

MEASURES OF QUALITY OF LIFE
AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT
IN METROPOLITAN AREAS

Francesca Parente

MSc Degree in *Environmental and Development Economics*

“Federico Caffè” Faculty of Economics
Roma Tre University

October 2012



Università degli Studi Roma Tre
Facoltà di Economia Federico Caffè
Corso di laurea in Economia dell'Ambiente e dello Sviluppo

MISURE DI QUALITÀ DELLA VITA E SOSTENIBILITÀ DELLO SVILUPPO NELLE AREE METROPOLITANE

Relatore: Pasquale De Muro

Francesca Parente

Correlatore: Salvatore Monni

a. a. 2011/2012

Indice

Introduzione	5
1. Il quadro teorico di riferimento	8
1.1. Il <i>capability approach</i> : i concetti di <i>functionings</i> , <i>capabilities</i> e <i>agency</i>	12
1.2. L'approccio metodologico	15
1.3. Qualità della vita	18
1.4. Sviluppo sostenibile	23
2. Misurare qualità della vita e sviluppo	27
2.1. Gli indicatori tradizionali di benessere e progresso sociale	30
2.2. L'importanza della misurazione ex ante ai fini di politica economica	35
2.3. Verso nuove misure di benessere e qualità della vita	39
2.4. Una realtà europea: attività e metodologie di misurazione in Inghilterra. "The English Indices of Deprivation"	53
2.4.1. Il caso delle <i>Core Cities</i>	55
3. Le aree metropolitane	58
3.1. Metodologie di delimitazione	63
3.2. Il caso italiano	68
3.2.1. I contributi teorici alla letteratura	69
3.2.2. L'ordinamento giuridico	72
4. Un indice di benessere sostenibile per le aree metropolitane italiane	86
4.1. <i>Sostenibilità Economica</i>	91
4.1.1. Situazione economica	93
4.2. <i>Sostenibilità Sociale</i>	95
4.2.1. Istruzione	96
4.2.2. Occupazione	98
4.2.3. Genere	100
4.3. <i>Sostenibilità Ambientale</i>	104
4.3.1. Ambiente	106
4.3.2. Salute	108
4.3.3. Mobilità	111

4.4. Risultati d'analisi	115
4.5. Dimensioni e indicatori mancanti	119
Conclusioni	122
Appendice	125
I. Elementi di calcolo	126
II. Rappresentazioni grafiche	139
Riferimenti bibliografici	161

Introduzione

“Non possiamo pretendere che le cose cambino, se continuiamo a fare le stesse cose.

La crisi è la più grande benedizione per le persone e le nazioni, perché la crisi porta progressi. La creatività nasce dall'angoscia come il giorno nasce dalla notte oscura. È nella crisi che sorge l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie. Chi supera la crisi supera se stesso senza essere superato.

Chi attribuisce alla crisi i suoi fallimenti e difficoltà, violenta il suo stesso talento e dà più valore ai problemi che alle soluzioni.

La vera crisi è la crisi dell'incompetenza. L'inconveniente delle persone e delle nazioni è la pigrizia nel cercare soluzioni e vie di uscita. Senza crisi non ci sono sfide, senza sfide la vita è una routine, una lenta agonia. Senza crisi non c'è merito. È nella crisi che emerge il meglio di ognuno, perché senza crisi tutti i venti sono solo lievi brezze. Parlare di crisi significa incrementarla, e tacere nella crisi è aumentare il conformismo.

Invece, lavoriamo duro. Finiamola una volta per tutte con l'unica crisi pericolosa, che è la tragedia di non voler lottare per superarla.”

Albert Einstein, 1931

Il momento di crisi attuale, così come già successo in passato, inevitabilmente spinge a rivedere alcuni assiomi alla base delle nostre società ed economie moderne, e in questo senso diventa centrale nel dibattito internazionale l'affermarsi di nuovi approcci all'idea di uno *sviluppo sostenibile* che ci permetta di migliorare effettivamente la nostra *qualità della vita*, partendo da una corretta visione e quantificazione dei fenomeni.

Per troppo tempo i concetti di *qualità della vita* e *sviluppo sostenibile* si sono accompagnati a quello di misurazione del benessere economico in termini di Pil, tralasciando così numerosi aspetti importanti della questione, e l'importanza della corretta valutazione di tutti questi quale base informativa imprescindibile per la corretta

formulazione di politiche pubbliche e comportamenti individuali, atti a incrementare la *qualità della vita* dei singoli e della collettività.

Fornire un contributo all'indagine del livello di qualità della vita nelle aree metropolitane italiane è l'obiettivo di questa tesi.

Per farlo, si propone un indice multidimensionale di benessere sostenibile, elaborato tenendo conto, per quanto possibile vista la limitata disponibilità di dati statistici desiderabili, dei molteplici aspetti del benessere dei cittadini.

Prendendo spunto dalla vasta gamma di proposte metodologiche elaborate a livello internazionale, e fornendo una breve rassegna del panorama teorico esistente per l'analisi dello *sviluppo sostenibile* in un contesto urbano, si è cercato quindi di fotografare la situazione delle aree metropolitane, andando oltre l'aspetto economico e includendo quello sociale ed ambientale, prediligendo indicatori *di output* che dessero informazioni sui reali livelli di benessere dei cittadini, piuttosto che sui mezzi *di input* da essi utilizzabili per raggiungerli.

L'approccio metodologico utilizzato è quello del *capability approach*, formulato dal premio Nobel Amartya K. Sen durante gli anni '80.

La scelta è stata determinata dal fatto che tale approccio può considerarsi un processo dinamico, e non una misurazione statica, al cui interno i mezzi e le risorse disponibili sono solo degli strumenti per ottenere *benessere* ma non delle misure in se stesse. Aristotele diceva che “non è la ricchezza il bene da noi cercato: essa, infatti, ha valore solo in quanto utile, cioè in funzione di altro”¹, e l'approccio delle capacità di Sen sposa pienamente tale pensiero.

Inoltre, si tratta di uno schema teorico robusto e multidimensionale, dalla natura complessa. Vuole, infatti, sia tenere conto della complessità del soggetto cui fa riferimento, considerando le peculiarità degli individui in quanto tali; sia di tutti i fattori di condizionamento esterni al soggetto stesso; sia identificare gli spazi entro i quali questi si muove, ed evidenziarne gli scostamenti, mettendo infine in luce i legami tra tutte e tre le componenti analizzate (diversità umane, contesti, spazi).

Il *primo capitolo* contiene un'introduzione teorica ai temi fondamentali del lavoro: la qualità della vita e lo sviluppo sostenibile, così come considerati alla luce della

¹ Aristotele, IV sec. a.C., Etica Nicomachea, libro I.

metodologia e dei concetti principali della teoria dello sviluppo umano, scelta come riferimento.

Il *secondo capitolo* passa in rassegna la storia degli indicatori economici di benessere e qualità della vita, l'importanza della corretta formulazione di questi ai fini della politica economica e le più recenti evoluzioni nel campo, con particolare attenzione alla realtà inglese.

Il *terzo capitolo* è dedicato alla trattazione della vasta letteratura esistente relativamente alle *aree metropolitane*: l'importanza di questa ripartizione territoriale, le molteplici teorie di delimitazione e le specifiche del caso italiano.

Il *quarto*, ed ultimo, *capitolo* presenta infine l'elaborazione realizzata e i risultati dell'analisi sperimentale, condotta sulle 15 aree metropolitane italiane attualmente riconosciute come tali: Torino, Milano, Genova, Venezia, Trieste, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Palermo, Catania e Cagliari² (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2006).

² Legge delega n.42 del 5 maggio 2009.

Capitolo 1

Il quadro teorico di riferimento

The term “human development” has come to be accepted in the development economics literature as an expansion of human capabilities, a widening of choices, an enhancement of freedoms and a fulfilment of human rights.

S. Fukuda-Parr, A.K. Shiva Kumar, 2003

Adottare questo quadro teorico, significa accettare alcuni presupposti di pensiero fondamentali.

Prima di tutto, significa andare oltre la convinzione predominante nella teoria economica tradizionale secondo cui la crescita economica e lo sviluppo sono sinonimi tra loro. Nell’ottica dello sviluppo umano, livelli maggiori di reddito non implicano che le persone che ne beneficiano godano di livelli di benessere maggiore, né tantomeno che abbiano accesso a ciò cui danno valore o hanno motivo di darne. La ricchezza è pertanto intesa solo come un mezzo, che aiuta a realizzare gli obiettivi e le aspirazioni degli individui, ma che non è e non deve essere intesa come il fine ultimo del processo di sviluppo (Sen, 1999). Per tale motivo, le politiche non dovrebbero focalizzarsi semplicemente su come aumentare il reddito e generarne sempre di nuovo; quanto, piuttosto, di come esso venga impiegato, facendo attenzione ai settori nei quali viene investito ed alla maniera in cui influisce sulla qualità della vita delle persone.

Conseguentemente, la crescita nei livelli di reddito pro capite non può essere il criterio dominante tramite il quale giudicare se e quanto le società siano avanzate. Il livello di sviluppo raggiunto si può stimare, invece, guardando al grado di libertà di cui gli individui godono, all’ampliamento delle loro opportunità di scelta, del loro *capability set*, al soddisfacimento dei loro diritti (Sen, 1999).

Inoltre, fare riferimento alla teoria dello sviluppo umano significa porre l’accento sugli esseri umani in quanto tali, considerare le persone e la realizzazione delle loro vite come il traguardo del vero sviluppo. Le politiche, alla luce di ciò, dovrebbero articolarsi

secondo obiettivi differenti da quelli comuni, ispirandosi alla concezione di progresso quale crescita del benessere individuale: pertanto, il loro fine non dovrebbe essere assicurare la crescita in quanto tale, ma quella crescita che promuova lo sviluppo umano.

Ancora, una motivazione fondamentale di questo pensiero è l'interesse per la libertà, il benessere e la dignità di cui gli individui godono all'interno della società. Le libertà sociali e politiche diventano il fulcro di un sistema democratico, grazie al quale le persone possano essere legittimate ad esercitare i propri diritti e soddisfare le proprie aspirazioni di vita. Tali convinzioni non sono nuove, né in letteratura, né nel dibattito politico. Ciò che è innovativo, nell'approccio teorico dello sviluppo umano, è la concezione delle persone come attive fautrici del proprio destino e non passivi destinatari di politiche pubbliche o riconoscimenti giuridici (Fukuda-Parr, Shiva Kumar, 2003).

È all'economista pakistano Mahbub ul Haq che si deve l'affermazione di questa teoria dello sviluppo incentrata sugli individui ed il loro personale benessere. Grazie alla sua esperienza di lavoro e studio di questi temi³, è giunto negli anni '90 a definire lo sviluppo umano come un processo dinamico il cui fine è l'ampliamento della libertà di scelta delle persone, relativamente a diverse aree del benessere umano (UNDP, 1990). L'autore ha lavorato per riportare le persone al centro della prospettiva nazionale ed internazionale dello sviluppo, in un momento storico in cui gli obiettivi di equilibri macroeconomici e crescita economica dominavano la scena mondiale. In quel periodo, si utilizzavano aggiustamenti strutturali che portavano equilibrio economico alle spese degli squilibri nelle vite e nel benessere individuale delle persone.

Egli ha posto le basi per la realizzazione dello *Human Development Report*, che proprio dal 1990 viene annualmente elaborato dal Programma per lo Sviluppo delle Nazioni Unite: questo documento è stato negli ultimi 20 anni il principale veicolo di diffusione degli studi nell'ambito di questa materia, ponendo attenzione ad aspetti del dibattito di volta in volta diversi. Con questo strumento di analisi (oltre al Rapporto mondiale, oltre 100 paesi ne producono a livello nazionale e/o regionale) si tenta di

³ Mahbub ul Haq (1934 - 1998) ha lavorato con la World Bank negli anni '70; ha ricoperto incarichi istituzionali in Pakistan, dove è stato anche Ministro delle Finanze dal 1982 al 1988; è entrato a far parte del Programma Onu sullo Sviluppo nel 1989 ed ha fondato lo Human Development Center nel 1996.

stimare la qualità della vita di una popolazione e generare così consapevolezza e confronto pubblico, su argomenti che altrimenti rischierebbero di occupare le ultime pagine delle agende politiche (Alkire, 2009).

Dall'evidenza che la crescita del livello di reddito di uno Stato non necessariamente implichi il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione che lo abita, nasce e si afferma pertanto la convinzione che la ricchezza sia solo un mezzo e non il fine ultimo dello sviluppo economico.

Tale convinzione ha radici remote, e lo stesso Aristotele già la esponeva nei suoi scritti, più di due millenni di anni fa. Storicamente, però, sono state altre priorità di azione a guidare i modelli del pensiero economico, e le agende economico- politiche dello sviluppo internazionale. L'accumulazione di capitale e la massimizzazione della ricchezza si sono così imposte, mettendo da parte ciò che nella concezione seniana rappresenta la vera ricchezza di una nazione: le persone che la costituiscono (Sen, 1990). Per Sen, lo sviluppo rappresenta un processo dinamico di ampliamento delle libertà reali di cui gli individui godono: queste sono importanti poiché, se mancano, non può dirsi che la crescita abbia portato sviluppo nella vita delle persone. Dal momento che la possibilità di perseguire i propri obiettivi ed interessi dipende dal grado di libertà di cui si gode, questo deve essere il fine dello sviluppo, proprio per far sì che lo sviluppo umano si verifichi (Sen, 1999). Inoltre, misurare quale sia il grado di libertà necessario da raggiungere, ed in seguito quale sia quello raggiunto, può essere in questo senso una buona indicazione del livello stesso di sviluppo e perciò, oltre alla loro importanza intrinseca, le libertà assumono una valenza "estimativa"⁴. Il focus quindi diventa la vita delle persone e la libertà di cui esse possono godere, che permettano cioè loro di: vivere una vita lunga ed in buona salute; avere accesso alle conoscenze, in senso ampio; raggiungere uno standard di vita almeno decente; partecipare attivamente alla vita della comunità in cui vivono e avere voce nelle decisioni politiche che li riguardano. In quest'ottica, un'economia prospera diventa quella che permette alle persone di raggiungere tali obiettivi. L'analisi si sposta, quindi, dall'economia in sé alla persona e, in secondo luogo, l'unità di misura cambia dalla ricchezza monetaria a ciò che gli individui possano fare o essere nelle proprie vite (Alkire, 2009).

⁴ "1)The evaluative reason: assessment of progress has to be done primarily in terms of whether the freedoms that people have are enhanced; 2) the effectiveness reason: achievement of development is thoroughly dependent on the free agency of people.", *Development as Freedom*, pg.4.

L'approccio è strutturato in maniera aperta e flessibile, così da potersi adattare ai diversi contesti e situazioni reali, e gli stessi parametri chiave possono evolvere nel tempo e nello spazio: poiché le nostre scelte sono relative ai nostri valori e i valori cambiano nel tempo e nello spazio, lo sviluppo umano sarebbe costituito da un dibattito sempre aperto riguardo a ciò cui attribuiamo valore e a cosa lo attribuiremo successivamente. Quelli attualmente condivisi nel panorama teorico della *Human Development Economics* includono: il progresso sociale, inteso come miglioramento nelle condizioni di accesso alle conoscenze, alla nutrizione ed ai servizi sanitari essenziali; le scienze economiche, dal momento che la crescita economica rimane importante relativamente al ruolo strumentale della ricchezza per il raggiungimento di altri obiettivi di sviluppo; l'efficienza, in termini di accessibilità ed impiego delle risorse; l'equità, nella crescita economica così come negli altri parametri dello sviluppo umano; la sostenibilità⁵, per le generazioni future ed in senso ampio. Per quanto riguarda il *processo* di sviluppo umano, Mahbub ul Haq identifica come fondamentali nell'applicazione di tale modello questi ultimi quattro principi: equità, efficienza, partecipazione e sostenibilità (Alkire, 2009).

Una particolarità caratterizzante della teoria dello sviluppo umano è la sua multidimensionalità: esso tiene conto di tutti gli aspetti che influenzano il benessere degli individui, senza focalizzarsi quindi su nessuna delle molteplici discipline di cui si serve per comprenderlo ed analizzarlo. Abbraccia pertanto uno spettro di informazioni molto ampio: ciò comporta inevitabilmente una concezione multidimensionale di progresso anche nell'esercizio di valutazione dello sviluppo. Lo schema valutativo dovrebbe pertanto incorporare informazioni qualitativamente eterogenee, mantenendo una coerenza d'insieme ma non tralasciando o, di contro, dando particolare rilievo, ad alcun aspetto.

⁵ Approfondimento nel capitolo 1, paragrafo 2 "Sviluppo sostenibile".

1.1. Il capability approach: capabilities, functionings e agency

La definizione di *capability* comprende il concetto di *functionings* insieme al tema centrale in Sen: *freedom*. Con il termine *capability* infatti ci si riferisce alla libertà di combinare i vari *functionings* (beings and doings) che una persona può raggiungere: è pertanto un “vettore” di funzionamenti che riflette la libertà dell’individuo di condurre una vita piuttosto che un’altra, scegliendo tra diverse opportunità. Rappresenta quindi la libertà sostanziale di vivere la vita cui si assegna maggior valore: è il set di possibilità all’interno del quale le persone hanno libertà di scelta (Sen, 1980).

I *funzionamenti*, pertanto, sono le diverse attività e stati d’essere che fanno aumentare il livello di benessere dell’individuo. Sono connessi ai beni materiali e al reddito posseduto dall’individuo stesso, ma descrivono più che altro il modo in cui questi vengono utilizzati. Il concetto è molto vasto, così come lo sono le infinite possibilità di fare o essere delle persone: è per tale motivo che l’approccio dello sviluppo umano si può applicare sia ai paesi in via di sviluppo che a quelli sviluppati, sia agli individui poveri che a quelli ricchi. Cambierà il contesto e l’attività o lo stato considerati, ma per la persona o il gruppo di persone di cui si voglia analizzare il benessere questi rimarranno funzionamenti, e il range all’interno del quale viene operata la scelta, un *capability set*.

Non è detto, però, che maggiore sia la possibilità di scelta e migliore sia la qualità della vita: lo stesso Sen precisa che non è importante l’ampiezza del *capability set*, quanto la sua qualità (Alkire, 2009). La scelta, inoltre, è spesso dettata da un procedimento condiviso all’interno di un gruppo, di una comunità, influenzato da diversi fattori esterni all’individuo, e in questo si riflette il concetto di “libertà sostanziali” quali obiettivo primario del processo di sviluppo, distintivo dell’approccio di Sen. Il focus delle politiche di sviluppo deve quindi essere quello di rendere le persone libere di godere di alcune combinazioni di *functionings*, permettendo loro di espandere così le proprie *capabilities*. Non basta aumentare i *functionings* individuali per migliorare il livello di vita di una persona: anche nelle situazioni più avverse, o tramite coercizione e non libera scelta, possono essere soddisfatti alcuni bisogni primari,

quale essere nutrito, ma ciò non implica garantire benessere. Inoltre, è possibile che un individuo scelga coscientemente un livello di relativa deprivazione in un aspetto della propria vita, nonostante abbia la capacità di evitarlo, per trarne magari giovamenti sotto un altro aspetto: il caso, ad esempio, di uno studente che invece di lavorare, e potersi permettere uno standard di vita superiore, è mantenuto dalle spese dei genitori e divide un appartamento sovraffollato, convivendo con situazioni che possono addirittura ridurre il suo livello di well-being individuale, perché incentivato dall'obiettivo di essere ricompensato dal conseguimento di un titolo di studio superiore.

Ancora: è importante porre l'accento sull'aspetto *individuale* delle capability, prima che dell'intero gruppo sociale o Stato di appartenenza, poiché soltanto indagando il livello di benessere del singolo è possibile far sì che emergano eventuali disuguaglianze all'interno dei gruppi stessi, anche i più piccoli come le unità familiari (questo è ad esempio il caso delle disparità di genere).

L'*agency*, infine, è la capacità di perseguire obiettivi cui si dà valore, indipendentemente dall'aumento del proprio benessere e dai cambiamenti che possano verificarsi nel percorso di vita personale. L'agente è infatti colui che volontariamente agisce e porta cambiamento (Sen, 1999). Alla luce di ciò, gli individui si confermano i principali attori del proprio futuro, e di quello degli altri, grazie alla partecipazione sociale. Ed anche in questo caso torna come fondamentale il ruolo della libertà: deve essere possibile perseguire i propri obiettivi di agency in un contesto favorevole.

La democrazia e le libertà politiche sono importanti per almeno tre motivi. Il primo è il legame diretto con la realizzazione di alcune tra le capabilities di base, quali la partecipazione sociale e politica. Gli altri riguardano il ruolo rispettivamente strumentale e costitutivo dei diritti politici. Poter esprimere e sostenere liberamente le proprie richieste all'attenzione del mondo politico aumenta la possibilità che a queste sia data udienza. In secondo luogo, tale esercizio di democrazia giova al processo di generazione di scelte informate e consapevoli; la stessa considerazione che abbiamo dei nostri bisogni e di ciò a cui attribuiamo valore nasce da un insieme di interpretazioni ed opinioni, per la formazione delle quali il dibattito pubblico gioca un ruolo cruciale. L'agency e la libertà vanno di pari passo: per essere attori nelle proprie vite, le persone devono essere istruite, confrontarsi nel dibattito pubblico, avere libertà di espressione e

di associazione; ma è proprio tramite l'agency che si costruisce un ambiente sociale favorevole in cui poter ricevere istruzione e avere libertà di parola (Sen, 1999).

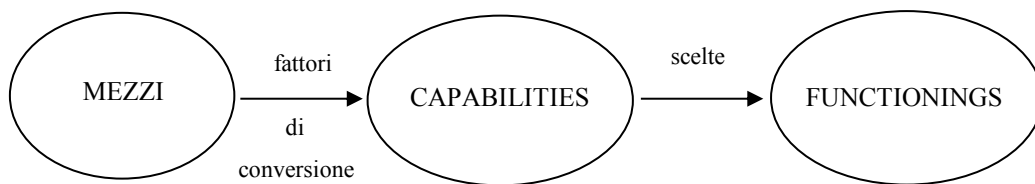
Se si considera il caso di un cittadino politicamente impegnato che prenda parte ad una manifestazione di protesta e che per mancanza di libertà di espressione venga imprigionato, si avrà l'esempio di un individuo che sta esercitando il suo diritto di agency e allo stesso tempo sacrificando il proprio well-being individuale. Diventa rilevante quindi capire quale sia la dimensione predominante su cui concentrarsi al momento della valutazione: standard di vita, benessere raggiunto, conquiste di agency, libertà di well-being o libertà di agency. Ciò che cambia, al variare del focus della misurazione, è la base informativa cui relazionarsi. Secondo Sen, i livelli di benessere raggiunto vanno quantificati guardando ai funzionamenti, mentre il well-being in termini di libertà è determinato dal capability set; il concetto di agency, invece, trascende sempre sia gli uni che l'altro, prendendo in esame gli obiettivi raggiunti in termini di agency stessa (Sen, 1999).

In definitiva, uno degli obiettivi principali dello sviluppo umano è far sì che le persone divengano agenti nelle loro vite ed in quelle delle loro comunità. Gli individui devono essere coinvolti attivamente, e quindi se ne deve dare loro opportunità, nella creazione del proprio destino: non devono assolutamente rimanere destinatari passivi di processi di sviluppo esterni (Sen, 1999). Devono essere essi stessi a decidere quale percorso di sviluppo seguire e a stabilire gli obiettivi chiave tramite il raggiungimento dei quali seguirlo.

1.2. L'approccio metodologico

Il *capability approach* si caratterizza per la dinamicità e la complessità del suo schema di riflessione. Non è infatti una misurazione statica di un fenomeno, ma si può definire un *processo dinamico* all'interno del quale i mezzi e le risorse disponibili sono solo uno degli strumenti, e non delle misure, che intervengono nella creazione di benessere. Il *well-being* è, infatti, qui inteso come “l'insieme di ciò che l'individuo può fare o essere” (nel linguaggio di Sen, l'insieme di being e doing) a partire dai mezzi e dalle risorse a disposizione, e in relazione alle capacità delle persone di trasformare questi mezzi in realizzazioni, traguardi, risultati che esse intendono conseguire” (Chiappero- Martinetti, Pareglio, 2009).

Graficamente, il processo può schematizzarsi come segue:



Una *capability* è qualcosa che l'individuo valuta desiderabile fare o essere, che potrebbe realizzare a partire dai mezzi che ha a disposizione e soprattutto grazie ai fattori di conversione⁶ che gli permettono di trasformarli in “beings e doings”. Un *functioning* è invece ciò che effettivamente l'individuo riesce a fare o essere, operando delle scelte all'interno del proprio capability set (Sen, 1980).

Le tradizionali misurazioni di benessere basate su un approccio incentrato sul reddito, si esauriscono al primo blocco. In questo caso, invece, il processo viene considerato nel suo insieme, e il reddito diventa solo un punto del primo insieme, necessariamente da integrarsi con le ulteriori variabili che influenzano il benessere individuale. Con gli stessi mezzi di partenza, infatti, individui diversi possono ottenere

⁶ I fattori di conversione riguardano le caratteristiche personali e/o sociali proprie di ogni individuo, e rappresentano le variabili secondo le quali gli input vengono trasformati nel benessere individuale. Sono ad esempio: fattori di eterogeneità personale (come sesso, condizioni di salute, handicap); differenze ambientali (come clima, livelli di inquinamento, presenza di malattie); variazioni del contesto sociale (come incidenza della criminalità, disponibilità di K sociale); prospettive relazionali (come usi e costumi, convenzioni, tradizioni storico- culturali).

livelli di well-being differenti: c'è una correlazione complessa e non necessariamente diretta, perciò considerare il beneficio raggiunto solo in relazione ai mezzi può risultare fuorviante. I *fattori di conversione* e le *scelte* operate sono determinanti, ed il solo fatto di poter scegliere all'interno di un vasto set di opportunità rappresenta in sé un benessere maggiore del caso in cui si giunga anche allo stesso risultato, ma perché unica possibilità e pertanto scelta obbligata. Le misurazioni si concentrano operativamente su indicatori di *output*, quindi, che rilevano il livello di benessere raggiunto dall'individuo, piuttosto che su tradizionali indicatori di *input* che si fermano alle indicazioni di partenza (Chiappero- Martinetti, Pareglio, 2009).

Rispetto alla tradizionale *teoria del benessere*, inoltre, non c'è coincidenza tra utilità e benessere, in quanto l'utilità derivante dalle azioni è soltanto una componente parziale legata al benessere materiale, mentre tutto ciò che è immateriale sfugge alle misurazioni utilitaristiche ma contribuisce al well-being dell'individuo.

Il capability approach è, in definitiva, uno schema teorico *robusto e multidimensionale dalla struttura complessa*. Sia lo spazio delle capabilities che quello dei functionings, infatti, è costituito da più dimensioni di analisi, e l'esercizio di misurazione consiste innanzitutto nell'evidenziare gli scostamenti tra quelle potenziali e quelle realizzate. La complessità, invece, è determinata da più componenti: il soggetto di riferimento, l'individuo, espressione della *diversità umana* che è quella che determina i fattori di conversione; l'analisi dei fattori di condizionamento esterni all'essere umano, e cioè i *differenti contesti* (familiari, istituzionali, economico- sociali, ambientali e culturali) che ne condizionano la crescita e lo sviluppo delle scelte individuali; l'indagine delle relazioni tra spazi (capabilities-functionings), diversità umane e contesti differenti.

Anche se sul piano metodologico ed empirico comporta dei problemi di applicazione, proprio a causa delle caratteristiche di multidimensionalità e complessità strutturale che spesso costringono a semplificazioni operative, il capability approach si conferma uno schema teorico robusto a cui fare riferimento. Se venisse utilizzato nelle simulazioni di politiche pubbliche, e nella valutazione di impatto delle stesse, potrebbe servire a mettere in luce la complessa rete di azioni, reazioni e interrelazioni che contribuiscono a determinare il benessere individuale, e quindi l'efficacia delle politiche stesse, perché è l'individuo ciò che conta ai fini delle valutazioni di benessere, in quanto portatore di diritti e beneficiario dell'azione pubblica.

1.3. Qualità della vita

Il concetto di *qualità della vita* è molto ampio, e si può dire comprenda “l’intera gamma di fattori che influenzano ciò a cui attribuiamo valore nella vita, che va al di là dei suoi aspetti materiali” (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010).

Tale concetto è diventato un tema centrale, sia per gli esercizi di valutazione sociale ed economica, sia ai fini delle politiche pubbliche e della legislazione sociale. Il bisogno di comprensione del fenomeno, pertanto, spinge alla ricerca di misure d’analisi del fenomeno che siano concrete ed utilizzabili. Affinché ciò sia possibile, è necessario però dare prima di tutto un’interpretazione del concetto di qualità della vita.

Esiste una vasta letteratura in materia, che ha affrontato il tema della qualità della vita e del soddisfacimento dei bisogni umani essenziali. Oltre al più recente *capability approach* utilizzato in questo studio come paradigma di riferimento, le elaborazioni concettuali più importanti prese in esame sono quelle relative all’economia del benessere e alla teoria dell’utilitarismo, ed all’approccio libertario della teoria di giustizia sociale.

La prima, branca normativa delle scienze economiche tradizionali, si fonda sul concetto di “equa allocazione delle risorse”, aggiungendo all’analisi classica le dimensioni non strettamente monetarie e cercando di dare rilievo alle preferenze individuali. Bentham⁷, maggiore esponente del pensiero utilitarista, si concentra sul benessere soggettivo ottenibile tramite il raggiungimento del massimo livello possibile di utilità.

Il secondo, invece, muovendo i passi proprio dalla critica di alcuni punti fermi della dottrina utilitarista, tenta di superare i limiti di questa e sostiene una concezione di giustizia secondo cui tutti i beni sociali principali devono essere distribuiti in modo uguale, senza sacrificare gli interessi delle minoranze.

Ciò che questi approcci differenti hanno in comune è il tentativo di andare oltre i dati puramente economico- monetari. La scelta di uno piuttosto di un altro, però, ha delle precise implicazioni normative.

⁷ Jeremy Bentham (1748-1832) diede espressione alla consapevolezza diffusa degli squilibri socio-economici causati dallo sviluppo industriale nell’Inghilterra della seconda metà del XVIII sec. Tra i suoi studenti figurano personalità importanti quali J. S. Mill e il futuro socialista R. Owen.

La teoria del benessere tradizionale si occupa di definire un ottimo sociale. Gli individui sono considerati soggetti perfettamente razionali, giudici di se stessi e del proprio benessere e, di conseguenza, la società è una somma di individui e la sua volontà dipende dall'aggregazione di quelle degli individui che ne fanno parte. Il principio guida è l'efficienza allocativa: produzione, scambio e distribuzione dei beni seguono il criterio di *ottimo paretiano* secondo il quale una riallocazione delle risorse che migliori il benessere di un individuo senza arrecare danno agli altri rappresenta un miglioramento del benessere della società nel suo complesso. In questo quadro teorico, lo Stato è visto come un'istituzione che interviene soltanto quando i mercati non siano autonomamente in grado di raggiungere allocazioni efficienti delle risorse, sia nei settori produttivi, che di scambio che di consumo: le politiche pubbliche sono quindi una risposta ai fallimenti del mercato.

Secondo la visione utilitarista, il miglior giudice del proprio benessere è l'individuo stesso, ed il fine universale da raggiungere è la sua soddisfazione. In questo schema concettuale, ogni individuo si comporta come un attore perfettamente razionale che ha come obiettivo primario la massimizzazione della propria utilità, perdendo di vista ogni rapporto con le qualità reali dei beni e dei servizi consumati, prodotti o scambiati. Se il focus è l'utilità soggettiva, concetti come "giustizia sociale" o "bene comune" hanno dunque poco significato, sia a livello individuale che istituzionale: il benessere sociale si riduce alla somma delle utilità individuali e non considera questioni di distribuzione ed equità. Tutto questo è alla base della teoria del consumatore, che studia il comportamento di quest'ultimo, date le sue preferenze di consumo e le risorse a sua disposizione: egli cercherà di massimizzare la propria utilità operando scelte razionali dettate da vincoli fisici ed economici.

Il motivo per cui tale tipo di analisi viene criticata è che, essendo un approccio del tutto soggettivo, non riesce a cogliere le reali deprivazioni degli individui: si può essere soddisfatti del proprio livello di vita anche se questo oggettivamente non soddisfa parametri essenziali e condivisi, soltanto perché non si è a conoscenza delle proprie potenzialità. Banalmente, se non si è coscienti di poter aspirare a qualcosa di meglio, non se ne sentirà neanche la mancanza; non si avvertirà pertanto una deprivazione in una dimensione di benessere, anche qualora sperimentata, se non si avranno a disposizione i mezzi necessari a comprendere il livello di vita raggiunto, e quello potenzialmente raggiungibile. Questa distorsione di base dipende dal fatto che le

preferenze degli individui, motivati dalle quali essi prendono le proprie decisioni di azione, nella realtà non sono esogene come l'approccio ipotizza: i desideri degli individui sono infatti un prodotto sociale, fortemente influenzato dal contesto di appartenenza. Bisogna pertanto lavorare per creare le condizioni necessarie a far sì che le persone siano in grado di valutare obiettivamente le opportunità a loro disposizione.

I pregi di questo approccio si identificano con l'importanza attribuita al livello di benessere individuale e con la considerazione dei risultati degli interventi sociali.

Le limitazioni, con l'indifferenza per la questione di *equità* e di *giustizia sociale*: l'ingiustizia coincide qui con una perdita di utilità, a confronto con quella che si sarebbe potuta raggiungere. Ed inoltre la formulazione manca della flessibilità necessaria ad un adattamento alle varie situazioni reali e condizioni umane da analizzare.

