistenti tra il complesso degli indicatori osservati. In questo caso, il peso o *factor loading* è costituito da un coefficiente che rappresenta la forza di relazione esistente tra l'indicatore ed i fattori individuati. L'obiettivo finale è la determinazione dei factor scores, cioè dei valori

raggiunti da ciascuna unità di analisi sui fattori. Questa metodologia, di notevole complessità, si sta diffondendo grazie all'uso del personal computer, ma pone alcuni problemi sulla interpretabilità dei fattori latenti.

Meno complessi, ma non esenti da critiche, risultano altri metodi di ponderazione, tra cui si ricorda quello che, rispettando la struttura del modello di partenza, prevede una distribuzione ad albero dei pesi secondo il numero di indicatori che rientrano nell'area tematica. Ad esempio, posto uguale a 100 il peso complessivo da distribuirsi tra quattro aree tematiche, per ciascuna di queste saranno disponibili 25 punti da suddividersi all'interno delle aree tra gli indicatori reputati necessari o disponibili. La tecnica è di semplice applicazione ma si intuisce l'arbitrarietà di alcune possibili scelte.

Un metodo interessante, ma poco utilizzato, si fonda sulle risposte fornite da un campione di popolazione o da un ristretto numero di testimoni privilegiati ai quali, o viene chiesto esplicitamente di attribuire i pesi ai singoli indicatori oppure viene proposto un questionario opportunamente studiato dal quale si ricavano, con opportune tecniche, i pesi da attribuire alle aree tematiche e/o ai singoli indicatori di qualità della vita.

Per costruire l'indice di qualità della vita per ogni unità di analisi (Comune, Provincia, Regione, ecc.) e predisporre le relative graduatorie, occorre procedere ad un raggruppamento delle unità di analisi in base ai valori di singoli indicatori (tramite cluster analysis) oppure in base al valore registrato per l'indice complessivo, semplicemente dividendo la classifica finale in decili. Tali procedure consentono una utile mappatura del territorio, con la possibilità di individuare le aree geografiche maggiormente caratterizzate in senso positivo o negativo.

Di seguito si illustrano alcune metodologie di analisi con l'esplicitazione degli indicatori utilizzati.

Nei primi due casi si tratta delle valutazioni condotte dai due quotidiani già citati: è da sottolineare che in entrambi gli indicatori hanno tutti lo stesso peso e che la dimensione "soggettiva" non è stata riprodotta esplicitamente.

La terza metodologia illustrata si riferisce invece ad un'indagine condotta dall'ufficio statistico del comune di Como, in cui si evidenzia che la dimensione soggettiva è stata valutata da una specifica analisi campionaria.

La qualità della vita secondo "Il Sole 24 ore"

Il Sole 24 Ore individua i 36 indicatori (raggruppati in 6 settori) che a proprio giudizio meglio possono rappresentare la vita nelle 103 province italiane, ponendo particolare attenzione sia alle fonti di provenienza dei dati che alla metodologia di calcolo oltre che, ovviamente, alla capacità di rappresentare la "vivibilità" nelle città. L'indagine è annuale ed è condotta da in collaborazione con il *Censis*, sulla base dei dati forniti prevalentemente dall'Istat.

L'assegnazione del punteggio avviene: attribuendo al singolo indicatore (P_i) 1000 punti nella provincia che presenta il valore migliore dell'indicatore ($V_{i_{max}}$), che può essere quello più alto come nel caso del valore aggiunto per abitante, o quello più basso come nel caso del numero di rapine per 100 mila abitanti. Le altre province vengono parametrize rispetto alla prima dividendo l'indicatore (V_i) di ciascuna provincia per quello della provincia migliore e moltiplicandolo per mille.

$$P_i = (V_i/V_{i_{max}}) * 1000$$

Il punteggio in una singola categoria (P_c) è dato dalla media aritmetica dei punteggi ottenuti nei 6 settori rappresentativi della categoria stessa.

$$P_c = (p_{i1} + p_{i2} + p_{i3} + p_{i4} + p_{i5} + p_{i6}) / 6$$

Il punteggio finale è dato dalla media aritmetica dei punteggi ottenuti nelle 6 categorie

$$P_f = (p_{c1} + p_{c2} + p_{c3} + p_{c4} + p_{c5} + p_{c6}) / 6$$

Si riporta di seguito l'elenco completo degli indicatori.

Area / Settore	Descrizione Indicatore	Fonti dati 2002	Valore
----------------	------------------------	-----------------	--------

TENORE DI VITA			
La ricchezza prodotta	Ammontare del valore aggiunto pro-capite a prezzi correnti nel 2001 (in euro)	Prometeia	euro
I risparmi allo sportello	I depositi bancari per abitante al 31 dicembre 2001 (in euro)	Banca d'Italia -Istat	euro
La forza delle famiglie	Il reddito disponibile per consumi finali e risparmio per abitante a prezzi correnti nel 2001 (in euro)	Prometeia	euro
L'assicurazione auto	Premio Rca medio per veicolo circolante (due, quattro ruote e commerciali) nel 2001 (in euro)	Aci - Isvap	euro
Chi lavora e chi riposa	Numero di pensionati ogni mille occupati nel 2000	Istat	pensionati
L'abitazione	La richiesta mutui per la prima casa: rapporto tra importi 1° semestre 2002 e 1° semestre 2001	Abbey - Università Cattolica	rapp. Mutui

AFFARI E LAVORO			
Lo spirito di iniziativa	Imprese registrate ogni 100 abitanti (al 30 settembre 2002)	Infocamere- Unioncamere	Imprese
Chi apre e chi si ritira	Nuove iscrizioni di imprese alla Camera di commercio in rapporto alle cessazioni (ott. 2001- 2002)	Infocamere- Unioncamere	Imprese
I crediti non riscossi	Importo medio dei protesti per abitante in euro (settembre 2001-2002)	Infocamere- Unioncamere	euro
Alla ricerca di un posto	Percentuale di persone in cerca di lavoro in rapporto alla forza lavoro (media 2001)	Istat ^e Prometeia	Percentuale
Lo straniero è in regola	Domande di regolarizzazione ogni mille persone in età lavorativa (al 13 novembre 2002)	Ministero dell'Interno	Domande
I processi arretrati	Procedimenti civili pendenti ogni mille abitanti a fine dicembre 2001(dati relativi a tutte le cause pendenti presso i tribunali e i giudici di pace dei circondari e attribuiti alla relativa provincia)	Ministero della Giustizia	Procedime nti

SERVIZI E AMBIENTE			
La presenza di infrastrutture	Indice Tagliacarne della dotazione di infrastrutture (2001)	Istituto Tagliacarne	Indice
La pagella ecologica	Indice sintetico Legambiente sull'ecosistema urbano (2002)	Legambiente	Indice
Bello stabile	Divario tra le temperature medie del mese più caldo e di quello più freddo (nov. 2001-ott. 2002)	Osservatorio meteorologico Milano- Duomo	Gradi centigrad
Degenze snellite	Percentuale di posti letto in day hospital rispetto ai posti letti ordinari (1999)	Istat ^e Ministero della Salute	Percentuale
La migrazione ospedaliera	Percentuale di dimissioni di pazienti avvenute in regioni diverse da quella di residenza (1999)	Istat ^e Ministero della Salute	Percentuale
Il male fatale	I morti per tumore sul totale dei decessi (1999)	Istat	Percentuale

CRIMINALITÀ			
Allarme rapine	Numero di rapine denunciate ogni 100mila abitanti (2001)	Istat	Rapine
Le vetture nel mirino	Numero di furti d'auto denunciati ogni 100mila abitanti (2001)	Istat	Furti
Gli appartamenti svaligiati	Numero di furti in casa denunciati ogni 100mila abitanti (2001)	Istat	Furti
La microcriminalità	Scippi e borseggi denunciati ogni 100mila abitanti (2001)	Istat	Reati
Il trend	Variazione del trend sul totale dei delitti denunciati dalle Forze di Polizia dal 1997 al 2001	Elaborazione di Maurizio Fiasco	indice
Giovani fuori legge	I minori denunciati ogni mille minori punibili (2001)	Fonte: elaborazione del Sole-24 Ore del lunedì su dati Istat	Minori

POPOLAZIONE			
La densità demografica	Numero di abitanti per chilometro quadrato (2001)	Istat	Abitanti
Nelle culle	Numero di nati vivi ogni mille abitanti nel 2001 in rapporto allo stesso indice del 1997	Istat	Nati
Il quoziente di mortalità	Numero di morti ogni mille abitanti (2001)	Istat	Morti
Arrivi e partenze	Nuove iscrizioni anagrafiche per trasferimenti da altre Province ogni 100 cancellazioni (2001)	Istat	Iscritti
Matrimoni in crisi	Numero di divorzi e separazioni ogni 10mila famiglie (2000)	Istat	Numero
La soddisfazione	Indice di percezione del miglioramento della qualità della vita negli ultimi tre anni	Sondaggio Ipr Marketing	Indice

TEMPO LIBERO			
Il piacere di fare gruppo	Numero di associazioni artistiche, culturali e ricreative ogni 100mila abitanti (novembre 2002)	Seat	Associazioni
Acquisti in libreria	Indice di assorbimento libri (a novembre 2002)	Messaggerie Libri	Indice
La passione per i film	I biglietti per spettacoli cinematografici acquistati in rapporto agli abitanti (2001)	Siae	Biglietti
In perfetta forma	Numero di palestre ogni 100mila abitanti (novembre 2002)	Seat	Palestre
Sportivi con agonismo	Numero di tesserati Coni (per tutte le discipline sportive) ogni mille abitanti (2001)	Coni	Tesserati
Cena e pranzo fuori	Numero di ristoranti ogni 100mila abitanti (2001)	Fipe-Confcommercio	Ristoranti

Il significato di ogni indicatore è piuttosto evidente e non è necessaria un'analisi dettagliata, tuttavia, alcune precisazioni possono risultare utili.

Tenore di vita

Il dato sui consumi è calcolato attraverso un'elaborazione ad hoc comprendente sia il valore relativo all'anno in corso sia il trend degli ultimi cinque anni. L'introduzione del rapporto tra pensionati e persone in attività professionale, premiando la provincia con il valore più basso, fornisce un'indicazione della capacità di spesa delle generazioni future. Il dato dell'importo medio delle pensioni è comprensivo anche del settore statale. La tabella del PIL pro capite non riguarda stime ma dati reali.

Affari e lavoro

Disoccupazione ed export non sono espressi in termini di previsioni ma sono dati reali. Per il parametro relativo ai procedimenti civili pendenti il dato comprende tutti gli arretrati della giustizia civile ed è collocato all'interno degli Affari, in quanto in grado di influire più sulla vita professionale che su quella privata.

Servizi e ambiente

L'indice sintetico elaborato dall'Istituto Tagliacarne sulla dotazione infrastrutturale complessiva delle province è comprensivo, di informazioni su trasporti, Tlc, reti bancarie e strutture sanitarie nonché del numero di studenti per classi delle scuole statali superiori.

Il numero degli incidenti stradali non è stato rapportato alle autovetture circolanti, ma alla popolazione, come indicatore più congruo a rappresentare la pericolosità "automobilistica" per i cittadini.

In questa terza area, infine, si è proceduto ad una particolare ponderazione dei diversi indicatori per l'elaborazione della classifica di settore. Infatti, poiché gli indici elaborati dall'Istituto Tagliacarne e da Legambiente risultano a loro volta costituiti dall'aggregazione di una pluralità di informazioni elementari, rappresentandone una sintesi, si è ritenuto opportuno attribuire a questi un peso superiore e doppio rispetto ai punteggi elaborati per gli altri quattro indicatori, procedendo all'elaborazione di una media ponderata, al posto di quella aritmetica semplice solitamente utilizzata.

Criminalità

E' importante ricordare la presenza degli indici relativi alla sintesi tra prestazioni e dotazioni delle forze di polizia statali (calcolata mediando il numero di delitti e di persone denunciate per agente con i dati di presenza sul territorio) e alla variazione del trend dei delitti denunciati negli ultimi cinque anni.

Popolazione

Il dato sulla "litigiosità familiare" è stato rilevato contando sia i divorzi che le separazioni, e la sostituzione del parametro sulla mortalità infantile con quello relativo alla densità demografica come indice di "disagio territoriale".

La qualità della vita secondo “Italia Oggi”

La ricerca sulla qualità della vita nelle province italiane è condotta congiuntamente da Italia Oggi e dalla cattedra di Statistica Economica della Facoltà di Scienze politiche dell’Università «La Sapienza» di Roma. La struttura è caratterizzata da otto dimensioni (o settori) di analisi (affari e lavoro, ambiente, criminalità, disagio sociale e personale, popolazione, servizi, tempo libero e tenore di vita) e da un elevato numero di indicatori (58) relativi ad ognuno di essi.

Per quanto riguarda la metodologia di classificazione, si segnala l’articolazione in sottodimensioni di molte delle dimensioni attraverso le quali la qualità della vita viene rilevata. Infatti, all’interno di alcuni settori, c’è l’esigenza di distinguere sia i fenomeni che influenzano negativamente la qualità della vita da quelli che, al contrario, sono associati positivamente con essa (procedura adottata per la dimensione affari e lavoro, per quella ambientale e quella della popolazione), sia l’influsso delle variabili di spesa da quello delle variabili strutturali (come per il tempo libero), sia, infine, l’impatto di determinate strutture che appare logico esaminare separatamente (come nei servizi, dove sono state individuate tre sottodimensioni, riguardanti i servizi sanitari, quelli finanziari e quelli scolastici). Gli indicatori delle restanti dimensioni sono trattati singolarmente.

Senza entrare nel dettaglio della metodologia di classificazione, si ritiene opportuno menzionare alcuni utili elementi del procedimento.

L’elenco dei 58 indicatori, utilizzati per stabilire l’ordinamento delle province in base alla qualità della vita, è stato costruito cercando di utilizzare dati reperibili da fonti consolidate ed affidabili a livello nazionale. La metodologia adottata per la creazione dell’ordinamento finale delle province italiane prevede l’introduzione di apposite procedure di analisi di sensibilità nell’algoritmo di calcolo, al fine di tener conto degli elementi correlativi specifici che caratterizzano la matrice dei dati.

La procedura di classificazione finale prevede l’individuazione di quattro soli gruppi per esprimere differenti livelli di qualità della vita (buono, sufficiente, scarso, insufficiente). Questo basso numero di livelli è giustificato dal fatto che il giudizio “verbale” sulla qualità della vita non sempre è in accordo con la percezione da parte di un osservatore. Ad esempio, il confine che separa una qualità della vita «buona» da una «sufficiente», anche se chiaro da un punto di vista terminologico, potrebbe rivelarsi in realtà molto più sfumato. Pertanto, per aumentare il grado di realismo della classificazione, è stato ridotto il numero di livelli e, per la corretta interpretazione del risultato delle operazioni di confronto tra province, deve farsi riferimento prevalentemente alle quattro classi di raggruppamento, le quali risultano generate non arbitrariamente ma applicando sofisticate tecniche di analisi discriminante.

Per quanto riguarda la procedura, gli ordinamenti relativi alle sottodimensioni, alle dimensioni e quello finale aggregato derivano dalle corrispondenti partizioni stabili di gruppo, ottenute mediante un algoritmo iterativo.

Nella fase iniziale del procedimento, l'algoritmo di calcolo genera, tramite il metodo di Borda, un preordinamento delle province. In base a tale preordinamento vengono individuati tre valori di soglia, necessari per suddividere le 103 province nei quattro gruppi. Successivamente, si procede alla riclassificazione, per prova ed errore, mediante una funzione lineare che prende in esame la struttura associativa degli indicatori interna ai dati osservati. Questa fase della procedura termina quando si perviene ad una partizione stabile delle 103 province nei quattro gruppi considerati, nel senso che nessuna provincia si muove dal gruppo di appartenenza quando si procede ad un ulteriore passo di riclassificazione. I valori assunti dalla funzione lineare per ogni provincia in corrispondenza dello step finale della procedura iterativa costituiscono l'indicatore finale d'ordinamento, che risulta in tal modo incardinato all'interno di una struttura ordinale di gruppo. Ottenuti gli indicatori sintetici d'ordinamento di ciascuna dimensione (e quindi otto nuovi indicatori) la procedura viene ripetuta utilizzando tali indicatori ed i relativi ordinamenti, per pervenire all'ordinamento finale aggregato che prende, pertanto, espressamente in considerazione la struttura associativa fra le otto dimensioni.

Dopo aver definito la classifica, sono state effettuate ulteriori analisi sulle statistiche, prendendo in esame le relazioni associative fra l'ordinamento finale e quelli dimensionali, nonché il confronto con quelle dell'anno precedente. Nella tabella che segue sono riportate le misure di concordanza fra l'ordinamento generale e quello delle singole dimensioni, confrontando anche gli anni 1999 e 2000.

Un valore uguale ad 1 indica la perfetta concordanza o discordanza fra l'ordinamento finale e quello dimensionale.

Relazioni associative fra l'ordinamento finale e quelli dimensionali		
Dimensione	Ordinamento finale 1999	Ordinamento finale 2000
Ambiente	0,13	0,21
Criminalità	0,28	0,2
Disagio sociale	-0,39	-0,41
Affari e lavoro	0,82	0,75
Popolazione	-0,39	-0,19
Servizi	0,81	0,63
Tempo libero	0,63	0,53
Tenore di vita	0,63	0,6

Sebbene possa sembrare che vi sia un allentamento dei vincoli, in realtà la situazione appare sostanzialmente stabile. In primo luogo, non vi è alcun cambiamento di segno nell'associazione ordinale: come l'anno precedente, gli ordinamenti dimensionali del disagio sociale e personale e della popolazione si muovono in senso discordante con l'ordinamento generale (peraltro, per la popolazione, ciò avviene molto

debolmente). In secondo luogo, perde terreno in termini associativi la dimensione dei servizi che passa da 0,81 a 0,63, mentre la dimensione affari e lavoro mostra, come per l'anno precedente, la maggiore concordanza con l'ordinamento generale.

Se si considera poi la concordanza tra gli ordinamenti dimensionali del 1999 e del 2000, si incontra nuovamente una sostanziale stabilità. Per le otto dimensioni si va da un'associazione minima pari a 0,70 per l'ambiente ad un valore massimo di 0,96 per il tempo libero, mentre tutte le altre dimensioni assumono valori non inferiori a 0,80. In particolare, la concordanza dell'ordinamento generale 2000 con quello 1999 è prossima a 0,90, evidenziando in tal modo un movimento di modificazione ordinale nel complesso non proprio incisivo, sebbene in alcuni casi esso può apparire eclatante.

Si riporta di seguito la tabella completa degli indicatori utilizzati da Italia Oggi. I segni – e + indicano rispettivamente le sottodimensioni associate negativamente o positivamente con la qualità della vita

Affari & lavoro		
	Sottodimensione	
Fallimenti ogni 10000 imprese	-	numero
Assegni a vuoto ogni 100000 abitanti	-	numero
Importo medio dei protesti per abitante	-	euro
Tasso di disoccupazione	-	tasso
Quota forza lavoro su popolazione	+	%
Imprese registrate ogni 100 abitanti	+	numero
Tasso di variazione incrementale imprese rispetto anno precedente	+	numero
Numero clienti corporate banking su totale imprese	+	%
Ambiente		
Consumo carburanti annuo pro capite	-	KEP/Ab/anno
Consumo energia elettrica annuo pro capite	-	KWH/Ab/anno
Consumi idrici pro capite sull'erogato	-	Litri
Produzione annua pro capite rifiuti urbani	-	Kg
Autovetture immatricolate ogni 100 abitanti	-	numero
% depurazione acque reflue	+	%
Verde urbano pro capite	+	m ² /ab
Intensità d'uso trasporto pubblico	+	Viaggi/ab/anno
Criminalità		
Omicidi per 100.000 abitanti		numero
Furti auto ogni 100.000 abitanti		numero
Furti in appartamento ogni 100.000 abitanti		numero
Scippi e borseggi ogni 100.000 abitanti		numero
Truffe ogni 100.000 abitanti		numero
Rapine in banca ogni 100 sportelli bancari		numero

Disagio sociale e personale		
Minori denunciati ogni 100.000 abitanti		numero
Morti per tumore su totale morti		%
Tentativi di suicidio ogni 100.000 abitanti		numero
Suicidi ogni 100.000 abitanti		numero
Morti entro il primo anno di vita ogni 1000 nati vivi		numero
Divorzi e separazioni ogni 10.000 famiglie		numero
Popolazione		
Densità demografica	-	densità
Emigrati ogni 1000 residenti	-	numero
Morti ogni 1000 residenti	-	numero
Immigrati ogni 1000 residenti	+	numero
Nati vivi ogni 1000 residenti	+	numero
Numero medio componenti famiglia	+	numero
Servizi		
	<i>Servizi sanitari</i>	
Posti letto ogni 1000 abitanti		Posti letto
Medici ospedalieri ogni 1000 abitanti		Medici
Medici ospedalieri per 100 posti letto		Medici
	<i>Servizi finanziari</i>	
Numero POS e ATM ogni 100.000 abitanti		POS e ATM
Numero clienti servizi di phone banking ogni 100.000 abitanti		Clienti
Numero sportelli bancari ogni 100.000 abitanti		Sportelli
	<i>Scuola media sup.</i>	
Numero medio studenti per classe nella scuola media superiore		Studenti
Numero professori per 100 studenti nella scuola media superiore		Professori
Numero studenti scuola media superiore ogni 1000 abitanti		Studenti
Tempo libero		
	<i>Spesa per spettacoli</i>	
Spesa media pro capite per spettacoli sportivi		Euro
Spesa media pro capite per spettacoli teatrali e musicali		Euro
Spesa media pro capite per spettacoli cinematografici		Euro
Spesa media pro capite per intrattenimenti vari		Euro
	<i>Strutt. tempo libero</i>	
Sale cinematografiche ogni 100.000 abitanti		Numero
Palestre ogni 100.000 abitanti		Numero
Associazioni culturali, ricreative, artistiche, ogni 100.000 abitanti		Numero
Librerie ogni 100.000 abitanti		Numero
Tenore di vita		
Spesa media mensile pro capite per consumi		Euro
Importo medio mensile pensione		Euro
Importo medio premi polizze vita		Euro
Depositi bancari pro capite		Euro
Prezzo al metro quadro appartamento medio in zona semicentrale		Euro
Variazione costo della vita		Var %

La metodologia di misurazione della qualità della vita utilizzata dal comune di Como

L'ufficio statistico del comune di Como provvede annualmente alla valutazione della qualità della vita ed al confronto con gli anni precedenti.

In questa sede si ritiene utile riportare la metodologia adottata perché, a differenza di quelle utilizzate dai due quotidiani economici, consiste in una procedura più dettagliata, che in qualche modo cerca di coinvolgere anche la sfera soggettiva delle persone nella valutazione della vivibilità della città.

E' chiaro che realizzare tale grado di dettaglio per le 103 province italiane sarebbe molto costoso, mentre per un singolo comune è un'impresa fattibile.

La qualità della vita nella città di Como viene quindi descritta attraverso un approccio integrato, insieme oggettivistico e soggettivistico. Si è scelto di costruire un modello statistico che, partendo da indicatori sociali oggettivi, tenesse conto di quanto gli stessi fossero prioritari nella percezione di qualità dell'individuo.

La rilevazione delle priorità è stata effettuata attraverso una indagine diretta sulla popolazione, i cui risultati hanno consentito un'azione di "pesatura emotiva" degli indicatori oggetto di studio. Alla fine del processo è stato elaborato un indice generale di qualità della vita standardizzato. Attraverso il monitoraggio dell'andamento di tale indice, la città ha potuto confrontarsi con se stessa, anno dopo anno, nel corso dell'ultimo decennio.

Premesso che misurare vuol dire assegnare numeri a degli elementi in modo da ottenere una rappresentazione quantitativa di un loro particolare attributo, il processo di misurazione adottato dal comune di Como, assegna alla qualità della vita un numero compreso tra 0 e 1, dove il livello 0 indica il peggior livello qualitativo esprimibile dalla città, il livello 1, viceversa, il miglior livello esprimibile.

Lo studio consiste nel monitoraggio di circa 200 dati di area che confluiscono in 133 indicatori, raggruppati in 11 aree tematiche diverse: Popolazione, Ambiente, Lavoro, Salute, Stabilità sociale, Sicurezza, Benessere economico, Casa, Istruzione e cultura, Traffico e Trasporti, Sport e Tempo libero. Questi indicatori, attraverso un sistema di ponderazione a più fasi, portano al calcolo di un indice generale di Q.d.V..

Gli indicatori sono classificati di "qualità" se aumentando determinano un miglioramento di qualità della vita, di "disagio", invece, se aumentando ne determinano un peggioramento.

L'applicazione del modello passa attraverso 5 fasi :

- definizione delle aree e loro pesatura,
- definizione dei dati di area,
- calcolo degli indicatori di area con assegnazione della relativa direzione qualitativa e peso,
- calcolo degli indici standardizzati di area e degli indici generali di qualità di area,
- calcolo degli indici generali della qualità della vita cittadina.

Nella prima fase, le 11 aree tematiche sono state abbinate ad un peso variabile da 1 a 10, che rappresenta l'importanza relativa rivestita dall'area nella determinazione della qualità della vita delle persone (l'importanza aumenta al crescere del valore di pesatura).

Per individuare l'importanza di ogni area in cui è stata scomposta la qualità della vita è stato costruito un questionario (Formenti C. 2001) strutturato in 40 item, sul modello di quelli delle scale di Likert, tradizionalmente utilizzati in studi di questo tipo.

Per ogni item si richiedeva al rispondente di esprimere il livello soggettivo di preoccupazione rispetto ad alcuni problemi, quali, ad esempio, l'inquinamento dell'aria, la disoccupazione, ecc., oppure l'importanza di alcuni fattori nella sua vita quali la salute, la famiglia, il miglioramento del conto in banca, ecc.

Gli item sono stati scelti e costruiti per cercare di rappresentare in modo semplice e immediatamente comprensibile per chi compila il questionario le 11 aree di Q.d.V.

È stata fatta una elaborazione statistica utilizzando per ogni area gli item ad essa correlati (sulla base di alcuni campionamenti precedenti). Ad esempio, per valutare l'importanza che i cittadini comaschi attribuiscono alla qualità ambientale e la loro sensibilità rispetto ai problemi dell'inquinamento, si sono utilizzati i seguenti item:

- l'inquinamento dell'aria,
- l'inquinamento dell'acqua,
- l'inquinamento acustico,
- la sporcizia nelle strade,
- vivere in un ambiente con tanto verde.

Le risposte fornite dal campione a questi item sono state introdotte in una funzione di regressione lineare multipla (i cui coefficienti erano stati stimati sulla base di campionamenti precedenti) per determinare l'importanza relativa dell'area ambiente rispetto a tutte le altre. Si è proceduto in maniera analoga per tutte le altre aree in cui è stata scomposta la Q.d.V.

Il questionario è stato sottoposto a tutti i cittadini comaschi dotati del documento d'identità in scadenza nel mese di marzo 2001. Si è trattato di un sondaggio postale in quanto il questionario è stato recapitato per posta, ma indipendente dallo status sociale.

Il campione iniziale che si è preso in considerazione contava 888 cittadini. (su 82.341 residenti). Il tasso di risposta è risultato del 60,2% (il Bailey sostiene che il limite minimo del tasso di risposta si può ritenere quello del 50% e che un tasso del 70% è più che ottimo). Alcune distorsioni del campione, che per esempio non è risultato stratificato perfettamente per classi di età (ma che al contrario è risultato rappresentativo di entrambi i sessi e delle differenti circoscrizioni di residenza) sono state corrette con opportuni pesi sui sottocampioni in modo tale da rappresentare ogni fetta di popolazione nella giusta proporzione.

Ogni questionario è stato codificato e registrato attribuendo il valore 1 alla risposta “per niente”, il valore 2 alla risposta “poco” e così via fino alla risposta “moltissimo” a cui è stato attribuito il valore 5. Questa attribuzione arbitraria di un punteggio ad una variabile qualitativa è discutibile ma comunque accettata in ambito psicometrico per l'impossibilità di adottare altre soluzioni, ed usata dallo stesso Likert in numerosi lavori degli anni 30.

Successivamente, è stato necessario standardizzare le risposte per fare in modo che i giudizi espressi da tutti i soggetti “contassero” allo stesso modo.

