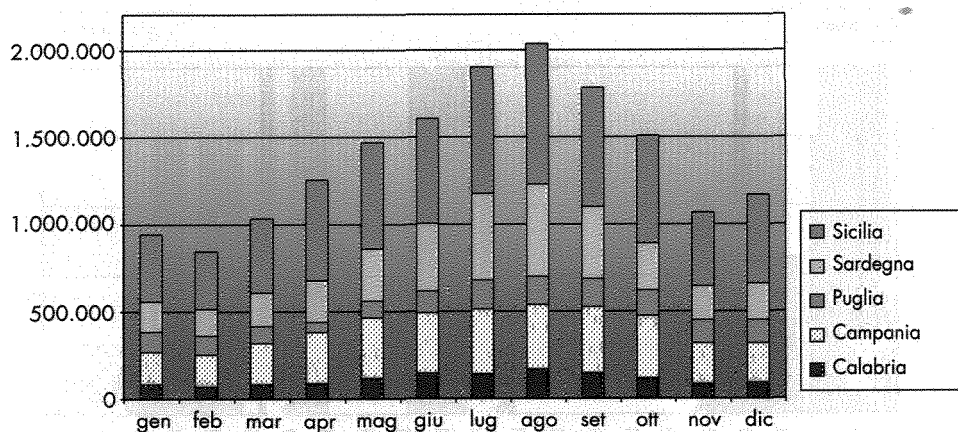


le e regionale; la forte stagionalità; la progressiva apertura verso i mercati esteri. Nel realizzare gli interventi infrastrutturali del Mezzogiorno va prestata grande attenzione dunque a soddisfare tre esigenze:

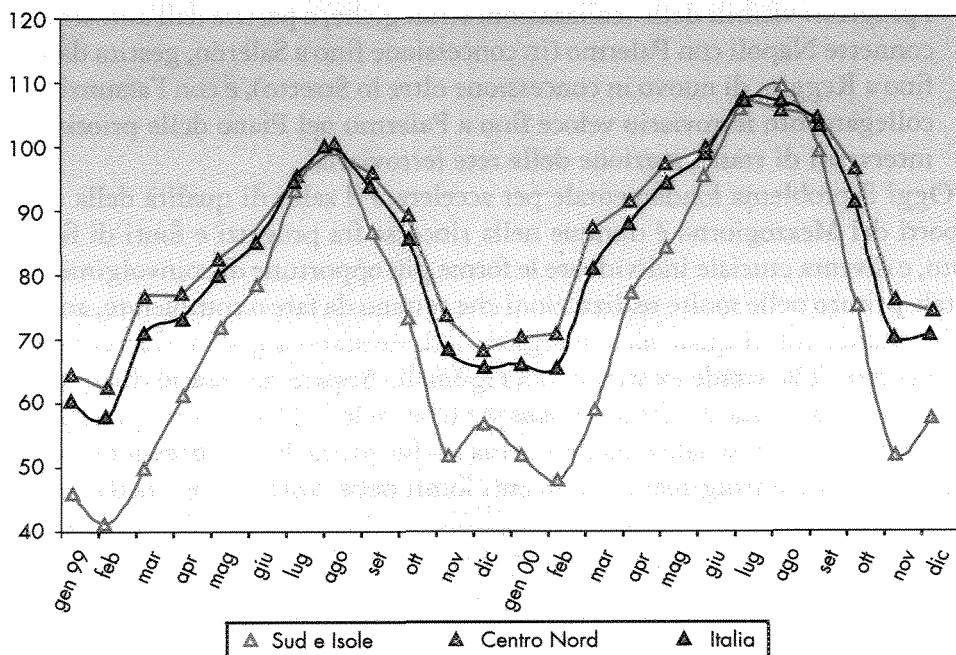
- quella locale-regionale, ossia delle reti minori stradali e ferroviarie dove si svolgono gli scambi economici fondamentali del sistema produttivo regionale;
- quella stagionale, ossia delle reti che subiscono in estate un forte sovraccarico verso le mete turistiche, e che devono essere dimensionate in maniera tale da non perdere i vantaggi di questa attività;

**Figura II.10 - STAGIONALITÀ DEL TRAFFICO AEREO NEL 2000**



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat - Enac, anno 2000.