Tuttavia, è rimasta la teoria dominante fino agli anni '70. Una pubblicazione di quel periodo, però, critica duramente alcuni concetti fondamentali dell'utilitarismo e fornisce una proiezione differente della funzione di benessere sociale. John Rawls (1971) tenta di andare oltre i limiti dell'utilitarismo, esprimendo un forte interesse per la questione delle ineguaglianze distributive nell'allocazione iniziale delle risorse, poiché sono queste a suo parere a influenzare profondamente le prospettive di vita di ognuno. Secondo lui, l'utilitarismo non tiene giustamente in conto le distinzioni tra gli individui, aggregandone le singole funzioni di utilità; mentre è da preferire un sistema che dia priorità alle minoranze svantaggiate, anche qualora ciò significhi andare contro il principio di miglioramento paretiano diminuendo l'utilità di una maggioranza più fortunata (Pecchi, 2002). Le disuguaglianze redistributive possono quindi essere accettate se garantiscono un miglioramento della situazione delle classi inizialmente svantaggiate.

La funzione di benessere sociale, FBS, assumerà quindi forma diversa a seconda delle implicazioni normative scelte (in questo caso o la funzione utilitarista classica o quella maximin rawlsiana).

In sintesi, se ci si muove all'interno di uno schema teorico utilitarista, il livello di qualità della vita degli individui sarà determinato dal corrispettivo livello di utilità raggiunto; in uno libertario di giustizia sociale, dal grado di tutela dei diritti fondamentali.

La teoria dello sviluppo umano, invece, appartiene ad un filone di studi che tenta di dare attenzione ad aspetti generalmente trascurati dello sviluppo economico e sociale.

Sen definisce la qualità della vita sulla base del concetto di *well-being*: quest'ultimo si stabilisce in base alle *capabilities* delle persone di raggiungere dei *functionings* che abbiano valore sia individuale che sociale. Andando oltre, si può dire che il concetto di *quality of life* ricomprenda al suo interno quello di benessere, e quindi si debba intendere come funzione degli obiettivi raggiunti, all'interno dei funzionamenti del proprio capability set, *contestualmente* a la libertà di raggiungere tali obiettivi riconosciuti come vevoli. Ciò ha anche un risvolto più prettamente economico, in quanto l'opportunità di realizzare alcuni funzionamenti dipende anche dalla dotazione di risorse e dalla loro distribuzione. Le decisioni di politica economica saranno quindi rilevanti ai fini del raggiungimento di un determinato livello di qualità della vita (Ruta, Camfield, Donaldson, 2007).

Per comprendere quale sia il reale livello di qualità della vita sperimentato dalle persone, il *capability approach* propone quindi di analizzare il capability set individuale ed il grado di libertà di cui gli individui possono godere nel vivere le proprie vite.

Stabilito l'approccio teorico cui fare riferimento, per misurare il relativo concetto di *qualità della vita* è necessario un paradigma tecnico con il quale lavorare.

Riguardo a questo punto, un riferimento autorevole è rappresentato dalle *Raccomandazioni* contenute nel Rapporto della Commissione Stiglitz- Sen- Fitoussi (2010). Gli autori consigliano di indagare alcune dimensioni fondamentali. Queste comprendono: lo stato di salute, considerando sia la mortalità che la morbilità; il livello di istruzione, che così come condiviso dalla teoria dello sviluppo umano, ha una forte valenza sia intrinseca che strumentale, poiché incide su tutte le capabilities e sull'autovalutazione della vita stessa; le attività personali, intese come qualità di impiego del tempo libero; peso politico e governance, perché una buona democrazia è presupposto base per una piena realizzazione individuale e sociale; i rapporti sociali, che oltre a migliorare la qualità della vita dell'individuo che li coltiva hanno ricadute positive sulla comunità e si identificano nel capitale sociale; il grado di sicurezza, sia fisica che economica; e ultime, ma non per importanza, le condizioni ambientali (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010).

Stabilito quali dimensioni sia importante considerare, rimane da chiarire in quale modo. Sempre nello stesso rapporto, la Commissione raccomanda alcune linee d'azione da adottare.

Per quanto riguarda la produzione di dati statistici, si dovrebbe incentivare la produzione di quelli soggettivi relativi al benessere e migliorare la misurazione di quelli oggettivi già esistenti. Per quanto concerne invece l'elaborazione delle informazioni così raccolte, l'aggregazione rimane un passaggio talvolta necessario, per poter disporre di un unico indicatore scalare, che riassume più ambiti. Ai fini delle politiche, infine, vanno attentamente studiati i legami d'influenza tra le diverse dimensioni di qualità della vita: poiché sviluppi di una incidono sulle altre, e il rapporto tra ogni campo d'azione ed il reddito è differente, ignorare tali effetti condurrebbe a politiche sbagliate. Anche in questo caso, un miglioramento della rilevazione statistica sarebbe poi decisivo, dal momento che poter usufruire di distribuzioni congiunte, sia a livello individuale che collettivo, semplificherebbe il compito di analisi (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010).

1.4. Sviluppo sostenibile

Un approccio allo sviluppo economico che considerasse il problema della sostenibilità iniziò a diffondersi soltanto dagli anni 70 del XX secolo, quando le crisi petrolifere resero chiara la scarsità delle risorse naturali e posero un freno a quella che fino ad allora era stata considerata una crescita economica potenzialmente illimitata. Il rapporto “Limit to growth” del 1972 del Club di Roma, seppur con errori nelle sue previsioni, ebbe il merito di fare da spartiacque tra il trend precedente e quello successivo: cominciò a definirsi un percorso di sviluppo che permettesse di mantenere nel tempo il livello di benessere raggiunto, gestendo il difficile equilibrio tra sistema economico, sociale ed ambientale.

Il crescente interesse per l’aspetto della sostenibilità dello sviluppo riflette la convinzione che gli interessi delle future generazioni dovrebbero ricevere la stessa attenzione di quelle presenti. In tal senso, nell’ottica della teoria dello sviluppo umano, la domanda di sostenibilità può considerarsi come una proiezione di richiesta di universalità dei diritti in un tempo futuro, oltre che in tutti gli spazi del tempo presente: come non si dovrebbero ignorare le necessità di alcun gruppo o classe sociale le cui libertà fondamentali siano a rischio, così si dovrebbe evitare di farlo con quelle che verranno applicando un concetto di *equità intergenerazionale*. Allo stesso modo, considerato che il mondo attuale è caratterizzato da evidenti disuguaglianze nelle condizioni di vita, è vero anche che non si può tentare di prevenire deprivazioni future senza aver assicurato uno standard di vita almeno decente alle persone cui mancano le opportunità di averlo di nel presente (Anand, Sen, 1994).

Una delle sfide del mondo contemporaneo, affermatasi negli ultimi decenni a livello internazionale, è proprio l’integrazione tra sviluppo umano e conservazione delle risorse, ed il concetto di sostenibilità diventa profondamente legato alla qualità di queste risorse attuali. Accettando la prospettiva della questione esposta da Solow (1991), secondo cui ciò che deve essere preservato è l’opportunità delle generazioni future di condurre vite che valga la pena di vivere, e quindi ciò che bisogna lasciare inalterato non è né un particolare bene o risorsa, quanto la capacità di produrre benessere, si può affermare che quel che dobbiamo garantire è un livello di qualità della vita almeno pari a quello che si può godere, e misurare, nel tempo in cui viviamo. Questo non significa

che non vadano altresì preservate alcune particolari risorse qualora esse abbiano un valore indipendente e non siano con altre sostituibili.

In questo contesto, l'approccio seniano allo sviluppo umano può essere inteso come ulteriore contributo al raggiungimento della sostenibilità: se il fine ultimo dello sviluppo è accrescere la capacità delle persone di raggiungere un certo standard di vita, e questa dipende dall'ampliamento di precise opportunità relative a dimensioni di sviluppo fondamentali quali l'istruzione e lo stato di salute, risulta evidente che la relazione tra le variabili considerate vada ben oltre un dato istante di tempo ed abbia una prospettiva intergenerazionale. Incrementare la qualità sperimentata da ogni individuo in queste dimensioni di sviluppo, oltre a permettere loro di raggiungere livelli di vita migliori nell'immediato, riveste un'importanza strumentale nel potenziare il loro "capitale umano", con notevole influenza anche nel futuro. L'esempio più semplice è rappresentato dall'istruzione materna: una madre istruita e in buona salute di per sé garantisce un futuro migliore al proprio figlio, rispetto ad un'altra che goda di un livello inferiore di qualità nelle stesse variabili. Dal momento che l'istruzione, lo stato di salute e la qualità della vita hanno un valore intrinseco, lo sviluppo umano ha un'importanza diretta; poiché, inoltre, la qualità stessa dell'*agency* è valorizzata da migliori livelli di queste stesse variabili, appare chiaro il ruolo indiretto dello sviluppo. Quello che deve essere garantito alle generazioni future è in definitiva la capacità di essere attori delle proprie vite, facendo o essendo ciò che per loro ha valore (Anand, Sen, 1994).

Stabilito cosa si intenda per sostenibilità, misurare quella dello sviluppo si dimostra un esercizio piuttosto complesso. Si può in vario modo determinare il livello di benessere e qualità della vita presenti, ma giudicare se esso possa essere ragionevolmente mantenuto nel lungo periodo, sia quindi esso *sostenibile*, è cosa ardua. Le proposte metodologiche avanzate negli anni sono diverse e si fornisce di seguito una breve indicazione di quelle citate nel Rapporto della Commissione Stiglitz- Sen-Fitoussi (2010).

Istituzioni internazionali importanti, come Onu, Ocse ed Eurostat, utilizzano a tal fine "cruscotti statistici", ossia delle raccolte di indicatori: non sono degli indici sintetici di sostenibilità, e la loro lettura appare quindi poco immediata, ma hanno il pregio di tenere in conto diverse variabili mantenendone separata la rilevanza.

Un tentativo di sintesi è stato proposto da Osberg e Sharp⁸ con un indice di benessere economico che considera contemporaneamente la prosperità attuale, l'accumulo sostenibile ed una serie di temi sociali. Altri esempi, incentrati maggiormente sulla dimensione ambientale, sono invece l'Indice di Sostenibilità Ambientale⁹ e l'Indice di Performance Ambientale¹⁰. Queste soluzioni sono interessanti poiché riescono in ciò che non è possibile realizzare con i “cruscotti statistici”, e cioè un raffronto fra paesi e realtà diverse grazie al ranking secondo un valore sintetico. Inoltre, con l'aggregazione alcune informazioni vengono inevitabilmente meno, e non è giudicabile in maniera univoca se la strada intrapresa sia sostenibile o meno: dovrebbe esistere un range condiviso all'interno del quale valutare il posizionamento dei diversi paesi.

Un altro metodo è rettificare il Pil, aggiungendo variabili che influenzano positivamente il benessere e sottraendo quelle che lo fanno in verso contrario¹¹. Anche in questo caso, però, si ottiene un valore che non è ben chiaro come giudicare in termini di sostenibilità.

Infine, rimane la possibilità di considerare indicatori di flusso che quantifichino il sovra-consumo, l'eccessiva pressione sulle risorse o il sotto-investimento in determinati ambiti, secondo l'approccio generale basato sul confrontare i flussi di consumo attuale di una riserva e gli effetti di questi sulle dimensioni d'interesse. Un esempio è l'Impronta Ecologica, incentrata sull'aspetto ambientale.

Una proposta riassuntiva è quella esposta dagli autori stessi della Commissione su La misurazione delle performance economiche e del progresso sociale (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010): essi suggeriscono di mantenere un approccio ibrido. Data la forte incertezza sia tecnologica che normativa, e la dimensione globale della questione sulla sostenibilità, raccomandano di tenere conto dei flussi di variazione e delle riserve di

⁸ La proposta avanzata dai due autori nel 1998 per la costruzione dell'Index of Economic Well-being, formulata per il Canada, prendeva in esame quattro componenti di benessere: flussi effettivi di consumo pro capite; accumulazione netta di stock di risorse produttive; povertà, con attenzione all'incidenza, e disuguaglianza, misurata tramite l'indice di Gini; indicatori di insicurezza, come disoccupazione, morbilità, povertà nelle fasce di popolazione anziana. Ogni dimensione viene normalizzata secondo una scala lineare e poi vengono aggregate con pesi equivalenti.

⁹ L'ISA copre cinque ambiti: sistemi ambientali; stress ambientale; vulnerabilità umana; capacità sociale ed istituzionale; gestione globale. Tali ambiti sono rappresentati attraverso il calcolo di 76 variabili.

¹⁰ L'IPA è una versione ridotta dell'ISA: utilizza 16 indicatori ed è maggiormente orientate alla definizione delle politiche.

¹¹ Vedere cap. 2 par. 2.3. “Verso nuove misure di benessere”.

risorse economiche, sociali, ed naturali, separatamente, tramite indicatori monetari; e mantenere dei “cruscotti di indicatori” fisici per la questione specifica ambientale.

Anche in tal caso, però, i valori così ottenuti non potranno essere usati per prevedere con certezza la sostenibilità di un certo percorso di sviluppo, in un sistema complesso; ma potranno fornire indicazioni e generare attenzione relativamente a situazioni di prevedibile “non sostenibilità”.

Capitolo 2

Misurare qualità della vita e sviluppo

Ciò che misuriamo influenza ciò che facciamo. Se abbiamo indicatori sbagliati, ci sforzeremo di ottenere le cose sbagliate.

J. E. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi, 2010

Per tale motivo, ciò che misuriamo, in una società sempre più orientata alla performance economica, dovrebbe essere riallineato a ciò che realmente conta per il benessere collettivo ed influenza la nostra qualità della vita. Così facendo, anche le azioni di ognuno di noi potranno essere più facilmente orientate verso i veri fini da raggiungere, e non verso i mezzi che troppo spesso abbiamo confuso con i fini.

In questo senso, il Rapporto della Commissione internazionale di esperti creata da N. Sarkozy nel 2008 ha dato un contributo fondamentale.

Risulta evidente infatti, soprattutto in questo periodo di crisi economica, che il divario esistente fra la percezione dei cittadini dei fenomeni analizzati dagli indicatori statistici tradizionali e le misure ufficiali di questi stessi fenomeni, si sia andato ampliando. Ciò può dipendere da diversi fattori, ad esempio: l'imperfezione del processo di misurazione; l'inadeguatezza dell'indicatore utilizzato a cogliere alcuni aspetti importanti per lo scopo prefissato; l'incapacità di rilevare ciò che il cittadino ritiene effettivamente importante; le modalità di impiego e presentazione erranee rispetto alle caratteristiche proprie dell'indicatore. Per questi ed altri motivi, negli ultimi anni si è ritenuto necessario operare una revisione degli indicatori, e del loro utilizzo, nella statistica ufficiale: per identificare quali fossero le problematiche esistenti ed in quale modo si potesse rimediare.

Per quanto concerne la misura del concetto di *qualità della vita*, questo è stato intimamente connesso a quello di *crescita economica*, fintanto che la correlazione positiva tra i due è sopravvissuta. Storicamente, la ricerca di uno strumento statistico, come lo intendiamo noi oggi, che misurasse la *ricchezza* di una nazione ha radici remote nell'Inghilterra del XVII secolo, grazie ai primi studi di Sir William Petty (1690). Le

necessità di tali strumenti di misurazione sono almeno due: la misurazione della capacità produttiva di una nazione, necessaria per stabilire la linea di politica economica nazionale; e la possibilità di confronto della forza economica relativa tra diversi paesi. Il trattato di Petty è considerato il primo testo di Economia Politica in cui le grandezze macroeconomiche vengono impiegate per misurare il grado di sviluppo della società, la qualità dell'amministrazione dello Stato e del sistema fiscale e monetario. Inoltre, si effettuano confronti della situazione economica inglese con quelle della Francia e dell'Olanda.

Successivamente, il più famoso Adam Smith si occupa del tema della ricchezza di un paese nel suo "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations" focalizzando l'attenzione sulla produttività del lavoro e sulla dimensione dinamica dell'accumulazione di capitale, temi dei primi due capitoli del trattato (Smith, 1776). Egli definisce la ricchezza di una nazione come "prodotto immediato di quel lavoro o ciò che in cambio di quel prodotto viene acquistato da altre nazioni". Ebbe il merito di comprendere, in un'epoca di cambiamento, le logiche del nuovo sistema economico, il capitalismo, che di lì a breve si sarebbe affermato in seguito alla Rivoluzione Industriale: "Una nazione risulterà quindi provvista più o meno bene delle cose necessarie e comode che le occorrono, nella misura in cui sarà maggiore o minore il rapporto tra quel prodotto, ovvero tra ciò che si compra con esso, e la quantità di persone che lo devono consumare". Si dedica pertanto allo studio delle forze e delle circostanze che regolano tale rapporto nelle diverse nazioni.

La *grande depressione* degli anni '30, poi, determina la nascita della Politica Economica moderna che ha come primo obiettivo promuovere la crescita: si rende, pertanto, necessario l'utilizzo di uno strumento che rilevi il livello di attività economica e la creazione di un quadro analitico in cui sviluppare un sistema di misurazione universalmente accettato e valido per confronti internazionali. Contributi a riguardo vennero forniti da studiosi di ogni nazionalità, e gli iniziali sviluppi di tale sistema seguirono i principi della contabilità aziendale, considerando le nazioni come grandi aziende di cui si volesse stimare il reddito complessivo, restringendo perciò il campo alle transazioni generanti flussi misurabili in termini monetari.

Il lavoro del premio Nobel Simon Kuznets, il primo a raccogliere sistematicamente dati necessari per il calcolo del reddito nazionale statunitense dagli anni '30 risalendo indietro nel tempo fino al 1869, fu l'apporto fondamentale: grazie

alla sua meticolosità e al grado di dettaglio raggiunto nella sua ricerca, egli fissò gli standard del campo e viene considerato il “padre” del Pil. Nel 1937 presentò i suoi studi al Congresso degli Stati Uniti d’America, e li pubblicò completi quattro anni dopo (Kuznets, 1941). La consacrazione ufficiale di questo strumento statistico come il mezzo più idoneo a rispondere alle esigenze di misurazione della ricchezza e di confronti internazionali avvenne però in seguito, con la formulazione del Piano Marshall e l’obbligo per i paesi aderenti di redigere rapporti annuali che fossero facilmente leggibili e comparabili.

2.1. Gli indicatori tradizionali di benessere e progresso sociale

La teoria della crescita economica e quella della misurazione della qualità della vita sono legate tra loro, e soprattutto risentono del contesto storico nel quale vengono formulate.

Fino a che si è empiricamente riscontrata una correlazione positiva tra crescita economica e ampliamento del benessere, la misura universalmente diffusa per la quantificazione di entrambi i fenomeni è stata il Prodotto Interno Lordo.

Le critiche mosse a questo indicatore riguardano la sua limitatezza: esso, infatti, è costruito solo sulla base del calcolo delle attività che avvengono sul mercato formale, lasciando quindi del tutto fuori ogni forma di “economia sommersa”¹².

Inoltre, non fornisce nessuna informazione riguardo al verso dell’impatto prodotto dalla ricchezza inclusa nel calcolo: non computa le cosiddette esternalità, né positive, né negative. Essendo un “indicatore neutrale”, infatti, non distingue le qualità delle transazioni considerate: i beni e servizi con valore positivo non peseranno di più rispetto a quelli associati ad effetti negativi, neanche se tale giudizio di valore fosse unanime nella società (Masseti, Merola, 2009).

Ancora, nulla dice riguardo alla distribuzione del reddito: se il Pil di un paese è più elevato di un altro, siamo generalmente portati a ritenere che nel primo si viva meglio. Niente è più concettualmente errato di tale ragionamento, in quanto un indicatore come il prodotto interno lordo, anche se calcolato pro capite, non fornisce alcuna informazione relativa alla distribuzione della ricchezza, e trascurando ogni considerazione inerente la disuguaglianza economico- sociale e la povertà, aspetti che invece possono assumere manifestazioni assai diverse nelle situazioni messe a confronto (Cheli, 2003). Lo stesso Kuznets riconobbe da subito tali limiti, specificando che “difficilmente il benessere di una nazione può essere ricavato dal misurare il reddito nazionale” (Kuznets, 1937), ma fino al momento in cui alla crescita economica nei paesi

¹² Uno studio elaborato secondo la “Currency demand approach”, da G. Ardizzi (Banca d'Italia), C. Petraglia (Università della Basilicata), M. Piacenza e G. Turati (Università di Torino), recentemente pubblicato dalla Banca d'Italia, stima tale quota come il 31,1% del Pil in Italia, (su dati del 2008 e comprensivo di evasione fiscale e delle attività illegali).

occidentali industrializzati si è accompagnato un generale aumento della qualità della vita degli individui, si è accettato il compromesso insito nel Pil come indicatore che consideri queste due grandezze positivamente correlate.

Si è quindi accettato il fatto che i beni ed i servizi per i quali non esiste un prezzo di mercato non vengano imputati nel calcolo.

Ciò implica inevitabilmente un'impresione, rilevante in tutti quei casi in cui predomina l'economia informale: l'esempio classico è quello di beni e servizi di produzione domestica. Quando lavori di questo tipo vengono svolti da membri della famiglia stessa, non passando formalmente per il mercato, non vengono computati dalla contabilità nazionale; se invece sono ufficialmente affidati a lavoratori esterni, come nel caso di colf e badanti, le prestazioni erogate entrano a far parte del Pil. Considerando i primi come componente formale dell'economia, il benessere sociale da essi derivante rimarrebbe inalterato, ma il prodotto interno lordo del paese aumenterebbe, stimando più verosimilmente le transazioni avvenute e accorciando le distanze tra le due grandezze.

In maniera simile, non vengono compresi nel calcolo i "trasferimenti sociali *in kind*"¹³, le cui voci principali sono l'assistenza sanitaria e l'istruzione. Il rapporto di scambio tra le famiglie e lo Stato è composto anche da questo tipo di servizi, che adempiono una funzione redistributiva della ricchezza, al di là di altri strumenti come i sussidi pubblici, i trasferimenti monetari e la progressività di imposizione: la maniera in cui le diverse parti della popolazione ne usufruiscono è generalmente disuguale, e ha un'influenza forte sui corrispondenti livelli di benessere. È tale influenza il motivo per cui la mancanza del valore di tali trasferimenti nel Pil si aggiunge alle ragioni per cui esso non può considerarsi un indicatore esaustivo della qualità della vita e del benessere dei cittadini.

La soluzione possibile, per ovviare a tale mancanza, è la stima di *imputazioni*¹⁴ che attribuiscono a beni e servizi di questo tipo (e in generale a tutti quelli per cui non sia identificabile un prezzo ufficiale di mercato) un valore affine, cioè legato al

¹³ Offerti gratuitamente.

¹⁴ Per *imputazione* si intende la stima del valore (quantità e prezzi) di quei beni che vengono prodotti e consumati senza passare per il mercato. Il caso più importante è quello degli alloggi: il Pil include, infatti, il *fitto figurativo* che al proprietario sarebbe stato corrisposto per occupare la propria abitazione se l'avesse concessa in locazione. Similmente, vengono computati beni e servizi erogati dal settore pubblico (del tipo di giustizia e sicurezza) supponendo che il costo sostenuto per produrli corrisponda al prezzo che avrebbero assunto se scambiati su un mercato formale.

consumo dei servizi relativi. L'utilizzo di stime, lo dice la parola stessa, implica però l'accettazione di una minore affidabilità del dato, rispetto all'oggettività delle osservazioni. Questo comporta che, volendo includere sempre più dimensioni, per le quali non esistano rilevazioni oggettive, il maggior utilizzo di valori stimati aumenterebbe anche il divario, già riscontrato, tra manifestazione del fenomeno, misurazione e percezione dello stesso. In definitiva, sarebbe forse meglio mantenere la contabilità satellite, intendendo con essa quella basata sulle stime dei fenomeni non direttamente misurabili, separata dalla contabilità principale.

Inoltre, anche per quei beni scambiati sul mercato per i quali esista un prezzo imputabile, possono sorgere problemi dovuti al fatto che il prezzo di mercato che viene considerato per il calcolo dell'indicatore Pil non corrisponda alla valutazione che invece ne darebbe la società. Tale discrepanza può essere dovuta al problema della *asimmetria informativa*¹⁵: i consumatori devono essere in possesso delle informazioni necessarie alla formulazione di scelte libere e razionali. Quello finanziario o delle comunicazioni sono esempi lampanti di settori in cui ciò non avviene, e l'ignoranza dei consumatori impedisce che essi stessi ricevano i corretti segnali economici dai prezzi di mercato (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010).

La rigorosa definizione di prezzi e quantità può essere difficoltosa: misurare la qualità diventa un esercizio complicato, soprattutto quando si tratta di servizi, e per le economie moderne questi rappresentano quasi i due terzi, sia dell'occupazione che della produzione. Generalmente, gli statistici utilizzano i volumi di vendita come indicatore dei servizi commerciali, ma così facendo viene quasi del tutto tralasciato l'aspetto qualitativo, appunto. Nello specifico, tale problema è centrale quando si fa riferimento

¹⁵ La questione dell'*asimmetria informativa* è stata trattata per la prima volta nel 1970 dal premio Nobel per l'Economia (2001) G. Akerlof. Nel famoso articolo "The market for lemons: quality uncertainty and market mechanism", pubblicato sul *Quarterly Journal of Economics*, egli affronta gli effetti del verificarsi di tale condizione sui comportamenti dei soggetti economici (definiti *principale* e *agente*, a seconda della posizione contrattuale che rivestono: il primo è colui che propone il contratto, il secondo colui che ha la facoltà di accettare o rifiutare) coinvolti sul mercato. Le due possibilità principali sono i fenomeni di *selezione avversa* e *azzardo morale*. La prima riguarda una situazione pre-contrattuale, che Akerlof studiò relativamente al mercato delle auto usate, in cui il compratore non ha conoscenza esaustiva del bene che ha di fronte, e l'asimmetria è dovuta al fatto che invece il venditore, poiché la auto che vende è la propria, è l'unico in possesso di tali informazioni. Esempi comuni sono anche il mercato attuariale e quello del lavoro. Il secondo, il cui esempio principale si riscontra nel settore assicurativo, si riferisce invece ad una fase post-contrattuale, in cui l'*agente* sarà portato a non assumere più le cautele necessarie alla prevenzione dell'evento per il quale egli si è precedentemente garantito una copertura assicurativa, in conseguenza del fatto che il *principale* non è, almeno in teoria, nella posizione di riconoscere questo comportamento scorretto e per certi aspetti neanche di vincolarlo contrattualmente.

ai servizi pubblici: le variazioni di essi in termini di produttività tendono ad essere ignorate, poiché nelle misurazioni si presuppone che i servizi forniti varino allo stesso modo dei fattori impiegati, e si stimano i secondi sulla base dei primi. Inoltre, nel caso della Pubblica Amministrazione ad esempio, il valore aggiunto cresce di pari passo con la sua inefficienza (Cheli, 2003). Se il valore di produzione viene calcolato imputando il costo, infatti, nel caso della PA questo coinciderà con il salario dei dipendenti e quindi, laddove vengano impiegati più lavoratori del necessario per erogare un dato servizio, il VA e di conseguenza il Pil risulteranno sovrastimati. Considerazioni di questo tipo diventano fondamentali quando si tratta dei servizi pubblici “individuali”, quali istruzione e sanità, ad esempio, che sono erogati su larga scala e hanno un’influenza diretta sulla qualità della vita individuale di ogni cittadino. Bisognerebbe pertanto disporre di strumenti di misurazione della qualità, con un certo livello di dettaglio della composizione del dato, per poter valutare se gli indicatori attualmente in uso sovrastimino, o sottostimino, la realtà.

Un'altra difficoltà, non di poco conto, nell'utilizzo del Pil dipende dal fatto che esso sia un indicatore “lordo”. Questo dà inevitabilmente luogo a delle distorsioni nella misurazione dei fenomeni, e sarebbe forse meglio preferire un indicatore “netto” (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010). Anche rimanendo in questo stesso paradigma teorico, infatti, ma confrontando Prodotto Interno Lordo e Prodotto Interno Netto, già emergono divergenze rilevanti: se la struttura produttiva di riferimento rimane invariata nel tempo, è plausibile ritenere che i due indicatori abbiano variazioni proporzionalmente costanti tra loro. Quando invece si assiste a dei cambiamenti strutturali, orientati dall'avvento di nuove tecnologie che hanno aspettative di vita minore, come è successo recentemente con le comunicazioni e i beni informatici, probabilmente Pil e Pin differiranno sempre di più, perché il primo avrà un tasso di crescita nettamente superiore al secondo.

Ancor meglio sarebbe, poi, fare riferimento al *Reddito Nazionale Netto*, facendo un passo oltre la misurazione della produzione, lorda o netta che sia, e valutare così più da vicino il benessere dei cittadini, stimandone il reddito disponibile. La produzione può infatti differire notevolmente da questo e non dare alcuna informazione riguardo al livello di *qualità della vita* di alcune fasce della popolazione. Questo indicatore, appartenente al filone tradizionale della contabilità nazionale, tiene tra l'altro conto di quei flussi di ricchezza prodotti all'estero ma percepiti da residenti nel paese considerato, ed esclude quelli generati in senso inverso. Si depurerebbe così il valore

finale anche delle percentuali di profitti, che sono sì connessi alla produzione nazionale, ma che possono erroneamente alterare la percezione del potere di acquisto dei cittadini, sul quale non esercitano alcuna influenza, quando vengono rimpatriati da investitori esteri, come evidente nel caso dell'Irlanda degli anni '90 in poi¹⁶.

Ancora: un indicatore lordo sulla produzione tiene conto anche di tutti quei fattori produttivi intermedi che non implicano alcun effetto diretto sul benessere, ma sono necessari in vista di attività che possono darne. La maggior parte di essi sono a spese dello Stato, altri, come i costi di spostamento per raggiungere il posto di lavoro, a carico dei privati. Per motivi di semplicità di calcolo, e data anche la difficoltà nella corretta definizione di esso, l'insieme di tali fattori viene ricompreso nel valore totale del Pil, mentre sarebbe forse adeguato trattarli separatamente, distinguendo cosa sia effettivamente portatore di beneficio sociale, e calcolare quindi anche a questo livello il valore delle "esternalità" sia positive che negative, aggiungendo le prime e sottraendo le seconde.

Infine, un difetto assai rilevante del Pil è il fatto che esso non sia un indicatore *sostenibile*. Se misuriamo la produzione lorda annua di una nazione, non abbiamo nozione della ricchezza di quel paese. È ragionevolmente semplice capire che consumare tutto ciò che viene prodotto comporterebbe una perdita di ricchezza, e nel lungo periodo, un impoverimento. Ciò che viene pertanto operato, al fine di tenere conto di tale evenienza, è la sottrazione, dall'importo lordo della produzione nazionale, del deprezzamento di valore del capitale fisico prodotto dall'attività umana (Cheli, 2003). Non si tiene però conto del fatto che il capitale, deteriorato dalla produzione economica, sia anche *naturale*: di quest'ultimo, si calcola soltanto il valore di produzione, tralasciandone del tutto il degrado da essa conseguente. Il prodotto netto sarà addirittura sopravvalutato, poiché terrà conto dei costi necessari a riparare i danni provocati dalla produzione all'ambiente naturale, ma non computandoli come tali, farà sì che queste gonfino il risultato finale (Daly e Cobb, 1989). A tal proposito, W. Nordhaus e J. Tobin hanno parlato di "spese difensive" (1973) in ambito ambientale¹⁷.

¹⁶ Annual National Accounts, OECD.

¹⁷ Il Pil computa anche il valore di attività come quelle per lo smaltimento dei rifiuti, il contenimento dell'inquinamento atmosferico, idrologico, acustico, e simili.

2.2. L'importanza della misurazione ex ante ai fini della politica economica

*Improving the quality of our lives should be the ultimate target of public policies. But public policies can only deliver best fruit if they are based on reliable tools to measure the improvement they seek to produce in our lives.*¹⁸

Angel Gurría, Segretario Generale, OCSE

La misurazione del benessere degli individui si è imposta recentemente come focus per gli istituti di statistica e le amministrazioni politiche in genere, con l'emergere dell'evidenza che gli indicatori tradizionali non rappresentassero correttamente le reali condizioni di vita delle persone comuni. Ciò non soltanto influenza la percezione che i cittadini hanno delle politiche e della contabilità nazionali, aumentando la distanza tra le due controparti e compromettendo in tal modo il corretto funzionamento della democrazia, ma impedisce ai *policy makers* di svolgere adeguatamente il loro compito. Infatti: "...coloro i quali cercano di governare l'economia e le nostre società sono come piloti che cercano di mantenere la rotta senza avere a disposizione una bussola affidabile. Le decisioni che prendono (e quelle che prendiamo noi in qualità di cittadini) dipendono da ciò che misuriamo, dalla correttezza delle nostre misurazioni e da quanto bene tali indicatori sono compresi."¹⁹

In occasione del suo cinquantenario, l'OCSE ha lanciato la "Better Life Initiative", un progetto ambizioso che ha lo scopo di esaminare la qualità della vita nei paesi membri dell'Organizzazione. Il risultato è una vasta raccolta di indicatori che concorrono alla definizione del "Better Life Index"²⁰ ed il Rapporto "How's life". In linea con la mission omnicomprensiva "Better Policies for Better Life", con questa iniziativa si è voluto mettere in luce quali siano gli aspetti che concorrono a determinare il benessere delle persone, rispondendo alle esigenze dei cittadini di avere a disposizione migliori informazioni sulla qualità della loro vita e allo stesso tempo il

¹⁸ "Migliorare la qualità delle nostre vite dovrebbe essere il fine ultimo delle politiche pubbliche. Ma le politiche pubbliche possono fornire frutti migliori solo se sono basate su strumenti attendibili per misurare il miglioramento che esse aspirano a realizzare nelle nostre vite" (*n.d.r.*).

¹⁹ J. E. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi, 2010, "La misura sbagliata delle nostre vite".

²⁰ Per una trattazione di maggiore dettaglio dell'Indice si veda il paragrafo successivo 2.3.

bisogno dei *policy makers* di avere un quadro più accurato del progresso sociale (OCSE, 2011).