Se non si operasse nessuna standardizzazione, infatti, sarebbe praticamente impossibile interpretare e confrontare l'opinione di un individuo che nel questionario tende ad attribuire punteggi tutti elevati rispetto ad un individuo che tende invece ad attribuire punteggi tutti bassi. Con la standardizzazione è come se a ciascun individuo fosse stato chiesto di dividere una stessa quota di punti tra tutti i 40 item.

Per effettuare tale standardizzazione, per ogni soggetto si è calcolato il punteggio medio dei 40 item (somma dei punti di tutte le risposte e divisione per 40), la relativa deviazione standard e, quindi, al punteggio di ogni item, è stato sottratto il punteggio medio e si è diviso il risultato per la deviazione standard.

Utilizzando, infine, delle funzioni di regressione lineare multipla, i risultati del questionario hanno permesso di ricavare i pesi seguenti per ogni area:

– Popolazione	3
– Ambiente	6
– Lavoro	5
– Salute	10
– Famiglia e stabilità sociale	6
– Sicurezza	5
– Benessere economico	4
– Casa	4
– Istruzione e cultura	4
– Traffico e trasporti	3
– Sport e tempo libero	2

L'area della salute stacca nettamente tutte le altre, mentre lo sport e il tempo libero sono all'ultimo posto. Ciò riflette il processo di invecchiamento che contraddistingue la popolazione e che si ripercuote sulle priorità medie percepite dall'intera collettività.

Ogni area, nella seconda fase del processo, è stata rappresentata da un insieme di dati elementari che descrivono fenomeni rilevanti per il suo andamento oppure da sintesi di dati, utilizzando tutte le informazioni disponibili purché riferite alla sola città di Como, pertinenti, accurate (cioè ben misurate) e aggiornabili annualmente in maniera sistematica. Sono stati utilizzati anche dati esclusivi per la città quali il numero dei frontalieri ed il livello degli inquinanti del lago.

La tabella seguente è un esempio di rappresentazione dei dati per area:

Dati di base - Area Lavoro

Dati	1990	1991	1992	2002
Iscritti al collocamento					
Fallimenti					
Protesti:assegni					
Protesti:cambiali					
Protesti:tratte non accettate					
Unità locali operanti					
Aziende artigiane operanti					
Nuove unità locali operanti					
Frontalieri					
Presenze in alberghi(italiani)					
Presenze in alberghi(stranieri)					
Capacità ricettiva alberghi					
Posti letto in alberghi					
Residenti in età da lavoro					
Unità locali cessate					
Residenti in età 15-24 anni					
Residenti in età 55-64 anni					

Nella terza fase si sono calcolati degli indicatori statistici, partendo dai dati di base e legandoli alla collettività o al territorio.

Il modello fornisce a questo punto un primo contributo informativo, in quanto ogni indicatore, essendo presentato in forma di serie temporale (10 anni) può assolvere al meglio al suo compito, che è quello di valutare in termini comparativi il valore e il significato da assegnare, facilitando giudizi sintetici ed equilibrati sui fenomeni.

Gli indicatori costituiscono il punto di partenza per il calcolo degli indici standardizzati di area. Ad ogni indicatore, in ogni anno, corrisponde un indice standardizzato dal quale emerge un giudizio sulla prestazione dell'indicatore in quell'anno.

Sono tre le componenti dell'indicatore che intervengono nell'algoritmo di calcolo del relativo indice: il valore numerico dell'indicatore, la sua direzione qualitativa e il valore minimo e massimo che l'indicatore assume nel periodo di studio.

Acquisito il significato del valore numerico dell'indicatore, la direzione qualitativa merita un approfondimento. Ogni indicatore può comportarsi in due modi opposti rispetto alla Q.d.V.:

- un suo aumento di intensità migliora la Q.d.V. (è un indicatore di qualità Qua)
- un suo aumento di intensità peggiora la Q.d.V: (è un indicatore di disagio Dis).

A seconda della direzione qualitativa dell'indicatore, varierà la formula di calcolo dell'indice standardizzato, il cui scopo finale, indipendentemente dall'essere l'indicatore di qualità o di disagio, è quello di restituire un valore compreso tra 0 e 1, dove 0 è la qualità minima espressa dall'indicatore nel periodo di studio e 1 la qualità massima.

Per calcolare l'indice relativo ad un certo indicatore viene confrontato quest'ultimo con il valore minimo e il valore massimo che esso ha assunto negli anni considerati, in quanto ciò rende possibile il suo posizionamento nella scala di qualità che esso stesso ha determinato nel periodo di studio.

Nel calcolo dell'indice generale di qualità dell'area, sintesi dei singoli indici standardizzati, interviene poi il peso dell'indicatore, proporzionale all'importanza che esso riveste nella determinazione del livello qualitativo dell'area.

L'indice standardizzato contribuisce alla determinazione dell'indice generale di qualità di area in misura pari al peso del suo indicatore.

La tabella sotto riportata illustra questo passaggio con riferimento all'area Lavoro.

Indicatori - Area Lavoro

Indicatori	1990	2002	Dis/Qua	Peso	Max	Min
Iscritti collocamento/1000res.età lavorativa				Dis	2		
Fallimenti x1000 unità loc. operanti				Dis	3		
Protesti x 1000unità locali operanti				Dis	2		
Unità locali operanti x 1000 res.				Qua	1		
Az.artigiane operanti x 1000 res.				Qua	1		
Nuove u.loc. x 1000 u.loc. operanti				Qua	2		
Frontalieri x 1000 res.età lavoro				Qua	1		
Indice ricambio popolazione attiva				Dis	1		
u.loc. cessate x 1000 u.loc. operanti				Dis	2		
Posti letto in alberghi x1000 res.				Qua	1		
Tasso occupazione alberghiera					1		
Peso dell'area lavoro				Qua	5		

Ogni indicatore viene descritto con la relativa formula di calcolo. A questo punto vengono determinati rispettivamente:

- l'indice standardizzato corrispondente a ciascun indicatore;
- l'indice generale di qualità annuale dell'area, come sintesi degli indici dell'anno.

Rispetto alla prima operazione, la formula di calcolo varia a seconda che l'indicatore di partenza sia di qualità o di disagio, ed è la seguente:

- se l'indicatore è di qualità (Qua):

$$\text{Indice}(n,t) = [\text{Indicatore}(n,t) - \text{Min}(\text{Indicatore}(n))]/[\text{Max}(\text{Indicatore}(n)) - \text{Min}(\text{Indicatore}(n))];$$

- se l'indicatore è di disagio (Dis),

$$\text{Indice}(n,t) = 1 - [\text{Indicatore}(n,t) - \text{Min}(\text{Indicatore}(n))]/[\text{Max}(\text{Indicatore}(n)) - \text{Min}(\text{Indicatore}(n))]$$

dove n varia da 1 al numero di indicatori dell'area e t (tempo) dal 1990 al 2000.

Si tratta evidentemente di minimi e massimi empirici, effettivamente registrati nell'universo di riferimento, il Comune di Como.

La tabella sotto riportata rappresenta gli indici standardizzati di area dell'area Lavoro:

Indici - Area Lavoro

Indici	1990	1991	1992	2002
Iscrit.collocamento/1000res.età la					
Fallimenti x1000 unità loc. operanti					
Protesti x 1000unità locali operanti					
Unità locali operanti x 1000 res					
Az.artigiane operanti x 1000 res					
Nuove u.loc.x 1000 u.loc. operanti					
Frontalieri x 1000 res.età lavoro					
Indice ricambio popolazione attiva					
u.loc.cessate x 1000 u.loc.operanti					
Posti letto in alberghi x1000 res					
Tasso occupazione alberghiera					
Indice generale di area					

Infine, vengono calcolati per ogni anno gli indici generali di qualità dell'area, come medie (una per ogni anno di studio) degli n indici standardizzati dell'anno, ponderate sulla base del peso del relativo indicatore.

L'ultima fase del procedimento consiste nel calcolo degli indici generali di qualità della vita cittadina.

Utilizzando i risultati delle 11 aree di ricerca si procede ad una operazione analoga a quella compiuta sui singoli indici standardizzati per giungere agli indici generali di qualità di area.

Attraverso il calcolo di medie ponderate (una per ogni anno di studio), dove i pesi sono quelli delle aree e non più degli indicatori, si ottengono gli indici generali annuali di qualità della vita cittadina.

Il procedimento di standardizzazione applicato, eliminando l'effetto delle caratteristiche strutturali degli input e/o del contesto di riferimento, ha consentito l'applicazione del modello in altri comuni o in sottozone di uno stesso comune.

La qualità della vita nelle aree rurali

Esiste un problema di qualità della vita anche nelle aree rurali, per le quali non è possibile utilizzare gli stessi indicatori ed i modelli che servono a descrivere la vita nelle città. Un esempio è costituito dalle opere di urbanizzazione primaria, la cui presenza è scontata, anche se non sempre a ragione, nelle città (motivo per cui le indagini non

prendono in considerazione indicatori in questo settore) mentre nelle aree rurali non è affatto certa.

I modelli di qualità della vita utilizzati per valutare le province italiane non possono essere, quindi, utilizzati anche per le aree rurali in non è possibile utilizzare gli stessi indicatori. Effettuare la comparazione di città diverse attribuendo lo stesso peso a tutti gli indicatori, a prescindere dalla localizzazione, è già una procedura facilmente criticabile da parte di chi crede anche all'esistenza di una componente soggettiva in questo tipo di valutazione. Lo stesso vale se si considerano ambiti diametralmente opposti come città e campagna.

Per le aree rurali, ad esempio, si può ipotizzare che il peso dell'inquinamento atmosferico sia molto basso, mentre la disponibilità di acqua potabile oppure la presenza del bagno nelle abitazioni o ancora la possibilità di frequentare senza grossi spostamenti scuole, circoli ricreativi, ecc. siano fattori di benessere.

Non si intende affrontare questo tema, che in tale sede. Ci si limita a richiamare uno studio condotto dall' Istituto Nazionale di Economia Agraria (I.N.E.A.) sull'uso degli indicatori nell'analisi del territorio per la programmazione degli interventi di sviluppo agricolo, nel quale un apposito capitolo è dedicato alla problematica del benessere e della qualità della vita nelle aree rurali. Nello studio vengono presentati alcuni degli indicatori utilizzabili per misurare questi aspetti, selezionati tra quelli più facilmente ricavabili a partire dai dati statistici già disponibili e si fa riferimento a quattro aree tematiche: il reddito e i consumi, le condizioni abitative, l'assistenza sanitaria, la diffusione dei servizi e la mobilità sul territorio.

CAPITOLO 5

DALLE ATTREZZATURE AGLI ATTRATTORI

5.1 LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

Il posizionamento competitivo dei territori urbani nel contesto dei profondi mutamenti che sono avvenuti nell'ambito produttivo, territoriale ed istituzionale europeo, richiede, una visione strategica del futuro della città in grado di coinvolgere tutte le forze politiche, economiche, sociali e culturali del territorio.

Accanto ad una competizione di tipo strutturale si afferma la competizione basata su politiche e strategie. Diviene, di conseguenza, necessario tener conto, oltre che dei punti di forza e di debolezza interni ai sistemi urbani, anche delle prestazioni dei potenziali competitori esterni. È importante, oltre all'individuazione dei problemi da risolvere e delle relative azioni necessarie, soprattutto mettere in atto strategie condivise e praticabili, spostando l'attenzione dalla costruzione del piano alla sua attuazione (E. Ciciotti, 2000).

L'analisi del posizionamento competitivo diviene uno strumento per l'avvio di un processo di pianificazione strategica

La competizione tra territori per attirare interessi, capitali e persone ed assicurare lo sviluppo della città richiede da parte di tutti i soggetti coinvolti nel governo del territorio l'adozione di una prospettiva di efficienza programmatica, di efficacia attuativa e prestazionalità di risultato, la quale si traduce nell'acquisizione di nuove capacità tecniche e di nuovi comportamenti amministrativi e progettuali. In particolare il governo del territorio richiede la capacità di promuovere le identità e le risorse all'esterno in modo da alimentare la forza partenariale dell'attuazione degli interventi.

Le amministrazioni non possono più limitarsi ad essere semplici fornitrici di servizi alla cittadinanza, ma devono essere soggetti attivi nella produzione della qualità ambientale e culturale, della coesione sociale, della sostenibilità economica del progetto complessivo del territorio. Esse devono impegnarsi a soddisfare anche la domanda degli utenti non residenti, effettivi e potenziali, in grado di generare ricchezza a livello locale.

La formulazione di un piano strategico si fonda sulla partecipazione, la quale conferisce credibilità e consenso all'azione di governo del territorio, e si concretizza in un processo circolare ed iterativo che, progressivamente, si avvicina alla sua struttura finale ed arriva a definire strategie ed obiettivi comuni.

Le fasi di realizzazione di un piano strategico sono:

- l'organizzazione, che consiste nella definizione dell'area di intervento, degli attori coinvolti, del calendario da seguire, dei criteri di controllo dell'operazione;
- l'analisi, ;
- la definizione degli obiettivi e delle strategie;
- la determinazione delle procedure;

- l'individuazione delle azioni;
- la verifica.

La redazione di una strategia territoriale necessita della conoscenza approfondita delle caratteristiche della zona oggetto dell'intervento. Un piano strategico deve avere come punto di partenza l'individuazione della *vocazione* del territorio, intesa come l'insieme degli aspetti trasversali, tangibili ed intangibili, che lo configurano, rendendolo unico (M. G. Caroli, 1999).

Questa teoria, detta "della conoscenza" e formulata da R. V. Knight nel 1995, sostiene che un disegno pianificatorio valido debba partire dall'accurata analisi della situazione attuale e dalla traduzione delle risorse di conoscenza acquisite in fattori di sviluppo locale. Occorre sottolineare la fondamentale differenza esistente tra l'individuazione delle risorse di un territorio ed il riconoscimento delle regole di processo locali.

In tale ottica, la fase conoscitiva non deve limitarsi all'identificazione delle peculiarità del territorio oggetto di indagine, ma deve mirare alla comprensione dei meccanismi che regolano le dinamiche locali. Solo così si può pensare di elaborare una strategia realmente capace di attivare un processo di sviluppo territoriale.

La determinazione della vocazione del territorio è un'operazione complessa, fondata sulla valutazione di parametri interni quali risorse e processi, e di fattori esterni in termini di quote di mercato che si vogliono conquistare nella competizione con altre aree.

Definita la vocazione di un territorio, si può decidere di sviluppare un progetto di sviluppo coerente con essa, oppure, in alternativa, si può realizzare un piano che miri al cambiamento radicale delle condizioni di partenza.

La prima ipotesi pone, generalmente, le basi per uno sviluppo rapido e solido, assecondando la vocazione del territorio, attraverso una linea strategica di integrazione e fertilizzazione delle sue componenti specifiche.

La seconda, invece, si adatta alle situazioni in cui lo scenario territoriale è fortemente degradato e presenta deboli prospettive evolutive. Essa si concretizza nello sviluppo di progetti innovatori che apportino cambiamenti all'assetto strutturale ed economico, all'immagine, alle tecnologie utilizzate ed alle attività preesistenti.

È possibile individuare, inoltre, un'azione intermedia rispetto alle due opzioni considerate, consistente nel porre le basi di un cambiamento a partire dalla vocazione iniziale. La linea strategica che corrisponde a tale opzione consiste nella attivazione di un processo evolutivo che modifichi specifici aspetti della vocazione originaria del territorio.

Durante l'intero processo di pianificazione, occorre tener conto dell'aspetto finanziario delle trasformazioni urbane. Se le scarse risorse pubbliche non vengono utilizzate per attivare un processo di sviluppo che risulti auto-sostenibile, si rischia di progettare e pianificare un futuro per il territorio che difficilmente si materializzerà..

Una strategia vincente deve, pertanto, saper costruire un prodotto competitivo da offrire

al mercato. A tal fine, nella stesura operativa di un piano strategico, deve essere verificata la presenza di due caratteristiche fondamentali: la modernità, intesa come capacità dello strumento di tenere il passo dell'evoluzione del contesto territoriale a cui si rivolge, e la flessibilità, quale mezzo per consentire l'iterazione del processo e la ridefinizione continua delle sue linee guida.

Un piano strategico deve contemplare l'apertura, nella fase realizzativa, a nuove forme di intervento di tipo privato o misto, più efficaci e rapide, e, fissati gli obiettivi verso cui tendere inderogabilmente, ad eventuali cambiamenti della strategia in funzione del mutamento delle esigenze.

Le finalità che un piano strategico si propone di perseguire sono molteplici. Nella gerarchia degli obiettivi che si intende conseguire con l'adozione di una politica di sviluppo territoriale, viene definita *mission* quella che occupa la prima posizione.

Identificata la *mission*, si definiscono i potenziali clienti/investitori cui il territorio, in un contesto di relazione e competizione con altri sistemi territoriali, si rivolge.

Nella logica dell'attrazione di investimenti, mutuando la filosofia del marketing, occorre adeguare il "prodotto area" alle esigenze degli investitori-obiettivo prescelti (M. Paoli, 2000).

Operata la scelta del target da attrarre, si avvia il processo di attrazione cercando di dare all'area le dotazioni e le caratteristiche richieste dagli investitori.

5.2 LE ATTREZZATURE DI INTERESSE GENERALE COME FATTORI DI COMPETITIVITÀ DEI TERRITORI

Nell'intento di attrarre un target di investitori, siano essi turisti, imprese, residenti o altro, bisogna considerare le connessioni che legano tale sforzo di attrazione ai fenomeni di spostamento e localizzazione attualmente in corso su scala internazionale. Dall'analisi delle procedure utilizzate nei progetti di marketing territoriale, dallo studio di alcuni casi reali e dalle ricerche sui fattori che incidono sulla qualità della vita, sono emersi sia il nuovo ruolo che le attrezzature di interesse generale "tradizionali" possono rivestire al fine della competitività globale del territorio, sia l'importanza di altri tipi di infrastrutture, le cosiddette attrezzature "rare", nel processo di generazione di valore per il territorio.

La funzione delle attrezzature di interesse generale, anche di quelle tradizionali, va rivisitata in chiave "competitiva". In altri termini, pianificare un sistema di servizi, di livello urbano o comprensoriale, nell'ottica della competitività, significa abbandonare il criterio della mera soddisfazione della domanda locale e del "raggio di influenza" e puntare ad un ruolo che, oltre alla soddisfazione dell'utenza locale, riesca a generare attrattività e valore per il territorio.

La valorizzazione delle risorse presenti sul territorio e spesso dimenticate, la loro rivalutazione rispetto a nuovi contesti di sviluppo, insieme ad una pianificazione delle

attrezzature effettuata secondo una logica sistemica e di marketing territoriale, possono contribuire alla realizzazione degli obiettivi specifici definiti dal piano strategico e quindi ad instradare il cammino verso il raggiungimento della finalità di competitività (nel senso più vasto del termine) che il piano stesso si propone.

L'analisi condotta ha portato ad allargare il concetto di "attrezzatura" di interesse generale, verso quello più ampio di "attrattore". Dalla localizzazione delle attrezzature l'attenzione si sposta verso la pianificazione di un *sistema* di elementi attrattori.

Ai fini del presente lavoro è necessario riuscire a valutare, tra i diversi fattori che possono incrementare l'attrattività di un territorio, quali sono le *attrezzature di interesse generale* che possono garantire la competitività dei territori, distinguendo anche il target di "clienti". Un conto è, infatti, predisporre ad esempio un set di attrattori turistici per un comune che intende sviluppare le proprie potenzialità legate al mare, altro conto è promuovere lo sviluppo di un comune interno senza particolari attrattive naturalistiche, altro ancora è capire quali sono le componenti che una certa tipologia d'impresa valuta positivamente nelle decisioni di localizzazione, tenendo conto allo stesso tempo dei i fattori più sentiti dalla popolazione residente come elementi decisivi per il proprio benessere.

Nel caso delle imprese, le scelte localizzative si attuano in modo diverso rispetto ai fattori tradizionali (dei quali, notoriamente, il più pesante è costituito dai costi di trasporto) che perdono sempre più importanza a vantaggio di nuovi fattori di capaci di aumentare la produttività indirettamente.

Infatti i nuovi fattori non costituiscono un input del processo di produzione, ma sono rappresentati da condizioni esterne all'impresa, come servizi all'impresa stessa ed agli occupati, attrezzature, reti infrastrutturali, ambiente e qualità della vita. Bisogna anche rimarcare che tale cambiamento è stato in parte determinato dalla riduzione della dimensione media delle imprese e dai processi di affidamento all'esterno di un numero crescente di attività che prima erano svolte all'interno dell'impresa stessa.

In tale scenario la competizione non si gioca più, innanzitutto, tra singoli soggetti ma, piuttosto, tra sistemi a base territoriale, i soli capaci di generare oggi competitività del tessuto delle imprese e innovatività e capacità di risposta dinamica. Per esempio, il *milieu* diventa la condizione per realizzare un certo modello organizzativo ed il suo dinamismo determina la capacità d'innovazione dei sistemi d'impresa che vi sono localizzati. Le caratteristiche sociali, culturali, produttive, tecniche, scientifiche del milieu contribuiscono a determinare le capacità di introdurre innovazione e dei vantaggi di penetrazione nel mercato che questa comporta.

Le imprese, per raggiungere un soddisfacente grado di efficienza, mobilitano le risorse interne di cui dispongono (lavoro, capitale, materie prime ecc.), cercando di comporle in una combinazione ottimale, con l'obiettivo di garantire un'adeguata remunerazione dei fattori produttivi impiegati.

Il principio della massima efficienza, sempre valido in teoria, non è però sufficiente a salvaguardare l'impresa dalla competizione che si svolge sul mercato. Le imprese concorrenti possono, infatti, beneficiare di condizioni esterne più favorevoli o, al contrario, essere penalizzate da diseconomie legate all'ambiente nel quale esse operano.

La competitività del territorio, si riferisce alle condizioni naturali, risorse od opere che rendono più gradevole l'insediamento umano e soprattutto costituiscono un motivo di attrazione per le imprese.

Il concetto di competizione tra sistemi economici e territoriali compare spesso nelle analisi di economisti ed urbanisti e la vasta letteratura disponibile in materia ne è una testimonianza importante. Tuttavia non altrettanto acquisiti possono dirsi i parametri di valutazione sulla base dei quali stabilire il confronto tra le possibili alternative insediative.

In questa sede ci si limita a svolgere un'operazione di tipo deduttivo, indagando quali sono gli indicatori di site location, che una generica impresa valuta nel prendere la decisione sul sito in cui localizzarsi.

I pesi attribuiti ai diversi indicatori variano a seconda del tipo d'impresa. Ad esempio un'azienda che costruisce e gestisce siti web non attribuirà importanza alla vicinanza dell'aeroporto, ma sarà attenta alla presenza di infrastrutture di comunicazione dati ad alta velocità.

Si riportano di seguito i risultati di alcune recenti ricerche in tema di localizzazione delle imprese, per avere un quadro all'interno del quale indirizzare la scelte di pianificazione urbana, ed in particolare la scelta delle attrezzature di livello collettivo

Gli indicatori del Sistema per la Localizzazione delle Attività Produttive di Genova

L'Istituto Internazionale delle Comunicazioni (I.I.C.) di Genova in collaborazione con il Dipartimento di Economia e Metodi Quantitativi della facoltà di Economia (ed in particolare con il prof. Enrico Musso) ha recentemente proposto un sistema di supporto alle decisioni attraverso il quale l'imprenditore può scegliere il sito che ritiene più adatto per localizzare la propria attività.

L'individuazione dei fattori di localizzazione si riferisce ad una ricerca svolta da Musso e Castagnino nel 1997 su un campione di 400 imprese del Nord-Est italiano e si concretizza a livello "operativo" in un software denominato S.L.A.P. (Sistema per la Localizzazione delle Attività Produttive).

La ricerca, pubblicata sulla *Revue d'Economie Regionale et Urbane* 1997/1, ha rilevato i seguenti elementi potenzialmente influenti sulla localizzazione delle imprese, divisi in tre settori con diversa incidenza sulla valutazione finale (tabella 1).

La logica seguita nella compilazione e nella struttura del software consente agli imprenditori di indicare, oltre alle coordinate geografiche e dimensionali ed alla destinazione d'uso delle aree ricercate, l'importanza attribuita ai cosiddetti fattori di

localizzazione, che vengono debitamente considerati e ponderati in base alle macro-categorie di appartenenza di ciascuno.

L'elaborazione dei dati, che rappresentano le caratteristiche ricercate dagli imprenditori, consente poi ai policy makers di individuare le dotazioni specifiche che favoriscono l'attrazione di nuove realtà produttive, in termini sia di infrastrutture, sia di servizi.

Il gap esistente tra le richieste dell'imprenditoria e l'effettiva dotazione (in termini di infrastrutture e servizi) delle aree disponibili può essere oggetto di azioni di aggiustamento delle politiche locali (modificazioni del Piano Urbanistico, interventi di politica economica e/o urbana).

Il software S.L.A.P. consente, quindi, agli imprenditori di individuare il sito ideale ove localizzare la propria attività ed ai soggetti decisori di programmare opportunamente gli investimenti infrastrutturali necessari per rendere competitive le aree disponibili.

I dati raccolti nella prima fase sono relativi alla regione geografica di appartenenza, alle dimensioni e destinazione d'uso delle aree, alle caratteristiche del sistema socio-economico (espresse in alcuni casi mediante valutazioni di tipo qualitativo).

Funzioni urbane (Peso 39%)	Sistema di trasporto e mobilità	Collegamenti aerei
		Rete ferroviaria
		Trasporti pubblici
		Rete stradale
		Integrazioni trasporti
		Stazioni ferroviarie merci
	Rete delle attrezzature e di comunicazione	Telecomunicazioni
		Costo servizio telefonico
		Distribuzione energia
		Costo dell'energia
		Servizi di nettezza urbana/scarico rifiuti
		Pulizia delle fogne
	Aree urbane	Prezzo di locazione uffici
		Prezzo di locazione abitazioni
		Prezzo di acquisto uffici
		Prezzo di acquisto abitazioni
		Previsioni di valorizzazione dell'investimento immobiliare
		Sistema fiscale
		Traffico stradale ed inquinamento
		Logistica e distribuzione
		Zone industriali
		Servizi alle imprese
	Laboratori e centri di ricerca	
	Borsa	
	Fiere, esposizioni, congressi	
	Società di servizi commerciali	
	Servizi per data-base on line	
	Agenzie di orientamento per localizzazione imprese	
	Qualificazione del lavoro	Costo del lavoro
		Rapporto con i sindacati
		Livello di scolarizzazione della popolazione attiva
		Sistema universitario e di formazione
		Disponibilità di mano d'opera qualificata
Servizi ai privati	Attrazione turistica dei luoghi	
	Alberghi e ristoranti	
	Ospedali, centri di assistenza	
	Parchi di divertimento, attività culturali	
	Parchi, campi sportivi	
	Shopping	
Costi di trasporto (Peso 28%)	Costi di trasporto	Costi di approvvigionamento materie prime Costo di distribuzione al mercato
Costi di spostamento (Peso 33%)	Difficoltà e costi legati allo spostamento	Domicilio del titolare
		Altri fattori influenti
		Specializzazione dell'area
		Insufficienti informazioni sui vantaggi o svantaggi di localizzazioni alternative
	Costi legati allo spostamento	Opposizione allo spostamento da parte della manodopera
		Poco tempo o poche risorse economiche per progettare lo spostamento
		Costi della burocrazia
		Altro

Tabella 1 – Elementi che influenzano la localizzazione delle imprese (Musso, Castagnino, 1997)

Si riporta di seguito una sintetica descrizione dei sei gruppi in cui sono stati suddivisi i 41 indicatori utilizzati.

Sistema economico

Comprende diverse categorie di indicatori, da quelle più strettamente legate alla fornitura del territorio verso la produzione (servizi alle imprese, accessibilità ai servizi bancari) a quelle legate alla dinamica delle relazioni tra i settori delle imprese (grado di concentrazione) per arrivare al settore relativo ai rapporti tra produzione e investimenti pubblici e privati (aiuti di incoraggiamento alle imprese).