**Figura II.11 - STAGIONALITÀ DEL TRAFFICO AEREO 1999-2000**

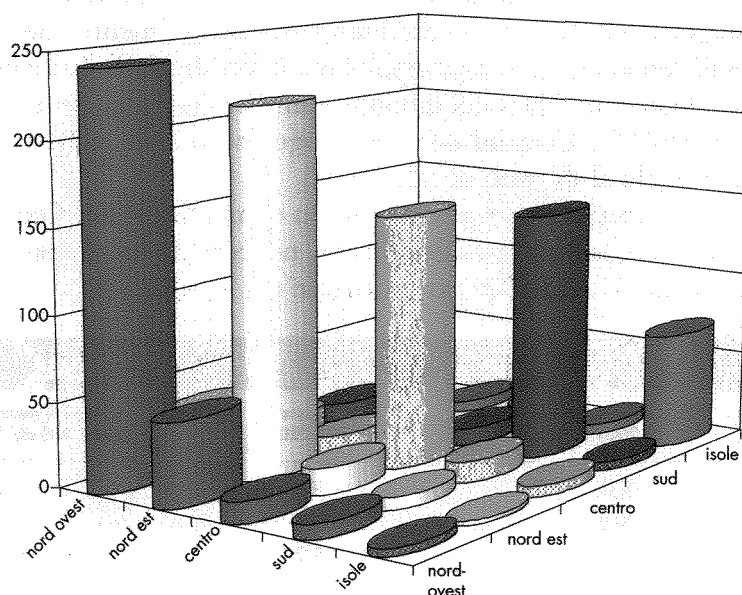


Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat - Enac, Annuario statistico 1999-2000.

- quella degli scambi di import export, oggi crescenti, e che richiedono accesso veloce ai punti di partenza per le mete più lontane (*hub* portuali e aeroportuali, linee veloci verso i valichi).

Le figure II.10 e II.11 mostrano quanto forte sia oggi il differenziale fra bassa e alta stagione nel trasporto aereo; la figura II.12 mostra quale sia l'entità del traffico merci locale sul totale delle merci che si muovono su strada.

**Figura II.12 – SCAMBI DI MERCI INTERNI E FRA MACROREGIONI NEL 2000 (Tonn.)**



Fonte: ISTAT, 2001.

In sintesi, si può affermare che il Mezzogiorno ha intrapreso la strada che da anni cercava, e oggi sta progettando, sta appaltando e forse per la prima volta ha più progetti che finanziamenti; tuttavia si tratta di una fase di sforzo realizzativo, di cantieri aperti e da aprire e non sono ancora visibili effetti se non di spesa: è indispensabile che il processo avviato non si interrompa o rallenti e che dunque sia rinforzato il monitoraggio continuo dello stato di avanzamento delle infrastrutture da realizzare.

Piena attuazione  
al monitoraggio  
dello stato  
di avanzamento  
delle opere

## II.2.2 Servizi per le aggregazioni urbane

### II.2.2.1. Lo stato delle città del Mezzogiorno

Gli orientamenti recenti nelle politiche di sviluppo rafforzano il ruolo delle aree urbane non soltanto come motori di crescita e bacini di innovazione ma anche come frontiera per le sfide dell'inclusione sociale. Tale tendenza trova conferma nel Terzo Rapporto sulle Politiche di Coesione e nelle proposte dalla Commissione Europea per i nuovi Regolamenti dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013, che attribuiscono alle città e alle politiche urbane una rinnovata centralità strategica e operativa.

Vitalità dei Comuni  
capoluogo del Sud

La lettura dei fenomeni del sottoinsieme territoriale delle città non riserva particolari sorprese rispetto al comportamento degli indicatori regionali nelle diverse aree del Paese: l'analisi comparativa del benessere e dello sviluppo economico (come i livelli di reddito, occupazione, attività nel mercato del lavoro, PIL territoriale, etc.) nelle 103 città capoluogo riflette, e in alcuni casi accentua, le differenze che caratterizzano il confronto tra le Regioni e/o tra gli aggregati macro-regionali del Sud e del Centro-Nord. Ciò nonostante, molti dei 36 Comuni capoluogo del Sud (in prevalenza, come vedremo, i centri medi) mostrano significativi segnali di vitalità e dinamismo, e anche nelle realtà più in difficoltà (le città maggiori) sono riconoscibili importanti punti di forza e fenomeni di sviluppo in settori e servizi di eccellenza. Si considera separatamente l'universo di riferimento che raggruppa soltanto i Comuni capoluogo. Pur assicurando maggiore disponibilità e uniformità dei dati, tale universo non rispecchia in modo completo la realtà delle reti urbane in Italia: sono infatti 55 i Comuni non capoluogo con più di 50.000 abitanti, a fronte di 20 capoluoghi al di sotto di tale soglia.

Un primo dato complessivo riguarda il peso demografico dei Comuni capoluogo sul totale della popolazione nazionale che, nel periodo intercensuario 1991-2001, è diminuito dal 31,4 al 29,6 per cento (cfr. tav. II.6).