Progresso sociale che viene qui inteso come un generale miglioramento nel *well-being* degli individui e delle famiglie. Per misurarlo, si fa però riferimento ai diversi aspetti della vita in cui tale benessere è sperimentato dai cittadini, e non soltanto quindi alle condizioni economiche. Lo schema per la misurazione proposto dall'Ocse si inserisce nel quadro teorico raccomandato nel 2009 dalla *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (Stiglitz, Sen, Fitoussi), riflettendo anche i lavori Ocse precedenti e che infatti ad essa hanno a loro volta contribuito. Si distingue pertanto tra: condizioni materiali, qualità della vita e sostenibilità. Le prime due macro-aree, ognuna con le proprie dimensioni, contribuiscono a determinare il benessere individuale; questo influenza, ed a sua volta sarà influenzato, dalle capacità di preservare i quattro diversi tipi di capitale (naturale, economico, umano e sociale) e rendere così sostenibile nel lungo periodo il *well-being*.

In Italia, un progetto simile è stato lanciato per iniziativa congiunta del Cnel e dell'Istat: BES, Benessere Equo e Solidale è un progetto pensato per misurare e valutare il progresso della società italiana, inserendosi coerentemente all'interno del panorama teorico fin qui descritto di "superamento del Pil". Dopo una fase di consultazione pubblica, nel mese di giugno (Cnel-Istat, 2012) sono stati comunicati i 134 indicatori significativi selezionati, facenti capo alle 12 dimensioni del benessere da esaminare: ambiente; salute; benessere economico; istruzione e formazione; lavoro e conciliazione tempi di vita; relazioni sociali; sicurezza; benessere soggettivo; paesaggio e patrimonio culturale; ricerca e innovazione; qualità dei servizi; politica e istituzioni. Il primo Rapporto Cnel-Istat sul benessere in Italia è previsto per il prossimo dicembre.

A livello locale, le riflessioni sull'importanza della misurazione delle politiche assumono ancor più valore. Negli ultimi anni, infatti, è stato più volte ribadito quanto le città e le aree metropolitane siano motori fondamentali per lo sviluppo delle nazioni e delle comunità sovranazionali. Esse rappresentano infatti luoghi nevralgici dell'economia, della creatività, della conoscenza e dell'innovazione, e allo stesso tempo le realtà in cui si manifestano in maniera più evidente le criticità ambientali e sociali (Spaziante, Staricco, 2010). Inoltre, accolgono parte sempre maggiore della popolazione (arrivando fino al 70% del totale) ed il livello urbano dell'analisi del benessere riveste pertanto rilevanza notevole. Risulta sempre più urgente la necessità di monitorare la

situazione, tenendo conto simultaneamente della dimensione economica, sociale ed ambientale, nonché delle loro interazioni.

In Europa, la Commissione Europea ha identificato le città quali elemento chiave di uno sviluppo economico competitivo dell'intero continente (EC, 2011). La Politica Regionale comunitaria è pertanto attualmente orientata all'analisi di questi fenomeni di sviluppo urbano, nel tentativo di comprenderne i meccanismi e poterli così indirizzare verso scenari sostenibili nel lungo periodo. L'attenzione è rivolta ai cittadini e a tutte le parti sociali coinvolte, in uno spirito collaborativo e flessibile che vuole dar vita ad un sistema integrato fra tutti i livelli amministrativi, e tra città stesse su ampia scala territoriale. Tutto ciò non può però realizzarsi compiutamente in mancanza di “una solida base di conoscenze a sostegno di una comprensione condivisa delle potenzialità di sviluppo. Tali conoscenze non devono essere di esclusiva competenza degli esperti, ma tutti gli interessati devono poterle condividere e, in alcuni casi, contribuire ad elaborarle” (EC, 2011). In quest'ottica è necessario il supporto statistico per la produzione di dati territoriali e conoscenze concrete, fornite attualmente da fonti quali ESPON/ORATE, Urban Audit e Urban Atlas; ma anche il dialogo con i cittadini e le parti sociali, imprescindibile per porre la giusta attenzione sui temi da questi considerati rilevanti, aumentando così il loro coinvolgimento ed mobilitandone il potenziale endogeno (EC, 2011).

Da ricordare nel panorama internazionale, l'Agenzia *UN-Habitat* che si occupa di elaborare programmi strategici al fine di rendere le città più sicure, focalizzando l'attenzione su quelle zone del mondo colpite da guerre o disastri naturali, e promuove la sostenibilità e il “buon governo” nelle realtà urbane. Per coadiuvare il proprio lavoro, sviluppa indicatori di governance urbana con due obiettivi principali: il primo, è aiutare le città ad identificare le priorità della governance urbana e misurare i loro progressi nella qualità della vita all'interno del territorio urbano; il secondo, è sviluppare un *Good Urban Governance Index*, globale²¹. Produce inoltre numerosi Rapporti, sui temi dello sviluppo urbano; sulle condizioni abitative, ambientali e climatiche; sull'economia urbana; sull'inclusione sociale; sulle pratiche di monitoraggio e diffusione delle informazioni.

²¹ Un database interattivo è disponibile online all'indirizzo: <http://www.devinfo.info/urbaninfo/>.

Sarebbe pertanto assai utile, agli amministratori locali in genere, poter avere accesso ad una base informativa specifica delle condizioni di vita dei cittadini residenti nei territori da loro governati, per disporre così degli strumenti necessari a valutare la riuscita delle politiche già realizzate e, in base a questi risultati, prendere decisioni migliori per quelle ancora da realizzare. Dimensioni decisamente centrali nella definizione della qualità della vita delle persone sono infatti di competenza locale, in Italia la Sanità ad esempio: andando oltre le classiche quantificazioni dei volumi di spesa per strutture e/o servizi sanitari, le politiche sanitarie regionali potrebbero certamente trarre giovamento da analisi studiate a misura di cittadino, che concentrino l'attenzione su quali siano le condizioni di salute in cui versa la popolazione di riferimento, e permettano quindi di stabilire quali siano gli interventi più indicati per migliorarne effettivamente la qualità di vita.

Indagare, con un livello di dettaglio territoriale sempre maggiore, le dimensioni che determinano il benessere dei cittadini rimane perciò un tema centrale per i *policy makers* odierni, con la necessità di un supporto costante da parte degli istituti nazionali di ricerca e degli statistici.

2.3. Verso nuove misure di benessere e qualità della vita

Il concetto di sviluppo sostenibile che si afferma negli anni '70 influenza anche la concezione del suo strumento di misurazione.

I modelli classici della teoria della crescita, e gli indicatori della performance economica che vi si sono accompagnati, si sono sviluppati in anni e in paesi in cui l'economia cresceva grazie ad accumulazione di capacità produttive, impianti industriali e infrastrutture, e in un mondo che, prima delle crisi petrolifere degli anni '70, immaginava le risorse naturali come infinite.

Il periodo della stagflazione²² ha inevitabilmente causato il ripensamento generale del modello di riferimento, e gli studi svolti durante il decennio successivo hanno portato ad un rinnovato interesse per la teoria della crescita e a numerosi contributi in merito di benessere e sostenibilità. Si passa, infatti, dal concetto di *crescita*, intesa come la costante ricerca di percorsi di sviluppo che comportino aumentati livelli di qualità della vita, alla definizione di un livello di benessere *sostenibile*, un equilibrio che sia possibile preservare nel tempo con attenzione agli aspetti economici, sociali, ambientali e alle interazioni tra questi.

Emerge il concetto stesso di *capitale naturale*, e viene così propriamente definito il terzo stock della teoria classica, accanto ai due esempi di capitale monetario e lavoro, la terra. Iniziano i tentativi di misurare la sostenibilità nel tempo della qualità della vita, avvalendosi anche dei contributi precedenti di studiosi come Lindhal e Hicks. Il cosiddetto *Reddito di Hicks* individua il massimo quantitativo di beni o servizi che un individuo può consumare in un determinato periodo, senza però pregiudicare la possibilità di consumo futuro. Il Pil non è dunque una buona misura di esso, ma può esserlo il *Net National Product* di Lindhal, che corrisponde al prodotto nazionale lordo depurato dal deprezzamento degli stock di capitale fisico e umano.

²² *Stagflazione* è un termine coniato sul finire degli anni '60 per definire la situazione, mai verificatasi fino ad allora, della contemporanea manifestazione dei fenomeni di *stagnazione* ed *inflazione* in un mercato economico.

Su questa scia, W. Nordhaus e J. Tobin composero il MEW²³: partendo dalla considerazione che il Pil o il Pnl sono misure della produzione mentre il benessere economico dipende dal consumo, produssero una versione del Pil corretta tramite la sottrazione del deprezzamento dei beni capitali, degli investimenti e delle cosiddette “spese non discrezionali” (necessarie, ad esempio per recarsi sul posto di lavoro); e la contabilizzazione con verso positivo delle spese per sanità ed istruzione, intese come aumento del capitale umano e quindi della ricchezza nazionale. Calcolarono tale indicatore per gli Stati Uniti, con dati relativi agli anni compresi tra il 1929 e il 1965, ottenendo tassi di crescita inferiori a quelli registrati dal Pnl, ma che confermavano il verso, positivo, della variazione nel tempo. Se è vero pertanto che si potrebbe sostenere, data la correlazione evidente tra i due indicatori, che l’obiettivo di crescita del Pnl possa rimanere valido; è anche vero che lo stesso Mew non è esente da difetti e contraddizioni, corretti i quali però la correlazione con gli indicatori tradizionali diventa meno forte (Cheli, 2003). Oltre al fatto che non fornisce alcuna indicazione rispetto alla distribuzione e quindi alla disuguaglianza economica, il difetto principale è che esso non tenesse conto del degrado ambientale, per mancanza di dati statistici relativi; mentre in parte sovrastimasse il valore del tempo libero, rispetto a tutte le altre componenti del benessere. E ciò spiegherebbe anche perché risulta crescere anche in anni di evidenti difficoltà economiche, come quelli della crisi degli anni ’30.

L’attenzione è stata, quindi, spostata sul capitale umano e sull’innovazione tecnologica, quali motori per gli aumenti di produttività. La sostenibilità ambientale diventa un tema centrale del dibattito, e viene introdotta quale variabile anche nei modelli classici della teoria economica: lo stesso Solow, nel 1986, studia l’effetto dell’esaurimento delle risorse naturali non rinnovabili sul NNP.

Misure simili, elaborate nello stesso periodo e lungo tutto il corso del decennio successivo, si ritrovano soprattutto negli studi statunitensi.

Nel 1989 H. Daly e J.Cobb definiscono l’*Index of Sustainable Economic Welfare*, sulla base della proposta del MEW di Nordhaus e Tobin (1972) e con l’intento di correggerne le imperfezioni sopra descritte. A differenza di quest’ultimo, infatti, la perdita di capitale naturale²⁴ riveste in questo caso un peso negativo molto più grande,

²³ Measure of Economic Welfare (1972).

²⁴ Comprendente, ai fini di questo calcolo, combustibili, minerali, terre agricole e da pascolo, zone umide (Masseti, Merola, 2009).

poiché è visto come irrimediabile: diversamente dal decennio precedente, in questo periodo storico si ritiene che non sia più possibile sostituirlo con capitale tecnico e conoscenza artificiali, e si tengono pertanto in grande considerazione sia il deperimento delle risorse naturali, sia le perdite economiche causate dal degrado ambientale²⁵. Inoltre, non viene incluso il valore del tempo libero per impossibilità, secondo gli autori, di ottenerne una stima soddisfacente; mentre ne viene inserita una del lavoro domestico così come era già nel Mew. Si cerca, infine, di tenere conto della disuguaglianza economica, tramite una ponderazione del consumo rispetto alla sua concentrazione (Cheli, 2003). L'indice così rivisto, confrontato con il Pnl, mostra un andamento parimenti crescente soltanto fino alla fine degli anni '60, e sempre ad un tasso inferiore rispetto agli indicatori tradizionali; dagli anni '70 in poi, si riscontra una stagnazione e dal decennio successivo un chiaro declino. La correlazione appare pertanto smentita e "si può dire che la forbice che si registra tra Isew e Pnl fornisce una misura della perdita di efficienza del sistema economico, dove l'efficienza è intesa nel senso di quantità di benessere per unità di prodotto"²⁶.

Il legame con il passato è ancora forte ed è solo negli anni '90 che si possono apprezzare contributi nuovi ed interessanti: il progresso tecnico viene messo al centro del dibattito sulla crescita economica di lungo periodo e il concetto di capitale umano, inteso come bagaglio di beni intangibili propri dell'individuo, ad esempio cultura e istruzione, e che ritroviamo anche negli attuali indici di sviluppo umano, si affermano nel panorama teorico degli accademici.

L'Isew viene raffinato nel 1994, dagli stessi autori,

Nel 1996 viene elaborato uno studio interessante, quello di D. Pearce, K. Hamilton e G. Atkinson, per il calcolo del Genuine Saving, corrispondente al NNP depurato dal consumo. Essi unirono i dati della contabilità nazionale classica con le stime sul livello di degrado ed esaurimento delle risorse naturali; il risultato confermò che, almeno i venti paesi sui quali fu condotta l'analisi, non stavano seguendo percorsi di sviluppo sostenibili.

²⁵ Sottraendo dal consumo I) la perdita di risorse non rinnovabili, II) i danni prodotti dall'inquinamento di aria e acqua e da quello acustico, III) i danni ambientali di lungo periodo, derivanti ad esempio da cambiamenti climatici o scorie radioattive (Cheli, 2003).

²⁶ B. Cheli, 2003, "Sulla misura del benessere economico: i paradossi del Pil e le possibili correzioni in chiave etica e sostenibile", pg. 10.

È solo nel nuovo millennio, però, che si inizia ad allontanarsi dall'utilizzo del Pil e si cercano metodi concettualmente alternativi: si passa dalla volontà di riassumere tutto con un unico indicatore sintetico ad un approccio *multidimensionale*. Essendosi infatti rivelato incerto il legame tra aumenti di reddito e miglioramento della qualità della vita, si iniziano a preferire le misurazioni di ciò che ha un sicuro ed immediato impatto sul benessere delle persone, cercando di prendere in considerazione tutti gli aspetti rilevanti.

Passando in rassegna la vasta produzione di indicatori degli ultimi anni, è bene tenere presente alcune caratteristiche che essi possono avere. Prima di tutto, è fondamentale considerare se si tratti di un indice unico, sintetico, oppure di una “raccolta di indicatori”. Trattandosi di analisi multidimensionali del benessere, infatti, non è di poco conto la scelta di sintetizzare le informazioni analizzate in un unico indicatore sintetico, o di mantenere separate le diverse dimensioni studiate: nell'aggregazione, inevitabilmente alcuni aspetti vengono sacrificati, e si perde un certo livello di dettaglio; perciò, nonostante i pregi della produzione di un numero unico, può avere senso trattare separatamente i diversi risultati ottenuti.

Inoltre, è rilevante considerare se si tratti di indicatori di “stock” o di “flusso”, statici o dinamici. In un dato istante di tempo, una persona, o una collettività, possono trovarsi ad esempio al di sotto della soglia di povertà; ma studiando l'evoluzione temporale del fenomeno, si può giungere ad evidenze importanti per la caratterizzazione della vita e dello sviluppo sostenibile (Masetti, Merola, 2009). In alcuni casi, definire la natura, statica o dinamica, dell'indicatore considerato può risultare semplice: il Pil è evidentemente statico. In altri, una definizione esatta necessita di riflessioni più approfondite: bisogna valutare se ciò che stiamo misurando abbia un effetto sugli stock di capitale economico, umano e sociale futuri.

Infine, può avere senso distinguere l'area di riferimento dello studio: economica, sociale, ambientale o istituzionale (Masetti, Merola, 2009). Della prima fanno chiaramente parte tutti gli indicatori di performance economica, a partire dal Pil; di finanza pubblica; di consumo; di risparmio; di investimento, produttività e competitività internazionale. Quella sociale è un aggregato assai vasto e differente in relazione al contesto analizzato: alcune informazioni importanti a livello locale possono non esserlo a livello nazionale; variabili determinanti per paesi in via di sviluppo, possono risultare irrilevanti in paesi industrializzati. L'area ambientale comprende sia indicatori di stock,

sul livello di uso e disponibilità delle risorse; sia di flusso, sull'evoluzione di queste nel tempo. Anche in questo caso, la rilevanza delle informazioni trattate può variare sensibilmente in base al livello istituzionale, o al contesto sociale, considerati. L'ultima, l'area istituzionale, è quella generalmente meno approfondita, e che recentemente sta acquistando sempre più interesse: "la buona qualità delle istituzioni e delle relazioni sociali è un fine in sé ma anche un mezzo essenziale per perseguire il mantenimento del benessere nel tempo"²⁷. Si considerano in questo caso, ad esempio, il livello di conflittualità sociale, di libertà individuale e/o economica, la forma di governo, democratico o meno, e il corretto funzionamento delle istituzioni pubbliche.

A **livello internazionale**, è a partire dal 1992, anno dell'*Earth Summit* di Rio de Janeiro, che la produzione di indicatori di qualità della vita e sviluppo sostenibile diventa numerosa, sulla base di una metodologia di analisi comune. Ciò può leggersi anche come conseguenza obbligata della definizione degli Obiettivi del Millennio²⁸, poiché per misurarne il raggiungimento, e valutare le politiche adottate in tale direzione, si è reso necessario un sistema di supporto informativo condiviso. Ciascuno degli obiettivi ha infatti specifici target dichiarati e date precise per il raggiungimento, ed è dal 1995 che la United Nations Commission on Sustainable Development raccoglie pertanto una "raccolta di indicatori" orientati proprio a questo scopo, raggruppati in 15 aree e 38 sotto-aree che coprono le quattro inizialmente introdotte (economica, sociale, ambientale, istituzionale). Sarebbe forse necessaria una regola, anche sommaria e limitata, di aggregazione di tutte le variabili da esse considerate, ma la sua assenza è riconducibile alla mancanza stessa di una visione condivisa del concetto di benessere da raggiungere.

Dal 1990, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) pubblica annualmente il Rapporto sullo Sviluppo Umano.

Da subito, si è cercato di produrre una misura dello sviluppo, così come ispirato dal *capability approach* seniano, ed è stato così elaborato l'Indice di Sviluppo Umano

²⁷ E. Masetti, M. Merola, 2009, "Sviluppo umano sostenibile e qualità della vita", pg.31.

²⁸ Con "Millennium Development Goals" si intendono gli 8 obiettivi che tutti gli stati membri dell'ONU nel 2000 si sono impegnati a raggiungere per l'anno 2015. La *Dichiarazione del Millennio* li indica come "End poverty and hunger; universal education; gender equality; child health; maternal health; combat HIV/AIDS; environmental sustainability; global partnership"(UN, 2000). La conferenza delle Nazioni Unite del settembre 2010 ha esaminato i progressi compiuti finora e sulla base di questi ha fissato il termine ultimo al 2015, stabilendo un nuovo piano d'azione globale.

(HDI²⁹). Essendo un indice sintetico, mantiene alcuni delle imperfezioni tipiche di tali indicatori, e lo stesso Mahbub ul Haq diceva che avesse lo stesso livello di “volgarità” del Pil, ma cerca di andare oltre la mera valutazione economica e fornire così una misura del progresso sociale. Il principio guida per la costruzione di questo indicatore è il tentativo di misurare il concetto dello sviluppo umano di ampliamento delle scelte individuali. Ovviamente non tutte possono essere indagate, e pertanto si è ristretto il campo a quelle fondamentali, salute, istruzione e standard di vita, anche per mantenere un certo livello di semplicità dell’indice. Inoltre, copre sia il campo economico che quello sociale, ed in questo segna una svolta dal momento che precedentemente tali stime erano sempre state tenute separate. Basandosi su dati di difficile reperimento, poi, riveste importanza per l’impatto che genera sull’opinione pubblica e nel dibattito scientifico e politico, anche facendo pressione proprio affinché si migliori la produzione di statistiche delle scienze sociali ed umane (Mahbub ul Haq, 1995).

Grazie alla sua forma sintetica, l’HDI può essere utilizzato per stilare classifiche e confronti internazionali fra i paesi per i quali viene calcolato.

Ad oggi, la teoria dello sviluppo umano non è più confinata ai Rapporti sullo Sviluppo Umano dell’UNDP, così ugualmente l’HDI non è più l’unico strumento di misurazione ispirato a tale approccio. Sono stati elaborati altri strumenti, all’interno di altrettanti rapporti, magari focalizzati su aspetti specifici dello sviluppo. Ne sono esempio il Political Freedom Index ed il Gender-related Development Index. Quest’ultimo, elaborato a partire dal 1995 sempre dall’UNDP, rappresenta un aggiustamento dell’HDI relativamente alla condizione delle donne, per misurare la parità sessuale grazie all’analisi della disparità di livello raggiunto tra uomini e donne nelle stesse variabili.

Inoltre, il progetto OCSE che ha portato all’elaborazione del “Better Life Index” è sicuramente uno dei contributi recenti più interessanti. Scelte le 11 dimensioni³⁰ essenziali a rispecchiare il benessere, sia in termini di *condizioni materiali* sia di *qualità della vita*, queste sono state operativamente costruite ognuna con al massimo tre

²⁹ Human Development Index, ottenuto dalla media geometrica semplice (in seguito alla revisione metodologica operata nel 2011: prima era aritmetica) di: aspettativa di vita alla nascita, tasso di alfabetizzazione (ottenuto tramite media geometrica semplice tra la frequenza scolastica media degli adulti e quella attesa dei ragazzi), e reddito *nazionale* lordo pro capite, espresso tramite un logaritmo che diminuisce il peso di questa variabile all’aumentare del suo valore.

³⁰ Abitazione; reddito; occupazione; comunità; istruzione; ambiente; partecipazione civica; salute; soddisfazione personale; sicurezza; tempo libero.

indicatori specifici, aggregati fra loro tramite media aritmetica. L'obiettivo futuro è quello di affiancare a questo set altri indicatori che descrivano la sostenibilità del benessere nel lungo periodo, ma lo strumento attualmente disponibile non permette confronti temporali. È invece possibile effettuare confronti tra i paesi per i quali l'Indice è calcolato, e tra l'indice elaborato e il proprio "Better Life Index". Quest'ultima è una delle componenti più interessanti dell'iniziativa: sul sito internet dedicato³¹, infatti, è possibile creare un indice personale ottenuto secondo l'assegnazione soggettiva di un peso (compreso tra 0 e 5) alle 11 dimensioni considerate. Ciò è sicuramente utile all'utente, che viene messo in tal modo in condizione di comprendere meglio il funzionamento dello strumento statistico, ma non meno importante per chi riceve le informazioni inserite: tale funzionalità, infatti, con modalità simili a quelle di un sondaggio, richiede nazionalità, sesso e fascia d'età al momento dell'inserimento dei pesi. Sulla base di queste interazioni, si potrà costruire un database sugli utenti dell'Indice e le preferenze in questo inserite potranno essere rese pubbliche; inoltre, il confronto tra le preferenze soggettive espresse, ed i dati oggettivi raccolti, potranno rendere evidenti eventuali relazioni tra i due punti di osservazione degli stessi fenomeni; infine, renderanno più agevole dare indicazioni ai *policy makers* su quali siano le effettive priorità d'intervento per la comunità.

A **livello europeo**, la Commissione Europea è senza dubbio un'istituzione fondamentale nell'orientamento degli studi in materia di qualità della vita. A livello comunitario, infatti, due riferimenti importanti, entrambi da essa promossi, sono gli ICE, Indicatori Comuni Europei, e il progetto Urban Audit.

Gli ICE sono stati introdotti nel 1999 dalla Direzione Generale per l'ambiente (DG ENVI) della Commissione Europea, con il supporto di studiosi e autorità amministrative locali, per individuare gli indicatori più adatti a rappresentare le azioni locali orientate alla sostenibilità, facendo prevalentemente riferimento alla realtà urbana. Essi sono stati scelti in base ai sei "principi della sostenibilità"³² tra quelli che ne rispettassero almeno tre. Anche in questo caso, non è stato formulato un indice finale composito, ma solamente una classifica dei risultati ottenuti e inviati dalle autorità locali che hanno scelto di aderire al progetto. Gli indicatori infine selezionati sono 11 e ciò

³¹ Accessibile online all'indirizzo: <http://www.oecdbetterlifeindex.org>.

³² Uguaglianza e inclusione sociale; partecipazione/democrazia/governo locale; relazione tra dimensione locale e quella globale; economia locale; protezione ambientale; patrimonio culturale/qualità dell'ambiente edificato.

rende possibile un confronto immediato tra le realtà analizzate, nonostante manchi un indice aggregato.

L'Urban Audit, invece, considera un numero molto maggiore di variabili: attualmente si compone di 250 indicatori facenti riferimento a 9 aree tematiche³³. Il progetto, pilota e ancora in corso, è stato avviato nel 1998 dalla Direzione Generale politiche regionali e di coesione (DG REGIO) ed è specificamente mirato all'analisi della qualità della vita dei cittadini europei in un contesto urbano. Il sito internet³⁴ dedicato consente agilmente l'utilizzo dei dati raccolti dal sistema di reporting e il confronto tra le realtà coinvolte nel progetto.

Sempre a livello comunitario, l'Eurostat ha inoltre sviluppato un set di poco meno di 150 indicatori di sviluppo sostenibile, da applicare a livello nazionale per monitorare il livello di attuazione della Strategia per lo sviluppo sostenibile³⁵. I temi presi in analisi sono dieci³⁶, suddivisi per ogni indicatore in sotto-temi e aree di indirizzo.

Oltre a questo tipo di analisi sovranazionali, rivestono grande importanza casi di studio specifici esistenti nel panorama europeo, come il sistema svizzero degli indicatori MONET³⁷. Composto da circa 160 indicatori, tra cui ne sono stati selezionati 17 considerati più importanti ed aggiornati annualmente, è un cruscotto di indicatori elaborato per monitorare ed illustrare i risultati raggiunti relativamente alle politiche nazionali di sviluppo sostenibile, in attuazione della Strategia per uno sviluppo sostenibile del 2002 del Consiglio federale che prevede espressamente la produzione di indicatori appropriati.

Una delle realtà più all'avanguardia, e consolidata nel tempo, è poi quella degli istituti di ricerca ed autorità locali inglesi, a cui verrà infatti dedicato l'intero capitolo seguente.

A **livello nazionale**, in Italia non si riscontra, purtroppo, una tradizione consolidata di studi su questi temi e sono più comuni elaborazioni e confronti a livello locale piuttosto che del Paese nel suo complesso.

³³ Demografia; aspetti sociali; aspetti economici; partecipazione civica; formazione ed educazione; ambiente; mobilità e trasporti; società dell'informazione; divertimento e cultura.

³⁴ Accessibile all'indirizzo: <http://www.urbanaudit.org/>.

³⁵ Approvata durante il Consiglio Europeo di Göteborg del 2001.

³⁶ Sviluppo socio-economico; consumi sostenibili e produzione; inclusione sociale; cambiamenti demografici; salute pubblica; cambiamenti climatici ed energia; trasporti sostenibili; risorse naturali; partnership globali; governance.

³⁷ Acronimo di "Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung". Per un maggiore dettaglio, si veda: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/21.html>.

Le due tradizioni più conosciute sono probabilmente quelle portate avanti, di anno in anno, da due testate giornalistiche: “Il Sole 24ore” e “Italia Oggi”.

La prima³⁸, ormai da più di 20 anni, misura la vivibilità delle 107 province italiane attraverso una serie di dati statistici, suddivisi in 6 macro-aree³⁹, che rimangono invariate nel tempo, composte a loro volta ognuna da 6 indicatori, che sono stati invece aggiornati nel corso degli anni. L’analisi è formulata per ottenere un indice sintetico delle dimensioni analizzate, che permetta così di stilare una classifica delle realtà considerate. La metodologia utilizzata per l’aggregazione è una media aritmetica semplice dei punteggi parziali, ottenuti in ogni parametro. Alla prima provincia classificata vengono attribuiti 1000 punti e un punteggio proporzionale a tutte le altre sulla base della distanza dal valore massimo di riferimento della prima classificata. Poi si calcola la media dei punteggi ottenuti in ogni graduatoria per definire 6 classifiche, una per categoria; e di queste si fa la media finale. Negli ultimi due anni è stato inoltre affiancato da un’indagine sul livello di soddisfazione generale dei cittadini e di percezione della propria qualità della vita, curata dall’Istituto demoscopico “IPR Marketing” tramite interviste inerenti ad un set di parametri rilevanti, effettuate su un campione di circa 77mila soggetti in totale, con 700 residenti intervistati per ogni provincia (Il Sole 24 ore, 2011).

La seconda, invece, redatta in collaborazione con l’Università La Sapienza di Roma, monitora la qualità della vita tramite la considerazione di 9 dimensioni⁴⁰, suddivise in 17 sottodimensioni e composte di 93 indicatori totali. Anche in questo caso, vengono stilate delle classifiche parziali a livello provinciale per ognuna delle aree tematiche considerate, prima di aggregarle in un unico indice finale che permetta di confrontare le realtà composite. La metodologia di aggregazione, però, attribuisce stavolta un peso differente agli indicatori; l’approccio teorico dominante rimane in ogni caso uno di tipo economico, lasciando poco spazio a variabili come quelle ambientali (Masseti, Merola, 2009). Queste ultime sono considerate sulla base di una decina di indicatori, tutti tratti dal rapporto *Ecosistema urbano* di Legambiente-Ambiente Italia.

³⁸ Per un maggiore dettaglio, si veda: http://www.ilsole24ore.com/speciali/qvita_2011/home.shtml.

³⁹ Tenore di vita; affari e lavoro; servizi, salute e ambiente; popolazione; ordine pubblico; tempo libero.

⁴⁰ Affari e lavoro; ambiente; criminalità; disagio sociale e personale; popolazione; servizi finanziari e scolastici; sistema salute; tempo libero; tenore di vita.

Tale studio, vicino alla ventesima edizione, confronta 104 capoluoghi di provincia concentrando l'attenzione su 7 macro-aree ambientali⁴¹ tipiche di un ecosistema urbano, appunto, e valutando la capacità di risposta e gestione ambientale, nonché del coinvolgimento, delle pubbliche amministrazioni. Gli indicatori considerati sono 25 (per un'analisi complessiva di circa 125 parametri ambientali), in ognuno dei quali ogni città può conseguire un punteggio normalizzato variabile tra 0 e 100; ad ognuno viene poi assegnato un peso (che oscilla tra 1.5 e 10). La scelta dei pesi è stata formulata sulla base del parere di una commissione di esperti di ambiente urbano e delle istanze emerse dai risultati di un questionario somministrato ad un panel di circa 40 amministrazioni (Legambiente, 2011). Nell'ultimo rapporto è stata, inoltre, operata una suddivisione in tre gruppi delle città considerate, sulla base della numerosità della popolazione residente, per facilitare il confronto tra realtà omogenee e con caratteristiche di amministrazione simili: grandi (con più di 200.000 abitanti), medie (tra 80.000 e 200.000 abitanti) e piccole (con meno di 80.000 abitanti).

Ambiente Italia è invece il nome di un altro rapporto elaborato annualmente da Legambiente, che valuta però il paese nel suo complesso e utilizza circa 100 indicatori, raggruppati sempre per ambiti tematici: aspetto socio-economico; energia; mobilità; agricoltura; industria, turismo, servizi; rifiuti; clima e aria; risorse idriche; patrimonio naturale e biodiversità; ambiente urbano; politiche ambientali. I dati elaborati non vengono aggregati in un unico indice finale, né per area tematica: servono ad analizzare il contesto nazionale e valutare ogni aspetto, facendo riferimento anche ad altre realtà, sovra o sotto nazionali a seconda del caso.

Sullo stampo di questi due studi, anche l'Istat e l'Ispra (ex Apat) hanno recentemente elaborato sistemi di indicatori ambientali per il contesto urbano. L'*Osservatorio ambientale sulle città* ha prodotto gli Indicatori ambientali urbani, circa una trentina suddivisi in 8 aree tematiche⁴², relativi a 111 capoluoghi di provincia, con disponibilità di consultazione in serie 2000-2006 (Istat, 2006). È attualmente in corso l'aggiornamento dell'indagine, tramite l'analisi di questionari somministrati alle amministrazioni locali coinvolte. Monitora inoltre la situazione regionale tramite gli indicatori per le politiche strutturali.

⁴¹ Aria; acque; rifiuti; trasporti e mobilità; spazio e verde urbano; energia; politiche ambientali pubbliche e private.

⁴² Popolazione e territorio; acqua; aria; energia; rifiuti; rumore; trasporti; verde urbano.

Il *Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano*, pubblicato per la prima volta dall'allora Apat nel 2004, concentra l'analisi sulle 24 aree urbane con popolazione residente superiore ai 150.000 abitanti. La struttura del rapporto, anche in questo caso, non è orientata alla produzione di un indice finale aggregato che permetta di valutare la situazione ambientale in maniera sistemica, ma si pone l'obiettivo di presentare le diverse tematiche affrontate⁴³, confrontando le città considerate, e fornire spunti e approfondimenti per una migliore gestione del patrimonio ambientale.

Da segnalare anche il lavoro dell'Istituto Sviluppo Sostenibile Italia (ISSI) che ha pubblicato, nel 2002 e nel 2007, il rapporto *Un futuro sostenibile per l'Italia*. Considerando tre dimensioni⁴⁴ di analisi, ognuna studiata tramite dieci indicatori, calcola per ognuna di esse un indice; in funzione di questi tre, stima quello generale di sostenibilità a livello nazionale. Utilizzando un approccio basato sui pilastri tradizionali dello sviluppo sostenibile, considera i temi socio-economici ed ambientali cercando di evidenziare l'efficienza e la sostenibilità nell'uso di materia ed energia (Massetti, Merola, 2009). Sulla base di questo indice è inoltre possibile monitorare i risultati raggiunti, su scala nazionale, regionale o ancora inferiore, relativamente agli obiettivi dettati dall'adesione agli accordi internazionali in materia ambientale.