A questo gruppo appartengono anche gli indicatori che riguardano i costi della città, legati alla possibilità d'installazione in termini residenziali o in termini di spazio per il terziario e la produzione (gli indicatori prezzo di vendita e prezzo di affitto)

I singoli fattori, espressi con altrettanti indicatori di dotazione, scelti per rappresentare questo settore sono:

- Accessibilità ai servizi bancari,
- Servizi alle imprese,
- Aiuti alle imprese,
- Prezzi di vendita degli immobili,
- Prezzi di locazione degli immobili,
- Grado di concentrazione.

Sviluppo tecnologico

Questo settore è considerato dalla maggior parte degli studi sui fattori di localizzazione determinante per sostenere i processi di modernizzazione e di progresso tecnico.

Comprende indicatori relativi alla presenza di un substrato in grado di avviare e sostenere sinergie tra imprese e centri di ricerca.

Gli indicatori scelti per rappresentare questo settore sono:

- Livello tecnologico,
- Società d'ingegneria,
- Centri di ricerca,
- Parchi scientifici e tecnologici,
- Sensibilità all'innovazione.

Sistema dei trasporti

Comprende gli indicatori inerenti la diffusione e le prestazioni delle reti di infrastrutture urbane e metropolitane, come l'accesso alle grandi distanze (aeroporti, stazioni ferroviarie, raccordi e svincoli autostradali, stazioni marittime, porti fluviali) e la facilità di collegamento tra grandi distanze e il centro della città (stazioni di trasporto urbano, terminale stoc merci, scalo merci).

Gli indicatori scelti per rappresentare il settore sono:

- Aeroporto,
- Stazione ferroviaria,
- Uscita autostradale,

- Stazione marittima,
- Porto fluviale,
- Stazione di trasporto urbano,
- Terminale per stoccaggio delle merci,
- Stazione merci.

Sistema delle telecomunicazioni

Gli indicatori inseriti in questo gruppo permettono di valutare la richiesta di diffusione e di modernizzazione delle reti e dei servizi telefonici (e dei sistemi di telecomunicazione avanzati), a cui si aggiungono alcuni indicatori relativi al livello di accessibilità a partire dalle grandi distanze (collegamenti euro/intercity, collegamenti aerei).

Gli indicatori rappresentativi del settore sono:

- Sala videoconferenza,
- Accesso ad Internet, Reti ISDN,
- Copertura reti di telefonia mobile,
- Collegamenti ferroviari intercity/eurocity,
- Collegamenti aerei.

Risorse umane

Nella prospettiva dell'insediamento su un'area, si considerano gli indicatori relativi sia alla formazione scolastica (università, istituti linguistici, istituti tecnici per l'impresa, ecc.) che a alla formazione professionale (formazione di operai specializzati).

La scelta degli indicatori di questo gruppo tiene conto della sempre maggiore importanza che la disponibilità della manodopera qualificata, di tecnici a differente livello di formazione, delle istituzioni per l'istruzione superiore e universitaria, esercitano sul livello di attrazione delle aree, in quanto ne esprimono la capacità d'evoluzione rispetto ai settori di produzione sia tradizionali che innovativi.

Gli indicatori scelti per questo settore sono:

- Università,
- Istituti linguistici,
- Istituti tecnici d'impresa,
- Istituti tecnici professionali,
- Formazione informatica,
- Formazione professionale,
- Rapporti con i sindacati,
- Operai specializzati.

Qualità della vita

Si riferisce alla qualità dell'ambiente urbano attraverso l'utilizzo di alcuni dei più diffusi indicatori di qualità della vita. Questo gruppo ha lo scopo di sintetizzare il livello di domanda di alcune attrezzature che caratterizzano gli aspetti collettivi della vita nella città, in riferimento ad utenti temporanei e a coloro che vi risiedono abitualmente.

Comprende, quindi, indicatori relativi all'accoglienza (ristoranti, hotel), all'assistenza (ospedali, case di riposo, ecc.), al tempo libero, e agli svaghi (attrazione turistica e

shopping), ma anche indicatori in riferimento ai punti critici in materia di ambiente (traffico, inquinamento).

Gli indicatori scelti per rappresentare il settore sono:

- Attrazioni turistiche,
- Attività culturali svaghi,
- Shopping,
- Circolazione e inquinamento,
- Ristoranti, hotel,
- Ospedali,
- Assistenza persone anziane,
- Assistenza handicappati.

L'atlante di competitività delle province

Un importante riferimento, per le imprese e per le amministrazioni pubbliche, nella valutazione dell'utilità, in termini competitivi, delle principali componenti di un sistema territoriale è la banca dati (consultabile gratuitamente via web) realizzata dall'Istituto Guglielmo Tagliacarne e dall'Unione Italiana delle Camere di Commercio.

L'atlante della competitività delle province è composto da quasi 600 indicatori a livello provinciale, che consentono di effettuare, in maniera immediata e diretta, analisi e confronti territoriali e di costruire graduatorie per i singoli indicatori osservati.

L'atlante è organizzato in nove macro-aree tematiche, ciascuna composta da un notevole numero di indicatori.

Accanto alla banca dati si trova per ciascuna provincia un breve testo che descrive le condizioni del territorio rispetto alle singole macro aree.

Si trovano, inoltre, analisi condotte su particolari aggregazioni sub-provinciali, come i Sistemi Locali del Lavoro e i Distretti Industriali, che possono essere di particolare interesse per l'analisi del contesto territoriale.

Tutte le categorie che influenzano in qualche modo la competitività di un territorio, fanno parte dell'Atlante.

Esiste, inoltre, un'area specificamente denominata "competitività", nella quale l'Istituto Tagliacarne, ha individuato una lunga serie di variabili, diverse da provincia a provincia, da considerare come vincoli od opportunità per l'insediamento delle imprese e come indicatori del livello di benessere economico-sociale della popolazione residente.

Si evidenzia che l'analisi della "competitività" effettuata nell'Atlante, si traduce in un'indagine sulle dotazioni infrastrutturali a livello provinciale.

Nella convinzione che la presenza di tali opere incida sul livello di competitività ed attrattività di un territorio per i sistemi delle famiglie e delle imprese, l'indagine non si è limitata a prendere in considerazione le sole infrastrutture prevalentemente destinate allo sviluppo delle imprese (e perciò denominate economiche), ma ha esteso la valutazione anche a quelle destinate alla collettività nel suo insieme (infrastrutture sociali).

Si riporta l'elenco completo delle aree presentate ed una sintetica illustrazione degli indicatori censiti o calcolati.

Popolazione e territorio

Comprende 58 indicatori che restituiscono in modo dettagliato quanto riguarda la popolazione, distinta anche per sesso e relative classi di età, ed il territorio con specifica della composizione tipologica (pianura, collina, montagna), del numero dei comuni, ecc.

Tessuto imprenditoriale

Comprende 86 indicatori relativi alla struttura produttiva della provincia, quali il numero di imprese, il settore di appartenenza (agricole, industriali, edili, ecc), la distinzione per numero di addetti, alcuni dati sul settore del turismo, ecc..

Il mercato del lavoro

Comprende 50 indicatori relativi alla struttura occupazionale della provincia, con i vari tassi di occupazione e disoccupazione divisi per classi di età e posizione (lavoro dipendente/indipendente).

Principali risultati economici

Individua 71 indicatori relativi ai risultati principali ottenuti dalla struttura produttiva del territorio. Tra questi si citano il valore aggiunto, suddiviso per settore di attività, che consente di apprezzare la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi messi a disposizione della comunità per impieghi finali, la produzione agricola, la produzione ed i consumi di energia elettrica.

Apertura dei mercati

Comprende ben 173 indicatori relativi alle esportazioni ed alle importazioni, divise per continente di destinazione o provenienza e per settore di attività economica.

Tenore di vita

Individua 37 indicatori relativi al reddito ed ai consumi totali e pro capite, alle vetture immatricolate, al patrimonio abitativo, ecc..

Competitività del territorio

Sono individuati 44 indicatori relativi alla competitività del territorio dal punto di vista delle infrastrutture a rete e puntuali, dei fallimenti, dei conflitti sociali.

Contesto sociale

Comprende 62 indicatori relativi alla struttura sociale della provincia. Vi si trovano i dati sui consumi di carta stampata, sulle dotazioni di strutture culturali, scolastiche, per il tempo libero, sanitarie, sui decessi, ecc..

Qualità della vita

Comprende 14 indicatori relativi alla posizione occupata nella graduatoria nazionale di qualità della vita o dell'ambiente calcolati da: Il Sole 24 ore, Italia Oggi e Legambiente. Include la percentuale di popolazione residente in aree disagiate e quella residente in aree a rischio sismico, nonché il numero di Comuni che presentano tale problema.

Risultati censimento agricoltura

Sono individuati 62 indicatori relativi alla struttura produttiva agricola, con distinzione del numero di aziende rispetto agli ettari totali ed a quelli effettivamente utilizzati. Vi si trovano anche dati relativi al tipo di conduzione ed alla manodopera utilizzata..

I Sistemi Locali del Lavoro

Sono aree contraddistinte da una maggiore concentrazione di posti di lavoro, ove la maggior parte della popolazione può trovare lavoro senza cambiare il proprio luogo di residenza. In altri termini, la gran parte della popolazione residente lavora all'interno del sistema individuato e i datori di lavoro reclutano la maggior parte della forza lavoro nelle sistema stesso.

Ogni mercato locale, in quanto entità territoriale spazialmente determinata, costituisce un sistema aperto che, come tale, permette di scambiare persone, informazioni e beni, attraverso i suoi confini, senza per questo perdere la propria identità.

D'altra parte, non vi sarà mercato del lavoro se il raggruppamento delle località a cui può essere riconosciuto questo status non è contraddistinto da un adeguato livello di autocontenimento (capacità di un sistema territoriale di comprendere al proprio interno il massimo possibile delle interazioni che sussistono fra i suoi elementi componenti - località residenziali e produttive).

È possibile identificare i sistemi territoriali con differenti gradi di apertura verso l'esterno; quelli che presentano un livello di autocontenimento ritenuto sufficientemente elevato, sulla base di una soglia prestabilita, possono essere considerati mercati locali del lavoro. Alla luce delle esperienze condotte in campo nazionale ed internazionale nel corso di decenni di sperimentazioni pratiche si è determinato che un limite appropriato di autocontenimento per assegnare ad un'unità territoriale il riconoscimento di sistema locale è valutabile attorno al 75%.

E' possibile che i confini dei singoli sistemi locali del lavoro tendano ad alterarsi nel tempo, sotto l'effetto di differenti fattori (cambiamenti nelle caratteristiche della base produttiva, redistribuzione territoriale di residenze e posti di lavoro, cambiamenti nel sistema dei trasporti e delle comunicazioni), tra cui assume particolare rilevanza l'impianto complessivo delle infrastrutture.

Sarebbe auspicabile, come accade in altri Paesi europei e nord americani, che si diffondesse anche in Italia la consuetudine di condurre analisi sui fenomeni sociali ed economici di rilievo sfruttando la configurazione dei sistemi locali piuttosto che sulle suddivisioni amministrative.

L'ISTAT ha individuato 784 locali del lavoro in Italia, nel censimento 1991, internamente contigui, che esauriscono compiutamente il territorio del Paese.

Essi rappresentano un'interpretazione del reticolo degli spostamenti giornalieri per motivi di lavoro fra gli 8.100 Comuni italiani. Per la denominazione l'ISTAT, tra le varie alternative possibili, ha adottato il metodo secondo cui si assume il nome della

località centrale, cioè quella che, all'interno del sistema locale, attira il maggior numero di persone per motivi di lavoro.

La significatività statistica e geografica che contraddistingue i sistemi locali, li candida a essere utilizzati come unità d'analisi per lo studio dei fenomeni socio-economici (quali, ad esempio, i distretti industriali).

I Distretti Industriali

Il concetto di distretto industriale è introdotto dalla legge n.317 del 5 ottobre 1991, nell'ambito di una serie di interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese. Nel testo si definiscono distretti industriali le aree territoriali locali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento alla specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese e al rapporto tra la loro presenza e la popolazione residente.

La legge assegna alle regioni il compito di individuare tali aree, sentito il parere delle Unioni delle Camere di Commercio, Industria, Agricoltura ed Artigianato, sulla base di una serie di criteri successivamente fissati dal Decreto del Ministero dell'Industria Commercio ed Artigianato del 21 aprile 1993.

In particolare, tale decreto individua cinque criteri vincolanti ai fini dell'individuazione di un'area come distretto industriale, da verificarsi tutti simultaneamente:

1. la quota di addetti dell'industria sul totale delle attività economiche del territorio (*indice d'industrializzazione manifatturiera*) deve superare di almeno il 30% l'analogo indice nazionale (o quello regionale se inferiore);
2. la *densità imprenditoriale* (rapporto tra le unità manifatturiere e la popolazione residente) deve essere superiore all'analogo indice nazionale;
3. la *specializzazione produttiva* (rapporto tra il numero di addetti occupati in una determinata attività manifatturiera e il totale degli addetti dell'industria manifatturiera) deve superare l'analogo media nazionale di almeno il 30%;
4. il *peso occupazionale* locale dell'attività specializzata (numero degli occupati nel settore di specializzazione) deve superare il 30% del totale degli occupati manifatturieri dell'area;
5. l'*incidenza della Piccola Impresa* (percentuale di addetti in piccole imprese operanti nel settore di specializzazione) deve essere superiore al 50% del totale degli addetti del settore stesso.

La rigida schematizzazione proposta è stata oggetto di critiche, in quanto risultava difficile in molte realtà regionali trovare aree che avessero tutti i requisiti indicati. In alcuni casi un singolo indicatore impediva la rilevazione di significativi fenomeni di aggregazione.

Alla luce di queste considerazioni, il concetto di distretto industriale è stato oggetto di una revisione con la Legge n.140 del 11 maggio 1999. La definizione di distretto industriale viene riferita al più ampio concetto di sistema produttivo locale, contesto produttivo omogeneo caratterizzato da una elevata concentrazione di imprese,

prevalentemente di piccole e medie dimensioni e da una peculiare organizzazione interna.

La nuova definizione lascia una maggiore libertà alle regioni nella individuazione delle aree distrettuali. La regione Lombardia, ad esempio, in base ai parametri fissati nel 1993, aveva identificato 21 distretti, numero che si è poi ridotto a 16 nel 2001, grazie all'introduzione di nuovi criteri basati sull'aggregazione di comuni limitrofi aventi particolari tassi di industrializzazione di specializzazione.

Parallelamente alle determinazioni delle regioni, alcune ricerche si sono proposte l'individuazione di distretti produttivi in base a criteri specificamente elaborati. A differenza di quanto accade per i distretti proposti dalle regioni, tali studi possono pervenire alla definizione di distretti "interregionali", che possono estendersi sul territorio di due o più regioni.

Nel 1992 L'Istituto Guglielmo Tagliacarne ed il Censis hanno censito 187 "aree di concentrazione di impresa minore", con specializzazioni produttive a livello provinciale o sub-provinciale, senza riferimenti quantitativi della presenza di piccole imprese o di imprenditorialità diffusa sul territorio. Tale definizione comprende, quindi, anche i cosiddetti "poli di sviluppo trainati da grandi imprese", che non manifestano le sinergie fra le diverse imprese e con il territorio, tipiche dei distretti industriali.

Il CERIS, istituto di ricerca economico-sociale, ha costruito una mappa con l'obiettivo di individuare i distretti "reali", partendo dai 199 Sistemi Locali del Lavoro aventi un ruolo significativo nelle economie locali, eliminando i poli di grandi imprese e aggiungendo i distretti citati in letteratura e quelli individuati dalle Regioni ai sensi della legge n. 317. Dalle aree così ottenute sono stati eliminati i distretti di cui non si disponeva di alcun dato strutturale o che, nonostante un riconoscimento "ufficiale", non presentavano riferimenti con la realtà locale, pervenendo infine all'individuazione di circa 90 aree.

L'Atlante della Competitività delle Province si basa sull'approccio proposto dall'Istat, che ha individuato 199 distretti, estratti dai Sistemi Locali del Lavoro sulla base della concentrazione manifatturiera, della concentrazione degli addetti nelle imprese di piccola e media dimensione e della specializzazione settoriale.

Gli indicatori forniti per ogni SLL e per i distretti industriali sono:

POPOLAZIONE
<i>Indicatore</i>
Numero di comuni
Superficie territoriale (in kmq)
Popolazione Totale
- di cui Maschi
- di cui Femmine
Densità abitativa
Numero di famiglie
Numero medio di componenti per famiglia
Indice di dipendenza strutturale
Indice di dipendenza strutturale giovanile
Indice di dipendenza strutturale degli anziani
Indice di vecchiaia
Indice di struttura
Indice di ricambio

TESSUTO IMPRENDITORIALE (Numero di unità locali)
<i>Indicatore</i>
A Agricoltura, caccia e silvicoltura
B Pesca,piscicoltura e servizi connessi
C Estrazione di minerali
D Attivita' manifatturiere
E Prod.e distrib.energ.elettr.,gas e acqua
F Costruzioni
G Comm.ingr.e dett.-rip.beni pers.e per la casa
H Alberghi e ristoranti
I Trasporti,magazzinaggio e comunicaz.
J Intermediaz.monetaria e finanziaria
K Attiv.immob.,noleggio,informat.,ricerca
L Pubbl.amm.e difesa;assic.sociale obbligatoria
M Istruzione
N Sanita' e altri servizi sociali
O Altri servizi pubblici,sociali e personali
P Serv.domestici presso famiglie e conv.
X Imprese non classificate

OCCUPAZIONE
<i>Indicatore</i>
Popolazione con meno di 15 anni di età
Occupati
Persone in cerca di occupazione
Totale forze di lavoro (Occupati + Persone in cerca di occupazione)
Non Forze di lavoro
Popolazione con più di 15 anni
Popolazione totale
Tasso di attività
Tasso di occupazione
Tasso di disoccupazione

Ricerca del Comitato Piccola Industria

Il Comitato Nazionale di Piccola Industria con la collaborazione del Centro Studi di Confindustria e della Doxa, ha svolto nel 2001 un'indagine sulle condizioni delle piccole e medie imprese (P.M.I.) al fine di verificare direttamente la percezione che gli imprenditori hanno riguardo alle problematiche del settore, i fattori che ne ostacolano l'evoluzione fisiologica e le condizioni che occorre garantire affinché tali imprese riescano a mantenere la vitalità mostrata fino ad ora e possano, anzi, rafforzare il loro grado di competitività sui mercati nazionali e internazionali.

La ricerca è stata sviluppata attraverso due livelli di indagine. In primo luogo è stata condotta dalla Doxa una rilevazione statistica che ha riguardato un ampio campione stratificato di piccole e medie imprese italiane.

Nella seconda fase è stato inviato un questionario a circa 500 imprese associate alle organizzazioni territoriali di Confindustria e sono stati organizzati degli incontri-dibattito con gli imprenditori, in diverse città italiane

In questa sede interessa evidenziare quali sono i principali fattori di difficoltà emersi dall'indagine legati alla pianificazione del territorio.

I fattori di natura interna che ostacolano la crescita della piccola impresa possono essere ricondotti a tre problemi fondamentali, secondo la maggioranza degli imprenditori (Tabella 2):

- a) la mancanza delle risorse umane necessarie per svolgere le attività creatrici di valore;
- b) una cultura d'impresa spesso eccessivamente focalizzata sui soli aspetti produttivi, e non sempre adeguata a cogliere in maniera efficace gli stimoli provenienti dall'esterno;
- c) la difficoltà a disporre della capacità finanziaria per sostenere in modo adeguato la crescita;

Le risposte fornite al questionario evidenziano questi aspetti

	% indicazioni come fattore più grave	% indicazioni come fattore rilevante
Difficoltà dell'impresa a reperire tecnici ed operai specializzati	41,5	63,7
Difficoltà di reperimento delle risorse finanziarie	13,9	40,6
Incapacità di sviluppare visione strategica e trovare impulsi allo sviluppo	11,5	37,4
Difficoltà di penetrazione nei mercati	10,6	41,9
Dimensione dell'impresa complessivamente troppo piccola	7,1	35,3
Difficoltà dell'impresa a reperire manager adeguati	4,1	28,4
<i>Altro</i>	11,4	

Tabella 2 - Fattori interni che limitano la competitività delle PMI - Fonte: Doxa, 2001

I fattori di natura esterna che ostacolano la crescita della piccola impresa sono considerati dagli imprenditori la ragione fondamentale delle difficoltà di sviluppo e della perdita di competitività delle loro aziende.

Come si evince dalla tabella 3 le questioni “ambientali” ritenute di massima gravità dalle piccole imprese sono quattro:

- a) la pressione fiscale
- b) la non adeguatezza dell’offerta di lavoro;
- c) l’assetto normativo e il funzionamento dell’apparato amministrativo;
- d) il patrimonio infrastrutturale e le scarse opportunità di sviluppo offerte dal territorio.

	% indicazioni come fattore più grave	% indicazioni come fattore rilevante
Eccessiva pressione fiscale	34,2	90,3
Scarsa flessibilità del lavoro e costo eccessivo rispetto alla concorrenza internazionale	16,8	60,3
Inefficienza burocrazia	14,2	74,8
Inefficienza dei servizi e delle infrastrutture pubbliche	7,6	57,1
Scarse opportunità di sviluppo offerte dal territorio di appartenenza	5,7	43,0
Pressione competitiva delle aziende sommerse	5,2	37,4
<i>Altro</i>	16,3	76,9

Tabella 3 - Fattori esterni che limitano la competitività delle PMI - Fonte: Doxa, 2001

Le problematiche emerse in questa ricerca trovano riscontro in un’altra indagine, svolta dal comune di Melfi, che per il rilancio del proprio territorio ha deciso di adottare le logiche del marketing, orientate al mercato ed alla soddisfazione dei bisogni di chi ha interesse a vivere ed operare in un determinato territorio.

Nell’ambito del progetto “Melfi 2000”, è stato seguito un approccio che, partendo dall’analisi delle esigenze dei “clienti” potenziali, cerca di individuare in via preliminare quali siano i criteri di *site selection* nelle decisioni di localizzazione delle imprese.

Dall’indagine, svolta con la consulenza della società “Valdani -Vicari e associati”, è risultato che i principali indicatori utilizzati nelle scelte di localizzazione sono:

- la popolazione attiva;
- il tasso di disoccupazione;
- il livello di scolarità;
- il livello di criminalità;
- la stabilità economica e monetaria della Nazione;
- il supporto in termini di ricerca e sviluppo;
- la tipologia dei contratti di lavoro disponibili;

- il costo del lavoro;
- il tasso di sindacalizzazione ed assenteismo;
- la produttività pro-capite;
- il costo elettricità-gas;
- le problematiche di inquinamento ambientale;
- le pressioni/agevolazioni fiscali;
- la presenza di network bancari;
- la presenza di poli produttivi;
- la presenza di One Stop Shop
- la presenza di società di servizi;
- la disponibilità di acqua.

Ricerca sui fattori di localizzazione delle multinazionali

Nel marzo 2002 sono stati pubblicati i risultati di una ricerca (condotta a cura di R&P - Politecnico di Milano su incarico della Commissione Politica Economica del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) il cui obiettivo era di individuare i fattori che maggiormente influenzano le imprese multinazionali nella scelta del paese o dell'area territoriale in cui avviare nuove iniziative imprenditoriali.

Sono state studiate le caratteristiche di 16 imprese multinazionali anche attraverso interviste ai manager ai quali è affidata la responsabilità delle scelte strategiche di allocazione delle risorse su base mondiale o quantomeno regionale (Europa e area del Mediterraneo).

Le interviste sono state effettuate presso le sedi centrali delle imprese multinazionali, in quanto ai dirigenti delle filiale italiane spesso mancano gli elementi comparativi con altre possibili localizzazioni a livello europeo e mondiale.

Il campione di imprese multinazionali scelto è costituito da:

- quattro imprese multinazionali che hanno attività (industriali/produttive) consolidate da tempo in Italia (Alcatel, Bertelsmann, Electrolux, Klopman);
- una impresa multinazionale da tempo presente in Italia, ma che ha recentemente effettuato consistenti disinvestimenti (Ericsson);
- una impresa multinazionale ha in Italia la propria sede centrale europea (Roland Europe);
- quattro imprese multinazionali presenti da poco in Italia con attività commerciale e di distribuzione (FNAC, Media-Saturn, TMW), o produttiva (Reckitt Benckiser);
- due imprese multinazionali presenti in Italia soltanto con attività commerciali e di distribuzione (Atlas Copco, Caterpillar);
- due imprese multinazionali che mantengono in Italia soltanto attività marginali (Mitsui) o una presenza soltanto indiretta (Investor);
- due imprese multinazionali attualmente non direttamente presenti Italia (Reynolds Industries, Casino).

La lista dei fattori di attrattività per la localizzazione presi in considerazione nell'indagine di R&P comprendeva i seguenti elementi:

- risorse umane (qualità, produttività e costo del personale, modelli evoluti di funzionamento del mercato del lavoro - flessibilità numerica e funzionale, qualificazione e up-grading delle competenze, ecc.);
- potenziale di mercato (vicinanza, facilità e costi di accesso al maggior numero di mercati rilevanti);
- infrastrutture di trasporto e public utilities (telecomunicazioni, siti, acqua, gas, energia);
- sistemi di incentivi e regimi fiscali;
- ambiente economico (servizi alle imprese, credito, reti di fornitori, centri di ricerca e università);
- potenziale locale di sviluppo economico (PIL pro-capite, mercato del lavoro e disoccupazione, ecc.);
- efficienza e grado di concorrenzialità dei mercati (barriere all'entrata, processi di liberalizzazione e di privatizzazione, ecc.);
- pubblica amministrazione (qualità dei servizi, iter procedurali, semplicità e certezza del quadro normativo);
- qualità della vita (sicurezza personale e d'impresa, educazione e cultura, servizi sociali, leisure time, ambiente e inquinamento, apertura internazionale).

Le principali indicazioni raccolte sono presentate nella Tabella 4, in cui sono riportate nella colonna "in positivo" le imprese che hanno dichiarato di aver ritenuto la presenza del corrispondente fattore importante per la decisione localizzativa in Italia e nella colonna "in negativo" le imprese che hanno lamentato insoddisfazione per l'assenza del corrispondente fattore in Italia.

<i>Fattori di attrazione dell'impresa Italia</i>	<i>in positivo</i>	<i>in negativo</i>
Risorse umane	Atlas Copco, Klopman, Electrolux, Roland	Media-Saturn, Reynolds Industries, TMW
– qualità e skill		
– produttività e costo		Media-Saturn, Reynolds Industries
– flessibilità		Media-Saturn, Mitsui
– sindacalizzazione		Electrolux, Reynolds, TMW, Reckitt-Benckiser
– organizzazione e cultura produttiva	Reckitt-Benckiser	
Potenziale di mercato	Atlas Copco, Alcatel, FNAC, Media-Saturn, Casino	
Potenziale locale di sviluppo economico		
– mercato del lavoro e disponibilità	TMW, Investor, Reynolds Industries	
– criminalità e abusivismo		Reynolds Industries, TMW
Infrastrutture e public utilities	Atlas Copco, Investor	Mitsui, TMW, Casino
Sistemi di incentivi e regimi fiscali		Roland, TMW
Legislazione del lavoro		Caterpillar, Reynolds, Reckitt-Benckiser, Roland
Pubblica Amministrazione e burocrazia		
Ambiente economico		FNAC, Media-Saturn, Roland, TMW
– rete distributiva	Atlas Copco, Electrolux, Reckitt-Benckiser	
– rete di fornitori	Roland	
– capacità produttiva	Alcatel, Electrolux	
– presenza di altre IMN	Mitsui	
– atmosfera imprenditoriale	Investor, Klopman, Roland	
– disponibilità siti localizzativi		Media-Saturn
Stabilità politica	Atlas Copco, Electrolux, Media-Saturn	Reynolds Industries
Prossimità culturale	FNAC	Caterpillar
Presenza di enti di marketing territoriale	Media-Saturn	Reynolds Industries

Tabella 4 – Indicazioni sui fattori di attrazione espresse dalle aziende (R&P – Politecnico di Milano, 2002)

Emergono le seguenti considerazioni:

- le imprese da più tempo presenti in Italia hanno sottolineato tra i fattori più rilevanti il favorevole rapporto tra costo e qualità della manodopera, e la presenza di una già consolidata rete di fornitori e distributori, oltre ad una favorevole atmosfera industriale ed imprenditoriale;
- la maggior parte delle imprese multinazionali, soprattutto quelle operanti nei settori della grande distribuzione, segnalano il potenziale di mercato quale principale fattore di attrattività del nostro Paese, lamentando nel contempo, la scarsa dotazione infrastrutturale, le discutibili competenze della manodopera e la lentezza/grado di complessità dell'apparato burocratico;
- soltanto due delle imprese intervistate hanno mostrato consapevolezza relativamente all'esistenza nel nostro paese di enti e strutture preposte all'agevolazione dell'insediamento;
- le imprese multinazionali provenienti dai paesi culturalmente più lontani sembrano apprezzare maggiormente la qualità.