**Tavola II.6 - POPOLAZIONE NEI COMUNI CAPOLUOGO**

|             | % Pop. città su tot. pop.<br>2001 | Variazione %<br>1991-2001 | Saldo migratorio comunale<br>per 1.000 ab. (anno 2003) |
|-------------|-----------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------|
| Mezzogiorno | 9,0                               | -3,5                      | 0,6                                                    |
| Centro Nord | 20,6                              | -5,9                      | 11,3                                                   |
| Italia      | 29,6                              | -5,2                      | 8,1                                                    |

Fonte: ISTAT (1993, 2001, 2003).

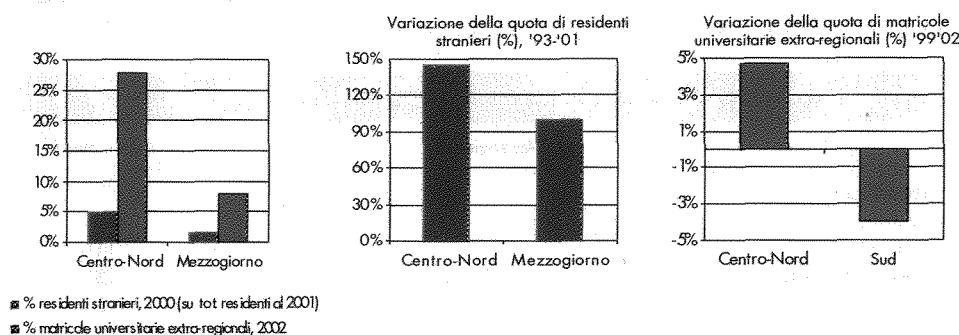
La diminuzione intervenuta nel decennio di riferimento e che accomuna in tutto il paese città di ogni classe dimensionale, è riconducibile a spinte di suburbanizzazione visibili in Italia, così come nella maggioranza dei paesi dell'OCSE. Le misurazioni del saldo migratorio tra i Comuni e le Province corrispondenti (il saldo intra-provinciale), negativo per tutte le città capoluogo, conferma la perdita di attrattività delle aree centrali delle nostre città in favore di aree peri-urbane verificatesi negli anni '90.

Tuttavia, segnali più recenti indicano l'inizio di una significativa inversione di tendenza. In particolare, il saldo migratorio complessivo delle città per l'anno 2003 (cfr. tav. II.6) è nell'insieme positivo, con un dato molto sostenuto nel Centro-Nord non solo nelle città intermedie (dove la crescita è maggiore) ma anche nelle città di respiro metropolitano, che appaiono dunque in condizione di superare i problemi che spesso penalizzano le grandi aree urbane (come congestione e alto costo della vita). Nel Mezzogiorno la situazione appare invece differenziata: mentre la popolazione è in aumento nelle città intermedie, i maggiori centri urbani continuano a perdere residenti per gli effetti delle spinte centrifughe generate dalle esternalità negative economiche e sociali.

Al di là delle tendenze demografiche complessive, l'osservazione dei movimenti di specifiche tipologie di individui fornisce un'interessante prospettiva sull'attrattività urbana. La figura II.13 presenta i dati relativi ai *residenti stranieri* in tutti i Comuni

capoluogo e agli *studenti universitari* che si spostano dalla propria Regione per la propria formazione, ovvero categorie di persone che, animate da particolari preferenze, realizzano le proprie scelte di localizzazione valutando la disponibilità complessiva di elementi qualificanti delle città (ad esempio: qualità del mercato del lavoro locale, disponibilità e qualità dell'offerta formativa e dei servizi di accoglienza, etc.).

**Figura II.13 – FLUSSI DEMOGRAFICI DI RESIDENTI STRANIERI E STUDENTI UNIVERSITARI EXTRA-REGIONALI**



Fonti: Istat (censimenti 1991, 2001; altri dati 1993 e 2000) e MIUR (2004).

Per entrambi i gruppi, i capoluoghi del Centro-Nord dimostrano maggiore e crescente capacità attrattiva. Infatti, nelle città meridionali, pur raddoppiando la quota di residenti stranieri sul totale della popolazione, tale incremento è ridotto rispetto al Centro-Nord (dove l'aumento è stato del 145 per cento). Un dato che fa riflettere è il verificarsi di un calo, tra il 1999 e il 2002, nel numero delle matricole universitarie di provenienza extra-regionale nei 25 atenei presenti in 19 capoluoghi del Mezzogiorno.