Uno studio particolarmente interessante è quello svolto da "Sbilanciamoci", ogni anno a partire dal 2003, che elabora il Quars, l'*Indice di qualità regionale dello sviluppo*. Le macro-aree considerate sono sette⁴⁵ e la loro scelta è determinata dalla trasversalità della metodologia utilizzata, che vuole indagare la qualità della vita non determinata solo dalla crescita economica, ma anche e soprattutto dal soddisfacimento di diritti e bisogni fondamentali per i cittadini. Gli indicatori considerati sono 41 e, dopo aver eliminato barriere di confrontabilità dei valori tramite passaggi di calcolo di standardizzazione, questi vengono tra loro mediati, senza differenze ponderali. Dal momento che non vengono impiegati valori di riferimento esterni, non è possibile dire che la regione che si classifica prima, sulla base dell'indice aggregato del Quars, operi bene e quella posizionata ultima operi male: si può solo confrontare le realtà analizzate tra di loro, evidenziando quali regioni stiano operando meglio e di quali altre

⁴³ Energia, emissioni in atmosfera, qualità dell'aria; trasporti; qualità delle acque; rifiuti; sostenibilità locale; natura; aree dismesse; esposizione al radon, inquinamento acustico, elettromagnetico, indoor; comunicazione e informazione.

⁴⁴ Società ed economia; ambiente; uso delle risorse.

⁴⁵ Ambiente; economia e lavoro; diritti e cittadinanza; salute; istruzione; pari opportunità; partecipazione.

(Sbilanciamoci, 2010). Altra particolarità, interessante, di questo lavoro, è la rappresentazione grafica: le mappe tematiche mostrano le realtà territoriali che sperimentano performance migliori di qualità della vita con dimensioni più grandi e quelle peggiori con dimensioni più piccole.

Una delle recenti proposte, novità assoluta nel panorama italiano, è il PRIN "Misurare lo sviluppo umano e le capabilities in Italia: aspetti metodologici ed empirici (The CapabItaly Project)" che ha l'obiettivo di introdurre metodologie di analisi delle *capabilities* nel contesto di un paese industrializzato come l'Italia. Il progetto è attualmente in corso d'opera, grazie al contributo di numerose personalità accademiche, dell'Istat e dell'Isfol. Sul versante degli indicatori multidimensionali di benessere, risulta rilevante il documento "Una famiglia di indicatori multidimensionali di benessere a livello territoriale per l'Italia" che, oltre ad una introduzione metodologica relativa alla selezione delle dimensioni del benessere e alla costruzione di un indicatore sintetico, fornisce un'analisi della situazione italiana, a livello regionale, dagli anni '90 al giorno d'oggi. Le dimensioni scelte per l'elaborazione sono in questo caso 12: abitazione; ambiente; benessere percepito (soggettivo); cultura; istruzione; mobilità; occupazione; partecipazione; relazioni sociali e svago; salute; sicurezza; benessere delle donne. Ognuna è stata selezionata poiché manifestazione di specifici (macro) funzionamenti, nel senso seniano del termine, quindi ad esempio per l'ambiente "vivere in un ecosistema pulito e sicuro" ovvero per l'istruzione "essere istruiti ed accedere alla conoscenza" (De Muro, Contu, 2012).

A **livello locale**, in Italia sono varie le realtà cui fare riferimento.

L'*Istituto regionale di programmazione economica della Toscana* (IRPET) ha sviluppato nel 2003 un Indice del benessere, ispirato dalla teoria dello sviluppo umano di A. Sen, che utilizza 27 indicatori suddivisi in 6 dimensioni⁴⁶. Questi sono aggregati tra loro utilizzando un sistema di pesi ricavato dall'intervista dei residenti della regione, relativamente alle preferenze da essi assegnate alle dimensioni stesse.

Similmente, il *Centro di ricerche per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile della Lombardia* (CRASL) dell'Università Cattolica di Milano, insieme alla Fondazione Lombardia per l'Ambiente (FLA), ha portato a termine un progetto con cui è stato elaborato un sistema di indicatori, su scala regionale e comunale, che ha permesso di

⁴⁶ Determinanti del benessere: tenore di vita; solidità dello sviluppo economico; infrastrutture sociali e culturali. Elementi costituenti del benessere: ambiente di vita e lavoro; disagio sociale; criminalità.

confrontare le prestazioni dei comuni lombardi tra di loro, e dare una rappresentazione dei temi principali su scala locale in tema di ambiente ed economia sociale. Per il calcolo, sono stati impiegati 16 indicatori comunali.

La Provincia di Bologna ha elaborato, per il 2003, il proprio *Rapporto sulla qualità della vita*, focalizzandosi sulle dimensioni che influiscono sulla sostenibilità e la qualità della vita, ma non comprendendo tra queste il tema ambientale, già esplorato con il *Rapporto sullo stato dell'ambiente*: le aree tematiche sono pertanto otto, più che altro socio-economiche⁴⁷, analizzate tramite il calcolo di 86 indicatori. Successivamente, nel 2007, è stato pubblicato il *Rapporto sulla sostenibilità* in cui si sono selezionati 35 indicatori tra quelli elaborati negli studi precedenti.

Allo stesso modo, anche la Provincia di Firenze ha condotto uno studio sulla qualità della vita nel proprio territorio, pubblicato nel 2005. Il *Rapporto sulla sostenibilità* si compone di tre parti, una relativa agli Indicatori Comuni Europei, la seconda incentrata sul calcolo dell'Impronta Ecologica della provincia fiorentina sull'ecosistema di cui fa parte, ed infine una terza sulla trattazione dei 52 indicatori misurati per le diverse dimensioni della sostenibilità considerate. Gli indicatori utilizzati non sono stati sintetizzati in un indice unico, ma sono riportati separatamente e con serie storiche significative. Nel 2008 è stato presentato un aggiornamento del lavoro.

La Provincia di Roma, nel 2012 ha presentato il proprio lavoro, *Nuovi indicatori di benessere*, un tentativo di studiare il territorio provinciale, suddividendolo in 6 “assi territoriali” e analizzandolo tramite 5 “assi tematici”⁴⁸ e un tema specifico di approfondimento su cittadinanza e partecipazione sociale, sviluppati con 49 indicatori. Il lavoro di aggregazione è stato svolto raggruppando le variabili per temi di studio, e successivamente calcolando una media semplice tra queste, così da fornire un indice composito che permetta confronti relativi tra i valori ottenuti.

Particolarmente interessante è poi la realtà rappresentata dall'associazione Milano Meglio, che da 20 anni promuove l'*Osservatorio permanente sulla qualità della vita a Milano*, che si occupa del monitoraggio di oltre 100 indicatori relativi a 15 aree tematiche. Questi sono sintetizzati in un unico indice tramite la media ponderata dei 15

⁴⁷ Popolazione e famiglie; salute e sanità; benessere economico; rischio di disagio sociale; coesione sociale; struttura produttiva; struttura insediativa e servizi; cultura e tempo libero.

⁴⁸ Un ambiente pulito; un territorio organizzato; una cultura innovativa; uno sviluppo intelligente; una società unita.

indici, uno per ogni macro-area di analisi, aggregati secondo le preferenze espresse dai cittadini.

Per la città di Torino, invece, è dal 2000 che viene prodotto il *Rapporto annuale* sulla città, grazie alla collaborazione delle due associazioni promotrici, il Circolo l'Eau Vive e il Comitato Rota, con il Politecnico di Torino. L'obiettivo è quello di fornire una valutazione delle dinamiche urbane a 360°, relativamente a: economia e innovazione, formazione, ambiente e sicurezza, mobilità, sanità e assistenza, trasformazioni urbane, cultura, con particolare attenzione soprattutto ai mutamenti capaci di incidere sui tempi lunghi. Si intende anche analizzare gli effetti delle politiche a livello locale, ed effettuare un confronto con le altre città metropolitane (Spaziante, Staricco, 2010).

Ancora, la fondazione "Cittalia"⁴⁹ si occupa della redazione di diversi studi con particolare attenzione alle realtà urbane dei fenomeni, tra i quali è interessante segnalare il *Rapporto 2010, cittadini sostenibili*, in cui si approfondisce l'interazione nella realtà urbana tra cittadini e contesto ambientale. I dati considerati non sono stati impiegati nella produzione di indicatori aggregati, ma solo esplicitati per le città metropolitane al fine di confrontare le realtà attuali.

Ultimo, ma non per importanza, il Rapporto "Benessere e qualità della vita nei municipi di Roma" del *Laboratorio di sviluppo locale ed economia sociale* della Facoltà di Economia "Federico Caffè" dell'Università degli Studi Roma Tre. Con questo lavoro, alla seconda edizione per il 2012, si persegue l'obiettivo ambizioso di analizzare la qualità della vita sperimentata dai cittadini residenti nei 19 municipi della Capitale, elaborando un indice multidimensionale di benessere che permette di confrontare tra loro le diverse realtà territoriali della città. Inizialmente, le dimensioni considerate erano otto⁵⁰, quest'anno aumentate a undici⁵¹, ed indagate ognuna con molteplici indicatori poi sintetizzati nell'indice composito finale. Una novità interessante del nuovo Rapporto è il coinvolgimento dei cittadini che ha permesso di calcolare un indice aggregato ponderato, sulla base delle preferenze espresse dai residenti in merito alle dimensioni analizzate dallo studio.

⁴⁹ Centro europeo di studi e ricerche per i comuni e le città, è la struttura dell'Anci dedicata agli studi e alle ricerche.

⁵⁰ Dimensione economica; salute; istruzione; occupazione; sicurezza; genere; relazioni sociali; mobilità.

⁵¹ Dimensione economica; istruzione; cultura; ambiente; mobilità; sicurezza; occupazione; partecipazione e relazioni sociali; pari opportunità; salute; condizione abitativa.

2.4. Una realtà europea: attività e metodologie di misurazione in Inghilterra

Fin dagli anni settanta del Novecento, il dipartimento governativo inglese “**Communities and Local Government**” produce misurazioni, su scala locale, della *povertà* in Inghilterra, intendendo con *povertà* un concetto di privazione multidimensionale, che va oltre la povertà monetaria e si riferisce in senso ampio alla mancanza di risorse ed opportunità. Negli anni, la disponibilità di dati a livello locale è costantemente aumentata, e le definizioni e le modalità di rilevazione della povertà si sono evolute: la versione più recente e a cui si farà di seguito riferimento è quella dell’anno 2010, realizzata in collaborazione con il “Social Disadvantage Research Centre”, dell’Istituto di Politica Sociale dell’Università di Oxford povertà (McLennan, Barnes, Noble, Davies, Garratt, Dibben, 2010).

The English Indices of Deprivation

Con “**English Indices of Deprivation**” si intende un gruppo di dieci indici, ognuno dei quali misura diversi aspetti della.

Il più usato è l’*Index of Multiple Deprivation*, che, costruito tramite il calcolo di 38 indicatori facenti capo a sette dimensioni (reddito, occupazione, salute, istruzione, criminalità, accessibilità ai servizi, e ambiente), permette di stilare una classifica dei territori considerati, in base alla maggiore o minore povertà in essi riscontrata. Questi indici, infatti, non forniscono valori assoluti che misurano il livello di ricchezza, ma soltanto una rilevazione relativa della povertà al fine di individuare quali aree sperimentino realtà peggiori rispetto alle altre. Sono inoltre misure di tipo continuo, e, quindi, per identificare tali aree generalmente vengono individuati dei valori limite, al di sotto dei quali una zona viene considerata relativamente *povera*.

Per poterli calcolare, il territorio inglese è stato suddiviso, sulla base delle stime fornite dall’Office for National Statistics’ Small Area Population Estimation Unit, in

32.482 LSOA (Lower Layer Super Output Area), cioè unità standard e omogenee costituite ognuna da 1.500 persone.

I risultati del 2010 ci dicono che 5.055.000 di persone vivono nelle LSOA più povere dell'Inghilterra, e che il 38% di queste soffre di povertà reddituale.

Il modello multidimensionale di povertà che è alla base degli Indici si fonda sul concetto di molteplicità delle dimensioni nelle quali si può riscontrare e misurare la povertà, in maniera distinta. L'esperienza individuale di ogni persona che vive nelle LSOA analizzate può riguardare una o più dimensioni, a seconda delle tipologie di povertà da questa vissuta. Le misurazioni dei singoli *domains* forniscono dati da leggersi singolarmente, per avere una misura di ogni ambito d'analisi, e che, aggregati secondo un sistema ponderato, definiscono l'Index of Multiple Deprivation. Considerare le dimensioni separatamente permette inoltre di comprendere quali siano i punti deboli delle zone che manifestano situazioni di povertà relativa. In più, combinando adeguatamente questi indici con appropriate stime della popolazione di riferimento, si può indagare quanta parte della popolazione effettivamente sperimenta povertà nella dimensione economica e in quella occupazionale, in modo da fornire dati importanti dal punto di vista delle *policies*.

Un motivo per il quale vengono elaborate tali misurazioni, infatti, è quello di fornire le conoscenze ed i mezzi migliori alle Autorità Locali per poter intervenire con le proprie politiche pubbliche.

Al contrario, poiché forniscono misure relative, questi indici non sono in grado di quantificare le differenze riscontrate tra i vari territori: per esempio, l'area posizionata al 20simo posto in classifica non necessariamente sarà doppiamente povera della 40sima. Per lo stesso motivo, non possono essere utilizzati per misurare cambiamenti in valore assoluto nel tempo, perché questi ultimi potrebbero essere legati ad aumenti di una zona, così come a diminuzioni di un'altra.

2.4.2. Il caso delle Core Cities

Le cosiddette Core Cities, cioè il gruppo degli otto⁵² distretti urbani più grandi d'Inghilterra, dopo quello di Londra, rappresentano un buon esempio di come esercizi di misurazione delle condizioni di vita della popolazione possano essere parte integrante del processo di formulazione delle politiche pubbliche locali.

Avvalendosi delle rilevazioni statistiche e del supporto del Dipartimento “Communities and Local Government”, e della collaborazione di esperti, come i ricercatori dell'Università di Oxford, infatti, i Comuni di queste città elaborano report annuali sullo stato della propria città, e documenti di programmazione strutturati secondo l'individuazione di indicatori di *output*, di povertà e di benessere.

1. Manchester

Il Comune ha pubblicato il proprio Index of Multiple Deprivation per l'anno 2010.

Questo, così come quelli generali presentati dal Dipartimento “Communities and Local Government”, è un aggiornamento degli indici elaborati nel 2007.

Lo studio è stato effettuato dall'”Oxford Institute of Social Policy” del Dipartimento “Intervento e Politica Sociale”, dell'Università di Oxford. L'analisi segue pertanto la stessa struttura propria degli “English Indices of Deprivation” e tramite questa offre una fotografia della situazione della città di Manchester e delle aree ad essa limitrofe (Greater Manchester), e misura le variazioni intercorse negli ultimi anni (McLennan, Noble, 2011).

Inoltre, l'Università di Manchester ha al suo interno una School of Environment and Development che svolge un'intensa attività di ricerca, sia nel campo dello *sviluppo urbano sostenibile*, sia degli *indici di povertà relativa*. Il “Centre for Urban Policy Studies”, guidato dalla professoressa Cecilia Wong, è composto da un team di ricerca che da diversi anni si occupa di Indici di povertà e del progetto di monitoraggio della condizione abitativa nel Regno Unito, presso la Joseph Rowntree Foundation⁵³.

⁵² Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham e Sheffield.

⁵³ Per un maggior dettaglio, si veda il sito internet dedicato: <http://www.hnm.org.uk/>.

2. Liverpool

Il Comune elabora il proprio piano di sviluppo locale e lo monitora costantemente.

Il *Local Development Framework* è uno strumento tramite cui lo sviluppo viene guidato, coordinandone l'aspetto economico, ambientale e strategico di rinnovamento. Monitorarlo, tramite rapporto annuale, è essenziale per stabilire cosa stia succedendo nel presente, come potrebbero evolvere le situazioni nel futuro, e per paragonare queste rilevazioni con le politiche in atto, per comprendere, così, quali siano gli ulteriori interventi necessari (Liverpool City Council, 2009). L'esercizio di misurazione serve pertanto a giudicare se le politiche stiano raggiungendo o meno i loro obiettivi, e nello specifico lo sviluppo sostenibile; se comportino delle conseguenze non previste; se le assunzioni che le hanno motivate siano ancora rilevanti; e se i loro scopi siano stati raggiunti (*"Survey, monitoring and review are vital to successful delivery of local development frameworks"*: sondaggi, monitoraggio e revisione sono essenziali per il successo dei quadri di sviluppo locale. Liverpool City Council, 2010).

Nel 2010 è stato, inoltre, pubblicato l'Index of Multiple Deprivation per la città di Liverpool, sempre sulla base dei dati forniti dal Dipartimento Governativo "Communities and Local Government". La necessità di una specifica elaborazione a livello locale risulta probabilmente determinata dal fatto che gran parte delle LSOA più povere siano localizzate in questa zona, anche se con riscontrabili miglioramenti negli ultimi anni (Liverpool City Council, 2011). Per analizzare la situazione della propria città in confronto al contesto nazionale, viene usato il riferimento allo stato delle altre sette Core Cities.

3. Bristol

Dal 2001, il Comune, nell'ambito del Quality of Life Project, lavora ogni anno ad un sondaggio che indaga le opinioni dei residenti e la loro percezione della qualità della vita nella propria città.

Lo studio è strutturato in 5 aree tematiche⁵⁴, cui fanno capo molteplici indicatori. Esso viene svolto tramite questionario distribuito per posta, e la partecipazione è dunque volontaria. Alcune domande vengono ripetute uguali ogni anno, e ciò permette di stimarne i relativi trend temporali.

⁵⁴ Riduzione della disuguaglianze in salute e ricchezza, comunità solide e sicure, benessere sostenibile, aspirazioni e riguardi dei giovani e delle famiglie, soddisfazione dei servizi pubblici.

Rispetto alle altre indagini svolte nelle Core Cities, il progetto di Bristol si differenzia poiché si concentra su aspetti di benessere e qualità della vita, piuttosto che sulla prospettiva della privazione multidimensionale, e lo fa dando ampio spazio alle percezioni soggettive degli intervistati.

Le conclusioni tratte sulla base dei questionari elaborati vengono utilizzate come punto di partenza per individuare le priorità di azione delle politiche locali e per monitorarne i risultati di applicazione (Bristol City Council, 2011).

Dal 2008, inoltre, vengono regolarmente confrontati i risultati del sondaggio comunale con i dati nazionali, per indagare così il posizionamento di Bristol in confronto alle altre Core Cities.

Capitolo 3

Le aree metropolitane

Il concetto moderno di *area metropolitana* inizia a diffondersi quando viene meno la coincidenza, prima naturale per l'area urbana, tra popolazione che vi abita e popolazione che vi lavora, e la presenza giornaliera nella città di popolazione residente al di fuori di essa non risulta più un fenomeno marginale. All'inizio del secolo scorso, prima negli Stati Uniti d'America e subito dopo in Europa, si manifesta una trasformazione dei luoghi urbani: essi sviluppano una nuova forza attrattiva, in virtù del processo di industrializzazione, che *nelle* grandi città si concentra, e dello sviluppo dei mezzi di trasporto, che *alle* grandi città consentono di indirizzare i flussi pendolari. Tale fenomeno è proseguito, quasi senza soluzione di continuità, fino alla fine degli anni '70, quando i tassi di crescita dei centri più piccoli vicini hanno superato quelli dei grandi capoluoghi: ciò altro non è che un'ulteriore manifestazione delle dinamiche metropolitane, poiché implica un decentramento di popolazione che continua a gravitare sulla città centrale. I confini urbani precedentemente esistenti sono divenuti sempre più labili, e così anche la corrispondenza tra ampiezza territoriale ed area di potere amministrativo-istituzionale. Ciò che emerge prepotentemente è il rapporto di necessità tra *funzioni metropolitane* e loro manifestarsi nello spazio, che lega saldamente il vecchio *core* urbano all'ampia realtà territoriale che, anche senza continuità spaziale, intorno ad esso gravita. Intendendone con la notazione *funzione metropolitana* una di tipo generatrice, cioè in grado di generare effetti spaziali di sviluppo economico e sociale nel territorio posto al di fuori del proprio polo, si identifica l'*area metropolitana* con quella in grado di creare una sfera di influenza in quanto nucleo coordinatore dell'organizzazione spaziale, e non soltanto quindi un'*area di attrazione* quale rappresenterebbe una capace di offrire una serie di "servizi rari" e di porsi come centro di riferimento rispetto al territorio circostante (Casacchia, Nuvolati, Piroddi, Reynaud; 2006).

L'emergere, e l'affermarsi in maniera sempre più decisa, di questi fenomeni è ciò che ha reso interessante e necessario lo studio di tali manifestazioni, e i tentativi di identificazione e definizione delle *aree metropolitane*. In una società complessa come

quella contemporanea, tale livello territoriale si è affermato quale determinante per lo sviluppo futuro, della vivibilità del contesto sia economico, sia sociale e sia ambientale.

Storicamente, le impostazioni metodologiche dei diversi studi sono motivate dal riferimento a quattro diverse concezioni di spazio urbano, derivanti da altrettante filosofie d'approccio alla questione: la "città politica", cioè l'ente locale di gestione amministrativa; la "città fisica", cioè lo spazio edilizio continuo; la "città sistema", socio-economico, di produzione e distribuzione; la "città funzionale", quale luogo di scambio e centro dei flussi di beni, di persone ed informazioni (Casacchia, Nuvolati, Piroddi, Reynaud; 2006). I primi due approcci considerano soltanto l'aspetto "fisico", gli altri due invece non consentono neppure una delimitazione "fisica" dell'area territoriale di riferimento. Posto che ogni area mantiene caratteristiche contestuali proprie e pertanto l'approccio del caso va valutato di volta in volta, appare chiaro che non basta riferirsi ad uno piuttosto che ad un altro, ma è auspicabile tenere conto contemporaneamente di ogni aspetto, per giungere ad una corretta delimitazione del livello territoriale oggetto di analisi.

I primi studi seguirono due direzioni: una concepiva l'*area metropolitana* in base alla contiguità spaziale degli insediamenti; l'altra, in base all'integrazione sistemica delle sue funzioni a cui corrisponde un territorio di riferimento. Nel secondo caso, l'analisi prende avvio dall'individuazione di quelle funzioni che producono conoscenza, quindi innovazione, in grado di condizionare le dinamiche culturali, sociali ed economiche anche all'interno d'uno spettro territoriale molto ampio. Date queste funzioni, dette *quaternarie*, si studia come si collocano sul territorio, come si distribuiscono in relazione al sistema urbano, quanto effettivamente ogni funzione determina la creazione di una rete. Sono da considerarsi, perciò, sia gli effetti in termini di *influenza*, che di *attrazione*. La spazialità di tali effetti appare connessa alla presenza di alcuni fattori, quali un bacino di utenza amministrativamente determinato; la rarità; un'area di mercato; una organizzazione geograficamente dispersa di entità interagenti (Casacchia, Nuvolati, Piroddi, Reynaud; 2006).

Le metropoli si differenziano dalle città poiché sono "centri di decisione, centri di cultura, centri di servizi rari"⁵⁵, tre grandi categorie cui sono riconducibili le funzioni di rango elevato tipiche delle città-metropoli: sono sedi politico-amministrative le cui

⁵⁵ Gravier F., (1967): *La pianificazione territoriale in Francia* (ed. originale 1964), pg 125, citato in Casacchia O., Nuvolati G., Piroddi E., Reynaud C.; 2006, pg 157.

decisioni, di natura sia pubblica che privata, hanno effetti ad ampio raggio; sono sede di attività di ricerca, alta formazione, promozione culturale e comunicazione; sono sede di numerose attività che risultano essenziali per le imprese operanti sui mercati globali. Inoltre, l'insieme di tali fattori, oltre a determinare un'alta densità abitativa, connota un'elevata densità sociale fatta di intensità di scambi e rapporti tra le persone. Risulta quindi, in linea generale, valida la definizione sintetica di *area metropolitana* adottata dal US Census Bureau: *“the general concept of a metropolitan area (MA) is one of a large population nucleus, together with adjacent communities that have a high degree of economic and social integration with that nucleus. Some MAs are defined around two or more nuclei.”*⁵⁶

L'esperienza teorica più ricca in materia è sicuramente quella anglosassone. Mentre in Italia dovremo aspettare gli anni '60 per i primi contributi (Acquarone nel 1961), negli Stati Uniti il concetto di “città estesa” è introdotto per la prima volta nel 1910 dal *Census Bureau* in occasione del censimento: vengono definiti i *distretti metropolitani*, sulla base della popolazione urbana e della sua localizzazione, e tale perimetrazione sarà impiegata fino al 1940. Successivamente, viene introdotto il concetto di *Standard Metropolitan Areas* (SMA), raffinato dieci anni dopo (1960) in *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA), utilizzato per analizzare il livello di integrazione tra un preciso riferimento territoriale (inizialmente, la “contea”) e i suoi contigui, tramite le osservazioni degli spostamenti ricorrenti della popolazione per motivi di lavoro, prendendo in esame sia la domanda, quindi i luoghi di concentrazione occupazionale, sia l'offerta, quindi i luoghi di concentrazione residenziale.

Sempre negli Usa, nel 1965 viene introdotta la classificazione *Functional Economic Area* (FEA): un'area costituita dalle località residenziali della popolazione occupata nella città centrale, quindi sostanzialmente un bacino di lavoro. E sempre nello stesso anno, si parla per la prima volta di *campo urbano*, ossia una fusione di spazi metropolitani connessi dalla rete di flussi di persone, beni e informazioni (Friedman, Miller, 1965).

All'interno di esso, possono individuarsi un “ambiente fisico”, caratterizzato da un uso permanente del suolo di tipo periodico e continuativo; una “configurazione di densità”, data dalla dispersione nello spazio di popolazione occupata in attività ad alta

⁵⁶ US Census Bureau, 2003, citato in Casacchia O., Nuvolati G., Piroddi E., Reynaud C.; 2006, pg 158.

densità, circondata da spazi a bassa densità; e un “sottosistema territoriale della società”, caratterizzato da un’organizzazione spaziale multicentrica (Friedman, 1965).

Sulla base dell’analisi degli spostamenti giornalieri dei lavoratori, possono essere determinate ulteriori unità territoriali: il *campo di pendolarità*, il *mercato del lavoro*, la *regione urbana consolidata* (Berry, Goheen, Goldstein, 1968).

Successivamente, poi, si torna sull’argomento parlando di *daily urban system* (DUS), cioè costituito da una località centrale, sede di concentrazione dei posti di lavoro, ed una rete di relazioni funzionali tra questa e quelle contigue, identificata tramite l’analisi dei flussi pendolari per motivi di lavoro (Berry, 1976).

In Europa, diversi paesi hanno prodotto studi in materia, soprattutto tra gli anni ’60 e ’70. Le esperienze più significative sono quelle inglesi, che, grazie al contributo di P. Hall e D. Hay, hanno elaborato un modello specifico per la Gran Bretagna (1970): le SMLA e MELA, Standard Metropolitan Labour Area e Metropolitan Economic Labour Area, poi esteso a tutti i paesi membri della Comunità Europea con la conferenza Laxenburg sulla regionalizzazione europea del 1975 (Hall, 1980). I contributi europei ebbero fin dall’inizio obiettivi ben precisi: individuare una adeguata base territoriale, relativa alle città più grandi che in quegli anni sperimentavano processi di industrializzazione e conseguente sviluppo con influenza spaziale sulle aree circostanti grazie alla rapida urbanizzazione e diffusione degli effetti urbani, avrebbe infatti contribuito alla gestione unitaria di queste zone, sempre più estese, e così anche dell’espansione degli effetti urbani positivi su aree sempre più ampie di territorio (Mazzeo, 2009). In realtà, lo sviluppo urbano di quei decenni si rivelò molto più rapido di qualsiasi previsione, diversificato per intensità e caratteristiche da paese a paese, e i modelli di geografia urbana elaborati non riuscirono nell’intento iniziale.

Sulla stessa linea, sono stati sviluppate a livello comunitario diverse classificazioni statistiche: l’Eurostat ha lavorato alla suddivisione dei territori economici dell’Unione Europea con gli obiettivi di raccogliere, sviluppare e armonizzare le statistiche comuni; analizzare più agilmente la realtà socio-economica delle regioni e, sulla base di tale analisi, frammentare le politiche economiche regionali tra i vari livelli territoriali, meglio identificando le aree con i requisiti per ottenere gli aiuti dei Fondi Strutturali e potendone, sulla stessa base, monitorare gli sviluppi (UE, 2003).

L’ultima pubblicazione a proposito cerca di ridefinire i confini delle aree urbane nei paesi OCSE, applicando una nuova metodologia di classificazione in maniera

omogenea a tutti gli stati membri. Dal momento che il funzionamento del “sistema urbano” ricopre un ruolo cruciale per la futura prosperità economica e per una qualità della vita migliore per oltre 3 miliardi di persone, quanti sono gli abitanti delle città mondiali. I risultati dello studio, pubblicati recentemente, stimano che il 66% della popolazione di tali paesi viva in aree urbane, intendendo con queste quelle identificabili con un’area funzionale dal *core* costituito da più di 50.000 abitanti (OCSE, 2012).

3.1. Metodologie di delimitazione

I contributi in materia, soprattutto nel panorama teorico internazionale, sono numerosi, e non esiste ancora una metodologia univoca di classificazione per le aree metropolitane; i processi di delimitazione, inoltre, si scontrano inevitabilmente con le difficoltà derivanti dalla continua espansione delle aree esaminate.

In linea generale, si può dire che le metodologie di perimetrazione delle aree metropolitane siano riconducibili a tre categorie di metodo: una prima analizza soltanto la densità abitativa e la contiguità spaziale dei territori, e non permette pertanto di valutare il grado di integrazione tra le diverse municipalità: definisce solo la densità di popolazione secondo la *perimetrazione morfologica* e rimane spesso ancorata ai confini amministrativi; una seconda tiene conto dei flussi in entrata verso una località centrale, ed è il metodo delle *aree pendolari*; una terza, delle relazioni funzionali che intercorrono fra territori circostanti e fanno sì che questi sviluppino tra loro caratteri di interdipendenza, dipendenza o dominanza, con vario grado di gerarchia: si basa quindi sull'individuazione delle *aree economico-funzionali*, e può altresì prescindere dalla presenza di un unico polo centrale.

La scelta del tipo di metodologia di individuazione del territorio metropolitano è fondamentale, sia perché presuppone implicazioni teoriche ben definite, sia perché comporta risultati analitici sensibilmente diversi; anche se è vero che, come per la definizione di area metropolitana è auspicabile fare riferimento a più di un approccio metodologico, così per la delimitazione del suo territorio è bene considerare più aspetti del fenomeno alla luce dell'integrazione fra i diversi metodi di perimetrazione.

Le prime classificazioni operate negli Stati Uniti a metà del secolo scorso consistevano nella definizione a fini statistici di Standard Metropolitan Areas, tramite l'individuazione di almeno un nucleo centrale che avesse una popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

La Standard Metropolitan Statistical Area è una raffinazione di questa misura, che aggiunge all'elemento morfologico quello funzionale. Una SMSA, infatti, è individuata a partire da un località centrale con popolazione superiore ai 50.000 abitanti e dalla zona ad essa contigua, costituita da tutti i comuni che generano un flusso pendolare, che

interessi una percentuale minima del 15% dei suoi residenti, ed una densità abitativa cospicui⁵⁷.

Correntemente, il Census Bureau statunitense classifica come "Core Based Statistical Area" (CBSA) le metro- e micro- aree, definendole al fine dell'uso statistico come unità territoriali contenenti al loro interno rispettivamente un'area urbana: di oltre 50.000, o compresa tra i 10.000 e i 50.000 abitanti. Ognuna di esse consiste in una o più contee e include quelle che contengono al loro interno l'area del *core* urbano, così come qualsiasi altra contea adiacente che abbia un alto grado di integrazione sociale ed economica, misurata in termini di pendolarismo dei lavoratori (OMB, 2010).

È con gli studi di B. Berry che si delimitano per la prima volta le aree metropolitane facendo riferimento ai flussi di lavoratori pendolari: egli conia infatti la definizione di *daily urban system*, prendendo in esame i movimenti giornalieri da e verso la località centrale dell'area classificata come metropolitana. Tale classificazione non divenne mai sostitutiva di quelle statistiche inizialmente adottate dall'ufficio federale, poiché mantenendo la propria validità concettuale, comporta però due limiti dal punto di vista operativo: include cinture di territori anche agricoli, non collegati funzionalmente all'area urbana, e non si presta ad essere impiegata per quei territori, o periodi temporali, per i quali non si disponga di informazioni relative agli spostamenti giornalieri dei lavoratori (Hall, 1980).

Questo è lo stesso concetto che negli anni '80 verrà utilizzato in Europa. In Gran Bretagna si parla di Metropolitan Economic Labour Areas e in Italia di Sistemi Locali del Lavoro. Le prime hanno tutte un centro ben determinato, "the basing building block", ed una struttura circolare circostante relativa ai flussi in entrata e in uscita; permettono inoltre di suddividere l'intero territorio nazionale in *regioni metropolitane* e non. I secondi, rappresentano unità territoriali costituite da più comuni contigui tra loro, comparabili sia geograficamente che statisticamente; sono individuati in base ai dati relativi agli spostamenti quotidiani per motivi di lavoro, indagati con i Censimenti generali della popolazione (Istat, 2005).

Le classificazioni Eurostat dell'ultimo decennio, invece, sono suddivisioni a fini statistici e quindi guidate nella suddivisione dei territori puramente dal metodo

⁵⁷ 62 ab/km². In alternativa, un 30% di pendolarismo con densità abitativa di 37 ab/ km².

morfologico. Le NUTS⁵⁸ prevedono l'individuazione di tre livelli territoriali, in riferimento alle unità amministrative esistenti ed alla densità abitativa di ogni livello⁵⁹. Le Larger Urban Zones, invece, sono delle unità spaziali che approssimano l'area funzionale sviluppata intorno ad una città centrale, la *core city* amministrativamente riconosciuta. All'interno di questa suddivisione, quindi, si ritrova una località centrale che polarizza le attività economico-sociali dell'intera zona circostante, e può essa stessa suddividersi in SCD, Sub-City Districts. Per alcune capitali come ad esempio Lisbona e Parigi, inoltre, è stato esaminato il "kernel"⁶⁰: laddove il concetto di città amministrativa non fornisce unità spaziali comparabili a causa della mancanza di confini interni ben definiti all'interno del suo territorio, è stata presa in considerazione l'area urbanizzata circostante il *core*⁶¹ (Eurostat, 2012). Tutti questi sono i livelli territoriali sviluppati, e impiegati, in via principale all'interno del progetto Urban Audit, avviato nel 1999.