Si osserva, infine, che le imprese operanti nel settore scientifico-tecnologico presentano delle specificità nelle scelte localizzative, rispetto al settore manifatturiero.

Per attrarre questo tipo di investimenti, un territorio deve avere una capacità locale di produzione di conoscenza sia scientifica che tecnologica. Bisogna disporre di percorsi formativi adeguati e di personale qualificato. Una leva attrattiva in tal senso può, dunque, essere la presenza di università, laboratori e centri di ricerca, ma anche di scuole di formazione professionale.

Accanto a questi aspetti strettamente connessi alla produzione, è richiesta la presenza di un "ambiente" adatto, che sappia garantire un alto livello di qualità della vita e sia in grado di connettere la ricerca alle altre vocazioni del territorio, sia economiche che culturali e sociali, attraverso un tessuto di servizi formativi ed alla persona (M. Paoli, 2000).

PARTE III

MISSION E STRUMENTI DI GOVERNO DEL TERRITORIO

CAPITOLO 6

LINEE GUIDA PER LA SCELTA DELLE ATTREZZATURE NEI PIANI URBANISTICI

Obiettivo del capitolo, è la formulazione di un sistema di supporto alle decisioni che permetta di valutare in che modo la presenza e la previsione della attrezzature di interesse generale influenzino la competitività del territorio.

La procedura elaborata intende fornire uno strumento di supporto al decisore che gli consenta di discriminare, tra diverse opzioni possibili, quelle più convenienti in termini di attrattività per gli stakeholders esterni di riferimento (siano essi imprese, nuovi residenti, turisti, ecc.) e, contemporaneamente, considerando nel sistema di valutazione la variabile “qualità della vita”, di soddisfazione degli stakeholders interni (i residenti).

6.1. FORMULAZIONE DI UNA PROCEDURA GENERALE PER LA SCELTA DEGLI ATTRATTORI

Per inquadrare correttamente il tema di questo lavoro, ossia la costruzione di un sistema di supporto alle decisioni finalizzato alla scelta delle attrezzature da prevedere sul territorio, è opportuno descrivere in sintesi i passaggi preliminari necessari.

La procedura proposta si colloca infatti nella struttura di un più vasto processo di pianificazione che integra in sé, secondo un rapporto di complementarità, le procedure dell’analisi e quelle del marketing territoriale. Di tale processo di pianificazione si propone una propria sintesi schematica, evidenziandone le fasi fondamentali senza entrare nel dettaglio delle metodologie e degli indicatori che sarebbe possibile utilizzare per i vari steps.

I passi fondamentali da affrontare nelle scelte generali di sviluppo del territorio di possono sintetizzare in:

- analisi del territorio;
- mappatura geo-politica e sociale;
- definizione delle strategie;
- verifica punti di forza e debolezza;
- definizione dei settori di intervento
- valutazione complessiva degli scenari di piano e scelta delle azioni di pianificazione
- verifica e feed-back.

È possibile scomporre ulteriormente tale procedimento in più fasi successive, allo scopo di riconoscere ed analizzare in particolare gli aspetti problematici e specifici della scelta, individuando un ventaglio di scenari possibili.

Analisi del territorio

Contesto economico

- Ricostruzione dell'evoluzione economica del territorio e del sistema delle risorse disponibili nel corso dell'evoluzione;
- identificazione delle attività portanti del sistema attuale;
- individuazione del comprensorio di riferimento (contesto economico), in cui è inserito il sistema oggetto di analisi;
- identificazione del ruolo svolto dal sistema analizzato (dal punto di vista economico) rispetto al comprensorio di riferimento;
- identificazione del ruolo svolto dal sistema analizzato rispetto ad un contesto di livello "macro";
- identificazione delle risorse economiche disponibili.

Contesto dell'ambiente fisico

- Analisi dell'ambiente fisico attuale;
- analisi dell'accessibilità;
- identificazione delle risorse dell'ambiente fisico disponibili;
- definizione delle evoluzioni possibili (vocazioni) o più plausibili in base alle analisi svolte.

Contesto sociale

- Ricostruzione dell'evoluzione della struttura demografica del territorio;
- analisi dei comportamenti sociali (abitudini lavorative e scolastiche, attività svolte nel tempo libero, preferenze nella scelta del luogo di residenza, ecc.);
- identificazione del comprensorio di riferimento (contesto sociale), in cui è inserito il sistema oggetto di analisi;
- identificazione del ruolo svolto dal sistema analizzato (dal punto di vista sociale) rispetto al comprensorio di riferimento;
- identificazione delle risorse umane disponibili.

Definizione degli attrattori territoriali

- Identificazione di tutte le attrezzature che possono definirsi di interesse generale;
- identificazione degli elementi del territorio con alto potenziale di attrazione;
- definizione delle potenzialità del territorio rispetto alle possibili *mission* identificabili;
- definizione dei settori di attività prevalenti per ogni ruolo individuato.

Valutazione degli attrattori

- Costruzione, per ogni ruolo o *mission* identificata, di altrettante scale gerarchiche, in cui gli attrattori sono valutati in funzione dell'importanza che rivestono rispetto alla competitività in quel settore;
- costruzione di una scala gerarchica dell'importanza degli attrattori rispetto all'obiettivo di aumentare la qualità della vita;
- valutazione complessiva del "peso" dei singoli attrattori rispetto ai due fattori precedenti;
- valutazione rispetto alla fattibilità delle singole attrezzature.

Mappatura geopolitica e sociale

- Mappatura ed ascolto realtà economica e sociale a livello macro, con particolare attenzione ai mutamenti in atto e previsti per il futuro (per esempio nelle strutture produttive, delle abitudini lavorative, nei modi di trascorrere il tempo libero, ecc.);
- individuazione degli attori presenti sul territorio e dei relativi interessi, attraverso l'ascolto delle loro istanze;
- analisi dei bisogni.

Definizione delle strategie

- Definizione e gerarchizzazione degli obiettivi e delle priorità strategiche espressi dall'amministrazione locale;
- ricognizione dell'offerta del territorio oggetto dell'intervento rispetto alle attrezzature di interesse generale, valutandone la presenza, il livello di dotazione ed il livello di utilizzazione (consistenza, fruibilità e accessibilità);
- ricognizione delle scelte di marketing territoriale strategico sia per i clienti interni che per gli esterni;
- definizione delle priorità in funzione dei settori da sviluppare ex-novo e di quelli da consolidare;
- identificazione dei fattori territoriali e/o ambientali che possono condizionare in positivo o in negativo la scelta delle attrezzature;
- scelta del set di attrezzature;
- definizione degli scenari possibili dal confronto tra i risultati delle operazioni precedenti.

Verifica punti di forza e debolezza

Per ogni scenario:

- valutazione della soddisfazione dei diversi attori presenti;
- valutazione economica e finanziaria degli interventi previsti;
- valutazione dell'impatto ambientale degli interventi previsti;
- verifica posizionamento relativo rispetto agli altri territori (benchmarking);
- individuazione fattori critici.

Scelta degli attrattori

- Valutazione multicriterio degli scenari;
- scelta dello scenario definitivo di progetto e delle azioni da intraprendere.

Verifica e feed-back

- Realizzazione di strutture dedicate alla verifica dello stato di attuazione degli interventi;
- definizione di eventuali correttivi alle scelte adottate rispetto alle problematiche di attuazione emerse.

FASE	OBIETTIVO	ATTIVITA'
1	Analisi del territorio	<p>Contesto economico</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ricostruzione dell'evoluzione economica del territorio e del sistema di risorse disponibili nel corso dell'evoluzione; - Identificazione delle attività portanti del sistema attuale - Identificazione del comprensorio di riferimento dal punto di vista delle attività economiche - Identificazione del ruolo economico svolto dal territorio rispetto a tale comprensorio - Identificazione del ruolo svolto dal territorio rispetto ad un contesto di livello "macro" - Individuazione delle risorse economiche disponibili <p>Contesto dell'ambiente fisico</p> <ul style="list-style-type: none"> - Analisi dell'ambiente fisico attuale - Analisi dell'accessibilità - Identificazione delle risorse dell'ambiente fisico disponibili <p>Contesto sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ricostruzione dell'evoluzione della struttura demografica del territorio - Analisi dei comportamenti sociali (abitudini lavorative e scolastiche, attività svolte nel tempo libero, preferenze nella scelta del luogo di residenza, ecc) - Identificazione del comprensorio di riferimento dal punto di vista delle attività sociali - Identificazione del ruolo sociale svolto dal territorio rispetto a tale comprensorio - Individuazione delle risorse umane disponibili
2	Definizione degli attrattori territoriali	<ul style="list-style-type: none"> - Identificazione di tutte le attrezzature di interesse generale - Identificazione degli elementi del territorio con alto potenziale di attrazione - Identificazione delle potenzialità del territorio (matrice 1) rispetto alle possibili "mission" - Definizione dei settori di attività per ogni ruolo individuato
3	Valutazione degli attrattori	<ul style="list-style-type: none"> - Costruzione di una matrice attrattori/mission (matrice 2) - Costruzione di una matrice attrattori/qualità della vita (matrice 3) - Valutazione complessiva del "peso" dei singoli attrattori rispetto ai due fattori precedenti (matrice 4) - Valutazione rispetto alla fattibilità delle singole attrezzature
4	Mappatura geopolitica e sociale	<ul style="list-style-type: none"> - Mappatura della realtà economica e sociale a livello macro - Identificazione attori, ruoli e interessi - Analisi dei bisogni
5	Definizione delle strategie	<ul style="list-style-type: none"> - Definizione e gerarchizzazione delle priorità strategiche dell'amministrazione locale - Ricognizione dell'offerta del territorio oggetto dell'intervento rispetto alle attrezzature di interesse generale (matrice 5), (matrice 6) - Ricognizione delle scelte di marketing territoriale strategico sia per i clienti interni che per gli esterni - Definizione delle priorità in funzione dei settori da sviluppare ex-novo e di quelli da consolidare - Identificazione dei fattori ambientali, territoriali o economici che possono condizionare la scelta delle attrezzature - Scelta del set di attrezzature - Definizione degli scenari possibili in base al confronto tra i risultati delle operazioni precedenti (matrice 7)
6	Verifica dei punti di forza e di debolezza	<p>Per ogni scenario delineato</p> <ul style="list-style-type: none"> - Valutazione della soddisfazione dei clienti esterni ed interni - Valutazione economica e finanziaria degli interventi previsti - Valutazione dell'impatto ambientale degli interventi previsti - Verifica del posizionamento relativo rispetto agli altri territori (benchmarking) - Individuazione dei fattori critici
7	Scelta degli attrattori	<ul style="list-style-type: none"> - Valutazione multicriterio degli scenari - Scelta dello scenario definitivo e delle azioni da intraprendere
8	Verifica e feed-back	<ul style="list-style-type: none"> - Realizzazione di strutture dedicate alla verifica dello stato di attuazione degli interventi - Definizione di eventuali correttivi alle scelte adottate rispetto alle problematiche di attuazione emerse

Tabella 1 – La procedura

6.2. IL SISTEMA DI SUPPORTO ALLE DECISIONI PROPOSTO PER LA VALUTAZIONE DEGLI ATTRATTORI TERRITORIALI

È opportuno soffermarsi su alcuni punti particolari del modello proposto (schematizzato nella Tabella 1).

Nella **prima fase** nell'ambito dell'analisi del territorio, si affrontano due aspetti fondamentali della pianificazione territoriale: i criteri di definizione del comprensorio di riferimento ed il concetto di accessibilità.

Sia nella definizione del contesto economico che in quella del contesto sociale è prevista l'identificazione del comprensorio di riferimento e del ruolo svolto dal territorio oggetto di analisi nell'ambito del comprensorio stesso.

Non sempre e non necessariamente, infatti, il comprensorio economico di un centro urbano coincide con quello sociale.

La pianificazione delle attrezzature di interesse generale prevede innanzitutto l'individuazione dell'area territoriale sulla quale si eserciterà la forza di attrazione.

Secondo la manualistica corrente, ogni attrezzatura è caratterizzata da un raggio di influenza (che racchiude un'area di influenza) e da un bacino effettivo di utenza che, insieme ad una sommaria analisi della domanda, danno una prima risposta sulla parte di popolazione che graviterà sul servizio ed in funzione della quale si effettuerà il dimensionamento degli spazi da destinare allo svolgimento del servizio stesso.

In questo procedimento è però necessario operare in funzione della posizione occupata dal comune rispetto ad una scala gerarchica costruita sul territorio, che ripartisce le funzioni urbane superiori tra le diverse località.

Sono numerosi gli autori che si sono esercitati finora nell'opera di definire modelli teorici o criteri operativi in base ai quali costruire la gerarchia dei centri urbani e le relative funzioni.

Il tema è particolarmente rilevante, in quanto la delocalizzazione di alcune attività superiori dai centri urbani principali a zone periferiche di un territorio mira a costruire la cosiddetta "città policentrica" o "città a rete", sulla quale il dibattito è ancora in corso ed è possibile attingere ad una vasta bibliografia.

Ci si chiede, quindi, quali sono le relazioni che intercorrono tra i diversi centri di un territorio e quali saranno le loro evoluzioni in seguito alle scelte di pianificazione, al fine di delimitare il sistema territoriale all'interno del quale si risolvono la maggior parte dei rapporti - economici, sociali e culturali - della popolazione.

In tal modo è possibile calibrare le scelte localizzative per le diverse attività e funzioni urbane, tra le quali ovviamente sono inclusi anche i servizi e quindi le attrezzature collettive.

Uno degli elementi dello studio della localizzazione e della distribuzione delle attività sul territorio (tra gli autori italiani che si occupano di modelli territoriali si possono

indicare Cristoforo S. Bertuglia, Enzo Scandurra, Roberto Camagni) è il problema della delimitazione dei sistemi territoriali.

Anche sulla delimitazione dei sistemi urbani e territoriali esiste una ampia bibliografia, e gli schemi interpretativi, sia di tipo qualitativo che quantitativo, sono i più diversi.

Tra i metodi quantitativi più ricorrenti si trovano quelli basati sul numero di spostamenti tra luogo di residenza e luogo di lavoro, utilizzati, ad esempio, per il tentativo di definizione dell'area metropolitana di Torino.

L'incertezza e la difficoltà che studiosi e tecnici hanno nell'identificare i sistemi territoriali sono alla base delle interminabili discussioni sulla delimitazione delle aree metropolitane, che a tutt'oggi, come emerge chiaramente dai rapporti redatti dall'Istituto Nazionale di Urbanistica e pubblicati sulla rivista *Urbanistica Informazioni*, la legge ha definito principalmente in base a criteri di colore politico e di rapporti tra le diverse amministrazioni.

Operare una scelta delle attrezzature secondo i metodi della pianificazione classica comporta alcuni limiti, tra i quali:

- la difficoltà nell'individuare l'effettivo territorio di influenza (che non risulta dalla semplice applicazione del raggio di influenza), quindi la popolazione che graviterà realmente sull'attrezzatura;
- la definizione della scelta esclusivamente in base alle carenze dell'offerta attuale, valutata con riferimento allo standard minimo, rispetto alle previsioni dell'utenza futura;
- la distribuzione sul territorio improntata, nella migliore delle ipotesi, ai soli criteri di ottimizzazione dei tempi di accesso e dei costi (obiettivo di alcune attuali procedure di pianificazione);
- la mancanza di considerazione verso alcuni fattori determinanti nelle valutazioni di preferenza effettuate dall'utente, come ad esempio la presenza di una "concentrazione" di attrezzature appartenenti ad uno stesso settore (ad esempio quelle per il tempo libero o la cultura).

In un processo di pianificazione che utilizza le tecniche del marketing territoriale si può invece operare la scelta in modo radicalmente diverso.

Le attrezzature si scelgono nell'ottica di aumentare la competitività del territorio nel suo complesso, cercando sinergie non solo tra attori diversi, ma anche tra aree a vocazione differente. E questo, come si vedrà, non comporterà l'abbandono delle attrezzature classiche, molte delle quali risulteranno a pieno titolo funzionali rispetto all'obiettivo che ci si pone.

Il problema della definizione del comprensorio, quindi, va posto termini diversi rispetto alla pratica tradizionale e con nuovi riferimenti spaziali, sia in ragione delle nuove tipologie di attrezzature di interesse generale da considerare, sia nell'ottica del ruolo assunto dalle attrezzature nella competitività dei territori.

Quale comprensorio si può definire come area di gravitazione per un centro di ricerca sull'uso delle nanotecnologie in campo medico? Sicuramente potremmo identificare tutto il pianeta. E un sistema di attrezzature per la residenza e per l'assistenza degli anziani, in un'ottica di competitività dell'intero sistema territoriale, può estendere il proprio bacino di utenza ad un livello sovracomunale (ed in alcuni casi, come recenti ricerche hanno evidenziato, anche sopranazionale, in modo particolare se completati da un elevato livello di vivibilità urbana).

Queste semplici osservazioni permettono di concludere che, nel sistema socio-economico attualmente dominante, non è possibile o non ha molto senso cercare la localizzazione dei potenziali utilizzatori, ma può solo essere identificato un eventuale *target* di utenza diffuso.

Pertanto, la procedura di analisi che si vuole proporre impone di considerare contemporaneamente più ambiti spaziali di riferimento, differenti anche per ciascuna attrezzatura, i quali devono essere identificati sia rispetto ai criteri di utilizzazione ottimale da parte dell'utenza "locale" (comunale e comprensoriale), sia rispetto ai criteri di promozione all'esterno (livello regionale, nazionale o internazionale) delle opportunità offerte dal territorio.

Rispetto al primo problema, è comunque necessario trovare un riferimento, per quanto impreciso e non esaustivo. Pertanto, nel capitolo successivo, si propone un esempio di definizione del comprensorio basata sull'inviluppo dei raggi di influenza delle singole attrezzature e sullo studio dell'Istat sui sistemi locali del lavoro, ossia quei sistemi territoriali all'interno dei quali si risolvono il 75% degli spostamenti sistematici giornalieri.

Tuttavia si ribadisce che la ricerca urbanistica non è ancora riuscita ad individuare un modello generale per la definizione dei comprensori e che qualsiasi analisi sistemica non può prescindere dall'osservazione "in loco" dei fenomeni.

Anche il problema dell'accessibilità non può essere trattato esclusivamente secondo l'approccio classico.

Il concetto di accessibilità, nell'ambito dello studio dei sistemi territoriali, rappresenta uno strumento analitico che consente di esprimere il grado di connessione di un punto rispetto all'ambiente circostante, legando il sistema delle attività con quello dei trasporti.

In letteratura si ritrovano diverse definizioni di accessibilità, che pongono tutte l'accento sulla facilità o potenzialità di fruizione di un dato bene o servizio. Tra le queste si ritiene utile citare le seguenti:

- "L'accessibilità può essere definita come il potenziale delle opportunità nella interazione" (Hansen, 1959);
- "L'accessibilità è la caratteristica, o il vantaggio, insito in una località in relazione al superamento degli ostacoli dovuti alla separazione spaziale delle attività" (Ingram, 1971);

- “L’accessibilità denota la facilità con cui ciascuna attività territoriale può essere raggiunta da una località separata spazialmente usando un dato sistema di trasporto” (Dalvi e Martin, 1976);
- “L’accessibilità denota la facilità con cui ogni attività può essere raggiunta” (Burns, 1979);
- “Il concetto di accessibilità associa un apprezzamento sia della qualità delle condizioni di trasporto sia del potenziale soddisfacimento delle destinazioni con riferimento ad un dato bisogno” (Koenig, 1980);
- “L’accessibilità è una entità astratta che appartiene alla rara intersezione tra due sistemi: quello dei trasporti e quello delle attività, movimento e spazio” (Martinez, 1995);
- “L’accessibilità di una zona può essere *attiva*, nel qual caso misura la facilità con cui i soggetti (famiglie ed imprese) che si trovano in quella zona, possono raggiungere le diverse funzioni presenti nei diversi punti del territorio, oppure *passiva*, nel qual caso misura la facilità con cui le funzioni produttive, commerciali, sociali presenti in una zona, possono essere raggiunte da utenti localizzati in punti diversi del territorio” (Cascetta, 1998).

In generale l’accessibilità è costituita da due funzioni: una che rappresenta le attività o le opportunità da raggiungere, ed un’altra che rappresenta l’impedenza, in termini di tempo o distanza e costo monetario (la somma dei due fattori tempo e costo monetario, opportunamente pesati con coefficienti che ne armonizzano le unità di misura, definisce il cosiddetto costo generalizzato di trasporto).

Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio la formulazione matematica di tali funzioni, che viene utilizzata correntemente nella costruzione del sistema di offerta nelle simulazioni di funzionamento delle reti di trasporto; emerge però con chiarezza che l’accessibilità è uno dei fattori fondamentali sia per le scelte localizzative di lungo periodo operate da famiglie ed imprese, sia nelle scelte di spostamento quotidiane o di breve periodo.

Essere “facilmente” accessibile rappresenta, dunque, un elemento importante per l’attrattività di un territorio, e le infrastrutture che migliorano questo fattore sono sicuramente da annoverare tra gli elementi che ne aumentano la competitività.

Strade, stazioni ferroviarie, porti ed aeroporti, non solo vanno “arruolati” tra gli elementi attrattori, ma rappresentano anche una condizione necessaria affinché le potenzialità degli altri attrattori” non rimangano tali.

Tuttavia oggi l’accessibilità non può essere riferita esclusivamente alla facilità di spostamento delle persone o delle merci, bensì anche alla possibilità di accedere e scambiare dati, servizi ed informazioni. E’ sempre possibile sostenere che si tratti di una relazione tra sistema dei trasporti e territorio, a patto di intendere come oggetto del “trasporto” non solo persone o beni materiali ma anche quelli immateriali.

Questo aspetto sta assumendo un ruolo sempre più importante in tutte le attività della vita quotidiana, soprattutto nei paesi già sviluppati tecnologicamente, e quindi la disponibilità di infrastrutture idonee al trasferimento veloce di dati può essere annoverata tra gli altri elementi “attrattori” di un territorio, anche se il “peso” in un processo di decisione localizzativa risulta ancora (ma forse per poco) inferiore rispetto a quello delle infrastrutture classiche.

Tale affermazione prende spunto da alcune ricerche che hanno evidenziato la tendenza, in particolare per le imprese ad alto livello di tecnologia, ad attribuire una grande importanza alle reti di trasmissione dati rispetto alle reti di trasporto tradizionali.

Sicuramente questo processo è in continua evoluzione ed espansione, ed interesserà quasi tutti i settori di attività.

Con la diffusione della rete telematica sarà possibile la riduzione della necessità di spostamento per molte delle operazioni che, ad oggi, richiedono una presenza fisica quotidiana. A ciò seguirà una domanda sempre maggiore di servizi di comunicazione ad alta velocità ed anche le scelte localizzative di imprese tradizionali o delle famiglie saranno influenzate dalla presenza o meno di tali infrastrutture.

Tutto ciò non implica che non serviranno più strade, porti ed aeroporti, ma sicuramente il loro ruolo verrà ad essere ridefinito, sebbene oggi non se ne riescano a comprendere le modalità.

Nella **seconda fase** della procedura vengono definiti gli attrattori territoriali.

La definizione degli elementi funzionali alla “attrattività” di un territorio, siano essi attrezzature a servizio di famiglie o di imprese, o elementi del paesaggio naturale emerge in modo evidente dal percorso seguito in questo lavoro.

Si è evidenziato che alcune attrezzature di interesse generale, che in prima istanza seguono un iter di pianificazione classico e che sono per lo più ritenute a servizio della categoria di attori costituita dai residenti e dalle famiglie, rivestono in realtà un ruolo importante sia nelle valutazioni di *site selection* effettuate dalle imprese (essendo considerate tra gli indicatori della competitività di un territorio) sia come elementi attrattori che contribuiscono a definire il ruolo o la *mission* del territorio.

Sono emersi, ad esempio, il peso rivestito dalla presenza di centri di formazione professionale, istituti per lo studio delle lingue straniere e centri di ricerca nelle decisioni di *site selection*, e l’importanza di alcune attrezzature specifiche per il tempo libero ai fini di uno sviluppo turistico.

In aggiunta alle attrezzature tradizionali sono state considerate tutte quelle attrezzature “rare” che risultano funzionali ad uno o più obiettivi (*mission*) individuabili per un territorio.

Un ulteriore gruppo di attrezzature è poi costituito dalle sedi della pubblica amministrazione di enti ed associazioni, la cui presenza, pur non essendo indispensabile, ha comunque un ruolo positivo nell’aumentare l’attrattività del territorio.

Si riporta di seguito l'elenco completo degli attrattori scelti, elaborato - data la carenza normativa in materia di definizione delle attrezzature di interesse generale (come evidenziato nel primo capitolo di questo lavoro) - sulla base del "censimento" delle attrezzature operato dal prof. Augusto Mercandino¹, dotato di caratteri innovativi rispetto alle prescrizioni della manualistica classica.

Settore	Attrattori
Strutture scolastiche	<i>Licei</i>
	<i>Campus scolastici</i>
	<i>Istituti tecnici – professionali</i>
	<i>Centri professionali</i>
	<i>Università</i>
	<i>Centri di formazione post-laurea</i>
	<i>Centri di ricerca</i>
Strutture sanitarie pubbliche, convenzionate o private	<i>A.S.L.</i>
	<i>Ospedale</i>
	<i>Cliniche</i>
	<i>Centri socio-sanitari(consultori)</i>
	<i>Poliambulatorii e laboratori di analisi, diagnostica e prevenzione</i>
	<i>Centri di riabilitazione</i>
	<i>Presidi di assistenza psichiatrica</i>
	<i>Servizi veterinari</i>
	<i>Day Hospital</i>
	<i>Forni crematori</i>
Strutture assistenziali	<i>Case di riposo</i>
	<i>Alloggi per anziani</i>
	<i>Focolari per anziani</i>
	<i>Altri servizi sociali (mense, centri accoglienza, ecc...)</i>
Strutture per i servizi di sicurezza ed emergenza	<i>Servizi sanitari di soccorso di urgenza ed emergenza.</i>
	<i>Vigili del fuoco</i>
	<i>Polizia</i>
	<i>Carabinieri</i>
Strutture per la cultura	<i>Biblioteche</i>
	<i>Mediateche</i>
	<i>Centri culturali</i>
	<i>Musei e gallerie d'arte</i>
	<i>Parchi tecnologici</i>

¹ Dipartimento di Ingegneria Edile e del Territorio dell'Università di Pavia, in Mercandino A., *Urbanistica Tecnica*, Ed. il sole 24 Ore, Milano, 2001.

Strutture per lo spettacolo	<i>Cinema</i>
	<i>Teatri e auditori</i>
	<i>Impianti per lo spettacolo sportivo</i>
Strutture per la pratica sportiva	<i>Campi da gioco</i>
	<i>Campi o palestre di avviamento allo sport</i>
	<i>Centri sportivi</i>
Verde pubblico	<i>Parchi extraurbani</i>
	<i>Grandi parchi</i>
Strutture per altre attività sportive/ricreative	<i>Impianti per attività balneari \ fluviali \ lacustri</i>
	<i>Impianti per attività tipiche delle zone montane</i>
	<i>Discoteche</i>
	<i>Luna park e circhi.</i>
	<i>Altri impianti</i>
Smaltimento rifiuti	<i>Impianti di smaltimento e/o riciclaggio dei r.s.u.</i>
	<i>Termovalorizzatori</i>
Strutture per attività commerciali	<i>Mercati generali</i>
	<i>Centri anonari all'ingrosso</i>
	<i>Grandi centri commerciali / aree urbane "commerciali"</i>
	<i>Complessi fieristici ed espositivi</i>
	<i>Complessi per attività congressuali</i>
Strutture per altri servizi	<i>Uffici Regione</i>
	<i>Uffici Provincia</i>
	<i>Altre sedi della Pubblica Amministrazione (uffici distaccati, enti, ecc..)</i>
	<i>Giustizia</i>
	<i>Carceri</i>
	<i>Uffici finanziari</i>
	<i>Uffici catastali</i>
	<i>Uffici lavoro</i>

Tabella 2

Anche gli elementi del paesaggio, naturale o antropizzato, possono contribuire a generare attrattività per il territorio. Sebbene non possono essere oggetto di pianificazione (se il territorio non ha un centro antico o un lago importante, non si può certo crearlo dal nulla), si è ritenuto necessario tenerne conto nella procedura di valutazione.