La recente pubblicazione del rapporto su *Le città italiane in movimento* (Rur/Censis, 2004) disegna un'interessante affresco delle dinamiche in atto nelle città. Attraverso i risultati di una *cluster analysis* che incrocia 87 indicatori<sup>20</sup>, i Comuni capoluogo sono collocati in sei diverse classi costruite secondo la posizione delle città rispetto a due fattori determinanti: (a) lo sviluppo e il benessere (misurato prevalentemente da variabili di stock su occupazione, reddito, sistema di welfare, servizi culturali, risorse umane qualificate, etc.); (b) il dinamismo (misurato prevalentemente da variazioni intertemporali di composizione demografica, struttura economico-industriale, offerta socioculturale, etc.).

La lettura combinata della tavola II.7 (che aggrega i gruppi di città e distribuisce le osservazioni per macroregione) e del relativo grafico (che proietta i sei gruppi<sup>21</sup> lungo assi che corrispondono ai fattori dello sviluppo e del dinamismo)

Anche se quelli del Centro-Nord mostrano una più elevata capacità di attrazione per gli individui ...

<sup>20</sup> Gli indicatori (49 variabili attive e 38 esplicative) considerano: demografia e struttura demografica (14), attività economiche e specializzazione produttiva (32), livello di occupazione e ricchezza prodotta (14); cultura svago e tempo libero (10), dotazione di servizi e strutture commerciali (13); qualità urbana (3).

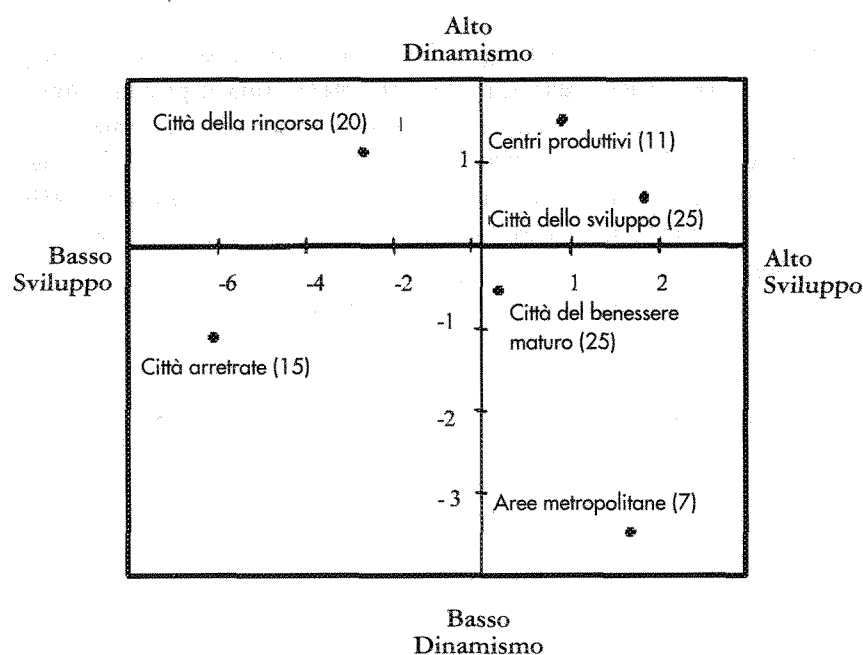
<sup>21</sup> I gruppi sono le: (a) *città metropolitane*: metropoli direzionali caratterizzate da potere economico, trasformazioni produttive e dinamiche sociali complesse; (b) *città dello sviluppo*: città di rango demografico medio caratterizzate da alti livelli di sviluppo economico ed un'elevata qualità della vita e di benessere; (c) *centri produttivi*: caratterizzati da processi socio-economici dinamici, legati alla cultura industriale e al manifatturiero, e dal più elevato tasso di attività della popolazione; (d) *città del benessere maturo*: dall'economia solida ma statica caratterizzate soprattutto dalla tendenza all'invecchiamento della popolazione; (e) *città della rincorsa*: avanzate città intermedie del Mezzogiorno con una realtà socio-produttiva più avanzata e dinamica, ma che scontano difficoltà strutturali di fondo; (f) *città arretrate*: i grandi centri urbani assieme e alcuni centri periferici del Mezzogiorno che, sebbene più vivaci rispetto al passato, rimangono su posizione arretrate, condizionate dall'alto tasso di disoccupazione e difficili condizioni sociali.