Sulla base delle NUTS di terzo o quinto livello, quindi i comuni o le regioni, possono essere individuate le Functional Urban Areas: queste sono da intendersi come aree ad alta urbanizzazione, sviluppate intorno ad uno o più poli contigui di attrazione e "cinture pendolari" dalle quali si muove un flusso consistente di lavoratori che si spostano all'interno dell'area stessa (Antikainen, 2005). Si tratta quindi di un sistema territoriale il cui elemento identificativo è prima di tutto l'autocontenimento del mercato del lavoro; in secondo luogo, la densità di popolazione residente, che deve attestarsi al di sopra di soglie minime variabili in base alla densità abitativa del paese analizzato⁶² (EC "NEWRUR Project", 2002).

Inizialmente teorizzate negli anni '80 dagli urbanisti britannici Peter Hall e Dennis Hay, all'interno di una riflessione di analisi del fenomeno di urbanizzazione delle aree rurali europee ispirato agli studi statunitensi dei decenni precedenti e ai contributi di Berry sui DUS, le FUA non godono di una definizione univoca e condivisa quali entità territoriali, ma anzi gli stati membri adottano classificazioni proprie

⁵⁸ Nomenclature of Territorial Units for Statistics, *ndr.*

⁵⁹ Abitanti per livello: NUTS 1= dai 3 ai 7 milioni; NUTS 2= da 800.000 a 3 milioni; NUTS 3= da 150.000 a 800.000. Dal 2009 sono state introdotte le LAU, Local Administrative Units, di livello superiore e inferiore. Questi due ulteriori corrispondono formalmente alle NUTS 4 e 5.

⁶⁰ Dall'inglese, letteralmente= nocciolo.

⁶¹ Eccezionalmente, nel caso di Londra il "kernel" è stato definito in funzione della necessità di comparazione con quello di Parigi.

⁶² Per paesi con più di 10 milioni di abitanti, la FUA deve avere 15.000 abitanti nel suo core e oltre 50.000 nel totale; per paesi più piccoli, almeno 15.000, e ad ogni modo più dello 0.5% della popolazione nazionale, e rivestire funzioni di importanza nazionale o regionale (ESPON, 2005).

all'interno dei propri stati (e questa è la ragione per la quale non esistono neanche database sempre comparabili, e l'individuazione delle European FUA è stato un cammino lungo, e in continuo aggiornamento). Nel corso degli ultimi anni, vari progetti di ricerca comunitari⁶³, orientati alla European Spatial Development Policy, hanno tentato un processo di armonizzazione volto a ridefinire, quindi, le caratteristiche di queste aree ed individuarne i confini geografici.

In definitiva, possono quindi intendersi come fusioni tra *core* urbani (Urban Areas) altamente sviluppati ed attrattivi e la frangia di comuni circostanti, ad essi legati dai flussi di lavoratori pendolari. Inoltre, qualora presentino elevati livelli in termini di popolazione, trasporti, industria, conoscenza e peso politico, possono essere classificate come MEGA⁶⁴, Metropolitan European Growth Area (ESPON, 2005).

Le Functional Urban Regions, infine, esprimono un concetto simile nei presupposti teorici, infatti si rifanno alla delimitazione urbana sulla base dei flussi pendolari giornalieri, ma: definiscono zone più estese di mercati del lavoro locali o aree di spostamento per motivi di lavoro e non impongono limiti superiori alla popolazione residente, ma solo strettamente inferiori secondo cui 20.000 posti di lavoro fanno di un'area urbana un *core* urbano (NEWRUR, 2002).

⁶³ SPESP, Study Programme on European Spacial Planning, 1998-1999; NEWRUR, Urban Pressure on Rural Areas, 2001-2004; ESPON 1.1.1.

⁶⁴ Queste a loro volta vengono suddivise in quattro categorie: 1= grandi regioni cittadine con buoni punteggi in tutti gli indicatori; 2= città relativamente ampie, competitive e spesso con solide basi nel campo delle conoscenze; 3= più piccole, con livelli minori di competitività ed accessibilità; 4= con i punteggi più bassi.

Denominazione	Data	Autore	Nazione	Implicazione teorica
SMA, Statistical Metropolitan Area	1950	US Bureau of Census	USA	Densità abitativa, località centrali
SMAS, Standard Metropolitan Statistical Area	1960	US Bureau of Census	USA	Densità, polo di sviluppo, pend.mo
FEA, Funcional Economic Area	1965	Barry, Goheen, Goldstein	USA	Pendolarismo, relazioni funzionali
CUR, Consolidated Urban Region	1968	Barry, Goheen, Goldstein	USA	Pendolarismo, relazioni funzionali
DUS, Daily Urban System	1968	Berry	USA	Pendolarismo
SUSA, Standard Consolidated Statistical Area	1970	US Bureau of Census	USA	Pendolarismo
SMLA, Standard, Metropolitan Labour Area	1973	P. Hall	UK	Polo di sviluppo, core/ring
MELA; Metropolitan Economic Labour Area	1973	P. Hall	UK	Pendolarismo
DUS, Daily Urban System	1975	Brian Barry	USA	Pendolarismo
FUA, Functional Urban Area	1980	Hall e Hay	CEE	Poli di sviluppo, densità
AU, Aree Urbane	1970- 1987	Svimez	Italia	Località centrali
SLL, Sistemi Locali del Lavoro (aggregati in RFL, Regioni Funzionali del Lavoro)	1986	Istat e Irpet	Italia	Pendolarismo
NUTS, Nomenclature of Territorial Units for Statistics (& LUA, Local Administrative Units)	2003	Eurostat	UE	Assetto amm.vo, densità abitativa
LUZ, Larger Urban Zone (FUR, Functional Urban Region)	2003	Eurostat	UE	Pendolarismo, relazioni funzionali

Tabella 1. Metodologie di classificazione delle aree metropolitane

3.2. Il caso italiano

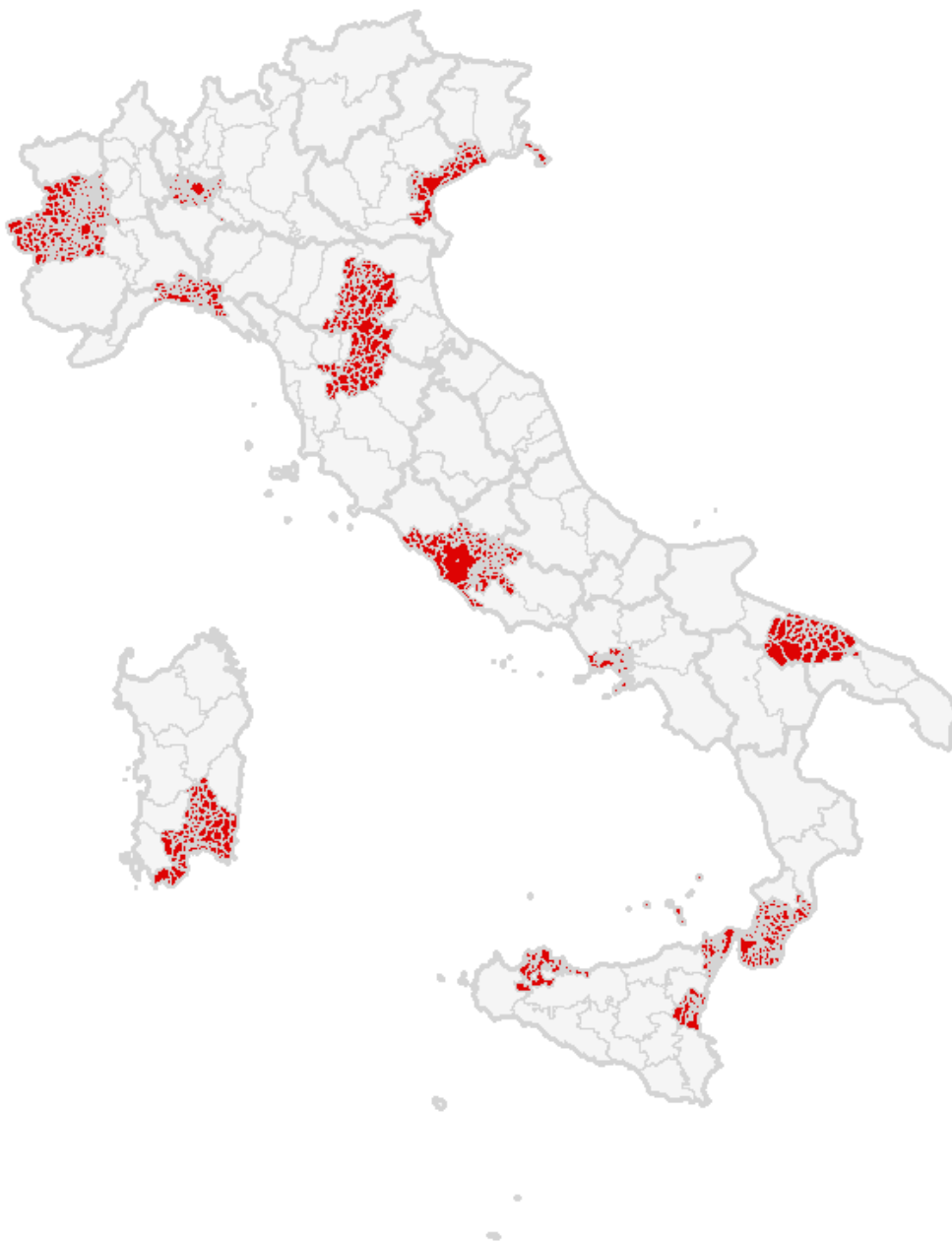


Figura 1. Le aree metropolitane italiane⁶⁵

⁶⁵ La figura è stata generata dall'applicazione GIS della banca dati Ancitel disponibile online (<http://www.comuniverso.it/index.cfm?pagina=genera%20mappa>).

3.2.1. I contributi teorici alla letteratura

In Italia, le esperienze di studio sull'argomento sono piuttosto limitate. Il tema riceve attenzione fin dagli anni '60, e il primo saggio in materia è pubblicato nel 1961 con uno studio sulle "Grandi città e aree metropolitane in Italia" a cura di Acquarone; ma è solo nel decennio successivo che si inizia a lavorare con l'obiettivo operativo di delimitare i territori interessati. Fu condotta dalla Svimez la prima delimitazione delle aree metropolitane nazionali per accertarne l'estensione socio- economico- territoriale, con attenzione alle differenze regionali e all'evoluzione dinamica nel tempo. La delimitazione statistica utilizzata è del tipo SMA, anche se non esaustiva: l'area metropolitana viene intesa come sistema di funzioni interrelate, ma per individuarla bisogna adottare degli indici che quantifichino la popolazione con le sue caratteristiche ed i flussi che si verificano sul suo territorio; e dal momento che in alcuni casi manca una fonte diretta di tali dati, gli autori stimano la situazione utilizzando indici indiretti, relativi a fattori che si può presumibilmente supporre siano generatori di quelle stesse interrelazioni. In una prima fase, dopo aver localizzato il polo centrale, sulla base dei flussi migratori⁶⁶ in entrata recenti, vengono quindi inclusi tutti i comuni contigui che hanno: 1) avuto un incremento demografico positivo nei decenni 1951-61; 2) degli indici, uno statico ed uno dinamico, di industrializzazione superiori a quello medio della zona di influenza del centro principale. In una seconda fase, vengono inclusi: A) i comuni contigui in cui si segnala un incremento demografico maggiore rispetto a quello della provincia cui appartiene la località centrale; B) i comuni che al 1961 risultano avere più di 25.000 abitanti.

I risultati di tale studio consistono nell'individuazione di 32 aree metropolitane, localizzate prevalentemente nel nord del paese, nel quale si era verificato un rapido processo di urbanizzazione in correlazione positiva con quello di industrializzazione degli anni '50. La particolarità di questi territori è, inoltre, che qui le aree, Milano e Torino le più importanti, continuano ad espandersi e tendono perciò a saldarsi fra loro con il passare del tempo, rendendo il sistema metropolitano una configurazione

⁶⁶ Mancando all'epoca rilevazioni sistematiche sui tali flussi, la delimitazione delle aree viene sostanzialmente guidata da indici relativi alla dimensione demografica, delle attività extragricole e alla densità di queste ultime.

equilibrata, solida e sempre più complessa del territorio; mentre al Sud, l'espansione metropolitana consiste per lo più nell'ingrandimento di poche aree di concentrazione coincidenti con i precedenti maggiori centri di sviluppo. La zona centrale della penisola registra invece un percorso intermedio, a metà tra gli equilibri settentrionali e gli squilibri meridionali (Cafiero, Busca, 1970).

Un contributo successivo, e originale, fu quello di Ugo Marchese (1989). Egli prima di tutto distingue le "aree di base": l'insieme dei comuni vicini che hanno un numero di addetti nel settore industriale e terziario, per km², superiore a 100. Tali aree di base vengono poi suddivise in quattro fasce, in base alla densità abitativa, e denominati continui: territoriali metropolitani di base, con popolazione maggiore di 150.000 abitanti (ma con addetti in attività extra-agricole minori di 50mila al nord, 45mila al centro e 40mila al sud; "a dimensione urbana maggiore", se con popolazione compresa tra i 100 e i 150 mila abitanti; urbani, tra i 30 e 100mila; minori, con popolazione al di sotto dei 30.000 abitanti. Conclusa questa prima fase di classificazione delle aree, egli passa ad analizzare i fattori caratterizzanti che consentono di definire le aree come metropolitane, e cioè i servizi di rango elevato e alcune funzioni specifiche. Vengono quindi presi in considerazione: il raggio di diffusione delle imprese, nei vari settori sia dell'industria che del terziario; il confronto tra addetti alle imprese e quelli alle unità locali, nei diversi settori; la dislocazione di servizi di rango elevato (quali Università, Tribunali, Borse Valori, aeroporti, stazioni ferroviarie importanti etc) e ad esempio l'incidenza d'iscrizione della popolazione ad un dato ordine (medici, commercialisti, architetti, ingegneri), e a quei servizi rari in genere considerati correlati allo sviluppo metropolitano; l'appartenenza dei centri analizzati a quelli classificati come più elevati secondo le elaborazioni dell'Atlante economico e commerciale della SOMEA⁶⁷ (Casacchia, Nuvolati, Piroddi, Reynaud; 2006).

Negli anni '80, si svolge una ricerca statistica ad opera congiunta Istat-Irpet, che sulla base dei dati censuari del 1981, la prima nella quale in Italia sono stati rilevati i flussi pendolari, vuole offrire strumenti analitici per la formulazione e la gestione di politiche del lavoro, delineando la geografia dei mercati del lavoro tramite la prima definizione degli SLL (Istat-Irpet, 1986). I Sistemi Locali del Lavoro si basano sul concetto di autocontenimento dei flussi pendolari, ispirato dagli studi britannici

⁶⁷ Società per la matematica e l'economia applicate.

identificativi dei DUS, e suddividono il territorio nazionale in 955 sistemi, riaggregati in 177 regioni funzionali. Tale esperienza fu avviata con le ricerche di Martini, sul caso di studio di Milano, e quelle di Gesano, sul caso di Roma, sempre partendo dall'impianto metodologico dei daily urban systems inglesi ed utilizzando le rilevazioni sui flussi pendolari.

All'inizio degli anni '90, Ornello Vitali pubblica una ricerca condotta sull'approssimazione circolare intorno ai capoluoghi di provincia relativi alle aree metropolitane, superando così le incertezze di delimitazione in base ad altri metodi e permettendo un confronto territoriale omogeneo. Insieme ad altri autori, infatti, egli tenta di ricavare una misura del grado di interazione tra territori: per costruire un sistema territoriale integrato risulta necessario innanzitutto individuare le relazioni che comportano l'interdipendenza tra le unità che compongono l'area; ed è questa l'innovazione rispetto ai contributi precedenti, che diversamente si limitavano all'enumerazione delle caratteristiche dei singoli territori. La proposta operativa è adesso utilizzare la distanza funzionale per determinare il grado di connessione tra le unità territoriali, associando una diminuzione della prima ad un aumento della seconda. Vitali propone di applicare un procedimento di stima basato sul calcolo delle probabilità alla matrice dei flussi di iscrizioni all'anagrafe e di cancellazioni per cambio di residenza tra comuni italiani, giungendo così all'individuazione di aree metropolitane quali quella di Roma e Napoli che si caratterizzano per una notevole ampiezza, sconfinando anche oltre il territorio provinciale di riferimento.

In definitiva, non si è però ancora pervenuti ad un metodo nazionale standardizzato utilizzabile per la delimitazione statistico-analitica del fenomeno metropolitano.

3.4.2. L'ordinamento giuridico

Nell'ordinamento giuridico italiano, è stato del tutto assente per molti anni un intervento legislativo statale sul tema delle aree metropolitane. Queste ultime fanno la loro prima comparsa in Italia con la Legge della Regione Sicilia n. 9/1986 e con la Legge della Regione Friuli – Venezia Giulia n. 10/1988, mancando ancora invece una disciplina organica dettata a livello statale. Il primo intervento in questo senso del legislatore statale risale, invece, al 1990 con la legge 8/6/1990 n. 142 – *Ordinamento delle autonomie locali*. Con questa nuova legge, si ridefinivano i compiti di comuni e province e, contestualmente, si prevedeva l'eventuale istituzione di un nuovo ente locale Città Metropolitana, individuandosene le funzioni e i compiti. Il territorio su cui avrebbe inciso l'ente della Città Metropolitana veniva denominato "area metropolitana". Il criterio di definizione di quest'ultima risultava però misto e lasciava aperta la strada a due possibilità per la scelta del modello di delimitazione del territorio: all'art. 17, infatti, è precisato il riferimento alle "zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali ed alle caratteristiche territoriali". Si poteva quindi intendere con area metropolitana quella "ristretta" che comprende il capoluogo di provincia indicato e i centri urbani a questo immediatamente contigui; oppure quella "vasta" che includa anche le aree rurali collegate alla conurbazione urbana in funzione delle attività indicate dalla norma. Ad ogni modo, la Città Metropolitana si intendeva come un nuovo ente di governo locale, di livello intermedio tra il comune e la regione e quindi, nel caso di realtà metropolitana, sostitutivo dell'ente provinciale: nel caso in cui esso non coincidesse con la provincia di appartenenza della località centrale, si sarebbe dovuta costituire una nuova "provincia" da configurarsi come autorità metropolitana e specificamente denominata "Città metropolitana". La legge concedeva un termine temporale per l'individuazione delle aree, ma essa, tuttavia, non fu mai attuata.

Quasi dieci anni dopo, una nuova produzione normativa torna sulla questione, tentando di dare così nuovo impulso al processo di riorganizzazione degli enti locali.

Si tratta prima della legge n. 265 del '99⁶⁸ e poi del d.lgs. n. 267 dell'anno successivo con il quale venne varato il nuovo Testo Unico degli Enti Locali.

La legge riconosce la possibilità di ampliamento dell'autonomia degli enti locali, relativamente all'assetto del proprio territorio, l'organizzazione delle funzioni ed il funzionamento degli organi di governo: possono adesso adottare soluzioni differenziate rispetto al modello preconstituito, e farlo dando così voce agli interessi locali esistenti.

Il decreto, invece, sancendo definitivamente l'area metropolitana come un nuovo livello di governo locale, ridefinisce le relazioni tra egli EE.LL. in riferimento ad essa: se precedentemente, infatti, l'autorità di delimitazione dell'area era stata interamente assegnata alle regioni, questo documento⁶⁹ rende autorità costitutiva ai comuni ed alle province interessate, e soltanto su proposta di queste ultime autorità le prime saranno tenute ad attivarsi. Un'altra novità importante del decreto del 2000 è la definizione di un criterio fondamentale per la delimitazione operativa dell'area metropolitana: la contiguità territoriale. L'art. 22 indica esplicitamente, infatti, che per la costituzione dell'area sia necessaria una "stretta integrazione territoriale" tra il comune centrale e quelli su di esso gravitanti, escludendo così la possibilità di inclusione nella conurbazione di un centro che abbia relazioni economico- funzionali con la località centrale, ma non sia ad esso geograficamente contiguo. Anche questa legge restò però inattuata.

Con la riforma del 2001 al titolo V della Costituzione, la Città metropolitana prima trattata soltanto dalla legge ordinaria, viene riconosciuta anche a livello costituzionale, espressamente indicata quale ente autonomo all'art. 114, insieme a Comuni, Province e Regioni. Tale articolo recita infatti:

«La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

Nonostante non sia stato il primo, questo è il riconoscimento giuridico più importante dedicato dall'ordinamento italiano alla "città metropolitana", la quale è entrata così a far

⁶⁸ Lg. 3/8/1999 n.265 - *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8/6/1990 n. 142.*

⁶⁹All'art. 23: "il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato".

parte della Legge fondamentale della Repubblica. Tale riconoscimento, allo stesso tempo, rappresenta una significativa innovazione rispetto al dettato originale⁷⁰ dell'articolo 114.

Un raffronto tra i due testi mostra, innanzitutto, come vi sia stata un'inversione espositiva dei termini: dalla realtà territoriale più grande a quella più piccola nel testo del '47, dalla più piccola alla più grande nella nuova formulazione⁷¹.

Va notata, inoltre, la sostituzione della locuzione “si riparte” con quella “è costituita”. Tale sostituzione riveste un'importanza decisiva, in quanto impone una rilettura dell'articolo in esame: non si può più ragionare in termini di “ripartizione”⁷², bensì la collocazione delle Città Metropolitane tra le Province e le Regioni sembrerebbe, piuttosto, esprimere l'idea del Revisore costituzionale di consentire la formazione di Città Metropolitane la cui area territoriale possa avere, eventualmente, portata inter-provinciale, se non anche, eccezionalmente, inter-regionale, come ad esempio si è pensato di fare nei riguardi dell'area costituita da Reggio Calabria e Messina (Pinto, 2012); non essendo peraltro escluso a priori che la Città Metropolitana venga costituita nell'ambito di una sola Provincia, ovvero in sostituzione di quest'ultima. Anzi, tale ultima ipotesi, quella cioè che il Revisore costituzionale avesse pensato alla Città Metropolitana come ente *alternativo* alla Provincia, sarebbe dimostrata dalla prima formulazione⁷³ del primo comma dell'art. 114 riformato, nella quale la Provincia e la Città Metropolitana erano presentate come enti alternativi. Si delinea così una nuova configurazione dell'ordinamento, non più “territorialmente ripartito” ma ad «intelaiatura multilivello»⁷⁴.

Va infine notato come, nel terzo comma dell'art. 114 Cost., sia stata prevista la futura adozione, con legge statutale, di un ordinamento speciale per Roma, in qualità di Capitale della Repubblica.

⁷⁰ Esso diceva solamente: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni».

⁷¹ L'ordinazione in maniera crescente degli enti sarebbe inoltre, secondo dottrina, espressione della edificazione sussidiaria della Repubblica attraverso gli stessi enti (Bifulco R., Commento all'Art. 5, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Commentario alla Costituzione, vol. III, Torino, 2006, pp. 132 ss.).

⁷² Ciò che porterebbe a pensare che le Regioni siano ripartite in Città Metropolitane e queste ultime in Province o, nell'ottica di una sostituzione delle Province con le Città Metropolitane, che le Regioni siano ripartite in Città Metropolitane e queste ultime in Comuni.

⁷³ Elaborata in seno alla Commissione affari costituzionali (progetto di l. cost. C. 4463), recita: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province o Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»⁷³.

⁷⁴ Danesi A. (2011); *La strana (e forse illegittima) seconda attuazione della delega su Roma capitale*, in www.federalismi.it, 2011, p. 3.

Oltre a quelli contenuti nell'art. 114 Cost., vi sono poi altri riferimenti alle Città Metropolitane nella Costituzione riformata, costituiti dagli artt. 117, 118, 119 e 120.

Il complesso di tali disposizioni, assieme all'art. 5 Cost.⁷⁵, ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza⁷⁶, e, più in generale, ai principi costituzionali concernenti la pubblica amministrazione e gli enti locali, individua lo “statuto costituzionale” delle Città Metropolitane.

Ma, se le Città Metropolitane erano state previste, seppure mai attuate, già dalla legge 142/1990, se, dunque, prima della Riforma del Titolo V della Costituzione, era possibile istituire le Città Metropolitane solo con lo strumento della legge ordinaria, perché si è sentita la necessità di inserirle nella Legge fondamentale?

Le risposte sono molteplici. Innanzitutto, l'introduzione in Costituzione delle Città Metropolitane ha fatto sì che esse potessero divenire *enti autonomi* e non più solo *enti locali*.

Inoltre, mentre l'autonomia delle Città Metropolitane, nella previsione della legge 142/1990, risultava fortemente compromessa dalla necessaria mediazione della Legge regionale, il secondo comma dell'art. 114, attribuisce autonomia statutaria anche alle Città Metropolitane.

Ancora, si è voluto estendere anche a Comuni, Province e Città Metropolitane la medesima garanzia costituzionale valida -nel precedente regime costituzionale solo per le Regioni- cercando così di realizzare una posizione costituzionale paritaria degli enti rappresentativi delle comunità che costituiscono la Repubblica.

L'intento del Revisore costituzionale, poi, è stato mosso da una ragione profonda, già presente nello spirito del legislatore del 1990, costituita da un'esigenza reale di buona amministrazione del territorio, che la vecchia struttura tripartita in Comuni, Province e Regioni sembrava non essere più in grado di realizzare pienamente.

La “costituzionalizzazione” delle Città Metropolitane, infine, è stata compiuta anche nell'ottica di sollecitare e di “persuadere moralmente” il legislatore, le Regioni e gli altri enti locali ad attuare la *realtà metropolitana*, ponendo fine ad una inerzia che durava sin dal 1990. A questi ultimi restava, tuttavia, ancora il compito di individuare e

⁷⁵ Art. 5: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

⁷⁶ Stabiliti dall'art. 118, I comma.

localizzare le Città Metropolitane, di disciplinarne il procedimento di costituzione e, infine, di porlo concretamente in essere.

È andando in questa direzione che, due anni dopo, viene emanata un'apposita legge, la 5/6/2003 n. 131 – *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18/10/2001 n. 3*. Essa demanda al Governo, ferma restando la necessità di partecipazione degli enti interessati al processo, il compito di emanare decreti volti a definire le funzioni delle Città metropolitane e a permettere che queste soddisfino i bisogni delle comunità di riferimento. Il Governo, tuttavia, lasciò decorrere il termine della delega senza adottare il relativo d. lgs., restando così anche la l. n. 131/2003 inattuata.

Il vero “punto di svolta” nell'evoluzione legislativa in tema di Città Metropolitane, invece, è costituito dalla recentissima Legge 135/2012 di conversione del d.l. 95/2012, generalmente conosciuto come *spending review*. Il testo del d.l. in esame difatti, e in particolar modo l'art. 18, recante la disciplina circa la *materia Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio*, prevede, per la prima volta, un termine perentorio entro il quale le Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria (vengono escluse dal disposto le Province situate nel territorio di Regioni a Statuto speciale) saranno considerate soppresse, «con contestuale istituzione delle relative città metropolitane» (art. 18). Tale termine è costituito dal primo giorno del gennaio 2014.

Viene, in riferimento allo stesso termine, statuita la soppressione delle Province nei territori indicati e si definisce l'*area territoriale* della Città Metropolitana come coincidente, in via generale, con quella della provincia contestualmente soppressa (secondo comma). In sede di conversione del decreto, tuttavia, è stato riconosciuto il contestuale potere dei comuni interessati di *deliberare l'adesione alla città metropolitana* o, in alternativa, *a una provincia limitrofa*.

Sono inoltre emanate disposizioni in merito allo Statuto e agli organi di governo delle Città Metropolitane.

Per quanto riguarda lo Statuto, in un primo momento esso sarà costituito da uno “Statuto provvisorio”, elaborato e deliberato da una Conferenza metropolitana⁷⁷,

⁷⁷ Di questa, istituita alla data di entrata in vigore della legge di conversione, faranno parte i Sindaci dei comuni del territorio nonché il presidente della Provincia, con il compito di elaborare e deliberare lo Statuto della città metropolitana entro il novantesimo giorno antecedente alla scadenza del mandato del

appositamente costituita. In un secondo momento, poi, si dovrà procedere all'approvazione di uno «Statuto definitivo della Città Metropolitana» (nono comma), adottato dal Consiglio metropolitano⁷⁸.

Entrambi gli Statuti, regoleranno obbligatoriamente: l'organizzazione interna e le modalità di funzionamento degli organi e di assunzione delle decisioni; le forme di indirizzo e di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano; i rapporti fra i comuni facenti parte della città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, prevedendo le modalità con le quali la città metropolitana può conferire ai comuni compresi nel suo territorio o alle loro forme associative, proprie funzioni, con il contestuale trasferimento delle risorse, umane, strumentali e finanziarie, necessarie per il loro svolgimento, e anche viceversa, dai comuni e loro forme associative alla città metropolitana.

Entrambe, inoltre, potranno facoltativamente regolare le modalità in base alle quali i comuni non ricompresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana.

Per quanto riguarda, invece, gli *organi di governo* della istituenda Città Metropolitana, questi sono individuati nel Consiglio e nel Sindaco metropolitani. Quanto a quest'ultimo, sarà lo Statuto a stabilire se esso sia di diritto il sindaco del comune capoluogo oppure debba essere eletto⁷⁹, mentre è demandata alla sua discrezione l'eventuale nomina di un Vicesindaco e attribuzione di deleghe a singoli consiglieri.

Quanto al Consiglio metropolitano, i suoi componenti⁸⁰ saranno eletti all'interno dei Sindaci e dei Consiglieri comunali dei Comuni del territorio della Città Metropolitana (sesto comma). L'elezione avverrà entro 45 giorni dalla data di insediamento del Sindaco, e sarà quest'ultimo a indire la prima convocazione entro i 15 giorni successivi.

Le *funzioni* attribuite alle Città metropolitane sono indicate agli artt. 7 e 7-bis:

presidente della provincia o del commissario, ove anteriore al 2014; ovvero, nel caso di scadenza del mandato del presidente successiva al 1° gennaio 2014, entro il 31 ottobre 2013 (Art. 18, 3-bis). La Conferenza metropolitana verrà poi sciolta («cessa di esistere») alla data di approvazione dello statuto della città metropolitana o, in mancanza, il 1° novembre 2013 (3-quater).

⁷⁸ A maggioranza assoluta entro sei mesi dalla prima convocazione, previo parere dei Comuni da esprimere entro 3 mesi dalla proposta di Statuto.

⁷⁹ Per le modalità d'elezione del Sindaco metropolitano, si rimanda all'art. 18 comma 4.

⁸⁰ 16 consiglieri nelle Città metropolitane con popolazione residente superiore a 3mln di abitanti; 12 in quelle con popolazione compresa tra 800.000 e 3mln di abitanti; 10 nelle altre (quinto comma).

«a) quelle fondamentali delle province; b) altre funzioni fondamentali, quali:

1) pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; 2) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; 3) mobilità e viabilità; 4) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.»

Lo Stato e le Regioni, inoltre possono attribuire, ciascuno per le proprie competenze, ulteriori funzioni alle Città Metropolitane, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (comma 11-bis).

Alla disciplina generale fin qui descritta, fanno eccezione due casi.

Il primo è quello di Roma, la quale, in ossequio al terzo comma dell'art. 114, avrà una disciplina speciale in quanto capitale della Repubblica italiana (si parla, a tal riguardo, di «principio di capitalità»⁸¹). Tale disciplina speciale era stata già individuata, in parte, prima del d.l. sulla *spending review* e, in particolare, dall'art. 24 della legge n. 42/2009 sul *federalismo fiscale*. Prima di tutto, però, bisogna indagare se nella Costituzione prima, e nella legislazione poi, sia rinvenibile qualche vincolo o, comunque, qualche indicazione circa la forma giuridica ed il territorio destinati a Roma Capitale.

Quanto al *territorio* sembrano essere quattro le interpretazioni possibili: 1) Roma Capitale è una forma particolare di Comune; 2) Roma Capitale è una forma particolare di Città Metropolitana; 3) Roma Capitale è una forma particolare di Provincia; 4) Roma Capitale è un ulteriore ente autonomo, diverso e non assimilabile a nessun altro, previsto dall'art. 114 Cost. La quarta possibilità, non è stata né del tutto seguita, né del tutto scartata, ma è stata presa in considerazione come integrativa delle altre tesi, nel senso di considerare l'affiancamento di Roma Capitale agli altri enti come un effetto collaterale, dovuto alla specialità di Roma rispetto a qualunque *genus* all'interno del quale essa venga collocata, e pur restando, tale ente, una forma particolare e autonoma di uno degli altri enti previsti (Caravita, 2010). Quanto alla assimilazione di Roma in Provincia, una tale tesi è stata efficacemente contestata: sia sulla base del “criterio storico-normativo”, in virtù del quale deve ritenersi che il Revisore costituzionale abbia

⁸¹ A. Danesi, La strana (e forse illegittima) seconda attuazione della delega su Roma Capitale, cit., p. 8.

voluto identificare con “Roma” ciò che essa rappresentava al momento storico dell’inserimento della norma nell’ordinamento costituzionale, vale a dire la Città di Roma; sia sulla base del criterio della *voluntas legislatoris*, che in questo caso finisce per coincidere con quello storico normativo; sia sulla base del criterio letterale, che, per l’appunto parla della Roma capitale della Repubblica, e non della Provincia all’interno della quale si colloca la Capitale (sembrerebbe lecito notare come la Costituzione definisca Roma la “Capitale”, ed è fuor di dubbio che la “Capitale” di uno Stato sia una Città -metropolitana o meno- e non una Provincia).