La loro presenza (o la loro prossimità) può orientare il territorio verso una particolare *mission*, che si potrebbe definire “spontanea”, frutto di caratteristiche fisiche o preesistenti all’azione di pianificazione.

Si può, in tal modo, identificare una prima gerarchia tra le *mission* possibili, che esprime le potenzialità del territorio derivanti dalle sue caratteristiche intrinseche.

Analogamente, occorre tener conto dell'accessibilità come elemento di attrattività per tutte le *mission* territoriali ipotizzate. In molti casi, in particolare per i piccoli comuni, non è possibile intervenire in modo sostanziale sulla pianificazione delle infrastrutture di trasporto se non tentando di ottimizzare le risorse disponibili.

È evidente, infine, il ruolo nella competitività territoriale della struttura produttiva del territorio in esame. In particolare, si tiene conto della presenza di fenomeni a carattere distrettuale, distinguendo tra la presenza di un milieu tradizionale², e di milieu innovateur³.

Per la costruzione del modello è necessario valutare l'incidenza che:

- gli elementi del paesaggio naturale ed antropico (laghi, fiumi, mare, boschi, parchi naturali, terme, santuari, castelli, antichi borghi, aree archeologiche, altri attrattori ambientali);
- l'accessibilità (rispetto alla rete stradale veloce, alla rete su ferro, a porti ed aeroporti);
- la struttura produttiva (distretto tradizionale, distretto tecnologico),

presenti sul territorio in esame, hanno rispetto alle specifiche *mission* identificate (Matrice 1).

Al livello di aggregazione più elevato, è possibile distinguere le seguenti *mission* alle quali un territorio può aspirare:

1. Polo manifatturiero tradizionale
2. Polo ad alta specializzazione tecnologica
3. Polo turistico di qualità
4. Polo culturale
5. Polo per il tempo libero
6. Polo commerciale
7. Polo abitativo di qualità
8. Polo per le attività rurali

² Il concetto di *milieu* è caratterizzato essenzialmente dalla prossimità geografica, che consente di ridurre lo svantaggio delle piccole imprese rispetto alle grandi attraverso:

- la riduzione dei costi di produzione grazie alla presenza di esternalità, servizi e infrastrutture;
- la riduzione dei "costi di transazione" e del "costo d'uso del mercato" attraverso una più facile e rapida circolazione dell'informazione, contatti diretti e più contenuti costi di raccolta dell'informazione all'interno dell'economia locale,
- l'imitazione e la diffusione di modelli organizzativi, strategie commerciali e innovazioni tecnologiche;
- il coordinamento e il controllo reciproco.

(da Camagni, R. in *Aree metropolitane e sviluppo imprenditoriale*, paper)

³ Il *milieu innovateur* è caratterizzato, oltre che dalla prossimità geografica, dalla prossimità socio-culturale, definibile come presenza di modelli condivisi di comportamento, fiducia reciproca, linguaggi, rappresentazioni, codici morali e cognitivi comuni. Questi due elementi determinano il cosiddetto capitale relazionale (alta probabilità di interazione e sinergia fra agenti economici, elevata divisione del lavoro e cooperazione, contratti ripetuti che tendono all'informalità e assenza di comportamenti opportunistici) fatto di attitudine alla cooperazione, fiducia e senso di appartenenza.

(da Camagni, R. in *Aree metropolitane e sviluppo imprenditoriale*, paper)

Ognuno degli elementi attrattori tra quelli selezionati può risultare più o meno funzionale rispetto alla *mission* identificata. Per valutare questo peso, si è deciso di procedere ad una valutazione qualitativa assegnando ad ogni attrezzatura un punteggio che vuole rappresentare l'utilità dell'attrattore "i" rispetto alla *mission* "j": tale punteggio è variabile da 0 a 5 secondo lo schema seguente:

Punteggio	Giudizio qualitativo
0	Inutile
1	Rilevanza scarsa
2	Rilevanza piccola
3	Rilevanza media
4	Rilevanza alta
5	Rilevanza molto alta

Il punteggio sarà moltiplicato per un coefficiente riduttivo laddove l'elemento considerato non sia presente, ma prossimo. Tale coefficiente sarà tanto più elevato quanto maggiore è la prossimità e avrà un peso differente per le varie categorie di elementi (ad esempio, la prossimità di un lago comporterà un coefficiente riduttivo diverso rispetto alla prossimità di una stazione ferroviaria o di un distretto produttivo). Per l'assegnazione del peso ai singoli attrattori e per la determinazione dei coefficienti riduttivi si può ricorrere ad indagini di brainstorming e di customer satisfaction.

		La mission del territorio							
		Manifatturiera tradizionale	Alta specializzazione tecnologica	Turistica	Culturale	Attività rurali	Tempo libero	Commerciale	Residenziale di qualità
Elementi del paesaggio	Laghi								
	Fiumi								
	Mare								
	Parchi e riserve naturali								
	Boschi								
	Terme								
	Santuari								
	Castelli								
	Centri antichi di particolare interesse (borghi medioevali, ecc)								
	Aree archeologiche								
	Altri attrattori ambientali								
Accessibilità	Accessibilità da/per rete stradale veloce								
	Accessibilità rete su ferro a scala metropolitana o regionale								
	Accessibilità da/per Stazione F.S.								
	Accessibilità da/per Porto								
	Accessibilità da/per Aeroporto								
Struttura produttiva	Struttura produttiva con caratteri di "distretto" o "milieu" tradizionale								
	Struttura produttiva con caratteri di "distretto tecnologico" o "milieu innovateur"								
TOTALE									

Matrice 1

Nella **terza fase** della procedura si passa alla valutazione degli attrattori: è necessario determinare l’incidenza delle diverse attrezzature individuate rispetto alle specifiche *mission*.

In questa sede si conviene di adoperare il termine “ruolo” per riferirsi allo stato attuale del sistema ed il termine *mission* in relazione ad un possibile o auspicato stato futuro.

Lo specifico riferimento, nella *mission*, allo sviluppo *desiderato* implica un giudizio positivo sulla qualità delle attività che lo caratterizzano.

Nel caso del ruolo attualmente svolto, invece, non è detto che esso rientri in una delle categorie individuate (per esempio un territorio potrebbe avere un ruolo importante rispetto alla residenza senza però avere il necessario requisito della qualità).

Ogni attrezzatura tra quelle individuate nella tabella 2 può avere un peso più o meno importante nel perseguimento/raggiungimento delle diverse *mission* identificate.

Procedendo in modo analogo a quanto esposto per la valutazione degli “attrattori territoriali”, per determinare questo peso ci si è avvalsi di una valutazione qualitativa

assegnando ad ogni attrezzatura un punteggio che vuole rappresentare l'utilità dell'attrezzatura "i" rispetto alla *mission* "j": tale punteggio è variabile da 0 a 5 secondo lo schema già utilizzato nella seconda fase della procedura, e che di seguito, per comodità di lettura, si riporta:

Punteggio	Giudizio qualitativo
0	Inutile
1	Rilevanza scarsa
2	Rilevanza piccola
3	Rilevanza media
4	Rilevanza alta
5	Rilevanza molto alta

Una critica che può essere mossa a questo sistema di punteggio è che non vengono presi in considerazione gli impatti negativi. Tuttavia è da tener presente che in questa sede si valutano esclusivamente le relazioni tra attrezzature e singole *mission*, e non avrebbe alcuna importanza attribuire pesi negativi perché un'attrezzatura che incide negativamente verrebbe scartata al pari di un'attrezzatura "inutile".

Il problema può sorgere nel caso in cui per un territorio si prevede più di una *mission*: ad esempio, un'attrezzatura utile per lo sviluppo industriale potrebbe avere indirettamente un impatto negativo sullo sviluppo culturale o turistico, modificando le possibilità di aspirazione del territorio rispetto a tali potenzialità (mentre nel caso di un'attrezzatura inutile le possibilità rimarrebbero invariate).

In questo caso spetta al pianificatore cercare un punto di equilibrio, valutando gli impatti dell'intero progetto di pianificazione sulle diverse componenti del sistema, avvalendosi di strumenti quali l'analisi multicriteria, le valutazioni di impatto ambientale, ecc.

La matrice 2 riporta le utilità dell'intera gamma di attrezzature rispetto alle *mission* individuate.

Si può notare che, in alcuni casi, un'attrezzatura presenta lo stesso peso rispetto a *mission* diverse. Le attrezzature, infatti, possono rappresentare un'attività in senso generale, e sarà cura del progettista individuarne la destinazione specifica rispetto alle singole *mission*.

Ad esempio per gli "istituti tecnico-professionali" nel caso di sviluppo turistico si punterà a creare professionalità nel settore alberghiero e gestionale, mentre per un polo manifatturiero si dovrà puntare ad una formazione tecnica di altro tipo, a seconda delle attività produttive presenti o da attrarre.

La mission del territorio	Strutture scolastiche e di ricerca				Strutture sanitarie pubbliche, convenzionate o private							Strutture assistenziali			Strutture per sicurezza ed emergenza		Strutture per la cultura			Strutture per lo spettacolo		Strutture per pratica sportiva			Verde pubblico	Strutture per altre attività spotive/ricreative			Smal. rifiuti	Strutture per attività commerciali			Strutture per altri servizi																										
	Liceo	Campus scolastico	Istituto tecnico – professionale	Centro professionale	Università	Centro di formazione post-laurea	Centro di ricerca	A.S.L.	Ospedale	Clinica	Centro socio-sanitario(consulorio)	Poliambulatorio e laboratorio di analisi, diagnostica e prevenzione	Centro di riabilitazione	Presidio di assistenza psichiatrica	Servizio veterinari	Day Hospital	Forno crematorio	Casa di riposo	Alloggio per anziani	Focolare per anziani	Altri servizi sociali (mense, centri accoglienze, ecc...)	Servizio sanitario di soccorso di urgenza ed emergenza.	Vigili del fuoco	Polizia	Carabinieri	Biblioteca	Mediateca	Centro culturale	Museo e galleria d'arte	Parco tecnologico	Cinema	Teatro e auditorium	Impianto per lo spettacolo sportivo	Campo da gioco	Campo o palestra di avviamento allo sport	Centro sportivo	Parco extraurbano per il fine settimana	Grandi parchi	Impianti per attività balneari \fluviali \ lacustri	Impianti per attività tipiche delle zone montane	Discoteche	Luna park e circhi.	Altri impianti	Impianti di smaltimento e/o riciclaggio dei r.s.u.	Termovalorizzatori	Mercati generali	Centri anonari all'ingrosso	Grandi centri commerciali / aree urbane "commerciali"	Complessi fieristici ed espositivi	Complessi per attività congressuali	Uffici Regione	Uffici Provincia	Altre sedi della Pubblica Amministrazione	Giustizia	Carceri	Uffici finanziari	Uffici catastali	Uffici lavoro	
Manifatturiera tradizionale	1	1	4	4	3	3	4	0	4	2	1	3	3	1	1	3	1	1	1	1	1	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	1	0	0	0	0	3	3	2	3	3	3	3	2	2	1	1	0	2	2	2	
Alta specializzazione tecnologica	2	2	3	3	5	5	5	0	4	2	1	3	3	1	1	3	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	2	2	4	2	2	1	1	1	2	3	3	2	0	0	0	0	3	3	2	2	2	2	3	2	2	1	1	0	2	2	2	
Turistica	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	3	1	1	1	2	1	2	3	5	3	2	4	2	3	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	1	0	0	1	1	1
Culturale	4	4	2	2	5	3	3	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	4	5	5	4	5	5	3	2	2	2	3	4	3	2	1	1	2	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	1	0	0	1	1	1	
Attività rurali	1	1	2	3	1	1	2	0	1	1	1	1	1	1	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	1	1	1	3	3	3	2	4	3	3	1	1	3	0	0	0	0	2	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1			
Tempo libero	1	1	3	3	4	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	4	4	4	4	4	5	5	4	3	5	5	2	3	3	3	4	4	4	1	1	1	1	2	3	1	1	1	1	0	0	1	1	1		
Commerciale	1	1	3	2	3	1	1	1	3	1	1	1	2	1	1	1	1	0	2	1	1	1	2	3	3	1	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	3	4	5	5	2	1	1	1	1	0	0	3	2	2				
Residenziale di qualità	4	5	4	1	4	0	1	2	4	1	3	3	1	0	0	3	0	1	3	3	0	3	2	2	2	4	4	3	3	2	4	3	3	4	4	4	4	2	2	0	1	1	2	0	0	1	2	4	2	1	1	1	1	2	0	2	1	1	

Matrice 2 – Un esempio di punteggio di competitività attribuibile ai singoli attrattori rispetto alle mission

Nella seconda parte di questo lavoro si sono affrontate le metodologie attualmente utilizzate per valutare la qualità della vita e la selezione degli indicatori utilizzati.

Si è rilevato che il concetto di qualità della vita è difficilmente rappresentabile in termini oggettivi, ed ancora più difficile è l'identificazione degli indicatori da utilizzare.

Uno dei sistemi più "oggettivi", è quello utilizzato dal comune di Como per studiare come è cambiata in dieci anni la qualità della vita nella città. Esso prevede, infatti, una taratura rispetto al sistema territoriale di riferimento.

Per costruire l'indice sintetico generale sono stati utilizzati una serie di indicatori per ogni dimensione considerata, ma il peso attribuito alla singola dimensione è stato valutato attraverso un questionario alla quale ha risposto un campione di cittadini stratificato per classi di età e quartiere di residenza.

In questa sede si fa ricorso al sistema di indicatori proposto dal Sole 24 Ore (scelto per l'autorevolezza del quotidiano economico), ma si vuole comunque porre l'attenzione sulla necessità di una taratura di questi indicatori rispetto al sistema territoriale in cui si andrà ad operare.

Anche in questo caso per la costruzione del modello è necessario valutare l'incidenza delle attrezzature e più in generale degli attrattori rispetto agli specifici indicatori di qualità della vita ed è possibile esprimere solo giudizi qualitativi, in quanto per affrontare il tema in termini quantitativi sarebbero necessarie indagini ed indicatori di cui non si dispone.

La definizione dei pesi delle attrezzature rispetto alla qualità della vita è ancora più insidioso. Infatti, a causa della non riproducibilità in termini oggettivi del problema ed a causa delle molteplici relazioni indirette che possono esserci tra presenza dell'attrattore ed indicatori, ogni giudizio che qui sarà attribuito si può prestare, per l'incertezza e l'arbitrarietà, ad osservazioni e a diverse interpretazioni.

Si avrà, tuttavia, un'indicazione importante sull'incidenza di ogni attrezzatura sulla qualità della vita e sarà sicuramente possibile utilizzarne i risultati per pesare le scelte di piano.

In questo caso si attribuirà un punteggio da -5 a 5, dove il segno negativo sta ad indicare ovviamente eventuali effetti negativi prodotti sull'indicatore.

Sommando i punteggi relativi a tutti gli indicatori è possibile poi costruire una scala gerarchica che propone ai primi posti gli attrattori che hanno ottenuto il punteggio più elevato.

Per uniformità con le altre matrici della procedura, tenuto conto dell'incertezza nei punteggi assegnati e che ciò che interessa ai fini della scelta delle attrezzature da localizzare sul territorio è, in particolare, l'utilità di ciascuna attrezzatura rispetto alle altre, si riportano i punteggi ottenuti in una scala da 1 a 5, attribuendo il valore 5 (rilevanza molto alta) al punteggio massimo e calcolando gli altri in funzione del rapporto tra 5 ed il punteggio massimo.

Area / Settore	Descrizione Indicatore
TENORE DI VITA	
La ricchezza prodotta	Ammontare del valore aggiunto pro-capite a prezzi correnti
I risparmi allo sportello	I depositi bancari per abitante
La forza delle famiglie	Il reddito disponibile per consumi finali e risparmio per abitante a prezzi correnti
L'assicurazione auto	Premio Rca medio per veicolo circolante (due, quattro ruote e commerciali)
Chi lavora e chi riposa	Numero di pensionati ogni mille occupati
L'abitazione	La richiesta mutui per la prima casa: rapporto tra importi 1° semestre 2002 e 1° semestre 2001
AFFARI E LAVORO	
Lo spirito di iniziativa	Imprese registrate ogni 100 abitanti
Chi apre e chi si ritira	Nuove iscrizioni di imprese alla Camera di commercio in rapporto alle cessazioni
I crediti non riscossi	Importo medio dei protesti per abitante in euro
Alla ricerca di un posto	Percentuale di persone in cerca di lavoro in rapporto alla forza lavoro (media 2001)
Lo straniero è in regola	Domande di regolarizzazione ogni mille persone in età lavorativa
I processi arretrati	Procedimenti civili pendenti ogni mille abitanti a fine dicembre (dati relativi a tutte le cause pendenti presso i tribunali e i giudici di pace dei circondari e attribuiti alla relativa provincia)
SERVIZI E AMBIENTE	
La presenza di infrastrutture	Indice Tagliacarne della dotazione di infrastrutture
La pagella ecologica	Indice sintetico Legambiente sull'ecosistema urbano
Bello stabile	Divario tra le temperature medie del mese più caldo e di quello più freddo
Degenze snellite	Percentuale di posti letto in day hospital rispetto ai posti letti ordinari
La migrazione ospedaliera	Percentuale di dimissioni di pazienti avvenute in regioni diverse da quella di residenza
Il male fatale	I morti per tumore sul totale dei decessi
CRIMINALITÀ	
Allarme rapine	Numero di rapine denunciate ogni 100mila abitanti
Le vetture nel mirino	Numero di furti d'auto denunciati ogni 100mila abitanti
Gli appartamenti svaligiati	Numero di furti in casa denunciati ogni 100mila abitanti
La microcriminalità	Scippi e borseggi denunciati ogni 100mila abitanti
Il trend	Variatione del trend sul totale dei delitti denunciati dalle Forze di Polizia dal 1997 al 2001
Giovani fuori legge	I minori denunciati ogni mille minori punibili
POPOLAZIONE	
La densità demografica	Numero di abitanti per chilometro quadrato
Nelle culle	Numero di nati vivi ogni mille abitanti nel 2001 in rapporto allo stesso indice del 1997
Il quoziente di mortalità	Numero di morti ogni mille abitanti
Arrivi e partenze	Nuove iscrizioni anagrafiche per trasferimenti da altre Province ogni 100 cancellazioni
Matrimoni in crisi	Numero di divorzi e separazioni ogni 10mila famiglie
La soddisfazione	Indice di percezione del miglioramento della qualità della vita negli ultimi tre anni
TEMPO LIBERO	
Il piacere di fare gruppo	Numero di associazioni artistiche, culturali e ricreative ogni 100mila abitanti
Acquisti in libreria	Indice di assorbimento libri
La passione per i film	I biglietti per spettacoli cinematografici acquistati in rapporto agli abitanti
In perfetta forma	Numero di palestre ogni 100mila abitanti
Sportivi con agonismo	Numero di tesserati Coni (per tutte le discipline sportive) ogni mille abitanti
Cena e pranzo fuori	Numero di ristoranti ogni 100mila abitanti

Tabella 3 – Gli indicatori nella valutazione della qualità della vita

A questo punto è possibile costruire un indicatore sintetico dell'utilità dell'attrezzatura i rispetto al polo j tenendo conto anche del fattore "qualità della vita", che consente di costruire la matrice 5 della procedura elaborata.

L'indicatore di utilità può essere costruito in vari modi, in funzione degli obiettivi da raggiungere e del peso che si vuole attribuire al fattore qualità della vita.

Ad esempio, è possibile richiedere che le attrezzature che non soddisfino un punteggio minimo di qualità della vita abbiano utilità nulla e per le altre considerare un punteggio complessivo dato dalla somma dei punteggi precedenti, pesata ulteriormente rispetto all'aspetto che si vuole privilegiare.

E', inoltre, possibile costruire, per ogni *mission*, uno stato ideale dato dalla somma dei punteggi complessivi per tutte le attrezzature, senza porre alcun requisito minimo di qualità della vita.

In termini generali si può sintetizzare il lavoro esposto sinora con la seguente relazione:

$$U_{ij} = U_{ij}(V_{ij}, QV_i, \alpha_j)$$

dove:

U_{ij} : misura l'utilità complessiva dell'attrezzatura i rispetto al polo j ;

V_{ij} : misura l'utilità "strettamente funzionale" dell'attrezzatura i rispetto al polo j ;

QV_i : misura il peso dell'attrezzatura i rispetto alla qualità della vita ed è pari a:

$$QV_i = 5 \text{ se } \sum_k qv_{ik} = \max(\sum_k qv_{ik})$$

$$QV_i = \sum_k qv_{ik} * (5 / \max(\sum_k qv_{ik}))$$

dove qv_{ik} è l'utilità dell'attrezzatura i rispetto all'indicatore di qualità della vita k

α_j : è il peso che si vuole attribuire alla QV_i rispetto al polo j

$$U_{ij} = V_{ij} + \alpha_j QV_i$$

Nella **quinta fase** della procedura, effettuata la mappatura geopolitica e sociale prevista nella quarta fase, volendo proseguire nella costruzione del sistema di supporto alle decisioni, è necessario valutare la funzionalità delle attrezzature già presenti sul territorio.

A tal fine si introducono due parametri che permettano di simulare le condizioni del sistema attuale tenendo conto del grado di dotazione e di utilizzazione delle attrezzature esistenti (matrice 6).

Per quanto riguarda la valutazione della dotazione, si utilizza un indicatore sintetico che ne rappresenti la quantità, la qualità e la diversificazione. Tale valutazione non può essere fatta a priori individuando dei valori di soglia generali, ma va riferita sia al contesto economico-sociale che al ruolo del territorio.

Per quanto riguarda il livello di utilizzazione delle attrezzature presenti, un'utilizzazione ai limiti delle capacità indica che quell'attrezzatura svolge effettivamente il suo

compito, e quindi contribuisce ad identificare il ruolo e le potenzialità “naturali” del territorio. Se questo ruolo coincide o può essere complementare con la *mission* perseguita, in sede di progetto si provvederà ad adeguare l’offerta.

Viceversa, se si riscontra un’attrezzatura sottoutilizzata, il contributo rispetto al ruolo attuale sarà basso, anche se la dotazione dovesse risultare elevata, per cui sarà necessario indagare sui motivi della mancata utilizzazione, prevedendo eventualmente un cambio di destinazione.

In seguito alle osservazioni fatte, le formule precedenti vanno così integrate:

$$U'_{ij} = U_{ij} * \gamma'_{ij} * \gamma''_{ij}$$

dove:

U'_{ij} : misura l’utilità complessiva dell’attrezzatura i rispetto al ruolo j valutata anche rispetto alla sua effettiva funzionalità;

U_{ij} : misura l’utilità complessiva dell’attrezzatura i rispetto al ruolo j;

γ'_{ij} : è un parametro che può assumere valori tra 0 ed 1 in funzione del livello di dotazione dell’attrezzatura;

γ''_{ij} : è un parametro che assume valori tra 0 ed 1 in funzione della effettiva utilizzazione.

Gli indicatori in base ai quali valutare i parametri γ cambiano per ogni tipo di attrezzatura, e spesso anche per uno stesso attrattore è possibile utilizzare diverse soluzioni.

Successivamente, per valutare l’opportunità di interventi di potenziamento delle attrezzature esistenti e comprendere le cause di una eventuale sovrautilizzazione o sottoutilizzazione delle stesse, si procede per ognuna delle tipologie di attrezzature esistenti alla valutazione (matrice 7) della consistenza, della fruibilità e dell’accessibilità, attraverso opportuni indicatori diversi a seconda della tipologia.

Indicatori di consistenza sono, ad esempio, il numero di alunni sul numero di aule nel caso delle scuole, il numero di poltrone sul numero di abitanti per i cinema e i teatri, il numero di volumi sul numero di abitanti per le biblioteche.

Sono esempi indicatori di fruibilità: lo stato di manutenzione per tutte le attrezzature, la disponibilità di mense per le scuole, il numero di proiezioni o di rappresentazioni annue per i cinema e i teatri, il numero di posti di lettura sul numero di abitanti per le biblioteche.

Sono esempi di indicatori di accessibilità la distanza da fermate del trasporto pubblico in generale, la presenza di un servizio navetta per le scuole, la presenza di parcheggi per cinema e teatri.

L’ultimo passo della procedura di supporto alle decisioni, prevede, la costruzione di diversi scenari che rappresentano le ricadute sul sistema delle possibili scelte tra le attrezzature da localizzare.

Come ulteriore fattore di selezione, è opportuna l'introduzione di uno o più parametri che riescano a simulare la fattibilità dell'attrezzatura, sia dal punto di vista finanziario che rispetto alla disponibilità di terreni o manufatti da poter utilizzare.

Per quanto riguarda la disponibilità di manufatti o terreni adatti alla realizzazione dell'opera, bisogna distinguere tra proprietà pubblica o privata degli stessi. Nel primo caso la disponibilità dovrebbe essere immediata e bisogna solo valutare i costi dell'eventuale adeguamento a secondo dell'attività da insediare (che evidentemente si valutano in sede di fattibilità finanziaria).

Nel secondo caso invece l'opera sarà più facilmente fattibile se l'attività da localizzare può essere realizzata e gestita da soggetti privati, essendo plausibile un accordo tra stakeholder e stockholder, evitando problemi di esproprio.

Se invece è solo il soggetto pubblico ad essere interessato alla realizzazione dell'opera, è possibile elaborare un sistema di norme di attuazione che favoriscono il passaggio della proprietà dal soggetto privato a quello pubblico.

In seguito alle osservazioni fatte, le formule precedenti vanno così integrate:

$$U''_{ij} = U_{ij} * \beta'_{ij} * (\beta''_{ij} + a \beta'''_{ij})$$

dove:

U''_{ij} : misura l'utilità complessiva dell'attrezzatura i rispetto alla *mission* j valutata anche rispetto alla sua effettiva realizzabilità;

U_{ij} : misura l'utilità complessiva dell'attrezzatura i rispetto alla *mission* j di cui già si è discusso;

β'_{ij} : è un parametro che può assumere valori 0 ed 1 in funzione della fattibilità finanziaria dell'opera;

β''_{ij} : è un parametro che assume valori 0 ed 1 in funzione della disponibilità di terreni o manufatti di proprietà pubblica;

β'''_{ij} : è un parametro che può assumere valori 0 ed 1 in funzione della disponibilità di terreni o manufatti di proprietà privata;

a : è un parametro che assume valore 0,3 se l'attrezzatura è realizzabile solo dal soggetto pubblico, 0,7 se realizzabile anche dal privato e 1 se il proprietario dei manufatti ed il soggetto interessato alla gestione sono riuniti in società o sono coincidenti.

La procedura elaborata risulta di facile applicazione e risponde all'esigenza di stabilire in prima approssimazione che ruolo potrebbe svolgere un territorio senza interventi radicali, puntando solo sull'adeguamento delle infrastrutture presenti e di determinare le tipologie di attrezzature più utili allo sviluppo desiderato del territorio, rispettando in entrambi i casi un obiettivo di crescita della qualità della vita.

Un'evoluzione della procedura proposta potrebbe essere quella di costruire un sistema automatico che, dati il numero massimo di attrezzature da realizzare ed alcuni vincoli (come quelli finanziari o la disponibilità dei terreni e degli immobili), restituisca una

soluzione ottima rispetto, ad esempio, al punteggio massimo degli attrattori, oppure alla qualità della vita.

In tale modello risulterebbe certamente utile una calibrazione più raffinata di tutti quei parametri che qui sono stati valutati con giudizi qualitativi o di esclusione/inclusione (indicatori di qualità della vita, prestazioni rispetto alle *mission*, qualità delle attrezzature).