Tra le quattro opzioni illustrate, quindi, le tesi più accreditate sono le prime due: tra le due interpretazioni non ve n’è una “giusta”, nel senso che dal dato letterale del disposto costituzionale non si raccolgono elementi che impedirebbero ad una delle due di essere seguita.

Le due differenti ipotesi in esame, piuttosto, sembrerebbero essere l’una alternativa all’altra, a seconda che, riguardo all’area di Roma, venga o meno istituita la Città Metropolitana. Nel caso, infatti, che la Città Metropolitana non venga istituita, è indubbio che Roma continuerebbe ad essere un Comune – sia pure un Comune speciale – e non si potrebbe configurare una sua trasformazione di fatto in Città Metropolitana, né un obbligo discendente dal dettato Costituzionale affinché il Comune di Roma attui o venga costretto alla sua trasformazione in Città Metropolitana, tanto più che, come precedentemente scritto, nel testo costituzionale l’istituzione delle Città Metropolitane è posta come facoltativa.

Per altro verso, nel caso in cui, invece, la Città Metropolitana venisse istituita, sarebbe essa a dover essere oggetto della disciplina su Roma Capitale.

Queste due alternative costituiscono quindi due possibili scenari, il primo che potremmo definire “pre-metropolitano” e il secondo che potremmo definire “metropolitano”.

A questo secondo scenario sembra aver aderito il legislatore nel 2009 che, nella disciplina transitoria di Roma Capitale (art. 24 della l. n. 42/2009), non solo dispone (primo comma) che tale disciplina si applichi «fino all’attuazione della disciplina delle città metropolitane», riconducendo quindi Roma Capitale al *genus* delle Città Metropolitane, ma dispone inoltre (decimo comma) che si applichi a Roma Capitale anche la disciplina transitoria per le Città Metropolitane previste dalla stessa legge all’art. 23.

Tuttavia, la soluzione originariamente prevista dall'art. 24 conteneva una ambiguità di fondo. Mentre da un lato, infatti, adottava la *forma iuris* della Città Metropolitana, dall'altro prevedeva che il territorio di tale città coincidesse con quello del Comune di Roma, e che il Consiglio della Città ("Assemblea capitolina") coincidesse con il Consiglio comunale di Roma, squalificando così quella funzione di coordinamento sovra-comunale che è tipica della Città Metropolitana e che qui si sarebbe esplicata solamente nei confronti dei Municipi di Roma trasformati in Comuni metropolitani, ma non rispetto ad altri Comuni limitrofi come, ad esempio, quello di Fiumicino.

Le cose si complicano con il d.l. sulla *spending review*, che inserisce la Provincia di Roma tra le Province da sopprimere in favore delle istituende Città Metropolitana, senza tuttavia prevedere una disciplina specifica per Roma Capitale e senza indicare le regole di coordinamento con il disposto dell'art. 24 della l. 42/2009.

A seguito di una interpretazione forse più ragionevole e basata sulla volontà del legislatore più che sul dato letterario delle due discipline, l'ente Roma Capitale si presenterebbe come un'istituzione *disarticolata*, che coincide con l'ente territoriale Comune e con quello della (istituenda) Città Metropolitana, e sarebbe quindi contemporaneamente costituito dal Comune speciale in qualità di capitale della Repubblica e dalla Città Metropolitana speciale (Sterpa, 2012). Tale distinzione rimarrebbe nell'assegnazione delle funzioni, spettando al Comune le cosiddette "funzioni capitali"⁸², mentre alla Città Metropolitana tutte le altre. L'art 24, dunque, contiene disposizioni da riferirsi unicamente alla personalità *comunale* di Roma Capitale, mentre la disciplina generale delle Città Metropolitane si applicherà transitoriamente anche alla personalità *metropolitana* di Roma Capitale, in attesa che il legislatore ne elabori una speciale e chiarisca il riparto di funzioni tra i due enti.

La seconda eccezione è rappresentata, poi, dalle Regioni a Statuto speciale.

⁸² Quelle cioè legate al fatto di essere Roma la Capitale della Repubblica. Inoltre l'art. 24, comma 3 prevede che, oltre a quelle che saranno previste dal futuro d. lgs. e quelle già spettanti al Comune di Roma (comma 3, art. 24), si devono annoverare tra le funzioni di Roma Capitale – Comune le seguenti: «a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali; b) sviluppo economico e sociale di Roma Capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico; c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale; d) edilizia pubblica e privata; e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità; f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio; g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione».

È da notare, prima di tutto, come lo Statuto di tutte queste Regioni⁸³ preveda una *competenza esclusiva regionale* per l'ordinamento degli enti locali. Ne discende che, in linea teorica, alcuna legge dello Stato potrebbe sopprimere le Province e/o istituire le Città Metropolitane in tali Regioni, né costringere le Regioni ad adottare atti legislativi a tale scopo, senza che prima siano modificati i loro Statuti. E perché tale modifica avvenga, la Costituzione prevede un procedimento rafforzato⁸⁴. Tuttavia, il comma 10 dell'articolo 18 del d.l. 95/2012 prevede l'adeguamento degli ordinamenti di queste Regioni secondo il proprio dettato in materia di istituzione di Città Metropolitane. Sul concreto valore vincolante del comma 10 art. 18 si nutrono forti perplessità, e si deve ritenere, in linea generale, che esso conservi un valore solamente indicativo, in merito alla sola istituzione delle Città Metropolitane lasciando libere le Regioni di deciderne l'ordinamento.

In ogni caso, va rilevato come alcune Regioni a Statuto speciale abbiano *già* adottato, e ben prima del d.l. sulla *spending review*, delle leggi regionali che, pur non istituendo le Città Metropolitane, definiscono le “aree metropolitane” da individuarsi nelle proprie Regioni, talvolta assegnando loro, peraltro, specifiche funzioni.

Così, la legge regionale Sarda n. 4/1997 ha individuato l'area di Cagliari, e le leggi regionali Friulane nn. 10/1988 e 1/2006 quella di Trieste. Anche la regione Sicilia ha disposto l'individuazione di aree metropolitane, secondo i criteri della legge regionale n. 9/1986. Tale legge regionale prevede, al Titolo IV (denominato *Aree Metropolitane*), artt. 19-21, che possano essere dichiarate aree metropolitane le zone del territorio regionale che presentino le seguenti caratteristiche (art. 19): «a) siano ricomprese nell'ambito dello stesso territorio provinciale; b) abbiano, in base ai dati ISTAT relativi al 31 dicembre dell'anno precedente la dichiarazione, una popolazione residente non inferiore a 250 mila abitanti; c) siano caratterizzate dall'aggregazione, intorno ad un comune di almeno 200 mila abitanti, di più centri urbani aventi fra loro una sostanziale continuità di insediamenti; d) presentino un elevato grado di integrazione in ordine ai servizi essenziali, al sistema dei trasporti e allo sviluppo economico e sociale».

Di fatto, le aree che risponderebbero alle suddette caratteristiche sarebbero quelle di Palermo, di Catania e di Messina⁸⁵.

⁸³ Art. 4, punto 1bis, Statuto della Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia; art. 15, Statuto della Regione Siciliana; art. 43, Statuto della Regione autonoma della Sardegna; art. 4, punto 3), Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/ Südtirol; artt. 15 e 42, Statuto della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

⁸⁴ Modifica da effettuare con Legge costituzionale di revisione statutaria (art. 116, I comma).

⁸⁵ Per un maggiore dettaglio a riguardo, si vedano gli studi condotti da N. G. Leone e A. Piraino, (1996): *Le aree metropolitane siciliane*. Si veda anche la ricerca, dedicata al problema della individuazione delle Aree

Si noti come il modello individuato dal legislatore siciliano differisca parecchio da quello delineato dal legislatore statale. La delimitazione esatta dell'Area metropolitana (tra l'altro facoltativa) non dà luogo alla costituzione di un nuovo ente metropolitano, né a particolari forme di autonomia di quell'area, né tantomeno alla soppressione della Provincia. Semplicemente, essa prevede che alle Province all'interno delle quali si siano individuate le suddette aree siano conferite alcune delle funzioni normalmente spettanti ai comuni, come la disciplina del territorio, mediante la formazione di un piano intercomunale relativo alla rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie e dei relativi impianti, alle aree da destinare ad edilizia pubblica residenziale, convenzionata ed agevolata, e alla localizzazione delle opere ed impianti di interesse sovra comunale (art. 21).

In ogni caso le leggi regionali citate assumono importanza soprattutto perché ci mostrano quali saranno, verosimilmente, le aree delle Città Metropolitane una volta che queste ultime saranno istituite nelle Regioni in esame.

Per concludere il discorso, resta da vedere se sia possibile dare una definizione giuridica di Città Metropolitana e di Area metropolitana sulla base dell'ordinamento giuridico italiano. Allo stato attuale, la sola definizione giuridica corretta, benché insufficiente, che si può dare della Città Metropolitana è quella secondo cui *la Città Metropolitana è l'ente locale e autonomo, costituzionalmente garantito, di governo metropolitano, che ha competenza generale e di coordinamento sulla propria Area Metropolitana e costituisce, congiuntamente agli altri enti autonomi, la Repubblica italiana.*

Quanto alle Aree Metropolitane, si potrebbe tautologicamente dire che *l'Area Metropolitana è quella su cui ha competenza la Città Metropolitana*, ma si tratterebbe di una definizione evidentemente imprecisa in quanto troppo generica, anzi forse perfino incorretta, se è vero che «non vi è una immediata coincidenza tra area metropolitana e confini della Città Metropolitana»⁸⁶: basti pensare alle Regioni a Statuto speciale che hanno potuto definire le *aree* senza ricorrere all'istituzione delle *Città*.

Metropolitane in generale, condotta da G. Campilongo, *Aree metropolitane, Città Metropolitane: l'individuazione dell'area metropolitana*, pubblicata nella apposita sezione del sito internet ufficiale della Provincia di Firenze: server-nt.provincia.firenze.it/cittametropolitana/documenti.aspil.

⁸⁶ Meloni G., Di Folco M., (2007): *Autonomie Locali*, cit., p. 232.

Secondo una ricostruzione, le aree metropolitane sarebbero le «grandi aree urbane, definite dal legislatore aree metropolitane»⁸⁷. Tali aree urbane possono essere costituite secondo un modello *strutturale*, oppure secondo uno *funzionale*. Il primo, fin qui tendenzialmente preferito dal legislatore italiano (sin dalla legge 142/1990), «riguarda soluzioni che incidono sui livelli di governo esistenti, modificandone gli ambiti territoriali, nonché le stesse istituzioni locali, che vengono ridefinite attraverso processi di fusione»⁸⁸. Il secondo, «punta invece essenzialmente a un nuovo assetto delle funzioni tra i livelli di governo, da realizzare soprattutto attraverso forme associative e di collaborazione, senza però andare a incidere sull'assetto delle istituzioni locali»⁸⁹. A quest'ultimo tipo corrisponderebbe, per fare un esempio, il modello che aveva immaginato il legislatore siciliano.

Si potrebbero delineare, allora, due differenti definizioni di area metropolitana: una che riconosce la prima in funzione della Città Metropolitana, l'altra che, al contrario, definisce autonomamente l'area metropolitana e che, semmai, riconosce la Città in funzione dell'area.

Nel primo caso, allora, è area metropolitana il territorio che fa amministrativamente capo all'ente Città Metropolitana. Non è importante, secondo tale definizione, che i Comuni siano legati tra di loro da rapporti di integrazione funzionale e/o urbana, ma solo che facciano capo al medesimo ente metropolitano. In questo caso vi è assoluta coincidenza tra area e Città.

Nel secondo caso, invece, l'area metropolitana è definita a prescindere dall'ente di governo metropolitano, secondo criteri funzionali e/o urbanistici che permettono di identificare una grande città ed i comuni ad essa integrati. Non è allora detto, in questo caso, che l'area e la Città coincidano, per quanto sarebbe logico immaginare che l'eventuale istituzione di una Città Metropolitana avvenga per ricomprendere in sé tutto il territorio della relativa area.

In Italia abbiamo un esempio di entrambe le definizioni: la prima è quella seguita dal legislatore nel 2012; la seconda risponde, invece, ai criteri seguiti dai legislatori delle Regioni a Statuto speciale, che identificano le aree metropolitane unicamente in

⁸⁷ Meloni G., Di Folco M., (2007): *Autonomie Locali*, cit., p. 231.

⁸⁸ Meloni G., Di Folco M., (2007): *Autonomie Locali*, cit., p. 231.

⁸⁹ Meloni G., Di Folco M., (2007): *Autonomie Locali*, cit., p. 231.

funzione della loro reciproca integrazione, senza tra l'altro che tale definizione sia stata fatta in funzione della contestuale o futura istituzione di una Città Metropolitana.

Relativamente alla prima, è interessante in questa sede soffermarsi sulla clausola, contenuta nell'art 18 del d.l. 95/2012, che permette ai comuni di frontiera di "scegliere" se aderire alla istituenda Città Metropolitana ovvero di "passare" sotto la competenza di un'altra Provincia limitrofa, senza che essi siano tenuti a tenere in considerazione il rapporto di integrazione che li lega al Comune principale. Essa pone, infatti, in essere alcune problematiche legate alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana.

Innanzitutto, va notato come essa sancisca un'evidente disparità di trattamento tra i comuni "interni" e quelli "di frontiera", potendo solo i secondi scegliere se far parte o meno del nuovo ente.

Inoltre, questi dovrebbero prendere tale scelta prima di conoscere i contenuti dello Statuto della Città Metropolitana, le competenze della stessa e delle Province, a seguito del riordino di queste ultime.

Ancora, l'applicazione di tale clausola potrebbe comportare un possibile, quanto eventualmente incontrollabile, effetto "a macchia d'olio": quando un comune di frontiera di una provincia decidesse di non aderire a questa, ma a quella limitrofa, il confine tra le due stesse province si estenderebbe fino al comune immediatamente successivo a quello interessato dalla scelta. Se questo la ripetesse uguale, il confine potrebbe continuare a spostarsi, e così via, andando progressivamente a coinvolgere anche comuni originariamente non di frontiera. L'unico limite a tale meccanismo sarebbe quello dato dall'art. 1 comma quarto della Delibera del Consiglio dei Ministri del 20/07/2012⁹⁰ secondo cui è vietato «l'accorpamento di una o più province esistenti alla data di adozione della presente delibera con le province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria che (ai sensi dell'art. 18, c.1, del d. l. n. 95/2012, e con le modalità e i tempi ivi indicati) sono soppresse con contestuale istituzione delle relative Città Metropolitane», con il quale, di fatto, si può solo evitare che l'eventuale allargamento coinvolga l'intera Provincia limitrofa, e che comunque, in quanto Delibera governativa, ha solo un valore indicativo e non costituisce un reale divieto.

⁹⁰ Pubblicato in G.U. il 24/07/2012 e recante *Determinazione dei criteri per il riordino delle province, a norma dell'articolo 17, comma 2, del decreto legge 6 luglio 2012, n.95.*

Infine, tale meccanismo non consente alle Città Metropolitane di formarsi ed organizzarsi secondo criteri di integrazione funzionale, ma lascia queste ultime assoggettate alle volontà e, verrebbe da dire, agli “umori” dei Comuni. In secondo luogo, lascia nella più assoluta indeterminatezza, fino all’ultimo, l’estensione delle aree metropolitane, e da ciò deriva una conseguente indeterminabilità delle funzioni e degli scopi specifici ai quali dovranno adempiere le future Città Metropolitane, in ragione delle peculiarità del territorio su cui incidono.

Se, dunque, la *ratio* del legislatore dovesse rimanere invariata e, nel tempo, prevalere su tutto il territorio nazionale, l’unica definizione giuridica valida che si potrà dare dell’area metropolitana sarà quella per la quale *l’Area Metropolitana è quella su cui ha competenza la Città Metropolitana*, essendo nella legislazione italiana, ad oggi, le aree metropolitane concepite unicamente in base al criterio territoriale, essendo stati esclusi tutti i riferimenti che le riconducevano a criteri funzionali o urbanistici, e non avendo ravvisato altri criteri certi da seguire.

Capitolo 4

Un indice di benessere sostenibile per le aree metropolitane italiane

La definizione e la delimitazione delle aree metropolitane in Italia è un processo ancora in corso. Elaborare un indice di benessere relativo a tale livello territoriale non è stato pertanto un esercizio semplice.

Il primo passo necessario, e allo stesso tempo la difficoltà maggiore, è stato la scelta del riferimento territoriale dal punto di vista statistico.

Non essendo le aree metropolitane un'istituzione riconosciuta e costituita dal punto di vista economico e sociale, infatti, ed essendo tali territori puntualmente definiti ed identificati con i comuni componenti soltanto in alcuni casi, e risultando inoltre la definizione di Città Metropolitane un istituto giuridico puramente teorico, decidere quale livello territoriale considerare per meglio rappresentare le realtà metropolitane nazionali non è stato un passaggio banale. La prospettiva ideale sarebbe stata disporre di informazioni e dati statistici relativi a qualsiasi livello, e poter quindi basare la scelta, di utilizzarne uno piuttosto che un altro, soltanto sulla teoria di delimitazione delle aree ritenuta più idonea a rappresentare i fenomeni economici, sociali ed ambientali considerati. Ciò non è stato possibile, e la decisione è stata inevitabilmente dettata da un compromesso: individuare una partizione territoriale fondata su criteri economico-funzionali per la quale fossero disponibili statistiche rilevanti, sia per qualità di variabili che in termini di ampiezza d'arco temporale.

Per quanto riguarda l'Italia, infatti, le statistiche ufficiali disponibili sono numerose se si guarda ai territori regionali, e per molti ambiti anche a quelli provinciali. Quando si inizia ad indagare il livello comunale, però, la disponibilità diminuisce perché inevitabilmente riconducibile a rilevazioni più costose, sia in termini monetari che di tempi di lavoro, e quindi meno frequenti, come i Censimenti della Popolazione.

Infine, quindi, si è deciso di coniugare la definizione legislativa di Città Metropolitane e la partizione Istat di Sistemi Locali del Lavoro. Con quest'ultima s'intende quella degli SLL al 2001, il risultato di una ricerca condotta congiuntamente dall'Istat e dal Dipartimento di Economia dell'Università di Parma. Precedentemente,

l'Istat aveva già realizzato tale progetto nel 1981 e 1991 in collaborazione con l'Irpet e le Università di New Castle upon Tyne e di Leeds, e rispetto a queste esperienze ha mantenuto una continuità scientifica e metodologica di lavoro. Queste unità territoriali sono costituite da più comuni, geograficamente contigui e statisticamente comparabili, individuati sulla base dei dati relativi agli spostamenti quotidiani per motivi di lavoro, così come rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione (in questo caso, il 14° del 2001 appunto). Per la costruzione dell'indicatore di benessere relativo alle aree metropolitane italiane, sono stati pertanto presi in esame i dati disponibili per i Sistemi Locali del Lavoro delle 15 Città Metropolitane attualmente riconosciute dall'ordinamento giuridico italiano: Torino, Milano, Venezia, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio di Calabria, Palermo, Messina, Catania e Cagliari.

Consapevoli dei limiti di questa scelta, che penalizza alcune realtà quali ad esempio quelle di Firenze, Roma o Messina, i cui confini metropolitani oltrepassano quelli dei relativi SLL, si è comunque deciso di adottarla in quanto migliore approssimazione possibile della realtà che si voleva indagare.

Una volta deciso il livello territoriale di analisi, il secondo passo necessario è stata la scelta delle variabili da considerare. L'approccio teorico di riferimento, il capability approach di Amartya Sen, impone di andare oltre le tradizionali misure di benessere e qualità della vita, e di incentrare l'elaborazione su tutti gli aspetti che concorrano a determinare il grado di libertà e opportunità di scelta individuali di cui gli abitanti delle aree metropolitane effettivamente godono. Sono state quindi selezionate alcune *dimensioni di benessere*, riportate in Tab. 2, ritenute esplicative del fenomeno, e dei risvolti relativi alla sostenibilità dello stesso nel tempo.

Per questo stesso motivo, sono state escluse a priori tutte le variabili cosiddette di *input*, in quanto giudicate incapaci di fornire tale tipo di informazione. Dopo aver stabilito quali dimensioni considerare, infatti, è stato necessario stabilire quali variabili impiegare per rappresentare ognuna di queste. La scelta ha riguardato quindi due ordini di considerazioni. Il primo è legato proprio alla tipologia di informazione che si desiderava fornire: volendo cogliere aspetti del benessere effettivamente sperimentato dalle persone, la scelta è ricaduta su indicatori di *output* che indicassero i risultati ottenuti a partire da determinati mezzi, piuttosto che sulla considerazione di questi stessi mezzi in quanto tali. Ad esempio, nel misurare il livello di istruzione o lo stato di salute

della popolazione non si è fatto alcun riferimento alla dotazione infrastrutturale del sistema scolastico e universitario o sanitario; si sono piuttosto ricercate statistiche esplicative della frequenza scolastica, dei risultati conseguiti nell'istruzione superiore e delle condizioni di salute riscontrato negli abitanti.

Il secondo tipo di considerazione è connesso al livello di sviluppo del paese cui l'analisi si riferisce. Appare evidente come per la dimensione *istruzione*, per fare un esempio, parametri validi per paesi in via di sviluppo possano essere del tutto irrilevanti quando il contesto cambia e diventa quello di un paese post-industrializzato: nel 2012, il grado di alfabetizzazione della popolazione può fornire un quadro importante del livello di qualità della vita e sviluppo umano per i paesi dell'Africa subsahariana, mentre non assume più alcuna valenza per uno come l'Italia.

Infine, si è dovuto selezionare un arco temporale di riferimento al quale confinare l'analisi. Questo è stato strettamente dettato dalla disponibilità di dati statistici per le variabili selezionate, ed è venuto a coincidere con il periodo di otto anni che va dal 2001 al 2008, compresi, suddiviso in due sottosezioni, di quattro anni ognuna, utile al fine di operare un confronto intertemporale e valutare le dinamiche dei fenomeni. I dati sono stati raccolti per ogni anno disponibile negli otto del periodo considerato e successivamente aggregati tramite una media aritmetica semplice per ottenere un solo valore relativamente ad ognuno dei due periodi esaminati.

Le sette dimensioni analizzate sono concettualmente raggruppabili in tre macro-aree tematiche: sostenibilità *economica*, *sociale* ed *ambientale*. Operativamente, la metodologia di aggregazione utilizzata per calcolare l'indicatore composito finale non ha previsto l'assegnazione di pesi alle dimensioni, implicando che ognuna influenzi in egual misura il livello di benessere individuale, e la sostenibilità nel tempo dello stesso.

Allo stesso modo, si è scelto di calcolare le dimensioni aggregando gli indicatori di ognuna tramite una media geometrica semplice che garantisca l'assegnazione di pari peso ad ogni variabile⁹¹. All'interno delle dimensioni, invece, alcuni indicatori sono stati ponderati, per motivazioni di volta in volta differenti tra loro, e sono stati assegnati giudizi di sostituibilità o meno tra i diversi aspetti dei fenomeni considerati.

In alcuni casi, gli indicatori hanno subito la procedura di normalizzazione, necessaria a ricondurli all'interno del range di variazione 0-1 ed a poterli confrontare e

⁹¹ Nei paragrafi seguenti dedicati alle dimensioni e agli indicatori di ognuna, l'aggregazione si intende sempre compiuta tramite media geometrica semplice, ove non diversamente specificato.

aggregare con altri indicatori espressi in percentuale. In altri ancora, infine, sono stati utilizzati calcolandone il complementare ad 1, in modo da invertirne il verso che poteva non essere positivo relativamente al benessere.

Le spiegazioni dettagliate dei procedimenti seguiti nei calcoli degli indicatori, insieme ai relativi grafici, sono riportate nell' *Appendice Statistica* disponibile in coda al lavoro. All'interno della stessa, è inoltre esposta la procedura di analisi di robustezza effettuata sull'indice composito al termine dell'elaborazione.

Tabella 2. Estensione e popolazione per Sistema Locale del Lavoro

AREE METROPOLITANE ⁹²	SUPERFICIE (km ²)	POPOLAZIONE 2001/2004	POPOLAZIONE 2005/2008
TORINO	1878,97	1.705.229	1.764.639
MILANO	1348,32	3.013.992	2.489.263
VENEZIA	1211,07	605.761	619.860
TRIESTE	211,82	239.998	236.603
GENOVA	930,39	718.717	729.068
BOLOGNA	2046,6075	733.847	756.232
FIRENZE	1262,81	685.473	699.675
ROMA	3665,28	3.411.959	3.640.084
NAPOLI	564,95	2.248.193	2.239.332
BARI	894,40	609.837	622.259
REGGIO DI CALABRIA	488,93	230.345	233.426
PALERMO	1176,43	855.734	853.203
MESSINA	241,30	262.288	257840
CATANIA	585,02	569.784	576.475
CAGLIARI	1685,95	465.000	474.358

⁹² Denominazione e valori si riferiscono alla partizione SLL 2001, Istat.

Tabella 3. Dimensioni e indicatori

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA	SOSTENIBILITÀ SOCIALE			SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE		
Situazione economica	Istruzione	Occupazione	Genere	Ambiente	Salute	Mobilità
1) Depositi pro capite	3) Istruzione scolastica superiore	5) Tasso di attività	8) Istruzione scolastica femminile	12) Raccolta differenziata	15) Sopravvivenza	19) Offerta di mobilità sostenibile
2) Impieghi pro capite	4) Istruzione universitaria	6) Tasso di occupazione	9) Istruzione universitaria femminile	13) Incendi	16) Ricorso al pronto soccorso	20) Domanda di trasporto pubblico
		7) Tasso di disoccupazione	10) Occupazione femminile	14) Uso del suolo	17) Ospedalizzazione	21) Sicurezza stradale
			11) Scuola dell'infanzia		18) Degenza media	22) Motorizzazione

4.1. Sostenibilità economica

La dimensione economica per lunghissimo tempo è stata l'unico parametro di giudizio nell'analisi del progresso e del benessere sociale.

Se è vero che indicatori sintetici di ricchezza, come il Pil, sono stati per decenni utilizzati dietro l'assunzione implicita che tali strumenti rappresentassero più di meri numeri e servissero a quantificare la capacità delle persone di poter disporre di determinati beni, comprare cibo sufficiente, permettersi un alloggio confortevole, mantenere una famiglia anche numerosa, istruire i propri figli, sostenere spese mediche e garantirsi assistenza in età avanzata; se è vero questo, è altrettanto vero che è ormai unanimemente accettata l'idea che tali indicatori non bastino a indagare, e quindi dare spiegazione, del reale livello di qualità della vita degli individui e della sostenibilità della comunità nel suo complesso (Bossel, 1999).

Sono troppi gli aspetti che rimarrebbero al margine di un'analisi incentrata sulle variabili puramente economiche, ma queste stesse variabili rimangono importanti per determinare lo stato di benessere individuale e sociale, e sono state pertanto incluse anche in questa elaborazione.

Quel che cambia è il significato che viene loro attribuito: esse rappresentano soltanto dei mezzi, utili al raggiungimento di fini diversi dalla ricchezza stessa. Possono considerarsi parte di una "struttura di supporto" allo sviluppo ed in questo senso costituiscono parte integrante nella definizione e nel raggiungimento di un certo livello di qualità della vita.

Volendo analizzare la *sostenibilità* economica, le variabili di seguito esaminate fanno riferimento alla ricchezza risparmiata e a quella investita. Con la prima si vuole fornire una misura della stabilità economica delle famiglie, con la seconda del sistema nel suo complesso.

Un aspetto interessante è costituito dalla differenza misurabile tra la prima e la seconda variabile: un sistema che spende più di quanto produce non è nel lungo periodo sostenibile; allo stesso modo, non lo è una comunità che investe più di quanto risparmia. Il sistema economico moderno, grazie all'attività bancaria, permette che si verifichino nel mondo finanziario incongruenze apparentemente insostenibili dall'economia reale nel lungo periodo. Se è opinione unanime che maggiori investimenti siano

indiscutibilmente sinonimo di un'economia più prospera, tuttavia questi potrebbero diventare non-sostenibili nel lungo periodo nel caso in cui vadano oltre una certa soglia di capacità, soglia che è però difficile stabilire. Le informazioni relative, pertanto, non sono state considerate in questa elaborazione, ma potrebbero essere uno spunto d'approfondimento.

4.1.1. Situazione economica

4.1.1.1. Depositi pro capite

L'indicatore è stato costruito calcolando il valore dei depositi pro capite, rapportando l'importo dei depositi alla popolazione residente.

La rilevazione dei depositi si riferisce all'intera raccolta di soggetti non bancari sotto forma di: depositi a risparmio liberi e vincolati, buoni fruttiferi, certificati di deposito, conti correnti liberi e vincolati.

I dati, disponibili per tutti gli anni considerati ad eccezione del 2008, sono stati preventivamente deflazionati ed attualizzati a valore di prezzi correnti del 2010 tramite gli appositi coefficienti di conversione elaborati dall'Istat. L'indicatore è stato inoltre normalizzato, prendendo come riferimenti esterni i corrispondenti valori provinciali.

I dati sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni, e la fonte di riferimento sono le Segnalazioni di Vigilanza della Banca d'Italia.

4.1.1.2. Impieghi pro capite

L'indicatore è stato costruito calcolando il valore degli impieghi pro capite, rapportando l'importo degli impieghi alla popolazione residente.

La rilevazione degli impieghi si riferisce ai finanziamenti erogati dalle banche a soggetti non bancari. L'aggregato comprende: rischio di portafoglio, scoperti di conto corrente, finanziamenti per anticipi (su effetti e altri documenti salvo buon fine, all'importazione e all'esportazione), mutui, anticipazioni non regolate in conto corrente, riporti, sovvenzioni diverse non regolate in conto corrente, prestiti su pegno, prestiti contro cessioni di stipendio, cessioni di credito, impieghi con fondi di terzi in amministrazione, altri investimenti finanziari (accettazioni bancarie negoziate, commercial papers, ecc.), sofferenze, effetti insoluti e al protesto di proprietà. L'aggregato è al netto degli interessi e delle operazioni pronti contro termine.

I dati, disponibili per tutti gli anni considerati ad eccezione del 2008, sono stati preventivamente deflazionati ed attualizzati a valore di prezzi correnti del 2010 tramite gli appositi coefficienti di conversione elaborati dall'Istat. L'indicatore è stato inoltre normalizzato, prendendo come riferimenti esterni i corrispondenti valori provinciali. Il

valore del SLL di Milano è stato qui utilizzato come massimo, per entrambi i periodi, poiché risultava essere maggiore del massimo nazionale, comunque corrispondente alla provincia di Milano.

I dati sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni, e la fonte di riferimento sono le Segnalazioni di Vigilanza della Banca d'Italia.

4.2. Sostenibilità sociale

Il contesto sociale in cui vive influisce notevolmente sulle condizioni stesse di vita di un individuo, e del suo conseguente livello di benessere. Il potenziale sociale è, però, qualcosa di meno tangibile rispetto a quello economico o ambientale, qualcosa che a ha che fare con la capacità di gestire i processi sociali e impiegarli a beneficio dell'intero sistema. In ciò è insita una forte componente culturale che determina le relazioni e la coerenza sociale: include aspetti quali onestà, fiducia, competenza ed efficienza. Una società giusta ed equa, è verosimilmente più sostenibile di una dittatura sostenibile in termini di mezzi materiali (Bossel, 1999). Non a caso, l'organizzazione politica e sociale che secondo Sen permette all'individuo di esercitare al meglio il proprio diritto di agency e raggiungere il massimo livello di benessere è la democrazia: poter partecipare attivamente alla vita politica e sociale, esprimersi e agire liberamente secondo le proprie idee, assume non poco valore nella vita di un essere umano (Sen, 1999). Esiste, inoltre, una relazione biunivoca tra il contesto sociale e le convinzioni individuali: l'uno determina e rafforza continuamente le altre, e viceversa.

Ancora, il contesto sociale è centrale nel capability approach, poiché è uno degli aspetti determinante dei *fattori di conversione*: differenti disponibilità di capitale sociale⁹³ determinano ad esempio livelli ben diversi di benessere. La sostenibilità delle condizioni sociali può verosimilmente considerarsi, pertanto, una buona misura di un aspetto determinante della sostenibilità dello sviluppo.

Gli aspetti di seguito considerati riguardano quindi tutte quelle dimensioni, godendo un certo benessere nelle quali è possibile esercitare un ruolo attivo all'interno della società di cui si è parte. Buoni livelli di benessere individuale in tali dimensioni, genererebbero una società più sostenibile nel lungo periodo: persone istruite, occupate e che godono di parità di diritti e trattamento, in questo caso.

⁹³ Per *capitale sociale* si intende generalmente il bagaglio relazionale e valoriale che un soggetto costruisce nel corso della propria esistenza in una determinata società: l'individuo, infatti, fin dall'infanzia assorbe una serie di norme e di valori che gli derivano dall'essere parte di un nucleo familiare e di una società. Crescendo, entrando in contatto con soggetti differenti per esperienza e per conoscenza, l'individuo accrescerà il proprio *capitale*, che si svilupperà all'interno della società. Per una trattazione più approfondita: L. Hanifan, 1916; J. Coleman, 1988, 1990, 1994; R. Putnam, 1993, 1996, 2000.

4.2.1. Istruzione

L'*istruzione* è forse la dimensione più importante per l'approccio delle capacità: è riconosciuta come una capability fondamentale, dall'importanza in primo luogo sostanziale, che ha il pregio soprattutto di aprire le menti (Sen, 2009).