Al fine di prevenire facili critiche, si vuole infine ricordare che quando il modello individua un ruolo (oppure una *mission*) non si intende che quella sia (o sarà) l'attività prevalente per quel territorio, ma che il sistema dispone (o disporrà) delle attrezzature e degli elementi attrattori che risultano compatibili e funzionali allo scopo. Si tratta quindi di una condizione necessaria ma non sufficiente affinché il progetto complessivo di valorizzazione si realizzi effettivamente.

Solo realizzando anche gli altri obiettivi individuati all'interno della strategia generale si potrà raggiungere il risultato sperato.

CAPITOLO 7

UNA SIMULAZIONE APPLICATIVA

L'ultimo capitolo del presente lavoro costituisce una sorta di test della procedura elaborata. Dalle modalità con cui è stata costruita, emerge con chiarezza che la metodologia proposta ha validità generale, nel senso che la sua applicazione prescinde dal livello gerarchico di pianificazione.

Generare attrattività e valore per un territorio è l'obiettivo di un piano di marketing territoriale, ma deve essere anche una delle finalità di un piano urbanistico comunale o di un piano territoriale di coordinamento.

La scelta di attrezzature di interesse generale, funzionali alla competitività del territorio, può essere uno dei punti caratterizzanti della pianificazione.

7.1 IL SISTEMA TERRITORIALE

Per rendere più chiara la procedura è opportuno fare riferimento ad un esempio di applicazione.

Si è scelto, a tale scopo, il comune di Telesse Terme, nella provincia di Benevento.

Nell'ambito dell'elaborazione del nuovo Piano Urbanistico Comunale, l'applicazione del metodo elaborato per la definizione delle attrezzature di interesse generale da insediare sul territorio, consentirebbe ai decisori politici di valutare tra alcune alternative di scelta, tenendo conto delle possibili ripercussioni sullo sviluppo futuro del sistema.

Definito il contesto territoriale in cui si colloca il comune di Telesse ed il ruolo che svolge all'interno di tale contesto, individuate le risorse ed alcuni fattori determinanti al fine di stabilirne la vocazione e le potenzialità, definite in prima approssimazione le *mission* plausibili, l'applicazione della procedura permette di individuare, in base alle risorse socio-economiche disponibili ed alla effettiva realizzabilità, qual è la migliore scelta tra le attrezzature in termini di competitività e di qualità della vita.

Per la definizione del comprensorio di riferimento per il comune di Telesse, è necessario identificare le relazioni che effettivamente intercorrono tra le diverse realtà locali. L'obiettivo è quello di delineare un bacino di utenza per il quale le attrezzature di interesse generale risultino fruibili.

Dopo aver definito il contesto territoriale "minimo" di riferimento, occorre individuare un livello di ordine superiore, nel quale il sistema territorio nel suo insieme e ciascuna delle sue componenti per le proprie specificità si propongono in termini competitivi.

FASE 1:
L'ANALISI DEL
TERRITORIO

Per delimitare il comprensorio, una prima indicazione è fornita dallo studio dell'Istat sui Sistemi Locali del Lavoro (SLL), aree nelle quali si svolge almeno il 75% degli spostamenti da luogo di abitazione e luogo di lavoro.

In base a tale definizione, il comune di Teleso risulta il centro principale di un sistema locale che include i comuni di Amorosi, Castelvenere, Faicchio, Melizzano, Puglianello, San Salvatore Telesino e Solopaca.

I sistemi contermini, nella provincia di Benevento, sono:

- Cerreto Sannita, che include i comuni di Cusano Mutri, Pietraroja e San Lorenzello;
- Frasso Telesino, che include i comuni di Campoli del Monte Taburno, Cautano, Tocco Caudio e Vitulano;
- Guardia Sanframondi, che comprende i comuni di San Lorenzo Maggiore e San Lupo;
- Sant'Agata dei Goti, che comprende i comuni di Dugenta, Durazzano, e Limatola.

Il sistema locale di lavoro contiguo appartenente alla provincia di Caserta è, invece, quello di Piedimonte Matese, sul quale gravitano i comuni di Ailano, Alife, Alvignano, Baia e Latina, Chiazzo, Castel Campagnano, Castello del Matese, Dragoni, Gioia Sannitica, Piana di Monte Verna, Prata Sannita, Pratella, Raviscanina, Ruviano, San Gregorio Matese, San Potito Sannitico, Sant'Angelo d'Alife, Valle Agricola.

Le aggregazioni individuate possono costituire un primo riferimento sul quale impostare l'analisi territoriale, essendo disponibili e facilmente accessibili alcuni indicatori socio-economici, con particolare riferimento al sistema delle attività.

Le relazioni tra i comuni appartenenti ad uno stesso sistema locale del lavoro sono di tipo sistematico, giornaliero. Evidentemente i servizi di base per la residenza e per le imprese andranno proporzionati, in prima istanza, con riferimento a tale sistema.

Tale delimitazione, però, non può soddisfare l'esigenza di indagare le relazioni territoriali al fine di progettare attrezzature di interesse generale, che hanno un raggio d'azione ed un bacino d'utenza più vasto.

Si considera, pertanto, in prima analisi un comprensorio formato da tutti i sistemi contigui a quello telesino, ponendosi l'obiettivo di individuare le attrezzature, le risorse naturali e gli altri elementi attrattori presenti.

L'indagine prosegue con:

- interviste agli amministratori locali, al fine di determinare tutte le attrezzature presenti, in corso di realizzazione ed in progetto;
- interviste ad un campione rappresentativo dei residenti, al fine di determinare quali attività – diverse da quelle lavorative – (istruzione, cure mediche, acquisto di beni durevoli, tempo libero, pratica sportiva, attività culturali, ecc.) richiedono uno spostamento al di fuori del sistema locale del lavoro di appartenenza e quale sia il comune di gravitazione per ciascuna di tali attività;
- ricognizione degli elementi dell'ambiente naturale ed antropizzato di particolare interesse.

In seguito all'indagine esposta, si può rilevare che il sistema di Piedimonte Matese è da considerarsi autonomo. L'unica attività che, infatti, porta gli abitanti del sistema a spostarsi al di fuori di esso è relativa alla fruizione del cinema (per il quale il centro di riferimento è Telese). Di conseguenza tutti i comuni ricadenti nel SLL di Piedimonte Matese sono da ritenere esterni al comprensorio di Telese Terme.

Gli altri SLL citati possono, invece, considerarsi legati da una rete di attività distribuite che configurano un sistema policentrico, in grado di soddisfare la domanda dei residenti rispetto alla maggior parte delle necessità. Il comprensorio individuato è, quindi, costituito da un numero intero di SLL – al fine di disporre di dati ed indicatori aggregati – e comprende nel complesso ventiquattro comuni.

Seguendo l'approccio tipico dell'analisi sistemica, si analizzano sinteticamente le principali caratteristiche fisiche e socio-economiche del comprensorio individuato.

Dal punto di vista geografico, il comprensorio di studio occupa un territorio in buona parte montano, confinante a nord con il Molise, ad est e sud con comuni della stessa provincia (Benevento) e ad ovest con la provincia di Caserta.

La spalliera nord-ovest della Valle Telesina (monte Ermano e monte Monaco) costituisce una parte del massiccio del Matese. In corrispondenza del versante nord si apre una conca nella quale scorre il fiume Titerno, che scende verso ovest fino a confluire nel Volturno.

A sud si impone la catena del Taburno, che separa il comprensorio dai centri che gravitano sul capoluogo di provincia.

Tra le due formazioni montuose, si sviluppa un sistema collinare che segna il versante est definendo un semicerchio che racchiude la piana di Parafi e quella di Telese, aprendosi poi più ad ovest nella piana di Chiazzo.

Le pendenze del terreno ricalcano la morfologia descritta, oscillando tra il 20 ed il 30% a ridosso della conca del Titerno, aumentando sui versanti nord-ovest (in corrispondenza del massiccio del Matese) e sud-est (in corrispondenza del Taburno), e diminuendo verso il centro del sistema fino a giungere a pendenze massime del 10% nella piana.

Il territorio è attraversato anche da due importanti fiumi: il Calore, che attraversa la Valle Telesina da est ad ovest, ed il Volturno, che ne segna invece il confine ovest. Innumerevoli sono, inoltre, le valli minori, i ruscelli ed i torrenti. Nei pressi di Telese si trova, infine, l'omonimo lago.

Dal punto di vista storico, la posizione strategica del luogo, circondato da monti e quindi facilmente difendibile, contribuì alla formazione dei primi insediamenti da parte degli Osci, che fondarono la città di Tulisium, convertendo la loro attività prevalente dalla pastorizia all'agricoltura. La formazione degli insediamenti, proseguita dai Sanniti, seguiva due criteri fondamentali: in pianura sorgevano i centri di distribuzione e servizio e si sfruttavano le risorse agricole, mentre le montagne circostanti venivano occupate con postazioni strategiche per la difesa del territorio.

Con la decadenza economica del Sannio, segnata dalle guerre con i Romani, tutti gli insediamenti furono distrutti. I soldati romani a cui venne concesso l'uso dei territori conquistati fondarono nuovi insediamenti, tra i quali la città di Telesia. Allo stesso tempo, essendo garantita la difesa dalla presenza e dalla forza dell'Impero, si rese inutile la permanenza diffusa sulle montagne, che si spopolarono rapidamente.

A testimonianza della sua storia si ergono nella Valle i resti delle mura di cinta dell'antica Telesia, con le quattro porte di accesso alla città.

Dopo il periodo romano, Telesia fu conquistata dai Goti e successivamente divenne dominio dei Longobardi. Fu distrutta e ricostruita più volte nel corso dei secoli, in seguito ad eventi naturali o ad invasioni.

Nel 1349 un terremoto la distrusse determinando l'assetto idrogeologico attuale della città moderna: alle falde del monte Pugliano la roccia si squarciò e in più punti iniziarono a zampillare fiotti di acqua sulfurea. In seguito a questi avvenimenti gli abitanti si allontanarono, preferendo abitare nelle zone circostanti. Sorsero, così, nuove cittadine nelle aree montuose. Il criterio di occupazione di tale aree fu quello di perseguire il massimo vitale con il minimo consumo di energia: i terreni poco acclivi e meglio irrigabili furono destinati agli usi agricoli, le posizioni più disagiate dal punto di vista orografico, ma più salubri e sicure rispetto al pericolo di frane, furono occupate dagli insediamenti.

La città di Telesse Terme, in questo contesto, continua ad esercitare una funzione di servizio, essendo localizzata in una posizione strategica per la presenza di fonti energetiche, costituite da fiumi e canali, e per il ruolo di crocevia tra la strada Sannitica, che collega Napoli con Campobasso, e quella che da Venafro porta a Benevento.

Nel 1806, con l'abolizione del feudalesimo, si ebbe un risveglio della Valle Telesina: sorsero nuove città e si svilupparono nuovi commerci. Si capirono le possibilità curative delle acque sulfuree del monte Pugliano, fino ad allora considerate dannose per la salute dell'uomo.

Nel 1822 nacque l'idea di costruire uno stabilimento termale ed iniziò la contesa delle fonti con i comuni di Solopaca e San Salvatore, conclusesi, dopo alterne vicende, nel 1957, con la costituzione di un consorzio.

Negli ultimi cinquanta anni, lo sviluppo dei centri ha registrato una nuova inversione di tendenza, privilegiando le zone di pianura e lasciando vuote ed improduttive le montagne. La causa è da attribuire principalmente nella difficoltà di accessibilità dei comuni montani verso le vie di comunicazione veloce.

Individuate le caratteristiche fisiche ed insediative del sistema, necessarie per la definizione del comprensorio e del ruolo svolto dal comune all'interno di esso, si focalizza l'analisi sugli elementi utili nella scelta delle attrezzature di interesse generale.

Per quanto riguarda l'uso del suolo¹ nei comuni del comprensorio, si osserva che la superficie residenziale occupa per i centri e le frazioni una percentuale dell'intero

¹ Operando una distinzione tra centro e frazioni e nuclei e case sparse.

territorio comunale variabile tra lo 0,30% di Pietraroja ed il 3,56% di Amorosi, ad eccezione del centro di Telese, che si distingue con una percentuale di 9,77%.

Per i nuclei e le case sparse si distingue il solo comune di Dugenta, per il quale il 25% del territorio è occupato da insediamenti di tipo sparso.

Le superfici ad uso agricolo sono presenti nei comuni di pianura (per i quali il 65% del territorio comprensoriale non edificato risulta coltivato), mentre al crescere delle pendenze aumentano le superfici incolte, a pascolo o a bosco.

La popolazione nei comuni del comprensorio oscilla tra un valore minimo di 663 abitanti per il comune di Pietraroja e gli 11.566 abitanti di Sant'Agata de' Goti. Nel complesso il comprensorio rappresenta il 27% della popolazione provinciale (Tabella 1).

All'interno dei singoli comuni la popolazione si distribuisce, per ragioni culturali e di tradizione o per i condizionamenti morfologici del suolo, in modo molto differente: in alcuni casi si localizza in prevalenza nella località centrale (a Frasso Telesino e Guardia Sanframondi si supera il 90%, a Telese si raggiunge l'85%), mentre in altri si distribuisce in prevalenza negli insediamenti di tipo sparso (a Faicchio e Cerreto Sannita si raggiungono percentuali del 70% circa).

Le densità della popolazione sul territorio variano tra i 19 abitanti per chilometro quadrato di Pietraroja ed i 584 abitanti per chilometro quadrato di Telese.

Per avere un valore corrispondente alla realtà, bisogna considerare che, in particolar modo per i comuni montani, le parti del territorio effettivamente utilizzabili sono estremamente ridotte, per cui ad una grande estensione territoriale (che mitiga la densità abitativa) corrisponde un accentramento della popolazione che il parametro densità territoriale non consente di valutare.

Due parametri consentono una rappresentazione più realistica del territorio: la *densità abitativa effettiva*, definita rapportando la popolazione al territorio effettivamente abitato (centri e frazioni), e la *densità rurale*, ossia la densità abitativa nella campagna rurale. Per calcolare la densità rurale si rapporta la popolazione di nuclei e case sparse alla superficie ottenuta considerando la linea d'inviluppo che include tutte le case sparse e i nuclei abitati.

RANGO	COMUNI	POPOLAZIONE 2001	Densità territoriale
Popolazione			Ab./kmq
1	Sant'Agata de'Goti	11566	184
2	Telese Terme	5740	584
3	Guardia Sanframondi	5632	268
4	Cusano Mutri	4396	75
5	Cerreto Sannita	4190	126
6	Solopaca	4154	134
7	Faicchio	3857	88
8	San Salvatore Telesino	3695	204
9	Limatola	3619	199
10	Vitulano	3028	84
11	Amorosi	2759	250
12	Frasso Telesino	2702	121
13	Dugenta	2667	167
14	Castelvenere	2615	172
15	San Lorenzello	2343	169
16	San Lorenzo Maggiore	2275	141
17	Cautano	2207	112
18	Durazzano	2070	157
19	Melizzano	1865	107
20	Tocco Caudio	1605	59
21	Campoli del Monte Taburno	1512	155
22	Puglianello	1399	169
23	San Lupo	877	58
24	Pietraroja	663	19
	Totale	77436	
	Totale Provincia	286040	
	Comprensorio/Provincia*100	27 %	

Tabella 1 – Rango per popolazione residente

Fonte: F. Ferrigni, elaborazione su dati Istat per la variante al PRG di Telese Terme, 2002.

L'analisi dell'andamento della popolazione negli ultimi quarant'anni mostra come, all'interno del comprensorio individuato, solo il comune di Telese ha incrementato in modo sostanziale le residenze sul proprio territorio, mentre gli altri comuni hanno subito perdite o sono rimasti su livelli costanti.

Per quanto riguarda le attività economiche, i dati dell'ultimo censimento Istat relativo ad industria e commercio, mostrano che le attività prevalenti, oltre quella agricola, sono l'attività di servizio e, in alcuni casi, il commercio.

Per valutare la presenza di attività sul territorio, partendo dai dati Istat relativi agli addetti ed alle unità locali nei settori di industria, commercio e servizi, si introducono due indicatori:

- un *indice di attività*, dato dal numero di unità locali e di addetti ogni 100 abitanti;
- un *indice di taglia*, dato dal numero medio di addetti per ogni unità locale.

RANGO		COMUNE	POPOLAZIONE 2001	INDUSTRIA			COMMERCIO			SERVIZI			TOTALE		
Param	Popolaz su totale Provincia			INDICE DI ATTIVITA' (per 100 abitanti)		TAGLIA	INDICE DI ATTIVITA' (per 100 abitanti)		TAGLIA	INDICE DI ATTIVITA' (per 100 abitanti)		TAGLIA	INDICE DI ATTIVITA' (per 100 abitanti)		TAGLIA
				UL	Accl	Accl/UL									
1	7	Telese Terre	5.740	1,6	5,7	3,6	3,8	1,8	3,6	13,0	3,6	6,6	9,0	25,3	2,7
2	61	Campoli del M. Taburno	1.512	3,0	7,6	2,6	2,9	1,6	1,7	3,7	2,2	4,7	7,6	16,0	4,5
3	31	Amorosi	2.759	1,4	4,8	3,5	3,2	1,6	2,8	6,5	2,3	5,0	7,4	16,3	3,2
4	45	Durazzano	2.070	2,9	10,1	3,4	2,5	1,8	1,7	4,7	2,7	4,6	7,2	19,4	5,2
5	12	Cerreto Sannita	4.190	0,2	0,7	3,5	3,0	1,6	3,3	8,7	2,6	4,6	6,4	14,0	3,4
6	52	Melizzano	1.865	1,3	3,8	2,8	2,8	1,3	2,1	4,4	2,1	3,6	6,3	11,8	3,0
7	15	Solopaca	4.154	1,3	5,3	4,0	2,3	1,8	2,6	7,6	2,9	4,3	6,3	17,2	4,2
8	20	Limatola	3.619	2,7	17,5	6,4	1,9	1,8	1,5	3,3	2,3	3,4	6,1	24,3	3,0
9	19	San Salvatore Telesino	3.695	1,9	13,0	6,8	2,0	2,3	2,0	4,5	2,3	4,5	5,9	22,0	2,6
10	43	Cautano	2.207	2,0	7,3	3,6	2,0	1,7	1,8	8,1	4,6	3,4	5,8	18,8	3,3
11	40	San Lorenzello	2.343	2,3	7,0	3,1	1,8	1,8	1,6	5,8	3,6	3,2	5,7	16,0	3,0
12	11	Cusano Mutri	4.396	1,7	5,2	3,1	1,9	1,5	1,7	3,6	2,1	2,8	5,2	11,6	2,7
13	64	Puglianello	1.399	2,6	13,0	5,1	1,4	2,5	1,2	2,9	2,4	3,4	5,1	19,3	4,2
14	35	Dugenta	2.667	0,5	2,8	5,8	1,9	1,7	2,6	7,1	2,7	3,3	5,1	13,3	4,1
15	33	Frasso Telesino	2.702	0,4	1,6	4,4	2,5	1,4	2,2	5,4	2,5	3,6	5,0	10,6	3,0
16	17	Fachio	3.857	1,7	5,0	2,9	1,3	1,4	2,0	4,6	2,4	1,8	5,0	11,4	6,5
17	42	San Lorenzo Maggiore	2.275	1,7	5,0	3,0	2,2	1,8	1,1	2,8	2,4	3,8	5,0	11,6	4,4
18	37	Castelvenero	2.615	1,3	3,3	2,5	1,9	1,6	1,6	3,5	2,1	3,0	4,9	9,8	2,8
19	9	Guardia Sanfrancesco	5.632	1,0	2,7	2,8	1,6	1,6	2,0	4,7	2,4	2,6	4,6	10,0	5,2
20	58	Tocco Caudio	1.606	1,6	5,1	3,2	1,4	1,3	1,0	2,1	2,1	1,8	4,0	9,0	3,3
21	3	Sant'Agata de' Goti	11.566	0,5	3,7	7,0	2,2	1,3	1,3	3,8	2,8	2,9	4,0	10,4	3,1
22	29	Vitulano	3.028	0,3	2,0	6,9	1,3	1,6	2,3	5,8	2,5	2,0	4,0	9,9	3,1
23	72	San Lupo	877	0,7	2,7	4,0	1,8	2,3	1,3	4,3	3,5	4,2	3,8	11,3	4,9
24	76	Pietraroja	663	0,5	1,7	3,7	1,1	1,4	0,6	1,1	1,8	1,5	2,1	4,2	2,5

Tabella 2 – Rango per U.L. Totale

Dall'analisi dei risultati emerge il peso del comune di Telese nel settore del commercio e dei servizi, mentre Campoli del Monte Taburno, Durazzano e Limatola si distinguono nel settore dell'industria. Se il dato viene letto anche in rapporto alla taglia, si rileva la presenza del polo industriale di San Salvatore Telesino come punto di forza del comprensorio.

Da un esame più approfondito si osserva che le imprese presenti sono in prevalenza di tipo agricolo, nei settori della viticoltura e della produzione dell'olio in generale, mentre nel settore del tabacco per il comune di Dugenta.

In questa sede non interessa un'analisi approfondita del patrimonio abitativo del territorio; tuttavia, è utile rilevare la dotazione di case utilizzate per vacanze, al fine di ottenere un'indicazione in merito ad una eventuale vocazione turistica del territorio.

Utilizzando i dati Istat relativi al 1981 ed al 1991, che indicano la presenza di case non occupate ed i motivi della non occupazione, si costruiscono tre indicatori relativi alla non occupazione delle abitazioni:

- il primo si fonda sul rapporto tra abitazioni non occupate ed il totale delle abitazioni, fornendo una misura complessiva delle abitazioni non occupate rispetto al totale;
- il secondo rapporta le abitazioni non utilizzate perché adibite a case per vacanze al totale delle abitazioni non occupate;
- il terzo, invece, rapporta le abitazioni non utilizzate perché adibite a case per vacanze al totale delle abitazioni.

COMUNE	Abitazioni Occupate	Abitazioni non Occupate	Totale Abitazioni	% inoccupato	Non occupate per vacanze	% inoccupato per vacanza su inoccupato	% inoccupato per vacanza su totale abitazioni
Cusano Mutri	1.240	579	1.819	32%	354	61%	19%
Pietraroja	215	159	374	43%	42	26%	11%
Cautano	552	125	677	18%	74	59%	11%
Tocco Caudio	430	102	532	19%	45	44%	8%
San Lorenzello	608	186	794	23%	60	32%	8%
San Lupo	279	112	391	29%	27	24%	7%
San Lorenzo Maggiore	692	165	857	19%	58	35%	7%
Melizzano	575	124	699	18%	47	38%	7%
Durazzano	517	189	706	27%	43	23%	6%
Cerreto Sannita	1.234	396	1.630	24%	93	23%	6%
Dugenta	744	170	914	19%	49	29%	5%
Faicchio	1.111	238	1.349	18%	67	28%	5%
Frasso Telesino	908	88	996	9%	41	47%	4%
Sant'Agata de' Goti	2.964	537	3.501	15%	137	26%	4%
Vitulano	853	77	930	8%	34	44%	4%
Guardia Sanframondi	1.887	268	2.155	12%	77	29%	4%
San Salvatore Telesino	1.050	132	1.182	11%	42	32%	4%
Castelvenere	643	126	769	16%	24	19%	3%
Amorosi	800	75	875	9%	20	27%	2%
Telese Terme	1.287	148	1.435	10%	20	14%	1%
Solopaca	1.506	239	1.745	14%	14	6%	1%
Limatola	947	35	982	4%	5	14%	1%
Puglianello	364	1	365	0%	1	100%	0%
Campoli del M. Taburno	491	14	505	3%	0	0%	0%
TOTALE	21.897	4.285	26.182	16%	1.374	32%	5%
TOTALE PROVINCIA	81.633	15.518	97.151	16%	4.331	28%	4%

Tabella 3 – Abitazioni occupate e non occupate per vacanze nel 1981: rango percentuale inoccupato vacanze su totale abitazioni. Elaborazione dati Istat

COMUNE	Abitazioni Occupate	Abitazioni non Occupate	Totale Abitazioni	% inoccupato	Non occupate per vacanze	% inoccupato per vacanza su inoccupato	% inoccupato per vacanza su totale abitazioni
Cusano Mutri	1.482	1.112	2.594	43%	550	49%	21%
Pietraroja	232	99	331	30%	53	54%	16%
Tocco Caudio	521	114	635	18%	66	58%	10%
Cautano	681	113	794	14%	74	65%	9%
Faicchio	1.429	234	1.663	14%	142	61%	9%
Vitulano	1.016	155	1.171	13%	99	64%	8%
San Lorenzello	808	104	912	11%	72	69%	8%
Melizzano	631	98	729	13%	47	48%	6%
Sant'Agata de' Goti	3.879	671	4.550	15%	289	43%	6%
Frasso Telesino	1.082	152	1.234	12%	78	51%	6%
Limatola	1.172	122	1.294	9%	69	57%	5%
Castelvenere	754	177	931	19%	44	25%	5%
Guardia Sanframondi	2.178	365	2.543	14%	111	30%	4%
Dugenta	963	149	1.112	13%	47	32%	4%
Durazzano	544	65	609	11%	25	38%	4%
Cerreto Sannita	1.560	255	1.815	14%	72	28%	4%
San Salvatore Telesino	1.355	78	1.433	5%	44	56%	3%
Amorosi	928	132	1.060	12%	28	21%	3%
San Lupo	348	43	391	11%	8	19%	2%
Solopaca	1.548	145	1.693	9%	28	19%	2%
San Lorenzo Maggiore	776	22	798	3%	11	50%	1%
Telese Terme	1.531	74	1.605	5%	15	20%	1%
Puglianello	481	93	574	16%	3	3%	1%
Campoli del M. Taburno	518	0	518	0%	0		0%
TOTALE	26.417	4.572	30.989	15%	1.975	43%	6%
TOTALE PROVINCIA	96.436	19.475	115.911	17%	6.781	35%	6%

Tabella 4 – Abitazioni occupate e non occupate per vacanze nel 1991: rango percentuale inoccupato vacanze su totale abitazioni. Elaborazione dati Istat

Dalla lettura dei risultati (Tabella 3 e Tabella 4) emerge che nei comuni di Cusano Mutri, Pietraroja, Faicchio e Tocco Caudio le case utilizzate per vacanze rappresentano un'alta percentuale del totale, mentre il comune di Telese si colloca tra i livelli più bassi (avendo inoltre una percentuale di abitazioni non occupate molto piccola).

I comuni in cui si concentrano le “seconde case” sono, quindi, soprattutto quelli prossimi alle zone montane.

Il confronto temporale, inoltre, non mostra variazioni di rilievo tra i due decenni.

Riguardo all'accessibilità del comprensorio, i nodi infrastrutturali che garantiscono i collegamenti verso l'esterno sono localizzati esclusivamente nelle zone di pianura.

L'asse viario Caianello-Benevento, livello sovra-regionale, attraversa il territorio da est ad ovest e serve i flussi di traffico tra Lazio e Puglia.

La Strada Statale Fondovalle Isclero, di interesse regionale, facilita l'accesso dalla Valle di Maddaloni, nel casertano, verso l'area telesina.

Dal lato opposto del fiume Calore, un altro asse di interesse regionale (ex ss.87) collega il comprensorio telesino con l'area di Capua e con la strada statale per Isernia e Campobasso.

In questo quadro il Comune di Telese occupa una posizione di crocevia: ne deriva il ruolo fondamentale per lo sviluppo dell'intero comprensorio.

La rete ferroviaria assicura i collegamenti con Caserta, Napoli e Benevento, oltre che con altri centri minori della Provincia e della Regione, lungo le stesse direttrici della rete stradale.

Le stazioni ferroviarie sono localizzate a Dugenta, Amorosi, Telese e Solopaca.

Una fitta rete di strade provinciali e locali permette agevoli comunicazioni tra i centri del comprensorio. Anche in questo caso si rileva la posizione strategica occupata da Telese, che risulta punto di passaggio per molte delle arterie che dai comuni montani scendono a valle.

Per dare una misura quantitativa dell'accessibilità dei diversi comuni all'interno del comprensorio si costruisce un indicatore che tenga conto, per ogni comune, del tempo necessario per raggiungere tutte le altre località del comprensorio (Tabella 5).

Comune	Tempo medio (minuti)
San Salvatore Telesino	15
Telese Terme	15
Amorosi	16
Castelvenere	17
Solopaca	17
Guardia Sanframondi	17
San Lorenzello	18
Puglianello	19
Cerreto Sannita	19
Frasso Telesino	20
San Lorenzo Maggiore	20
Faicchio	20

Comune	Tempo medio (minuti)
Vitulano	20
Melizzano	21
Dugenta	21
Sant'Agata de' Goti	21
San Lupo	23
Limatola	23
Cautano	23
Cusano Mutri	28
Durazzano	28
Tocco Caudio	31
Pietraroja	37

Tabella 5 – Indice di accessibilità: tempo medio di accesso ai comuni del comprensorio.

7.2 LA FASE PRELIMINARE

Si procede con l'individuazione degli attrattori territoriali, in base a quanto esposto nel capitolo precedente.

Nel territorio il "verde" abbonda, così come l'acqua dei fiumi e del lago di Telesse, ma non sono presenti né grandi parchi attrezzati né altri tipi di strutture che utilizzano queste risorse naturali.

Il comprensorio si pone tuttavia nel centro del sistema dei parchi naturali del Taburno e del Matese, che spiegano il motivo della presenza di un così elevato numero di case per vacanze nei comuni montani.

Molti sono i borghi medievali sul territorio, in particolare nei comuni pedemontani e montani: per dare un'indicazione sono stati qui classificati di prima e di seconda categoria, in base alla maggiore o minore importanza (si veda la carta tematica).

Selezionate, quindi, le *mission* alle quali il territorio può aspirare (Polo ad alta specializzazione tecnologica, Polo turistico di qualità, Polo per il tempo libero, Polo commerciale, Polo abitativo di qualità), si identifica una prima gerarchia, in funzione delle caratteristiche intrinseche del territorio (elementi del paesaggio, naturale o antropizzato, accessibilità contesto economico).

FASE 2:
DEFINIZIONE
DEGLI
ATTRATTORI
TERRITORIALI

		La mission del territorio				
		Alta specializzazione tecnologica	Turistica	Tempo libero	Commerciale	Residenziale di qualità
Elementi del paesaggio	Laghi	1	3	3	1	2
	Fiumi	1	3	3	1	2
	Boschi	0	3	2	1	2
	Terme	0	3	3	2	1
	Centri antichi di particolare interesse (borghi medioevali, ecc)	1	2	2	3	5
	Aree archeologiche	0	5	1	1	1
	Altri attrattori ambientali	1	4	3	1	2
	Accessibilità da/per rete stradale veloce	4	5	4	4	5
Accessibilità	Accessibilità rete su ferro a scala metropolitana o regionale	3	4	4	5	5
	Accessibilità da/per Stazione F.S.	3	5	2	3	3
	Struttura produttiva con caratteri di "distretto" o "milieu" tradizionale	2	0	0	2	3
Struttura produttiva	Struttura produttiva con caratteri di "distretto tecnologico" o "milieu innovateur"	5	0	0	1	4
	TOTALE	21	37	27	25	35

Ad ognuno degli elementi attrattori selezionati si attribuisce un peso rispetto alla *mission* identificata, secondo la valutazione qualitativa riportata nel capitolo precedente.

Il punteggio andrebbe moltiplicato per un coefficiente riduttivo laddove l'elemento considerato non sia presente, ma prossimo. Per semplicità, in questa sede ci si limita a considerare solo gli elementi presenti (per i quali tale coefficiente assume il valore 1) escludendo quelli prossimi.

Dall'analisi effettuata emerge che la *mission* più vicina allo stato attuale del territorio, in considerazione dei soli elementi attrattori non riconducibili alle attrezzature, è quella turistica, seguita da quella residenziale di qualità.

7.3 LA PROCEDURA DI VALUTAZIONE

Ogni attrezzatura ha un peso più o meno importante nel perseguimento delle diverse *mission* identificate e della qualità della vita.

L'utilità complessiva U_{ij} di un'attrezzatura i rispetto ad una determinata *mission* j , sarà data dalla somma dell'utilità "strettamente funzionale" V_{ij} (relativa alla capacità dell'attrezzatura di essere funzionale alla specifica *mission*) e dell'utilità rispetto alla qualità della vita QV_i dell'attrezzatura i moltiplicata per un coefficiente α_j che esprime il peso che si vuole attribuire alla qualità della vita rispetto al polo j .

$$U_{ij} = V_{ij} + \alpha_j QV_i$$

La matrice riportata nella pagina seguente rappresenta un esempio di valori attribuibili ai parametri V_{ij} e QV_i .

La procedura elaborata prevede la mappatura della realtà economica e sociale a livello “macro”, l’identificazione di attori, ruoli ed interessi e l’analisi dei bisogni.

In questa sede si omette la simulazione di tale fase, che richiederebbe un’indagine sul campo, preferendo soffermarsi su punti più significativi.

Definite le priorità strategiche dell’amministrazione, si passa alla ricognizione dell’ offerta del territorio in termini di attrezzature collettive di uso pubblico e a servizio del comprensorio (attrattori di livello superiore, capaci di generare interesse anche all’esterno del comprensorio).

FASE 4:
MAPPATURA
GEOPOLITICA E
SOCIALE

FASE 5:
DEFINIZIONE
DELLE
STRATEGIE

Strutture scolastiche

Le scuole per l’istruzione superiore non mancano nel comprensorio, sia per quanto riguarda i licei che gli istituti professionali. Il buon livello di offerta può essere ampliato in sede di progetto per offrire una formazione adeguata alle nuove esigenze di tecnologia del mercato del lavoro.

Per l’istruzione universitaria, la sede più vicina è Benevento, che offre diversi corsi di laurea.

Sono completamente assenti, invece, le strutture per la ricerca.

Strutture sanitarie pubbliche, convenzionate o private

Il comprensorio comprende comuni appartenenti a tre distretti sanitari: ASL 18 Cautano, ASL 20 Sant’Agata dei Goti, ASL21 Telesino Terme.

Gli ospedali sono due, uno a Cerreto Sannita ed l’altro a Sant’Agata dei Goti.

Due cliniche convenzionate sono localizzate a Telesino ed una a Sant’Agata dei Goti, mentre a Cusano Mutri, Limatola e Vitulano si trovano dei servizi di assistenza ed urgenza territoriali (SAUT).

Le strutture ospedaliere non offrono il servizio day hospital

Servizi di ambulatorio ed laboratori di analisi sono localizzati a Cerreto Sannita, Telesino e Sant’Agata dei Goti, mentre c’è un solo consultorio a San Salvatore Telesino.

Strutture per tossicodipendenti si trovano a Tocco Caudino e Telesino. A Cerreto Sannita c’è un importante centro per la riabilitazione motoria.

Strutture assistenziali

Sono del tutto assenti, con l’eccezione di Puglianello dove si trovano strutture intermedie residenziali e semiresidenziali e di Guardia Sanframondi, dove è in costruzione una casa di riposo pubblica (due sono quelle private).

Strutture per i servizi di sicurezza ed emergenza

A Telesino sono presenti le sedi dei Vigili del Fuoco (comando provinciale e dipartimento del ministero) e della Polizia di Stato.

A Cerreto c’è la sede della guardia forestale.

Strutture per la cultura

Le biblioteche comunali, sebbene di modesta importanza, sono diffuse un po’ in tutti i comuni, mentre non ci sono centri culturali di particolare rilievo, se non piccole sedi locali.

A Cerreto Sannita si trova un importante museo della ceramica, mentre a Sant'Agata dei Goti c'è il museo diocesano. Diffuse sul territorio sono poi le mostre per l'antiquariato. In tutto il comprensorio sono presenti le tracce delle antiche origini, spesso esposte all'aperto e senza nessuna protezione.

Strutture per lo spettacolo.

Escludendo le piccole strutture "polifunzionali" comunali, spesso integrate alle chiese, solo a Telese è presente un cinema di buon livello che attrae pubblico anche da Benevento, Piedimonte Matese e da altri centri al di fuori del comprensorio.

Strutture per la pratica sportiva e strutture per altre attività sportive/ricreative.

In molti comuni c'è lo stadio comunale ed altre strutture di piccola taglia.

A Telese ci sono le fonti termali, purtroppo in numero limitato, ed intorno a questo elemento si è creata una struttura alberghiera ed un parco delle terme a gestione privata. Ad Amorosi c'è l'unica discoteca della zona.

Smaltimento rifiuti

Non risultano sul territorio discariche, centri di riciclaggio o termovalorizzatori.

Strutture per attività commerciali

Non esistono strutture per lo smistamento all'ingrosso dei prodotti, né grossi centri commerciali.

Il punto di riferimento per gli acquisti di beni non durevoli nel comprensorio è ancora una volta il comune di Telese: un'indicazione importante del ruolo di "città del commercio" deriva dall'osservazione che alcune grandi catene dell'abbigliamento e dell'informatica hanno scelto questo comune per insediare gli unici punti vendita del comprensorio.

A Guardia Sanframondi e Solopaca sono state costituite "cantine sociali" e numerose sono durante l'anno le "sagre" e le feste organizzate con lo scopo di attrarre l'attenzione sui prodotti locali (forse più sul commercio del momento che sulla valorizzazione vera e propria del prodotto).

Strutture per altri servizi

A Guardia Sanframondi è localizzato il tribunale.

Banche ed affini sono presenti un po'ovunque, in particolare nei centri di riferimento delle SLL.

Non sono presenti sedi importanti della pubblica amministrazione, mentre la sede della comunità montana è a Cerreto Sannita.

7.4 LA MISSION VINCENTE

L'analisi delle attività prevalenti sul territorio ha mostrato come il centro di Telese Terme svolge un ruolo determinante nell'offerta di servizi.

Tale affermazione viene confermato dalla ricognizione delle attrezzature di uso pubblico presenti nel comune di Telese e nel resto del comprensorio.

Ad ogni attrezzatura/attrattore viene attribuito un peso che ne rappresenta indicativamente il livello di dotazione (la taratura di questi pesi non è affrontata in questa sede e dovrà essere oggetto di un lavoro specifico), anche in funzione della localizzazione della stessa entro i confini comunali.

Per la verifica del raggio di utenza è utile riferirsi a quanto riportato nel primo capitolo.

Tenuto conto della presenza e del livello di dotazione delle attrezzature presenti, si delinea il ruolo attuale svolto dal comune di Telesse Terme (grafico 1).

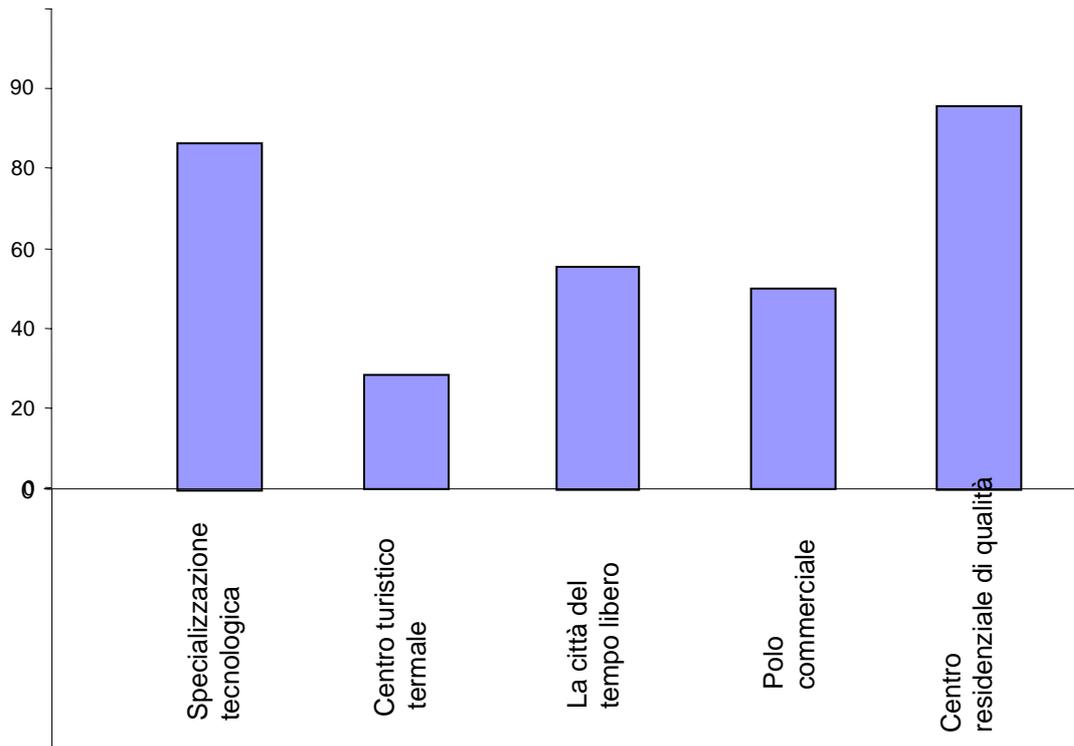


Grafico 1 – Il ruolo attuale di Telesse Terme

Si delineano quindi i possibili scenari di intervento, per ciascuno dei quali si ottiene un “punteggio di competitività”, di seguito rappresentato graficamente con istogrammi, in modo da avere una immediata visione delle differenze tra le diverse opzioni:

Il centro turistico- termale

E’ l’unica ipotesi che il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Benevento individua per lo sviluppo dell’intero comprensorio, puntando sull’integrazione del turismo termale con il turismo montano e l’agriturismo.

È da notare che esso corrisponde anche alla *mission* che risulta dalla sola valutazione degli elementi di paesaggio, dell’accessibilità e della struttura economica attuali ed è che ottiene il punteggio più basso in relazione alla dotazione delle attrezzature presenti sul territorio.

Le attrezzature da prevedere, per sviluppare tale *mission*, mirano alla formazione scolastica superiore di nuove professionalità nel campo del turismo ed alla “messa a sistema” delle strutture termali esistenti con le altre risorse naturalistiche.

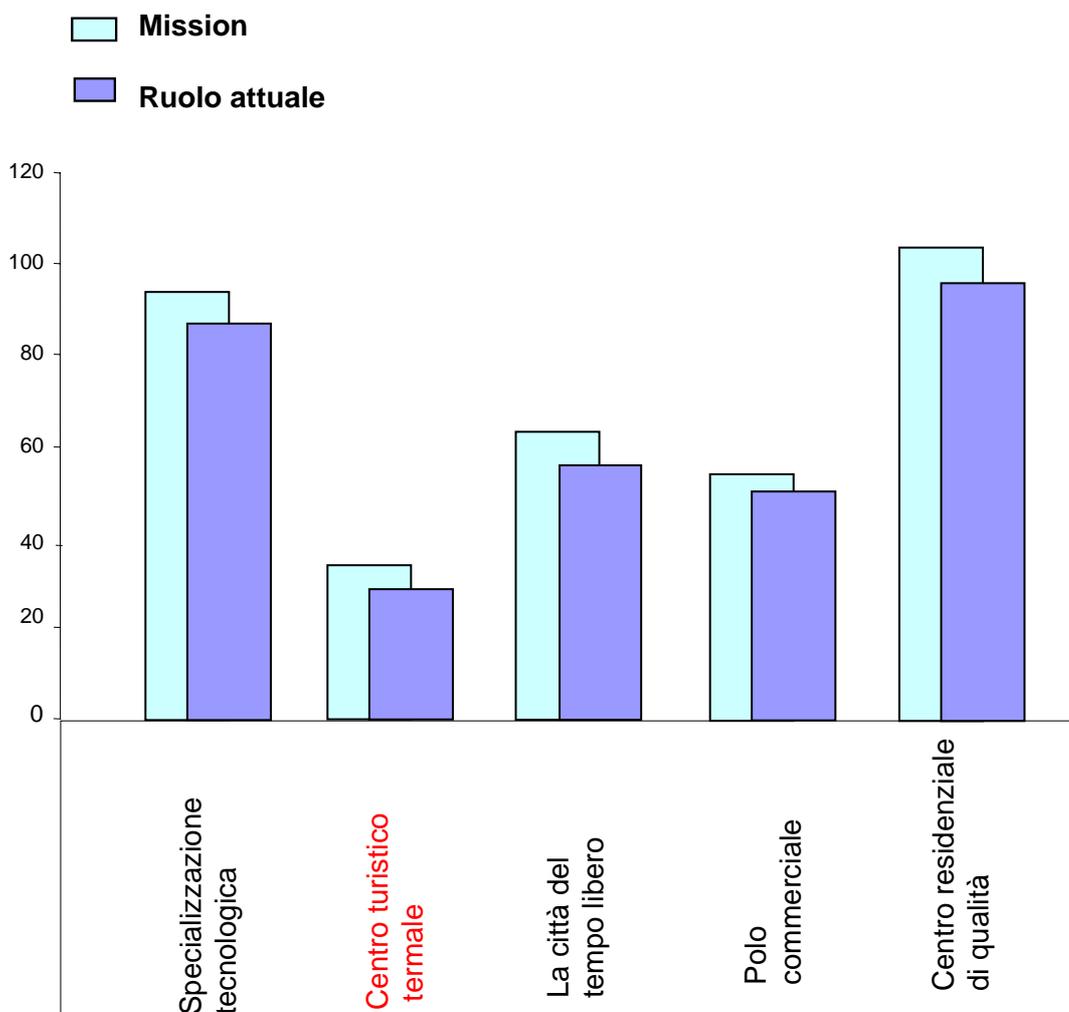


Grafico 2 - Telese come centro turistico termale

Il polo commerciale

Dall'analisi del sistema delle attività emerge una chiara propensione all'attrazione di attività commerciali. Ciò è dovuto alla posizione strategica di Telese nel comprensorio ed alla elevata accessibilità, che ne fa il baricentro del sistema.

Le attrezzature di livello superiore funzionali ad un incremento dell'attrattività rispetto alle imprese commerciali sono i grandi complessi fieristici ed espositivi, oppure previsione di manufatti atti ad ospitare grandi centri commerciali.

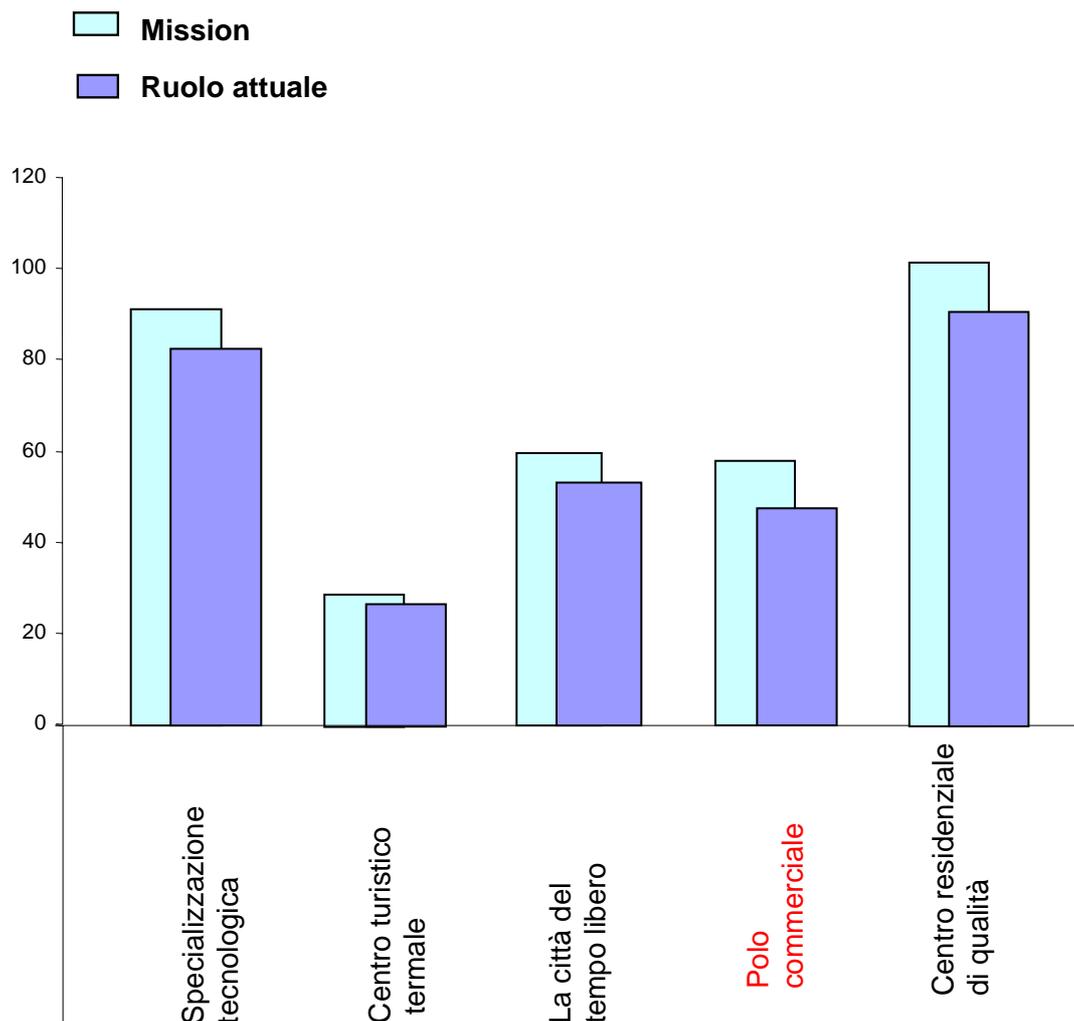


Grafico 3 - Telese come polo commerciale

La città del tempo libero

Anche in questo caso il ruolo di Telesse si è affermato nel comprensorio: la presenza sul territorio dell'unico cinema al di fuori di quello del capoluogo di provincia, unita alle abilità di marketing della gestione dello stesso, ne hanno fatto il punto di riferimento per le serate dei telesini, dei Beneventani e degli abitanti dell'area di Piedimonte Matese.

Un punto di forza dell'offerta del comune per le attività di tempo libero sono le strutture sportive, che raccolgono utenza da molti comuni del comprensorio, in particolare da quelli appartenenti alla SLL.

Una *mission* di città del tempo libero dovrebbe prevedere allora una differenziazione dell'offerta, proponendo anche opportunità nel settore della cultura, nonché il potenziamento delle strutture sportive esistenti.

Si potrebbe prevedere la costruzione di un teatro/auditorio, verificando la disponibilità degli spazi necessari.

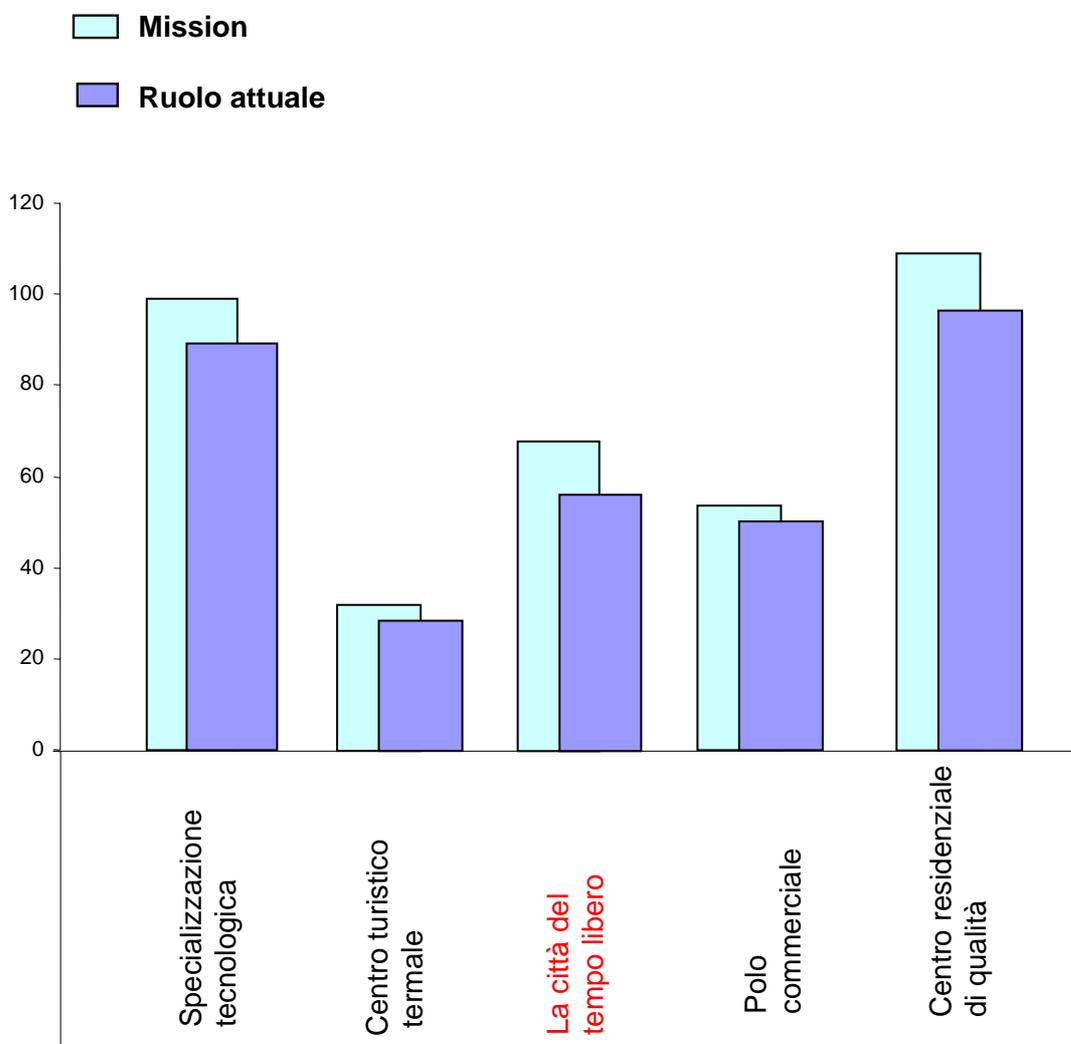


Grafico 4 - Telesse come polo per il tempo libero

Il centro residenziale di qualità

La promozione di Telese come centro residenziale di qualità si appoggia sulle solide basi dell'alta accessibilità del comune. Sia la rete stradale che i collegamenti ferroviari, infatti, sono gli elementi che hanno contribuito in modo determinante alla sua posizione egemone nel comprensorio e nell'intera provincia.

Altri fattori che possono rivelarsi importanti per l'attrattività di residenti da altre aree della regione sono: la posizione "baricentrica" rispetto ad un sistema di risorse culturali (i borghi medievali) ed ambientali (i parchi naturali regionali) di pregio, le strutture per la formazione scolastica superiore, la presenza di attrezzature sportive e per il tempo libero.

In questo contesto, la proposta progettuale consiste nell'incremento delle dotazioni esistenti, con particolare attenzione al settore dell'istruzione e delle strutture sportive, e nel progetto delle strutture socio-assistenziali a servizio dell'intero comprensorio che ne risulta attualmente sprovvisto.