L'istruzione è considerata determinante per sviluppare ed espandere il livello delle altre capabilities, e conseguentemente le libertà godute dall'individuo. Essa ha quindi una valenza *intrinseca*: fa parte del gruppo ristretto dei *beings* e *doings* che sono centrali per la realizzazione del benessere (Sen, 1992). Al tempo stesso, però, riveste un ruolo *strumentale*: dal punto di vista sociale, essere istruiti permette di prendere parte al dibattito pubblico relativamente a decisioni politiche e sociali (Sen, 1999). Dal punto di vista personale, inoltre, amplia gli orizzonti delle persone, mettendole in contatto tra loro. Infine, ricopre un ruolo *distributivo* e di empowerment: mette le persone svantaggiate, socialmente emarginate ed escluse in condizione di riconoscere la propria mancanza di capability ed organizzarsi politicamente. Ha quindi effetti redistributivi fra gruppi sociali, così come tra, e all'interno delle, famiglie. Gioca tra l'altro un ruolo cruciale come *fattore di conversione*, incidendo altamente nell'abilità degli individui di ottenere benessere, personale e sociale, a partire dalle risorse a disposizione, utilizzando i benefici dell'istruzione per aiutare sé stessi e gli altri e contribuire così al bene comune (Walker, Unterhalter, 2007).

In questa elaborazione, sono state prese in esame le informazioni relative all'istruzione superiore, in ambito scolastico ed universitario.

4.2.1.1. Istruzione scolastica superiore

L'indicatore indica il tasso di iscrizione agli istituti scolastici medi superiori, calcolato rapportando il numero assoluto di iscritti alla popolazione residente appartenente alla fascia d'età 14-18 anni. Il numeratore comprende il totale degli alunni, maschi e femmine, iscritti nelle scuole secondarie di secondo grado statali, non statali pubbliche e private, così come rilevati all'inizio di ogni anno scolastico. I dati utilizzati si riferiscono agli anni 2004, 2005 e 2006.

Essendo l'indicatore un tasso, presenta di per sé la forma di una percentuale ed è quindi naturalmente compreso nel range di variazione 0-1. In alcuni casi, però, presumibilmente a causa della presenza di ripetenti, il risultato del rapporto era maggiore di uno: per tutti questi casi, il valore dell'indicatore è stato imputato pari ad 1.

I dati sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni, e la fonte di riferimento è il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

4.2.1.2. Istruzione universitaria

L'indicatore rappresenta il tasso di conseguimento di titoli universitari, ottenuto dal rapporto tra il flusso annuale di laureati e la popolazione residente appartenente alla fascia d'età 21-30 anni. In questo caso, sia il numeratore che il denominatore si riferiscono al livello territoriale provinciale, e si suppongono una proxy di quello dei relativi SLL. Statistiche sul sistema universitario direttamente corrispondenti a questi ultimi, infatti, non sono disponibili e piuttosto che omettere un indicatore inerente si è preferito approssimarne i valori, selezionando tra i laureati quelli residenti nelle province delle 15 realtà metropolitane considerate.

La fonte dei dati è il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, e la pubblicazione di riferimento è l'annuale Indagine sull'Istruzione Universitaria.

Elaborazione: i valori della dimensione *Istruzione* sono stati ottenuti attraverso il calcolo di una media geometrica ponderata. I pesi⁹⁴ sono stati assegnati in maniera tale che l'indicatore *Istruzione scolastica superiore* valesse esattamente il doppio di quello *Istruzione universitaria*. La scelta è stata determinata dal fatto che i dati impiegati per la costruzione di quest'ultimo si riferiscono al livello territoriale delle province e rappresentano quindi soltanto un'approssimazione dell'informazione che si voleva considerare.

⁹⁴ 2/3= peso Istruzione scolastica superiore; 1/3= peso Istruzione universitaria.

4.2.2. Occupazione

La *dimensione occupazione* è importante, per quanto riguarda il benessere individuale, per vari motivi.

Prima di tutto, è lo strumento attraverso il quale le persone possono garantirsi l'accesso ai mezzi necessari a realizzare il proprio well-being. Essere stabilmente occupati comporta la sicurezza economica nel potersi assicurare una serie di beni, di prima necessità o meno, che concorrono al mantenimento di un livello dignitoso di vita.

Inoltre, favorisce l'inclusione sociale. Non avere un'occupazione stabile, infatti, oltre a determinare una precarietà di reddito, genera uno stato di deprivazione anche in altre dimensioni di benessere: è ampiamente dimostrato che la disoccupazione causa danni morali e psicologici; diminuzioni di motivazione, abilità e autostima; aumenti dei tassi di morbilità e mortalità; disgregazione delle relazioni familiari e della vita sociale; aggravamenti dell'esclusione sociale; e accentuazione delle tensioni razziali e delle disparità di genere (Sen, 1999).

Ancora, ha una valenza intrinseca, poiché può essere stesso fonte di benessere, derivante dall'autorealizzazione che procura. Per quanto riguarda la sostenibilità del benessere stesso, l'occupazione è importante a livello sociale poiché una società che non abbia problemi di occupazione, e soprattutto nella quale non ci siano disuguaglianze troppo marcate nella distribuzione quali-quantitativa dei posti di lavoro, risulterebbe una società più coesa. Infine, dal punto di vista economico, questi stessi requisiti renderebbero il mercato del lavoro maggiormente efficiente e, pertanto, più facilmente sostenibile nel tempo.

4.2.2.1. Tasso di attività

L'indicatore indica il rapporto tra le forze di lavoro, cioè il totale degli occupati e delle persone in cerca di occupazione, e la popolazione residente. Sia al numeratore che al denominatore è stata considerata la popolazione d'età compresa tra i 15 ed i 65 anni.

La fonte dei dati è la Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro condotta dall'Istat.

4.2.2.2. Tasso di disoccupazione

L'indicatore indica il rapporto tra popolazione in cerca di lavoro e il totale delle forze di lavoro. Sia al numeratore che al denominatore è stata considerata la popolazione d'età compresa tra i 15 ed i 65 anni. L'indicatore è stato utilizzato calcolandone il complementare ad 1, perché avrebbe altrimenti avuto verso negativo e non sarebbe stata così confrontabile con le altre variabili di benessere.

La fonte dei dati è la Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro condotta dall'Istat.

4.2.2.3. Tasso di occupazione

L'indicatore indica il rapporto tra occupati e popolazione residente. Sia al numeratore che al denominatore è stata considerata la popolazione d'età compresa tra i 15 ed i 65 anni.

La fonte dei dati è la Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro condotta dall'Istat.

Nota: $(\text{tasso disoccupazione} + \text{tasso occupazione}) \neq 1$, poiché il denominatore dei due rapporti non è lo stesso: nel primo caso si calcola l'incidenza della disoccupati sul totale delle *forze lavoro*, nel secondo quella degli occupati sul totale della *popolazione*.

4.2.3. Genere

Secondo l'approccio di Sen allo sviluppo umano, la situazione femminile è di cruciale importanza per lo sviluppo della società intera. Sembrerebbe infatti dimostrato che una maggiore *agency* femminile, resa possibile dall'accesso a *capabilities* di base come istruzione e occupazione, comporterebbe un miglioramento generale del benessere, sia femminile che maschile, e questo poiché l'impatto della legittimazione di dei diritti delle donne e la loro indipendenza includerebbe la correzione delle iniquità sociali esistenti, e gioverebbe pertanto alla comunità nel suo complesso (Sen, 1999). Il fatto che le donne abbiano libertà di parola nel dibattito pubblico, ad esempio, ha influenza positiva su numerosi temi sociali ed è empiricamente dimostrata la correlazione positiva tra elevati livelli di istruzione femminile e minori tassi, sia di fertilità che di mortalità infantile.

La discriminazione sessuale e le disparità di genere in senso ampio, che si verificano nei contesti familiari e/o sociali, sono notevolmente influenzate dalla posizione sociale e dal potere economico delle donne in generale. Assume ancor più importanza, sotto questo aspetto, la disponibilità o meno di un'occupazione stabile e remunerativa, poiché permette l'emancipazione. I lavori domestici, infatti, spesso non sono riconosciuti come un'occupazione vera e propria, ed il fatto che la donna abbia la libertà di cercare un lavoro all'esterno delle mura domestiche, e contribuisca economicamente al mantenimento della famiglia, rende possibile che essa abbia un ruolo attivo nella gestione familiare (Sen, 1999).

4.2.3.1. Istruzione scolastica femminile

L'indicatore indica il tasso di iscrizione femminile agli istituti scolastici medi superiori, calcolato rapportando il numero assoluto di iscritte alla popolazione femminile residente appartenente alla fascia d'età 14-18 anni. Il numeratore comprende il totale delle alunne iscritte nelle scuole secondarie di secondo grado statali, non statali pubbliche e private, così come rilevato all'inizio di ogni anno scolastico. I dati utilizzati si riferiscono agli anni 2004, 2005 e 2006.

Essendo l'indicatore un tasso, presenta di per sé la forma di una percentuale ed è quindi naturalmente compreso nel range di variazione 0-1. In alcuni casi, però, presumibilmente a causa della presenza di ripetenti, il risultato del rapporto era maggiore di uno: per tutti questi casi, il valore dell'indicatore è stato imputato pari ad 1.

I dati sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni, e la fonte di riferimento è il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

4.2.3.2. Istruzione universitaria femminile

L'indicatore rappresenta il tasso di conseguimento di titoli universitari, ottenuto dal rapporto tra il flusso annuale di laureate e la popolazione femminile residente appartenente alla fascia d'età 21-30 anni. In questo caso, sia il numeratore che il denominatore si riferiscono al livello territoriale provinciale, e si suppongono una proxy di quello dei relativi SLL. Statistiche sul sistema universitario direttamente corrispondenti a questi ultimi, infatti, non sono disponibili e piuttosto che omettere un indicatore inerente si è preferito approssimarne i valori, selezionando tra le laureate quelle residenti nelle province delle 15 realtà metropolitane considerate.

La fonte dei dati è il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, e la pubblicazione di riferimento è l'annuale Indagine sull'Istruzione Universitaria.

4.2.3.3. Occupazione femminile

Questo indicatore è stato ottenuto come media geometrica semplice dei seguenti tassi:

4.2.3.2.1. Tasso di attività femminile

L'indicatore indica il rapporto tra le forze di lavoro femminili, cioè il totale delle occupate e delle donne in cerca di occupazione, e la popolazione femminile residente. Sia al numeratore che al denominatore è stata considerata la popolazione d'età compresa tra i 15 ed i 65 anni.

Essendo l'indicatore un tasso, presenta di per sé la forma di una percentuale ed è quindi naturalmente compreso nel range di variazione 0-1.

La fonte dei dati è la Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro condotta dall'Istat.

4.2.3.2.2. Tasso di disoccupazione femminile

L'indicatore indica il rapporto tra popolazione femminile in cerca di lavoro e il totale delle forze di lavoro femminili. Sia al numeratore che al denominatore è stata considerata la popolazione d'età compresa tra i 15 ed i 65 anni.

Essendo un tasso, esso presenta di per sé la forma di una percentuale ed è quindi naturalmente compreso nel range di variazione 0-1. L'indicatore impiegato nel calcolo finale è stato, però, ottenuto calcolandone il complementare ad 1, perché avrebbe altrimenti avuto verso negativo e non sarebbe stata così confrontabile con le altre variabili di benessere.

La fonte dei dati è la Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro condotta dall'Istat.

4.2.3.2.3. Tasso di occupazione femminile

L'indicatore indica il rapporto tra occupate e popolazione femminile residente. Sia al numeratore che al denominatore è stata considerata la popolazione d'età compresa tra i 15 ed i 65 anni.

Essendo l'indicatore un tasso, presenta di per sé la forma di una percentuale ed è quindi naturalmente compreso nel range di variazione 0-1.

La fonte dei dati è la Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro condotta dall'Istat.

Nota: delle variabili descritte non è stato possibile utilizzare valori imputabili direttamente al livello territoriale prescelto per l'analisi. I dati d'origine, utilizzati per l'indicatore *Occupazione femminile*, sono stati quindi selezionati tra quelli consultabili, riferiti ai territori provinciali. A partire da questi, disponibili per gli anni 2001 e 2004-2008, è stata effettuata una stima dell'occupazione femminile nei Sistemi Locali del Lavoro considerati. Si sono analizzate le variazioni percentuali delle variabili esaminate nel periodo di riferimento, e si è supposto che tale andamento fosse rappresentativo delle dinamiche occupazionali degli SLL. I risultati ottenuti dall'analisi dei dati provinciali sono stati applicati ai valori effettivi registrati con il Censimento 2001, quindi relativi ad ogni comune delle aree metropolitane considerate, e impiegati per stimarne l'occupazione femminile.

4.2.3.4. Frequenza scuola materna

L'indicatore rappresenta una misura di approssimazione del grado di libertà di gestione della propria vita per le donne che hanno figli: non essendo la scuola dell'infanzia un grado di istruzione dell'obbligo, è indicativo indagare se le madri scelgano o meno di farvi ricorso. È stato ottenuto calcolando il rapporto tra bambini iscritti alla scuola dell'infanzia e la popolazione residente della corrispondente fascia d'età, 3-5 anni.

Il numeratore comprende il totale degli alunni, maschi e femmine, iscritti nelle scuole dell'infanzia statali, non statali pubbliche e private, così come rilevati all'inizio di ogni anno scolastico. I dati utilizzati si riferiscono agli anni 2004, 2005 e 2006.

Essendo l'indicatore un tasso, presenta di per sé la forma di una percentuale ed è quindi naturalmente compreso nel range di variazione 0-1. In alcuni casi, però, presumibilmente a causa della presenza di bambini di età inferiore o superiore, il risultato del rapporto era maggiore di uno: per tutti questi casi, il valore dell'indicatore è stato imputato pari ad 1.

I dati sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni, e la fonte di riferimento è il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Elaborazione: i valori della dimensione Genere sono stati ottenuti attraverso il calcolo di una media geometrica ponderata degli indicatori considerati. Si è scelto di assegnare i pesi⁹⁵ in maniera tale che le due variabili che includono dati stimati, quelli relativi all'istruzione universitaria e all'occupazione, avessero importanza minore rispetto alle altre.

⁹⁵ 2/6= peso Istruzione scolastica femminile; 1/6= peso Istruzione universitaria femminile; 1/6= peso occupazione femminile; 2/6= peso Frequenza scuola materna.

4.3. Sostenibilità ambientale

Le variabili ambientali sono le prime per le quali, storicamente, si è posta la questione della *sostenibilità*. La definizione stessa di sviluppo sostenibile ha mosso i suoi primi passi a partire dalla definizione di sostenibilità pensata per le risorse naturali non rinnovabili, ed il Rapporto Brundtland del 1972 è stato solo il primo dei documenti stilati negli ultimi decenni a riguardo.

“Assicurare la *sostenibilità ambientale*” è uno degli attuali Millennium Development Goals, con riferimento a quattro target: integrare i principi dello sviluppo sostenibile nei programmi politici dei paesi ed invertire la tendenza dell’attuale riduzione delle risorse ambientali; ridurre la perdita di biodiversità, realizzando significativi abbassamenti dei livelli del tasso di perdita; dimezzare la proporzione della popolazione che non ha accesso ad acqua potabile e servizi igienici di base; raggiungere un miglioramento significativo nelle condizioni di vita degli abitanti dei quartieri poveri (UN, 2010).

L’ambiente naturale è un aspetto decisamente influente sulla qualità della vita vissuta dalle persone e che quindi non può mancare in un’analisi del loro benessere individuale. Esso fornisce asset materiali fondamentali dal punto di vista economico dello sviluppo: quasi la metà dell’occupazione mondiale dipende dal settore agricolo, ittico e forestale. Conseguentemente, l’utilizzo non razionale di queste risorse può minare il sostentamento individuale quanto le economie, locali, nazionali ed internazionali. L’ambiente può giocare un ruolo fondamentale nello sviluppo umano, ma se non salvaguardato può determinare perdita di benessere, aumentando la vulnerabilità dell’uomo e causando migrazioni e insicurezza (ad esempio è il caso di avversità climatiche, carestie, terremoti, etc). Allo stesso modo, la scarsità di alcune risorse naturali può favorire gli scambi e la cooperazione internazionale, ma anche determinare conflitti (Unep, 2007).

Ad esempio, è dimostrato come il degrado ambientale abbia correlazione positiva con lo stato di salute, ed è per questo motivo che la *dimensione salute* è stata inclusa in questa macro-area dell’elaborazione e trattata all’interno di questo capitolo. Questo è vero soprattutto nei paesi in via di sviluppo, dove fino al 20% delle malattie è imputabile a rischi ambientali (Unep, 2007). Questo è altresì vero nelle aree urbane, nelle quali le criticità ambientali sono più evidenti, anche nei paesi sviluppati.

In questa analisi, si sono considerate, per quanto possibile vista la limitata disponibilità di dati inerenti per il livello territoriale analizzato, delle variabili che dessero informazioni sullo stato delle risorse naturali. Sarebbe stato interessante poter esaminare la qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, in termini dei corrispettivi problemi di inquinamento. Laddove non fosse possibile effettuare questo esercizio sulle variabili direttamente interessate, sono state utilizzate delle misure di approssimazione dei fenomeni.

4.3.1. Ambiente

L'ambiente naturale in cui gli individui vivono influenza notevolmente il benessere e la qualità delle loro vite. Il rapporto uomo-ambiente è una relazione biunivoca, per analizzare la quale bisognerebbe quindi fare riferimento sia a quali, e quante, risorse naturali le persone hanno a disposizione, sia come le utilizzano e qual è il loro conseguente impatto ambientale. Sia che si tratti di risorse rinnovabili, sia di non rinnovabili, il loro sfruttamento non dovrebbe superare una certa soglia di capacità, e le attività antropiche dovrebbero svolgersi quanto più possibile nel rispetto di questa, limitando i risvolti negativi connessi, sia nel presente che nel futuro.

La sostenibilità in senso ambientale è stata il primo tema grazie al quale si è iniziato a parlare di sviluppo sostenibile, e ancora oggi l'associazione teorica tra sostenibilità ed ambiente naturale rimane molto forte. La considerazione dell'ambiente come dimensione di benessere può riguardare più aspetti, dal momento che esso ha valore sotto molteplici profili. Riveste prima di tutto un'importanza intrinseca, ma ha influenza indiretta sulle persone nella misura in cui contribuisce al loro stato di salute; ed esprime un'approssimazione della loro considerazione dei beni comuni e del rispetto per il benessere delle popolazioni distanti da loro, nello spazio, contemporaneo, e nel tempo, futuro.

Le variabili incluse in questa analisi, pertanto, vogliono dare una rappresentazione dell'impatto ambientale degli abitanti delle aree metropolitane, ed indagare il loro rapporto con le risorse ambientali di cui dispongono.

4.3.1.1. Raccolta differenziata

L'indicatore rappresenta l'attitudine individuale a differenziare i rifiuti e contribuire in tal senso a salvaguardare l'ambiente in cui si vive e renderlo più salubre.

È stato ottenuto calcolando i rifiuti urbani differenziati pro capite, tramite il rapporto tra il totale dei kg di rifiuti differenziati e la popolazione residente. Il risultato è stato successivamente normalizzato, utilizzando come riferimenti massimi e minimi i corrispettivi valori provinciali.

I dati, disponibili per tutti gli anni tra il 2001 ed il 2007, sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni, e la pubblicazione di riferimento sono gli Indicatori Ambientali Urbani, prodotta dall'Istat stessa.

4.3.1.2. Incendi

L'indicatore fornisce un'informazione intesa come approssimazione dello stato della risorsa "suolo".

Si è ottenuto calcolando l'incidenza della superficie, boscata e non boscata, incendiata sul totale dell'estensione territoriale di riferimento. Il risultato di tale rapporto è stato prima sottratto ad 1, per attribuirgli verso positivo nell'influenza della dimensione ambientale di benessere. In seguito è stato normalizzato, prendendo come valori di minimo di riferimento quelli registrati nelle Città Metropolitane; come massimo, è stato utilizzato, invece, il valore 1, riferito alla condizione ideale di assenza di superficie bruciata.

I dati, disponibili per tutti gli anni compresi tra il 2001 ed il 2007, sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni e la fonte ufficiale di riferimento è il Corpo Forestale dello Stato.

4.3.1.3. Uso del suolo

L'indicatore è stato scelto come misura di un altro aspetto legato alla gestione della risorsa ambientale "suolo": che i veicoli circolino o meno, occupano una risorsa che se utilizzata in altro modo genererebbe indubbiamente maggior benessere negli individui. È stato ottenuto tramite il rapporto tra il totale dei veicoli, automobili e motocicli, registrati e l'estensione superficiale della relativa unità territoriale. Anche in questo caso, il risultato del rapporto è stato normalizzato, prendendo come valori di massimo di riferimento quelli registrati nelle Città Metropolitane; come minimo, è stato utilizzato, invece, il valore 0, riferito alla condizione ideale di assenza di automobili.

I dati, disponibili soltanto per gli anni compresi tra il 2002 al 2006, sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni e la fonte ufficiale di riferimento è l'Automobile Club d'Italia.

4.3.2. Salute

Secondo il capability approach, godere di buona salute è una delle capabilities fondamentali. Esserne privi significa infatti andare incontro ad una serie di limitazioni della propria libertà in tutte le altre, ed essa assume quindi una notevole importanza intrinseca (Nussbaum, Sen, 1993).

La considerazione dello stato di salute effettivamente sperimentato dai cittadini, oltre a dare informazioni di per sé importanti sulla qualità della vita che essi sperimentano, può essere strumentale all'indagine degli aspetti ad essa correlati. L'andamento dei tassi di mortalità e di morbilità, infatti, possono essere determinati dalla presenza di criticità ambientali del territorio di residenza, o da minori livelli di istruzione, laddove l'ignoranza di alcune pratiche basilari può prevenire malattie o complicazioni; o ancora, dalla maggiore incidenza di fenomeni quali la criminalità, o dalla vivibilità del contesto politico e sociale.

4.3.2.1. Sopravvivenza

L'indicatore rappresenta il tasso grezzo di sopravvivenza, ottenuto come complementare ad uno del tasso grezzo di mortalità. Quest'ultimo è stato calcolato rapportando il numero di morti, per tutte le cause e in tutte le fasce d'età, alla popolazione residente totale.

Essendo l'indicatore un tasso, presenta di per sé la forma di una percentuale ed è quindi naturalmente compreso nel range di variazione 0-1.

I dati, disponibili per ogni anno dal 2001 al 2008, sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni e la fonte ufficiale di riferimento è il Ministero della Salute.

4.3.2.2. Ricorso al pronto soccorso

L'indicatore rappresenta il tasso di ricorso al pronto soccorso ed è stato calcolato tramite il rapporto tra il numero di ricorsi al pronto soccorso e il totale della popolazione residente. Il risultato di tale rapporto è stato successivamente sottratto ad 1, per rendere

in tal modo positivo l'indicatore che altrimenti sarebbe stato rappresentativo di "malessere".

Essendo l'indicatore un tasso, presenta di per sé la forma di una percentuale ed è quindi naturalmente compreso nel range di variazione 0-1.

I dati, disponibili soltanto per gli anni tra il 2004 ed il 2006, sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni e la fonte ufficiale di riferimento è il Ministero della Salute.

4.3.2.3. Ospedalizzazione

L'indicatore rappresenta il tasso di ospedalizzazione, ottenuto tramite il rapporto tra il numero di degenze in regime ordinario ed il totale della popolazione residente.

Anche in questo caso, il risultato del rapporto inizialmente calcolato è stato sottratto ad 1, per rendere l'indicatore positivo. Essendo l'indicatore un tasso, presenta di per sé la forma di una percentuale ed è quindi naturalmente compreso nel range di variazione 0-1.

I dati, disponibili soltanto per gli anni tra il 2004 ed il 2006, sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni e la fonte ufficiale di riferimento è il Ministero della Salute.

4.3.2.4. Degenza media

L'indicatore vuole fornire un'informazione in più relativamente alle condizioni di ospedalizzazione. È stato prima di tutto calcolato il rapporto tra il numero di giorni di degenza, in un istituto di cura in regime ordinario, ed il numero di degenze in regime ordinario.

Il risultato di questo calcolo è stato normalizzato, per ricondurre i valori ad un range di variazione compreso tra 0 e 1. Come riferimenti, massimi e minimi sono stati usati i valori provinciali.

Infine, il rapporto normalizzato è stato sottratto ad 1, poiché ipotizzando che a degenza media più lunga corrispondesse uno stato di salute più critico, a valore maggiore dell'indicatore sarebbe corrisposto una misura maggiore di "malessere". Invertendone il verso, invece, a valore maggiore corrisponde benessere maggiore.

I dati, disponibili soltanto per gli anni tra il 2004 ed il 2006, sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni e la fonte ufficiale di riferimento è il Ministero della Salute.

4.3.3. Mobilità

In uno studio della qualità della vita nelle aree metropolitane non può mancare una dimensione d'analisi che consideri la mobilità dei residenti: l'esistenza stessa di queste unità territoriali è determinato dai continui spostamenti, in entrata e in uscita, determinati da persone, beni e servizi. Nei grandi centri delle realtà contemporanee, questo rappresenta un aspetto cruciale nella vita di ogni giorno, poiché strettamente interrelato con tutti gli altri: ci si sposta da una parte all'altra della città (quando non *tra* città) per motivi di studio, di lavoro, di svago o di necessità. La questione si manifesta in vari risvolti: c'è il problema della scelta del mezzo di trasporto, e quello degli effetti di questa scelta.

Il traffico stradale rappresenta, sotto ogni aspetto, una diminuzione del benessere individuale e sociale. Genera esternalità negative, come l'inquinamento o la diminuzione del tempo libero, e ciò ha un impatto negativo indiscriminato sulla collettività intera, sia sulle persone che utilizzano mezzi di spostamento propri, sia su quelli che si servono del Trasporto Pubblico Locale.

In questa analisi, si è cercato di dare una rappresentazione dello stato della *mobilità sostenibile* nelle aree metropolitane italiane, e le variabili incluse sono state pertanto tutte considerate in questo senso. L'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico, ad esempio, è stato valutato sempre come componente positiva del benessere, nonostante possa essere obiettato che una persona che prenda il tram poiché non possa permettersi un'automobile privata manifesti un livello di qualità della vita inferiore. Ciò perché, in un'ottica di sostenibilità, un territorio nel quale il trasporto collettivo è regolare ed efficiente ha un impatto positivo maggiore sulla vita delle persone, sul loro stato di salute, sui livelli di inquinamento atmosferico, su quelli di congestione stradale e sulla vivibilità del territorio stesso nel suo complesso.

4.3.3.1. Offerta di mobilità sostenibile

L'indicatore rappresenta la disponibilità totale di mezzi di spostamento sostenibili, distinguendo al suo interno il trasporto pubblico locale e la mobilità ciclabile poiché

ritenute due variabili eterogenee. Si sono resi necessari più passaggi di calcolo successivi.

Prima di tutto, è stata considerata l'estensione di rete dei servizi, da un lato il Tpl, dall'altro le piste ciclabili: tali valori sono stati rapportati alla superficie territoriale di riferimento.

In seguito, i risultati così ottenuti sono stati normalizzati per ricondurre i valori ad un range di variazione compreso tra 0 e 1, prendendo come riferimenti massimi e minimi i valori provinciali.

Infine, tali variabili, calcolate separatamente, sono state a questo punto aggregate tramite una media aritmetica.

I dati, disponibili per tutti gli anni dal 2001 al 2007, sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni e la pubblicazione ufficiale di riferimento è la rilevazione Istat "Dati ambientali nelle città", attuata fin dal 2000 con periodicità annuale.

4.3.3.2. Domanda di trasporto pubblico

L'indicatore rappresenta la domanda di Tpl pro capite. È stato ottenuto attraverso il rapporto tra il numero di passeggeri trasportati nell'anno dai mezzi di trasporto pubblico in ambito urbano e la popolazione residente.

Tale risultato è stato successivamente normalizzato per ricondurre i valori ad un range di variazione compreso tra 0 e 1, prendendo come riferimenti i dati provinciali. Nello specifico, si è scelto di considerare come massimo il valore del SLL di Roma, in quanto risultava maggiore dei valori massimi nazionali, a qualsiasi livello territoriale d'analisi.

I dati, disponibili per tutti gli anni dal 2001 al 2007, sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni e la pubblicazione ufficiale di riferimento è la rilevazione Istat "Dati ambientali nelle città", attuata fin dal 2000 con periodicità annuale.

4.3.3.3. Sicurezza stradale

L'indicatore è una misura della *sicurezza stradale* ottenuta dall'analisi congiunta di tre variabili: il numero di incidenti stradali, il numero di morti ed il numero di feriti

rispettivamente determinati dagli incidenti stradali stessi. Si sono resi necessari più passaggi di calcolo successivi.

Prima di tutto, ogni variabile è stata rapportata alla popolazione residente di riferimento.

Per quanto riguarda gli incidenti, il rapporto è stato prima normalizzato, per ricondurre i valori ad un range di variazione compreso tra 0 e 1, utilizzando come massimi e minimi i corrispettivi riferimenti provinciali.

Per quanto riguarda i morti ed i feriti, si sono così ottenuti dei tassi rappresentativi dell'incidenza percentuale di morti e feriti in incidenti stradali sulla popolazione. Questi tassi sono stati aggregati tra loro, operando una media geometrica ponderata che desse peso maggiore al numero di morti rispetto a quello di feriti.

In seguito, i due risultati così ottenuti sono stati sottratti ad 1 per ottenere indicazioni di benessere.

Infine, il tasso di incidentalità stradale e quello relativo alla pericolosità degli incidenti stessi, sono stati aggregati nell'indicatore finale *sicurezza stradale* tramite una media geometrica semplice.

I dati, disponibili per ogni anno dal 2001 al 2005, sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni e la fonte ufficiale di riferimento è l'Istat.

Nota: dal 1999, le modalità di rilevazione sono state modificate per conformità alle norme internazionali. Le variabili comprendono pertanto:

- incidenti stradali, osservazione dei soli incidenti che causano danno alle persone.
- morti, persone decedute sul colpo (entro le 24 ore) o quelle decedute dal secondo al trentesimo giorno, a partire da quello dell'incidente.
- feriti, persone che hanno subito lesioni al proprio corpo a seguito dell'incidente, senza distinguere tra feriti gravi o leggeri.

4.3.3.4. Motorizzazione

L'indicatore è stato scelto per dare una rappresentazione dello stato della motorizzazione delle famiglie residenti nelle aree metropolitane.

È stato infatti calcolato come rapporto tra il numero totale di veicoli, automobili e motocicli, ed il numero di famiglie residenti nelle relative unità territoriali. Il risultato così ottenuto è stato anche in questo caso normalizzato, per ricondurre i valori ad un

range di variazione compreso tra 0 e 1, utilizzando come massimi e minimi i corrispettivi riferimenti provinciali. Inoltre, poiché in un'ottica di analisi dell'aspetto sostenibile della mobilità si è ipotizzato che a valore maggiore di tale rapporto corrispondesse benessere minore, esso è stato sottratto ad 1 ed incluso nell'elaborazione con senso inverso.

I dati, disponibili per ogni anno dal 2002 al 2006, sono stati scaricati dall'Atlante Statistico dei Comuni e la fonte ufficiale di riferimento è l'Automobile Club d'Italia.

4.4. Risultati d'analisi

La prima evidenza all'analisi dei dati è un generale aumento della qualità della vita misurata nelle aree metropolitane italiane. La variazione dei valori assunti dall'Indicatore si mostra, infatti, positiva per tutte le realtà considerate.

È interessante notare come in testa alla classifica restino stabili Milano e Roma, ma mentre la seconda registra una crescita superiore, anche se non di molto, alla media del complesso delle aree metropolitane, Milano rimane al primo posto grazie all'ampiezza del vantaggio che possedeva già dal periodo precedente. La capitale lombarda risulta, infatti, l'area con la minor variazione percentuale (lo 0,4).

Tabella 4. Classifiche secondo i valori di Benessere

2001/2004			2005/2008			Variazioni	
						P ⁹⁶	% ⁹⁷
1	MILANO	0,562	1	MILANO	0,566	=	0,4
2	ROMA	0,518	2	ROMA	0,546	=	2,7
-	<i>Aree Metropolitane italiane</i>	0,466	3	FIRENZE	0,500	+3	4,9
3	TORINO	0,464	4	BOLOGNA	0,487	+1	2,7
4	BOLOGNA	0,460	-	<i>Aree Metropolitane italiane</i>	0,487	-2	2,1
5	FIRENZE	0,450	5	TORINO	0,475	-2	1,1
6	GENOVA	0,446	6	TRIESTE	0,472	+1	2,8
7	TRIESTE	0,444	7	GENOVA	0,452	-1	0,6
8	VENEZIA	0,428	8	VENEZIA	0,447	=	2,0
9	NAPOLI	0,346	9	BARI	0,369	+1	2,9
10	BARI	0,340	10	CAGLIARI	0,366	+3	5,1
11	PALERMO	0,333	11	NAPOLI	0,357	-2	1,2
12	CATANIA	0,318	12	PALERMO	0,347	-1	1,3
13	CAGLIARI	0,315	13	CATANIA	0,342	-1	2,4
14	REGGIO DI CALABRIA	0,311	14	MESSINA	0,333	+1	3,1
15	MESSINA	0,302	15	REGGIO DI CALABRIA	0,322	-1	1,1

⁹⁶ Variazione nel posizionamento in classifica.

⁹⁷ Variazione percentuale del valore dell'Indicatore, calcolata tra il secondo ed il primo periodo.

Le realtà che compiono il maggior progresso sono quelle di Cagliari e Firenze, che dal primo al secondo periodo hanno subito un miglioramento nei valori dell'Indicatore pari a più del doppio di quelli medi nazionali (rispettivamente 5,1 e 4,9) guadagnando così 3 posizioni in classifica.

Rimangono, infine, stabilmente in coda alla stessa classifica le due capitali dello Stretto, Messina e Reggio Calabria: nonostante abbiano entrambe buoni miglioramenti nei valori registrati dall'Indicatore e la prima superi anche la crescita variazione media del complesso delle Aree Metropolitane, infatti, si scambiano il 14simo e 15simo posto.