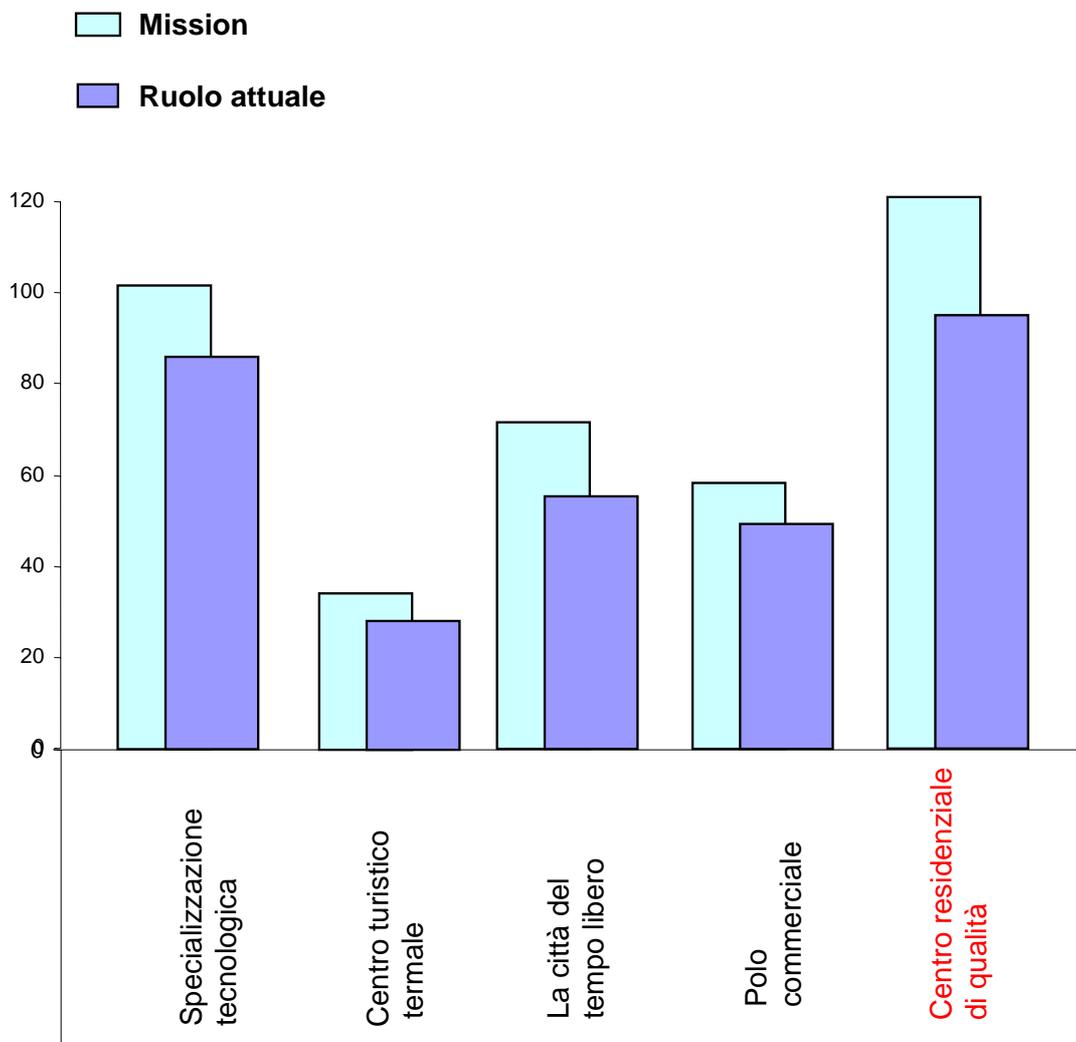


Grafico 5 – Telese come centro residenziale di qualità

Il centro ad alta specializzazione tecnologica

La decisione di proporre il territorio come “centro ad alta specializzazione tecnologica” potrebbe risultare dalla valutazione dei fattori di competitività preponderanti nel nuovo contesto economico.

Il sistema di attrezzature che può fungere da volano per attrarre imprese nel settore dell’alta tecnologia è tutto il settore della formazione, da quella secondaria superiore a quella post-universitaria, ma l’elemento trainante per questo tipo di attività potrebbe essere un centro di ricerca.

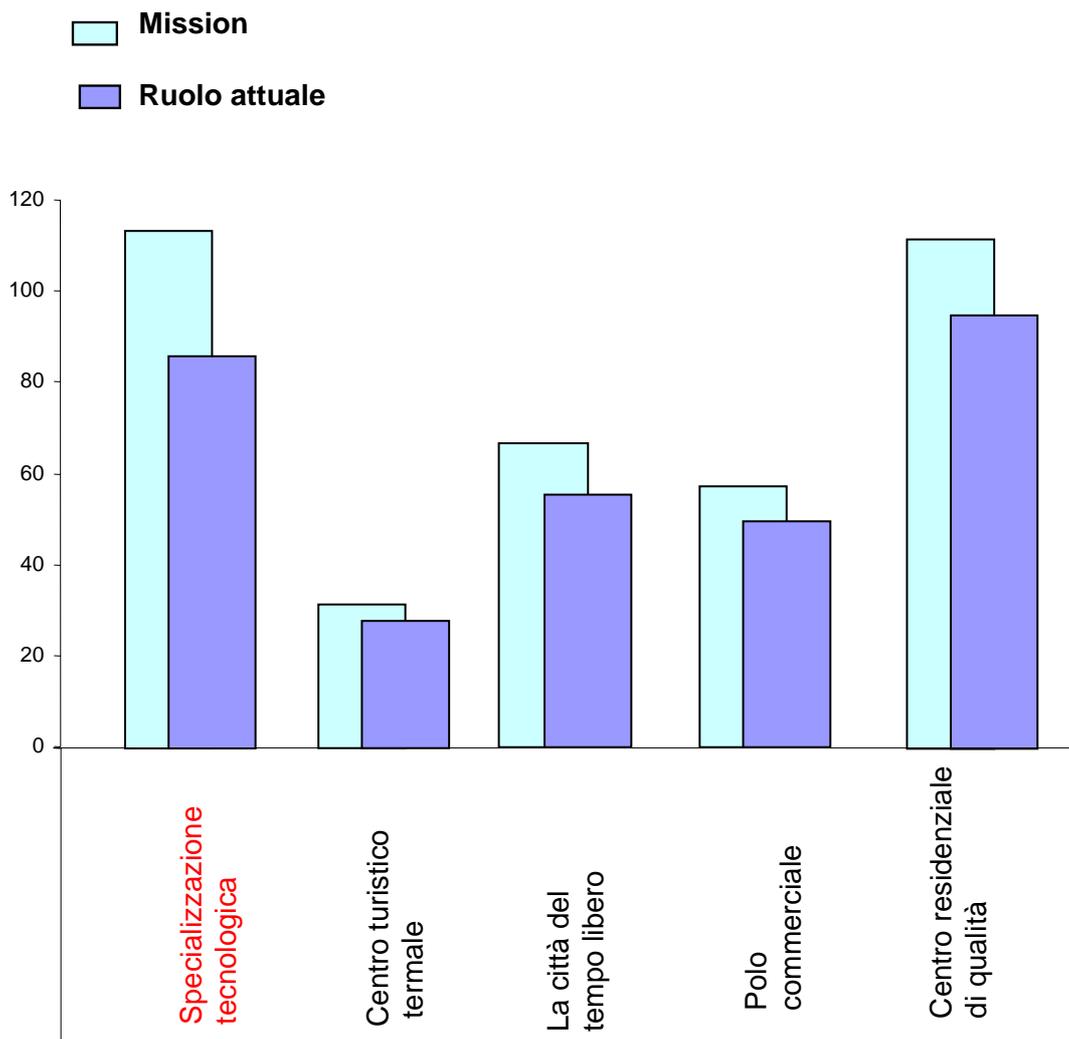


Grafico 6 – Telese come polo di specializzazione tecnologica

Per ogni scenario delineato si procede alla valutazione dei vari fattori che possono influenzare la scelta.

La determinazione del grado di soddisfazione raggiunto dai diversi attori coinvolti negli interventi previsti (in modo diretto o indiretto) è importante soprattutto nell’ottica del coinvolgimento del soggetto privato nella realizzazione delle attrezzature di interesse generale.

Identificati gli attori ed i relativi interessi, si costruisce una matrice di confronto tra interessi ed interventi. Si attribuisce, quindi, un valore numerico da -2 a +2 al grado di soddisfazione raggiunto da ciascun attore in relazione ai singoli interessi in conseguenza all’attuazione di ciascun intervento.

FASE 6:
VERIFICA DEI
PUNTI DI FORZA
E DI DEBOLEZZA

		Intervento ₁₁	Intervento ₁₂	...	Intervento _{1k}
Attore ₁	Interesse ₁₁				
	...				
	Interesse _{1m}				
Attore ₂	Interesse ₂₁				
	...				
	Interesse _{2p}				
...	...				
Attore _n	Interesse _{n1}				
	...				
	Interesse _{nq}				

Valore	Livello di soddisfazione
+2	Molto soddisfatto
+1	Soddisfatto
0	Indifferente
-1	Insoddisfatto
-2	Molto insoddisfatto

Il grado di soddisfazione complessivo generato da ciascun intervento viene, così, espresso in termini numerici, facilitando il confronto tra le diverse opzioni.

La scelta si può orientare verso gli interventi che raggiungono un consenso diffuso o verso quelli che consentono di mobilitare determinate categorie di attori.

Altre valutazioni da effettuare ai fini della scelta del set di attrattori da localizzare riguardano la sfera economico-finanziaria (fattibilità) e dell’impatto ambientale.

In base alle analisi svolte nelle fasi precedenti è possibile effettuare la scelta tra i diversi scenari delineati.

La fase conclusiva della procedura prevede la predisposizione di una struttura che verifichi lo stato di attuazione degli interventi ed apporti eventuali correzioni.

FASE 7:
SCELTA DEGLI
ATTRATTORI

FASE 8:
VERIFICA E
FEED-BACK

CAPITOLO 8

CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

La mancata attuazione delle previsioni dei piani urbanistici relative alle zone destinate ad attrezzature di interesse generale, con il conseguente degrado generato dalla presenza di veri e propri vuoti pianificatori o dalla realizzazione di strutture subito abbandonate o mai utilizzate, è dovuta, nella maggior parte dei casi ai piani stessi. Al radicale cambiamento delle dinamiche urbane e territoriali, infatti, non è seguito un rinnovo altrettanto rapido del piano e delle sue modalità di attuazione.

Alla luce di quanto visto nei capitoli precedenti, affrontando il tema della competitività dei territori, si rileva che all'interno di un progetto complessivo di valorizzazione del territorio, comprendente più dimensioni (politica, economica, di pianificazione territoriale, gestionale), la scelta delle attrezzature di interesse generale, può rivestire un ruolo determinante nello sviluppo di un territorio, incrementandone l'attrattività verso investitori esterni.

Quando un piano, limitandosi a tradursi in una politica di vincoli, non coglie le potenzialità e le esigenze dell'area che coinvolge e quelle del mercato verso cui si proietta, diventa la causa principale del fallimento della trasformazione urbana proposta.

Oggi i territori competono tra loro in specifici segmenti del mercato globale, tentando di acquisire risorse, attrarre investimenti e valorizzare il proprio patrimonio per essere in grado di attivare condizioni di sviluppo permanenti. In questo contesto è necessario far confluire all'interno degli strumenti urbanistici, sia le esigenze interne del territorio, sia le indicazioni provenienti dal mercato globale. In tale ottica il ruolo svolto dalle attrezzature di interesse generale è quello di veri e propri "attrattori" di residenti, turisti, city users, o imprese .

Lo studio condotto ha portato alla elaborazione di una procedura di supporto nella scelta delle attrezzature di interesse generale che, in un contesto di competitività, siano più funzionali alla valorizzazione del territorio e possano, in alcuni casi, fare da *volano*, da elemento trainante, per la crescita economica, culturale e sociale dell'area.

La procedura è finalizzata a:

- valutare le capacità delle attrezzature/attrattori di accrescere le potenzialità competitive del territorio rispetto alle diverse *mission* che un territorio può sviluppare;
- valutare le capacità delle attrezzature/attrattori di incidere sui fattori che vengono attualmente utilizzati nelle procedure di valutazione della qualità della vita;
- tracciare alcune ipotesi sulla scelta di un sistema di attrezzature/attrattori in grado sia di indirizzare e sostenere le capacità competitive del sistema territoriale rispetto alla *mission* di riferimento sia di garantire una migliore

qualità della vita;

- ipotizzare, in funzione delle valutazioni e delle ipotesi di cui ai punti precedenti, uno o più scenari evolutivi del posizionamento competitivo del territorio rispetto alla struttura produttiva, allo sviluppo delle attività legate al turismo, al commercio, alla cultura, alla residenza, al tempo libero.

Dalla simulazione applicativa della procedura esposta nel capitolo precedente si può osservare che la lettura degli istogrammi relativi ai singoli scenari presentati, consente una prima valutazione in merito agli effetti che le diverse opzioni di piano comportano sia rispetto alla *mission* di riferimento, sia – indirettamente - sulle altre *mission*.

Una stessa attrezzatura può, infatti, avere un’incidenza positiva sulla competitività contemporaneamente in diversi settori (diverse *mission*).

Uno degli elementi attuali ed innovativi del modello presentato risiede nel ruolo discriminante svolto dalla qualità della vita nella procedura di scelta delle attrezzature da localizzare. Ciò comporta che le attrezzature che hanno una scarsa incidenza sulla qualità della vita (QV_i basso) in relazione a *mission* in cui la qualità della vita ha una scarsa rilevanza (α_j basso) hanno minori probabilità di scelta.

Un esempio di tale circostanza, nel caso presentato nel paragrafo precedente, è dato dai risultati ottenuti dalla *mission* “polo commerciale”.

È indispensabile attribuire un peso diverso alla qualità della vita nelle diverse *mission* (α_j). Per calibrare questo parametro occorre individuare i “clienti” di riferimento per ciascuna *mission*. Se il livello di qualità della vita influisce sulle loro scelte è evidente che si determinerà un valore più elevato per tale parametro, al contrario se la variabile qualità della vita è ritenuta ininfluyente, il parametro assumerà un valore più basso.

Tra le critiche che si possono muovere al metodo esposto si può rilevare che i punteggi assegnati agli indicatori potrebbero variare rispetto alle caratteristiche territoriali.

Gli indicatori di qualità della vita presi in considerazione si riferiscono, infatti, ad un contesto di vita “urbano”. Nel caso, ad esempio, di un territorio a vocazione rurale andrebbero identificati degli indicatori di qualità della vita specifici.

Poiché non è possibile in questa sede elaborare una metodologia specifica, per semplicità e correttezza, nell’applicazione della procedura la “*mission* rurale” non è stata presa in considerazione.

Un’altra osservazione che si può muovere alla procedura elaborata risiede nell’aver valutato sinteticamente l’incidenza delle attrezzature sull’indice di dotazione infrastrutturale dell’Istituto Tagliacarne e sull’indice di Legambiente.

Questi due indicatori, come si è rilevato nel sesto capitolo, sono valutati al doppio dal modello del Sole 24 Ore e sono costruiti a loro volta con altri indicatori, ognuno caratterizzato da un proprio peso nel calcolo dell’indice generale.

Si è optato per una valutazione qualitativa sintetica, ritenuta sufficiente ai fini del presente lavoro, data l’indisponibilità da parte dell’Istituto Tagliacarne nel fornire i pesi

utilizzati per la costruzione del relativo indice, e l'impossibilità di valutare dettagliatamente l'incidenza delle attrezzature su tutti gli indicatori utilizzati.

In alcuni casi, quando il sistema economico-sociale è destinato ad una sicura decadenza, la proposizione di una nuova procedura di pianificazione che integri le tecniche del marketing territoriale può portare al rilancio dell'intero sistema territoriale. Un esempio in tal senso è costituito dal comune di Sesto San Giovanni, il cui ruolo si è completamente ribaltato da polo manifatturiero tradizionale a centro di specializzazione nel settore della multimedialità. Il sistema di attrezzature che può fungere da volano per attrarre imprese nel settore dell'alta tecnologia, come si è visto nel caso presentato nel paragrafo precedente, è il settore della formazione, dalla scuola superiore alla ricerca post-universitaria.

Numerosi sono gli studi e le pubblicazioni che hanno individuato la causa prima della crisi del sistema economico-produttivo in Italia nell'assenza di opportune politiche per la ricerca, sia di base che applicata. Altri studi hanno evidenziato come sempre più spesso i centri di ricerca vengono costruiti all'interno delle stesse aziende ad elevata tecnologia e che tra i fattori di localizzazione che pesano di più nelle scelte di site location c'è la presenza di strutture di ricerca collegate alle Università.

Una possibile evoluzione della procedura elaborata consiste nell'applicazione a sistemi sovracomunali, nell'ottica della competitività tra comprensori (anziché tra comuni all'interno di uno stesso comprensorio).

Il principio su cui si fonda il metodo, ovvero generare attrattività e valore in un territorio attraverso la pianificazione di un sistema di attrezzature/attrattori, ha, infatti, validità generale, a prescindere dal livello gerarchico della pianificazione.

Per i comuni di piccola e media taglia demografica, le attrezzature di interesse generale assumono una funzione ed una rilevanza sovracomunale.

La definizione di attrezzature di interesse sovracomunale può essere fatta non solo al fine di garantire il soddisfacimento delle esigenze della popolazione locale (dove il termine locale si riferisce all'intero comprensorio individuato) ma anche rispetto ad una finalità di attrattività che il sistema può esercitare sull'esterno.

Questo "esterno" non può essere definito secondo i modelli classici di gravitazione e non può essere riconosciuto come entità spaziale delimitata geograficamente.

È possibile, invece, individuare un target di potenziali clienti ai quali il sistema territoriale intende proporre la propria "offerta di servizi" in funzione della specifica *mission* alla quale aspira.

Pertanto, il comprensorio di ordine superiore può essere indicato solo intermini generici dopo aver ben definito le aspirazioni del territorio in funzione delle risorse disponibili e di quelle attivabili (ad esempio, il comprensorio di riferimento di ordine superiore può essere dato dall'insieme dei comprensori equidistanti dal capoluogo di Regione o di Provincia).

Una passo successivo rispetto alla messa a punto della procedura elaborata, soprattutto nell’ottica del coinvolgimento dei soggetti privati nella realizzazione delle attrezzature di interesse generale, potrebbe consistere nella elaborazione di un sistema di norme di attuazione - del Piano Urbanistico Comunale o dei Piani Territoriali di Coordinamento, a seconda della scala territoriale - improntate alla flessibilità, intesa come molteplicità di opzioni fornite, ed alla “legittimazione” della ricerca della convenienza.

BIBLIOGRAFIA

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV., 2003, *Alta capacità Lione, Torino, Milano: cooperazione o competizione fra aree metropolitane in Europa?*, “Dossier di Urbanistica Informazioni”.
- AIROLDI A., 1994, *Le infrastrutture come fattore di competitività*, in “Impresa e Stato”.
- ANCARANI F., 1999, *Il marketing territoriale, un nuovo approccio per la valorizzazione delle aree economico-sociali*, in “Economia e diritto del terziario”, n.1.
- ASS. INDUSTRIALI BO, 1997, *La promozione del territorio: problemi ed esperienze*, in Atti del convegno, Bologna.
- AVE G., 2004, *Città e strategie. Urbanistica e rigenerazione economica delle città*, Maggioli Editore.
- AVE G., CORSICO F., a cura di, 1994, *Marketing urbano in Europa*, Conferenza Internazionale, Edizioni Torino Incontra, Grugliasco.
- BANISTER D., CAPELLO R., NIJKAMP P., 1995, *Transport and communication networks in Europe: Policy Evolution and Change*, Belhaven Press, Londra.
- BASSETTI P., 1994, *Città: nuove forme di governo per essere competitive*, in “Impresa e Stato” n. 27.
- BIANCHI V. E., RIETTI M. V., 2004, *L’intercomunalità. Necessità di riordino istituzionale e risposta alle esigenze comunali*, in “Supplemento di Urbanistica Informazioni” n. 68/04.
- BORDINI G., 1998, *Politiche per l’attrazione degli investimenti in Europa*, in “Impresa e Stato”.
- CACERES E., CHICCO P., CORRADO F., FALCO L., SARAVIA MADRIGAL M., 2003, *Servizi pubblici e città. Gli standard urbanistici nelle legislazioni regionali e nella pianificazione locale*, Officina Edizioni, Roma.
- CAGLIANO R., CAPELLO R., SPAIRANO A., 2001, *Il benchmarking dei sistemi territoriali. Best practice territoriali e gestionali nelle aree liguri di piccola impresa*, Franco Angeli, Milano.
- CAMAGNI R., 1993, *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci.
- CAMAGNI R., 1999, *Globalizzazione e sviluppo delle economie locali: la sfida per le grandi aree urbane*, in “Sinergie” n. 49.

- CAMAGNI R., 1999, *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Alinea.
- CAMAGNI R., CAPELLO R., 1998, *Strategie di competitività territoriale*, Seat.
- CAPELLO R., 2004, *La rendita urbana come indicatore di vantaggio sociale*, in "Urbanistica Informazioni" n. 196/04.
- CARBONARO G., 1991, *Creazione e difesa del vantaggio competitivo nel contesto dei sistemi territoriali: alcune riflessioni*, in BOSACCI F., GORLA G., a cura di, *Economie locali in ambiente competitivo*, Franco Angeli, Milano.
- CAROLI M. G., 1999, *Il marketing territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- CAROLI M. G., 2000, *Globalizzazione e localizzazione dell'impresa internazionalizzata*, Franco Angeli, Milano.
- CARVELLI A., MORANDI S., 1993, *I vantaggi competitivi delle città: un'analisi comparata in ambito europeo*, Irer, Milano.
- CHRISTOPHER M., MAJARO S., MCDONALD M., 1994, *Come elaborare una strategia*, Franco Angeli, Milano.
- CICIOTTI E., 1993, *Competitività e territorio*, NIS, Roma.
- COLOMBO F., 2003, *Introduzione alla teoria dei giochi*, Carocci Editore, Roma.
- COLONNA E., VECCHI L., 2004, *Riqualificazione e procedure negoziali: Pru "Valle Ferrovia"*, in "Urbanistica Informazioni" n. 197/04.
- COMUNE DI COMO, 2001, *La qualità della vita a Como 1990-2000*, SiStaN.
- CORRADINI S., 2004, *Nuovi piani alla ricerca di identità tra riforme legislative e pratiche*, in "Urbanistica Informazioni" n. 196/04.
- CORVI E., FIOCCA R.; 1996, *Comunicazione e valore nelle relazioni d'impresa*, Egea, Milano.
- DE VITA P., 1999, *I fattori di localizzazione industriale nel Mezzogiorno: imprenditori e pubblici amministratori a confronto*, in "L'industria".
- ERBA V. a cura di, 2003, *Il piano dei servizi: un difficile esperimento di nuova urbanistica*, in "Territorio", n. 27/03.
- FIOCCA R., 1988, *La politica di mercato nei settori ad alta tecnologia*, Giuffrè, Milano.
- GARGIULO C., 2002, *La città tra competizione e riqualificazione*, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio.
- GAROFOLI G., 1992, *Economia del territorio – Trasformazioni economiche e sviluppo regionale*, Etaslibri.
- GIBBONS R., 2003, *Teoria dei giochi*, il Mulino.

- GIORGI P., 2004, *Il piano strategico dei servizi: uno strumento integrato di governo della trasformazione. L'esperienza del Comune di Modena*, in "InfoRum" n. 19/04.
- GIORGI P., FERRARI C., a cura di, 2004, *Il Piano strategico dei servizi: l'esperienza di Modena*, "Supplemento di Urbanistica Informazioni" n. 71/04.
- GUALA C., 2000, *Metodi della ricerca sociale*, Carocci.
- HAYTER R., 1997, *The dynamics of industrial location*, Wiley.
- IPI, Istituto per la Promozione Industriale, 2002, *L'esperienza italiana dei distretti industriali*, Ministero delle Attività Produttive, Roma.
- KARRER F., RICCI M., 2003, *Città e nuovo welfare. L'apporto dell'urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officina Edizioni., Roma.
- LORENZINI F., 1998, *I censimenti delle attività produttive dal 1951 al 1991 – dati comunali*, ISTAT Informazioni, Roma.
- MAGNAGHI A., 1999, *Lo sviluppo locale autosostenibile*, Atti del seminario di studio "Incontri pratesi su lo sviluppo locale" – Artimino, 13-17 settembre.
- MARCELLI P., 2004, *Complessità e partecipazione, legittimità e multidisciplinarietà*, in "Urbanistica Informazioni" n. 197/04.
- MARINO D., 2004, *Scelte sociali, decisioni pubbliche e sostenibilità: teorie, metodi, politiche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- MELE R., 1993, *Strategie e politiche di marketing delle imprese di pubblici servizi*, Cedam, Padova.
- MERCANDINO A., 2001, *Urbanistica Tecnica*, Ed. Il Sole 24 Ore, Milano.
- MONGIOJ P., 2004, *Il recupero dell'area dell'Osservanza a Imola tra partecipazione e progetti*, in "Urbanistica Informazioni" n. 197/04.
- MORANDI C., 1993, *Il vantaggio competitivo delle città*, Franco Angeli, Milano
- MORANDI C., 1994, *I vantaggi competitivi delle città: un confronto europeo*, Franco Angeli, Milano.
- NUVOLATI G., 1998, *La qualità della vita delle città*, Franco Angeli, Milano.
- PAOLI M., 1995, *Dotazioni infrastrutturale, vocazioni industriali, problemi ed opportunità presenti nell'area. Lineamenti per la definizione di un attrattore logistico-industriale*, Guerini e associati, Milano.
- PAOLI M., 1999, *Marketing d'area per l'attrazione di investimenti esogeni*, Guerini e associati, Milano.
- PERTICARARI R., 2004, *Stu "Nuova via Trento" spa di Macerata: un'esperienza realizzata*, in "Urbanistica Informazioni" n. 197/04.

- PICCINATO G., 2004, *Città felici*, in “Urbanistica Informazioni” n. 197/04.
- PIGALLE F., 1998, *Evaluation stratégique des politiques publiques. Une approche par la logique floue*, in “Revue d’Economie Régionale et Urbaine”.
- PORTER M.E., 1996, *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Harvard Business School Press, Harvard.
- PORTER M. E., 1998, *Clusters and the new economics of competition*, in “Harvard Business Review”.
- PORTER M.E., 2001, *Strategia e competizione*, Edizioni Il Sole 24 ore.
- PRETO G., 1979, *Economia della localizzazione*, Franco Angeli, Milano.
- RICCI M., 2004, *Bilanci sociali: dov’è il territorio?*, in “Urbanistica Informazioni” n. 196/04.
- RICCI M., 2004, *I nuovi programmi Dicoter per valorizzare i sistemi territoriali e urbani*, in “Urbanistica Informazioni” n. 198/04.
- ROTA G., 2004, *Piano dei servizi: l’esperienza lombarda a tre anni dalla promulgazione della legge*, in “InfoRum” n. 19/04.
- SALIERA S., 2004, *L’attuazione del Pru “Pianoro Centro”*, in “Urbanistica Informazioni” n. 197/04.
- SANI M. M., 2004, *Dallo standard quantitativo allo standard qualitativo, nel quadro della nuova legislazione urbanistica della Regione Emilia Romagna*, in “InfoRum” n. 19/04.
- SANTORO G., 2004, *Verso il Piano dei Servizi: criticità ed opportunità per il piano strutturale del Comune di Bologna*, in “InfoRum” n. 19/04.
- SENN L., 2004, *Valutazione economica delle politiche infrastrutturali: “le grandi opere”*, in “Urbanistica Informazioni” n. 196/04.
- STANGHELLINI S., 2004, *L’evoluzione delle pratiche corre, la riflessione teorica stenta a tenere il passo*, in “Urbanistica Informazioni” n. 196/04.
- STROLAZZI A., 1997, *Management pubblico e gestione del territorio in ottica di marketing*, in “Economia e diritto del terziario”.
- TEDESCO C., 2004, *Chi partecipa e come alla riqualificazione urbana?*, in “Urbanistica Informazioni” n. 197/04.
- VALDANI E., ANCARANI F., a cura di, 2000, *Strategie di marketing del territorio*, Egea, Milano.
- VALDANI E., JARACH D., 1998, *Strategie di marketing del territorio. Come vendere un’area geografica*, in PERRONE V., a cura di, *L’occupazione possibile*, Etas Libri, Milano.

- VECCHI L., 2004, *Cooperazione pubblico/privato nei programmi di riqualificazione urbana*, in “Urbanistica informazioni” n. 197/04.
- VECCHI L., 2004, *Programmi di riqualificazione urbana: esperienze a confronto*, in “Urbanistica Informazioni” n. 197/04.
- VIRANO P., 2004, *A proposito di vincoli: una sentenza del Tar Piemonte*, in “Urbanistica Informazioni” n. 196/04.
- ZAJCZYK F., 2001, *Il mondo degli indicatori sociali. Una guida alla ricerca sulla qualità della vita*, Carocci Editore, Roma.

SITI CONSULTATI

<http://www.avventuraurbana.it/>
<http://www.D.A.T.A.R..gouv.fr/>
<http://www.euromedfinanza.it/>
<http://www.inu.it/>
<http://www.ipi.it/>
<http://www.ired.it/>
<http://www.istat.it/>
<http://www.regione.abruzzo.it/>
<http://www.regione.emilia-romagna.it/>
<http://www.regione.fvg.it/>
<http://www.regione.liguria.it/>
<http://www.regione.lombardia.it/>
<http://www.regione.piemonte.it/>
<http://www.regione.puglia.it/>
<http://www.regione.sardegna.it/>
<http://www.regione.umbria.it/>
<http://www.regione.vda.it/>
<http://www.regione.veneto.it/>
<http://www.sviluppitalia.it/>
<http://www.urbanistica.comune.roma.it/>
<http://www.urisa.org/>