Al di là delle osservazioni che si possono fare sulla base dei valori dell'Indicatore di Benessere Sostenibile finale, è importante guardare alla composizione dello stesso. Per farlo, è utile guardare ai posizionamenti in classifica delle 15 realtà considerate ottenuti sulla base dei valori registrati nelle singole Dimensioni di benessere. La Tabella 3. riporta tali classifiche, evidenziando in verde le migliori due performance ed in rosso le peggiori due.

L'evidenza più interessante, rappresentata anche graficamente in Figura 1. e 2. alla pagina seguente, è forse il confronto tra la situazione di Milano e quella di Roma. Nonostante Milano sia sempre al vertice, infatti, nella classifica generale, per quanto riguarda le singole Dimensioni è guida indiscussa soltanto di quella relative alla Situazione Economica, e, stavolta insieme a Bologna, di quella riguardante l'Occupazione. Nelle altre 5, soprattutto in quella inerente l'Istruzione registra cattivi risultati, e mostra una composizione del benessere assai squilibrata, tutta protesa verso la Situazione Economica.

Roma, invece, si mantiene seconda in tre dimensioni su sette, e addirittura supera Milano, in entrambi i periodi, per la Mobilità. Appare chiaro, anche dall'analisi grafica in Figura 2., come la composizione del Benessere sia in questo caso più equamente ripartita fra le sue componenti, e ciò permette di presumere che, tra le due realtà, questa sia quella che sperimenta la qualità della vita effettivamente migliore e più probabilmente sostenibile nel lungo periodo.

Per quanto riguarda, invece, le Aree Metropolitane del Sud, queste sono quelle che presentano in generale i risultati peggiori. Oltre a Messina e Reggio Calabria, quasi sempre fanalini di coda nelle classifiche singole, anche Palermo, Catania, Napoli e Bari non raggiungono risultati particolarmente buoni, se non nella dimensione Salute. L'unica realtà positiva è quella cagliaritana, che, pur rimanendo nella parte medio-bassa

Tabella 5. Classifiche secondo i valori delle Dimensioni

Aree Metropolitane	BENESSERE		Situazione economica		Istruzione		Occupazione		Genere		Ambiente		Salute		Mobilità	
	II ⁹⁸	I ⁹⁹	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I
TORINO	5	3	5	5	9	7	4	5	6	7	2	2	12	14	3	3
MILANO	1	1	1	1	15	10	2	1	11	9	9	6	3	5	2	2
VENEZIA	8	8	8	8	10	9	6	4	7	8	4	4	13	15	5	7
TRIESTE	6	7	6	6	1	3	7	7	1	1	6	7	15	12	4	5
GENOVA	7	6	7	7	3	4	8	8	4	3	7	5	8	6	7	6
BOLOGNA	4	4	4	3	8	6	1	2	5	6	3	3	9	11	8	8
FIRENZE	3	5	3	4	5	5	3	3	2	4	1	1	6	10	9	11
ROMA	2	2	2	2	2	2	5	6	3	2	5	8	10	13	1	1
NAPOLI	11	9	14	14	13	14	15	15	14	14	14	12	5	2	6	4
BARI	9	10	9	9	11	12	10	10	12	12	8	9	4	3	15	14
REGGIO DI CALABRIA	15	14	15	15	4	8	12	13	8	10	11	10	1	1	13	12
PALERMO	12	11	12	11	12	15	14	14	15	15	10	11	11	9	10	9
MESSINA	14	15	13	12	6	11	11	11	10	11	15	14	14	8	11	13
CATANIA	13	12	11	13	14	13	13	12	13	13	12	13	7	7	12	10
CAGLIARI	10	13	10	10	7	1	9	9	9	5	13	15	2	4	14	15

⁹⁸ II periodo: anni 2005/2008.

⁹⁹ I periodo: anni 2001/2004.

della maggior parte delle classifiche, mostra un significativo miglioramento nel Benessere Sostenibile generale.

Infine, la situazione del Centro Italia mostra una realtà caratterizzata dalla presenza di due sole Aree Metropolitane: oltre Roma, solo Firenze. Come già detto, realizzano entrambe ottime performance, e soprattutto Firenze è una delle migliori evidenze del secondo periodo: prima per Ambiente, seconda per Genere, terza per Occupazione e Situazione Economica, guadagna posizioni con un Benessere Sostenibile ben ripartito secondo la sua natura multidimensionale.

Figura 2. Composizione del Benessere Sostenibile, Milano

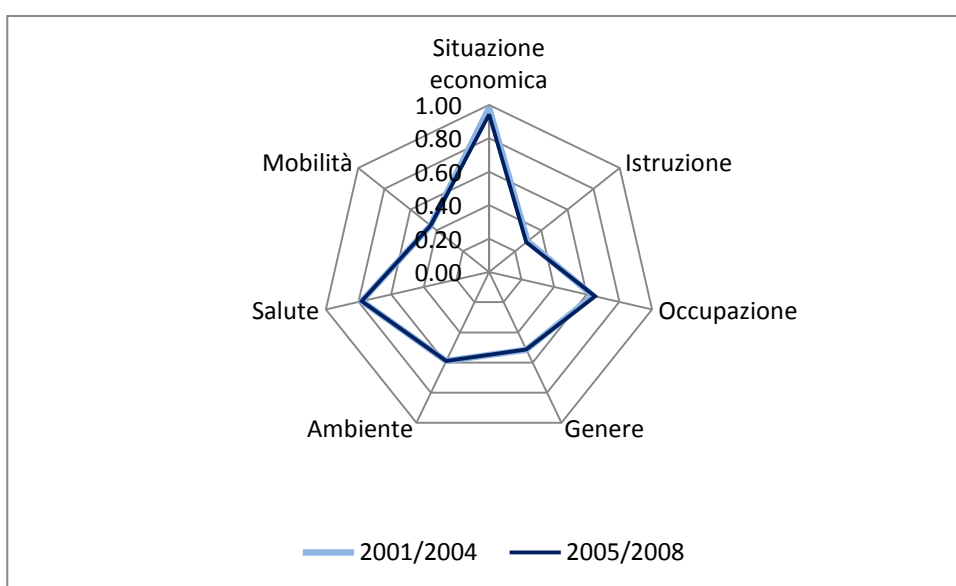
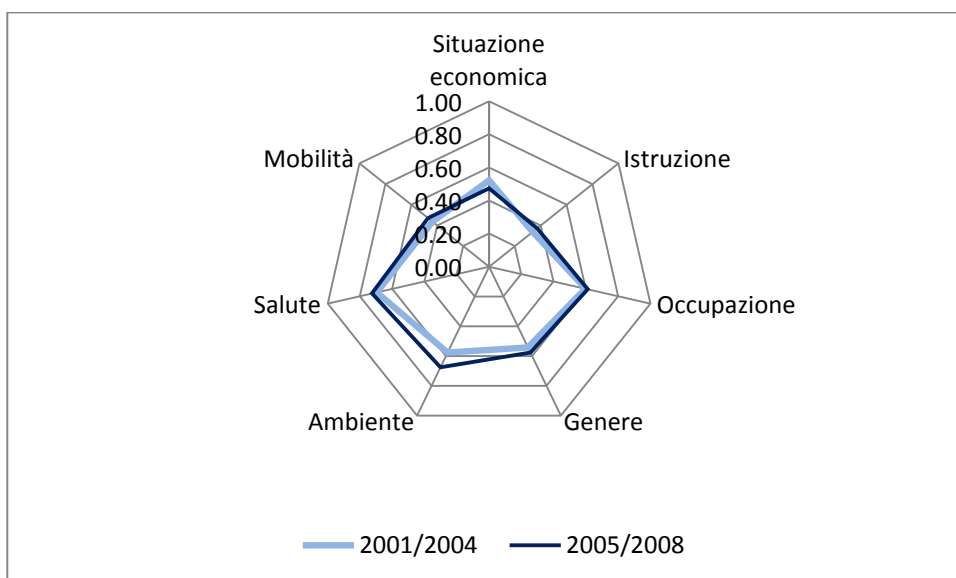


Figura 3. Composizione del Benessere Sostenibile, Roma



4.5. Dimensioni e indicatori mancanti

La difficoltà di consultazione e, nella maggior parte dei casi, la indisponibilità di dati inerenti, ha impedito di includere nell'elaborazione alcune dimensioni e indicatori che sarebbero invece stati necessari a fornire un quadro esaustivo del livello di qualità della vita, e soprattutto, a dare una migliore stima della sostenibilità nel tempo del grado di sviluppo raggiunto. Inoltre, poiché si è analizzato l'andamento dei fenomeni considerati in un preciso arco temporale, gli anni dal 2001 al 2008, si sono potute considerare soltanto le variabili per le quali fossero disponibili informazioni riferite ad almeno un anno per ognuno dei periodi esaminati (2001/2004, 2005/2008).

Le *dimensioni* rilevanti che non è stato possibile includere nell'elaborazione, a causa di mancanza di dati inerenti sufficienti, sono almeno tre. La prima, riguarda la condizione abitativa dei residenti nelle aree metropolitane: il problema dell'alloggio è quanto mai attuale, ed è ancor più sentito proprio nelle agglomerazioni urbane.

La seconda, riguarda, invece, le relazioni sociali e la partecipazione civica: per il livello territoriale considerato, non è stato possibile reperire dati sull'associazionismo, sulla partecipazione politica, sulle modalità di utilizzo del tempo libero, e temi sociali inerenti.

La terza, infine, lo stato della Giustizia, sia civile che penale, e la relativa percezione dei cittadini dei problemi di ordine pubblico.

Gli *indicatori* mancanti, sempre nello specifico delle unità territoriali considerate in questo lavoro, sono numerosi per ognuna delle dimensioni trattate. I più importanti riguardano:

- il reddito, medio o ancor meglio mediano, degli abitanti
- il microcredito e la finanza etica
- la previdenza sociale
- la frequenza universitaria
- il tasso di abbandono scolastico/universitario
- le classi occupazionali
- la frequenza degli asili nido
- la parità di genere, sia rispetto all'istruzione sia all'occupazione
- la speranza di vita
- le cause di ricorso alle strutture sanitarie, e di morte

- i livelli di inquinamento (atmosferico, idrico, acustico, ecc.)
- l'uso del suolo urbano
- la disponibilità di aree verdi
- fruizione turismo sostenibile
- i veicoli non inquinanti circolanti

Infine, per quanto riguarda le *variabili* escluse, la scelta di non considerare alcuni dati, disponibili e inerenti le dimensioni analizzate, si è verificata in due casi. Il primo ha a che vedere con tutte quelle variabili che forniscono informazioni di *input*, quali ad esempio il numero di istituti bancari, scolastici o sanitari. Questi dati sono stati scartati a priori, secondo quanto spiegato nel Capitolo 1, sulla base delle implicazioni teoriche del *capability approach* preso a riferimento metodologico. Il secondo caso, riguarda le variabili che, invece, avrebbero potuto dare una rappresentazione, talvolta forse approssimativa, ma comunque indicativa di alcuni fenomeni, e sono state tuttavia escluse per insufficienza di riferimenti temporali o per difficoltà incontrate nel trattamento dei dati stessi. Quest'ultimo è il caso di:

1. Fruizione culturale. Si erano presi in considerazione il numero di visitatori, paganti e non paganti, di ogni struttura museale, archeologica e monumentale presente sul territorio, disponibili per gli anni 2001/2006. Sommate tutte le categorie di visitatori, le si erano rapportate al numero di residenti. Tale procedimento ha, però, prodotto un indicatore non utilizzabile per l'inadeguatezza del denominatore: il valore di Trieste, che presentava al numeratore un alto numero di visitatori (per l'attrattiva del Monumento Nazionale delle Foibe di Basovizza) in rapporto alla popolazione residente, dava un risultato che si presentava 5 volte superiore al valore registrato a Roma. Includerlo nell'analisi con tale formato, avrebbe significato utilizzare un'informazione evidentemente distorta e statisticamente non valida. Dal momento che, inoltre, il dato così trattato avrebbe fornito comunque un'approssimazione della fruizione culturale, e non una diretta indicazione del grado di benessere generato nei residenti dalla presenza di attività culturali e dalla loro partecipazione a queste, si è deciso di escluderlo del tutto.

2. Inquinamento delle acque reflue. Era stata considerata la possibilità di utilizzare i valori di AETU come misura dell'inquinamento idrico urbano. Gli Abitanti Equivalenti rappresentano una stima del carico organico biodegradabile prodotto dalle

attività domestiche e dalle attività economiche basata sull'equivalenza 1 abitante equivalente = 60 grammi al giorno di BOD5 (richiesta biochimica di ossigeno a 5 giorni). Tale valore corrisponde a quanto mediamente immesso nelle acque di scarico da un abitante residente stabilmente, secondo la definizione data dalla vigente normativa in materia di protezione e depurazione delle acque dall'inquinamento (D.lgs 152/06). Nello specifico, la stima degli Abitanti Equivalenti Totali Urbani è prodotta dall'Istat, ed è effettuata considerando le acque reflue urbane recapitate nella rete fognaria prodotte da attività domestiche e ad esse assimilabili, compresi anche gli scarichi di attività alberghiere, turistiche, scolastiche e di micro-impresе generalmente operanti all'interno dei centri urbani, che presentano caratteristiche qualitative equivalenti al metabolismo umano o ad attività domestiche e in cui gli inquinanti sono costituiti prevalentemente da sostanze biodegradabili. Non è stato purtroppo possibile includere tale indicatore nell'analisi per la mancanza di dati relativi al primo periodo, 2001/2004.

3. UtENZE IDRICHE ED ELETTRICHE. Il numero delle utenze domestiche, rapportato alla popolazione residente e/o al numero di famiglie, avrebbe potuto essere un'approssimazione della decenza delle condizioni abitative sperimentate dagli abitanti. I dati, però, presentavano delle mancanze per alcuni dei riferimenti territoriali e sono stati pertanto esclusi.

4. Consumo di acqua, energia elettrica e gas. Il valore dei consumi domestici, anche in questo caso da rapportare alla popolazione residente e/o al numero di famiglie, avrebbe potuto essere un indicatore da includere nella dimensione Ambiente. La scelta di escludere tali informazioni è stata tuttavia dettata dalla considerazione del fatto che le relative implicazioni di benessere e sostenibilità nell'uso delle risorse sarebbero dettate dal superamento di una certa soglia: un consumo eccessivo di acqua è evidentemente uno spreco di un bene prezioso, ma, allo stesso tempo, bassi valori nel consumo potrebbero essere determinati dalla scarsità del bene stesso, come avviene nei centri urbani in cui il razionamento limita l'erogazione a precise fasce orarie. Il consumo è accettabile se varia all'interno di un range, al di sopra, e contemporaneamente al di sotto, di certe soglie. Queste soglie non sono però ad oggi unanimemente stabilite, ed è per tale motivo che, volendo evitare di sottostare ad implicazioni del tutto arbitrarie a riguardo, si è deciso di non includere le variabili.

Conclusioni

L'obiettivo iniziale di questa tesi era fornire un contributo allo studio delle aree metropolitane italiane, elaborando un indice di benessere sostenibile per misurare la qualità della vita dei loro abitanti.

A tal fine, sono stati innanzitutto definiti i concetti di *qualità della vita e sviluppo sostenibile*, alla luce dell'approccio teorico scelto come paradigma d'analisi.

Il primo capitolo è stato quindi dedicato alla trattazione dei principi fondamentali della teoria dello sviluppo umano, cui hanno dato contributi basilari il premio Nobel Amartya Sen e l'economista pakistano Mahbub ul Haq. Secondo tale prospettiva, il processo di sviluppo deve avere come focus gli individui e come fine l'ampliamento delle loro libertà e capacità di scelta. Ciò che conta è il benessere individuale, connesso ai funzionamenti che le persone riescono a realizzare nella propria vita scegliendo all'interno del proprio capability set. L'obiettivo guida delle *policies* dovrebbe, quindi, essere quello di rendere tutti gli individui in grado di vivere la vita che essi giudicano degna di essere vissuta.

Questi autori compiono dunque un passo in avanti rispetto alla teoria economica tradizionale, che aveva sempre inteso lo sviluppo umano una implicazione diretta della crescita economica. Storicamente, tale convinzione si riscontra nelle metodologie di quantificazione di concetti complessi, quali lo sviluppo sostenibile e la qualità della vita delle persone.

Il secondo capitolo è stato pertanto dedicato alla rassegna delle principali elaborazioni, internazionali e nazionali, utilizzate come misure di benessere, a partire dai tradizionali indicatori di progresso fra i quali primeggia il Pil.

Successivamente, sono stati presi in considerazione gli studi relativi al livello territoriale prescelto come riferimento dell'analisi: le aree metropolitane. Queste sono ormai ritenute delle pedine fondamentali per lo sviluppo, e pertanto è sempre maggiore l'attenzione che catturano, sia a livello di indagine teorica, sia di orientamento di *policy*.

Nonostante la trattazione di questo tema occupi un vasto spazio in letteratura da oltre un secolo, attualmente non si è ancora giunti ad una definizione univoca di area metropolitana. E quand'anche si giunga a *definirla* nella teoria, rimane l'arduo compito di *delimitarla* nella pratica. L'esercizio di delimitazione territoriale, inoltre, dovrebbe essere un processo dinamico, in quanto la realtà metropolitana appare come un continuo divenire, la cui stessa esistenza dipende dai confini mutevoli individuati dai flussi di relazioni in entrata ed in uscita con le realtà contigue.

Risulta, pertanto, quantomeno difficile elaborare delle politiche ben calibrate. Avere una buona base informativa costituirebbe sicuramente il primo passo necessario per prendere decisioni corrette: poter disporre di dati quantitativi e qualitativi sullo stato del benessere dei cittadini, e sul concomitante livello di avanzamento dello sviluppo, sarebbe, infatti, un elemento fondamentale.

Nonostante questa base informativa risulti al momento piuttosto lacunosa, per lo meno per quanto riguarda l'Italia, facendo riferimento ai dati disponibili è stato elaborato un Indice multidimensionale di Benessere Sostenibile per le 15 aree metropolitane italiane riconosciute come tali¹⁰⁰. L'analisi ha riguardato l'aspetto sociale ed ambientale, oltre che economico, con l'intento di dare una rappresentazione multidimensionale della qualità della vita nelle realtà considerate. I 22 indicatori impiegati per descrivere le 7 dimensioni¹⁰¹ di benessere scelte sono stati studiati su un arco temporale di 8 anni, dal 2001 al 2008. I risultati ottenuti hanno mostrato un livello di benessere diffusamente crescente nel tempo, ma né equamente distribuito sul territorio nazionale, né equamente determinato dalle 7 Dimensioni. Al procedimento seguito e ai risultati d'analisi grazie ad esso riscontrati è dedicato il quarto ed ultimo capitolo¹⁰².

Come già anticipato, una delle evidenze emerse dal lavoro di analisi è l'assenza, nel caso italiano, di un riferimento specifico per le realtà metropolitane. Conseguentemente all'incertezza legislativa, la delimitazione fisica dei territori interessati non è compiuta e, dal punto di vista statistico, la produzione di una base informativa coerente risulta anch'essa mancante. Ciò che forse si suppone necessario di intervento prioritario è proprio la riconduzione di tutte le elaborazioni

¹⁰⁰ Torino, Milano, Venezia, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Messina, Catania, Cagliari.

¹⁰¹ Situazione economica, Istruzione, Occupazione, Genere, Ambiente, Salute, Mobilità.

¹⁰² Per la trattazione dettagliata degli elementi di calcolo impiegati si rimanda, invece, in Appendice.

statistiche disponibili ad un unico database integrato. Partire da un quadro più chiaro renderebbe più semplice il compito, necessario, di individuare i fenomeni per i quali i dati informativi manchino del tutto, quelli che necessitino di ulteriore approfondimento e, in entrambi i casi, di armonizzare il livello di dettaglio territoriale. La creazione di un sistema informativo organizzato, specifico per le aree metropolitane, rappresenterebbe uno strumento assai utile per vari motivi.

Prima di tutto, come già spiegato, perché una politica pubblica che voglia ottenere buoni risultati in termini di benessere e progresso sociale, e sostenibilità di questi nel tempo, non dovrebbe prescindere da una preventiva e corretta valutazione quantitativa dei fenomeni sui quali essa andrà ad agire.

Inoltre, poiché avere a disposizione tali informazioni, integrando il sistema anche con i risultati delle politiche stesse, permetterebbe di operare confronti tra le diverse realtà e fornirebbe un supporto agli studiosi che se ne occupano.

Infine, l'esistenza di un sistema informativo organizzato sarebbe utile per il fatto che i cittadini stessi avrebbero bisogno di potervi accedere, per meglio comprendere la realtà in cui vivono e scegliere consapevolmente le vite che vogliono vivere.

In conclusione, il livello territoriale d'analisi forse più adatto a studiare livello e andamento del benessere e, insieme, determinarne la sostenibilità nel tempo, sembra essere quello delle *aree metropolitane*. Negli ultimi anni, l'attenzione per la dimensione locale dello sviluppo è diventata centrale nel dibattito politico ed economico incentrato sul tema della qualità della vita. Capire, quindi, quali siano le *policy* adatte a generare benessere e garantirne la sostenibilità risulta fondamentale. Per farlo, è bene tenere in considerazione molteplici aspetti, per andare oltre la mera situazione economica e indagare così la multidimensionalità del benessere. Per potere, però, ottenere dei risultati significativi sarebbe, prima di tutto, necessario fare chiarezza, tra le disposizioni giuridiche e, conseguentemente, le indicazioni statistiche.

Riferimenti bibliografici

Anand S., Sen A.K., (1994): *Sustainable Human Development: Concepts and Priorities*. Background paper for the Human Development Report 1994, Human Development Report Office, New York, USA ([accessible online](#)).

Antikainen J., (2005): *The concept of Functional Urban Area*. Ministry of the Interior Department For Development of Regions and Public Administration, Regional Centre Team, Helsinki, Finland.

Antikainen J., Vartiainen P., (2002): *Finnish districts and regional differentiation*. Fennia 180: 1–2, pp. 183–190. Helsinki, Finland.

Aristotele (1980): *The Nicomachean Ethics, chapter 5, 1096a 5–10B*. translated by D. Ross, Oxford University Press, revised edition, Oxford, UK

Barrera P., (2001): *Il rebus costituzionale delle città metropolitane*, in www.forumcostituzionale.it. **Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., (2006):** *Commentario alla Costituzione, vol. I*. Giappichelli, Torino, Italia.

Bollini G., Savini S. (2003): *Rapporto sulla qualità della vita nella Provincia di Bologna*. Assessorato all'Ambiente, Provincia di Bologna, Bologna, Italia.

Bristol City Council (2011): *Neighbourhood Partnership Statistical Profile 2001*. Avonmouth, Kingsweston. Consultation, Research and Intelligence Team, Insight and Engagement, Chief Executive's Department, Bristol, UK ([accessible online](#)).

Bristol City Council (2011): *Quality of Life in Bristol. Quality of Life in Your Neighbourhood Survey results 2010*. Consultation, Research and Intelligence Team, Insight and Engagement, Chief Executive's Department, Bristol, UK ([accessible online](#)).

Bristol City Council (2011): *Bristol: State of the City 2010*. Consultation, Research and Intelligence Team, Insight and Engagement, Chief Executive's Department, Bristol, UK ([accessible online](#)).

Campilongo G., (2006): *Aree metropolitane, Città Metropolitane: l'individuazione dell'area metropolitana*. ARPA-Lombardia, Milano, Italia. ([accessible online](#)).

Caravita B., (2010): *Commento all'art. 24*, in Ferrara A., Salerno G.M., (edited by), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene Editore, Napoli, Italia. ([accessible online](#)).

Caravita B., (2010): *Roma capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, Roma, 2010.

Casacchia O., Nuvolati G., Piroddi E., Reynaud C., (2006): *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato*. Rapporto di Indagine della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, Roma, Italia ([accessible online](#)).

Cheli B., (2003): *Sulla misura del benessere economico: i paradossi del Pil e le possibili correzioni in chiave etica e sostenibile*. Università di Pisa, Dipartimento di Statistica e Matematica Applicata all'Economia, Pisa, Italia ([accessible online](#)).

Chiappero – Martinetti E., Pareglio S., (2009): *Sviluppo umano sostenibile e qualità della vita*. Carocci editore, Roma, Italia.

Coleman J. (1990): *Foundations of Social theory*, Harvard University Press, Cambridge, MA, USA.

Danesi A., (2011): *La strana (e forse illegittima) seconda attuazione della delega su Roma capital*. Published on www.federalismi.it , ([accessible online](#)).

Davico L., Debernardi L., (2000): *Lavori in corso 2000. Primo Rapporto Annuale su Torino*. L'Eau Vive e Comitato Giorgio Rota, Torino, Italia ([accessible online](#)).

Davico L., Debernardi L., (2012): *Tredicesimo Rapporto «Giorgio Rota» su Torino - 2012*. L'Eau Vive e Comitato Giorgio Rota, Torino, Italia ([accessible online](#)).

Demuro G., (2006): Commento all'Art. 114, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., (2006): *Commentario alla Costituzione*, vol. III. Giappichelli, Torino, Italia.

Deneulin S., Shahani L.S (2009): *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*. Human Development and Capability Association, Oxford University Press, Oxford, UK ([accessible online](#)).

De Muro P., Contu G. (2012): *Una famiglia di indicatori multidimensionali di benessere a livello territoriale per l'Italia*. Publishing is forthcoming, PRIN, Roma, Italia.

Di Folco M., Meloni G. (2008): *Autonomie locali*. in Patti S.(edited by): *Il diritto. Enciclopedia giuridica*. vol. 2, pp. 230 ss, Corriere della Sera, Il Sole 24 ORE, Bergamo, Italia.

EC Directorate General for Regional Policy, Eurostat (2004): *Urban Audit Perception Survey*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, UE.([accessible online](#)).

EC Directorate General for Regional Policy (2011): *Cities of Tomorrow*. Publications Office of the European Union , Luxembourg, Luxembourg, UE. ([accessible online](#):).

EEA (2009): *Ensuring quality of life in Europe's cities and towns. Tackling the environmental challenges driven by European and global change*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, UE ([accessible online](#)).

Einstein A., (1949) *The world as I see it*, The philosophical library, New York, USA (Italian edition 1975, *Come io vedo il mondo*, Newton Compton, Roma, Italia).

ESPON, (2005): *Potentials for polycentric development in Europe. Project 1.1.1. Report*. Espon 2000-2006 Programme, ESPON, Lussemburgo, Lussemburgo. ([accessible online](#)).

EUROSTAT, (2012): *The Urban Audit — measuring the quality of life in European cities. Issue number 82/2008*. Eurostat, European Communities, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo, Lussemburgo. ([accessible online](#)).

Feldmann B. (2008): *The Urban Audit — measuring the quality of life in European cities*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, UE ([accessible online](#):).

Fitoussi J.P., Sen A.K, Stiglitz J.E., (2010): *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*. Etas, Milano, Italia.

- Flood J. (2001):** *The Global Urban Observatory Databases. Monitoring the implementation of the habitat agenda. Analysis of urban indicators.* United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya ([accessible online](#)).
- Fukuda Parr S.S., (2003):** *The Human development paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities.* Feminist Economics, Routledge, Taylor and Francis Group, Oxon, UK.
- Fukuda Parr S.S., Shiva Kumar A. K., (2003):** *Readings in Human Development: concepts, measures and policies for a development paradigm.* Oxford University Press, Oxford, UK.
- Giovannini E., Rondinella T., (2011):** *Italia, misurare il benessere equo e sostenibile: la produzione dell'Istat*, in: *Il benessere oltre il Pil, Definire e misurare la qualità sociale.* Rivista delle Politiche Sociali n.1/2011, Ediesse, Roma, Italia.
- Hall P., Hay D., (1980):** *Growth Centres in the European Urban System.* British Library Cataloguing in Publication Data, London, UK.
- Hanifan L.J., (1916):** *The Rural School Community Center.* Annals of the American Academy of Political and Social Science 67: 130-138, American Academy of Political and Social Science, University of Pennsylvania, Philadelphia, PA, USA.
- Haughton & Khandker (2009):** *Handbook on Poverty and Inequality.* The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank Washington DC, USA.
- HDCA, (2012):** *Briefing concepts- Capability and Functionigs: Definition & Justification.* Human Development and Capability Association ([accessible online](#)).
- Istat (2012):** *Rapporto annuale 2012. La situazione del Paese.* IstatPres, Roma, Italia.
- Johnston J., (2001):** *Econometrica*, Edizione 5, Franco Angeli, Milano, Italia.
- Kuznets S., (1941):** *National income and its composition, 1919-1938.* Edizione 40, Parte 1, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, USA.
- Lad M.(2011):** *The English Indices of Deprivation 2010. Neighbourhoods Statistical Release.* Department for Communities and Local Government, London, UK ([accessible online](#)).
- Legambiente (2011):** *Ecosistema Urbano. XVIII Rapporto sulla qualità ambientale dei comuni capoluogo di provincia.* Legambiente, Roma, Italia. ([accessible online](#)).
- Leone N. G., Piraino A., (1996):** *Le aree metropolitane siciliane. Verso quale governo.* INCIPIT, Palermo, Italia.
- Liverpool City Council, (2009):** *Liverpool Local Development Scheme 2009.* Liverpool City Council, Liverpool, UK ([accessible online](#)).
- Liverpool City Council, (2010, 2011):** *Annual Monitoring Report. Liverpool.* Liverpool City Council, Liverpool, UK ([accessible online](#)).
- Liverpool City Council, (2011):** *The Index of Multiple Deprivation 2010. A Liverpool analysis.* Liverpool City Council, Liverpool, UK ([accessible online](#)).
- Manchester Partnership (2011):** *Manchester's State of the Wards Report 2010/2011.* Manchester City Council, Manchester, UK. ([accessible online](#)).
- Manchester Partnership (2011):** *The State of the City Report – Communities of Interest 2011/2012.* Manchester City Council, Manchester, UK. ([accessible online](#)).

- Manninen A., Pumain D., Lehtonen R., Trutzel K., Croi W., (2004):** *Urban Audit Methodological Handbook*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, UE. ([accessible online](#))
- Mazzeo G., (2009):** *Dall'area metropolitana allo sprawl urbano: la disarticolazione del territorio*. TeMALab, Trimestale del Laboratorio Territorio, Mobilità e Ambiente. Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli, Italia.
- McLennan D., Barnes H., Noble M., Davies J., Garratt E., Dibben C., (2010):** *The English Indices of Deprivation 2010*. Department for Communities and Local Government, London, UK. ([accessible online](#)).
- McLennan D., Noble M., (2011):** *Indices of Multiple Deprivation 2010. Analysis for Manchester (v1.2)*. Corporate Research and Intelligence Chief Executive's Department, Manchester City Council, Manchester, UK. ([accessible online](#)).
- Nussbaum M., Sen A.K., (1993):** *The Quality of Life*. Wider Studies in Development Economics, Clarendon Press, Oxford, UK.
- OECD, (2011):** *How's Life: Measuring Well-Being*. OECD Better Life Initiative, OECD Publishing ([accessible online](#)).
- OECD (2012):** *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*. OECD Publishing ([accessible online](#)).
- Office of Management and Budget (2000):** *Standards for Defining Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas*. Federal Register / Vol. 65, No. 249 / December 27, 2000 / Notices ([accessible online](#)).
- Pecchi L., (2002):** *John Rawls (1921-2002), teorico della giustizia sociale*. Rivista di Politica Economica, Roma, Italia. ([accessible online](#)).
- Petty W., (1690):** *Aritmetica Politica*. Edizione italiana: Liguori, Napoli, Italia.
- Pieraccini L., (2007):** *Fondamenti di inferenza statistica*, Giappichelli, Torino, Italia.
- Pinto F., (2012):** *Diritto degli enti locali*. Edizione III, Giappichelli, Torino, Italia.
- Putnam R.D. (1993):** *La tradizione civica delle regioni italiane*. Mondadori, Milano, Italia.
- Ruta D., Camfield L., Donaldson C., (2007):** *Sen and the art of quality of life maintenance: towards a general theory of quality of life and its causation*. Journal of Human Development and Capabilities, Human Development and Capability Association, USA. ([accessible online](#)).
- Samman E., (2007):** *The Missing Dimensions of Poverty Data*. Oxford Development Studies vol. 35, no. 4, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Sen A.K., (1980):** *Equality of what?* in Sen A.K., (1982): *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford, Basil Blackwell, UK.
- Sen A.K., (1982):** *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford, Basil Blackwell, UK.
- Sen A.K., (1987):** *The Standard of Living*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Sen A.K., (1992):** *Inequality Re-examined*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Sen A. K., (1999):** *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford, UK.

Smith A., (1776): *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations*. University of Oxford, Oxford, UK.

Sterpa A., (2012): *L'ordinamento di Roma capitale*. pp. 217 - 244. in Ruotolo M., Serges G., (2012): *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*. Giappichelli, Torino, Italia.

Tortorella W., Andreani V. (2009): *Rapporto Città Mobili*. Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, Roma, Italia ([accessible online](#)).

UE (2003): *Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council, 26 May 2003, on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS)*. Official Journal of the European Union, L 154/1, 21.6.2003.

UNDP (1990): *Human Development Report*. Oxford University Press, Oxford, UK ([accessible online](#)).

UNEP (2002): *Environment for Development. Annual Report for 2002*. UNEP Publication, England, UK ([accessible online](#)).

UNHABITAT (2004): *Urban Indicators Guidelines Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals*. United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya ([accessible online](#)).

Vliegen M. (2007): *Urban audit reference guide. Data 2003-2004*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Luxembourg, UE. ([accessible online](#)).

Walker M., Unterhalter E., (2007): *Amartya Sen's Capability Approach and Social Justice in Education*, Palgrave, New York, USA.

WB, (2000/2001): *Attacking Poverty: Opportunity, Empowerment and Security*. World Development Report, The World Bank, Oxford University Press, Oxford, UK ([accessible online](#)).

WCED, (1987): *Our common future*. Oxford University Press, Oxford, UK ([accessible online](#)).