... e le imprese

presenta un'efficace rappresentazione sintetica delle difficoltà incontrate dalle aree urbane del Sud nell'imporsi come motori di crescita economica e nel proporsi come luoghi di sviluppo e benessere sociale. L'analisi rileva le differenze che caratterizzano le dinamiche nelle grandi aree urbane in diverse zone del Paese. Infatti, mentre le sette aree a vocazione metropolitana del Centro-Nord raccolgono oggi importanti risultati in termini economici e demografici, le rigidità del sistema economico-produttivo e il minore sviluppo nei servizi frenano il rinnovamento e la crescita in quasi tutte le grandi città del Sud che, in controtendenza rispetto a tutti gli altri Comuni capoluogo, continuano a perdere popolazione anche nell'anno 2003.

**Tavola II.7 - UNO STUDIO SU DINAMISMO E SVILUPPO NELLE CITTÀ**

| Categorie                                 | Mezzogiorno | Centro-Nord |
|-------------------------------------------|-------------|-------------|
| Città metropolitane <sup>(1)</sup>        |             | 7           |
| Città dello sviluppo <sup>(2)</sup>       |             | 25          |
| Centri produttivi <sup>(3)</sup>          |             | 11          |
| Città del benessere maturo <sup>(4)</sup> | 3           | 22          |
| Città della rincorsa <sup>(5)</sup>       | 18          | 2           |
| Città arretrate <sup>(6)</sup>            | 15          |             |



Nota: (1) Bologna, Firenze, Milano, Roma, Torino, Venezia, Verona; (2) Ancona, Aosta, Belluno, Bergamo, Biella, Bolzano, Brescia, Como, Cuneo, Lecco, Macerata, Mantova, Padova, Parma, Pavia, Pisa, Pordenone, Siena, Sondrio, Trento, Treviso, Udine, Varese, Verbania, Vicenza; (3) Arezzo, Ascoli Piceno, Forlì, Latina, Modena, Novara, Pesaro, Piacenza, Prato, Reggio Emilia, Rimini; (4) Alessandria, Asti, Campobasso, Cremona, Ferrara, Genova, Gorizia, Grosseto, Imperia, La Spezia, Lecce, Livorno, Lodi, Lucca, Massa, Perugia, Pescara, Pistoia, Ravenna, Rovigo, Savona, Terni, Trieste, Vercelli, Viterbo; (5) Avellino, Bari, Benevento, Cagliari, Caserta, Catanzaro, Chieti, Cosenza, Frosinone, Isernia, L'Aquila, Matera, Nuoro, Oristano, Potenza, Ragusa, Rieti, Salerno, Sassari, Vibo Valentia; (6) Agrigento, Brindisi, Caltanissetta, Catania, Crotone, Enna, Foggia, Messina, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Siracusa, Taranto, Teramo, Trapani.

Fonte: Rur/Censis (2004).

Per le città del Mezzogiorno, è importante dunque identificare gli elementi che ne frenano la crescita, ma anche evidenziare fattori di ripresa e vitalità.

Come premesso, l'analisi su base comunale di variabili quali reddito, prodotto e occupazione riproduce invariabilmente le marcate divergenze tra i macro-ag-

gregati regionali. Allo stesso modo, altri indicatori specifici per rilevare lo stato dell'economia e dei servizi nelle aree urbane aiutano a comprendere il divario esistente. Ad esempio, nelle città del Sud:

- è inferiore il numero delle imprese attive sulla popolazione;
- è meno dinamico il mercato immobiliare, misurato dal numero di compravendite ogni 1.000 abitazioni nel 2003 (un indice che varia da un massimo di 92,6 a Grosseto al minimo di 2,8 a Agrigento, con Lecce come prima città del Mezzogiorno in 46esima posizione);
- il settore bancario - con molti meno sportelli per 100 mila abitanti - raccoglie e, soprattutto, impiega molto meno localmente.

L'efficienza finanziaria e il dinamismo istituzionale rappresentano un'ulteriore prospettiva per interpretare le tematiche di sviluppo locale. A tal fine, si possono prendere in considerazione tre indicatori: il grado di autonomia della fiscalità locale, il grado di sviluppo informatico dei servizi comunali, e la capacità di dotarsi di nuovi strumenti strategici per lo sviluppo integrato della città. Ancorché puntuali e eterogenei, rappresentano delle *proxy* utili a definire lo stato dei fondamenti economico-finanziari di un Comune in buona salute nonché lo slancio innovativo delle amministrazioni locali.

La tavola II.8 mostra che le amministrazioni delle città del Mezzogiorno scontano un maggiore grado di dipendenza da trasferimenti, fattore che, tra l'altro, limita la possibilità di pianificare in autonomia la spesa per infrastrutture e servizi e dunque lo sviluppo dell'area urbana. Inoltre, secondo gli indici compositi costruiti dal Censis, i Comuni del Sud mostrano livelli sensibilmente e (osservando la distribuzione comunale di tali indici) uniformemente più bassi nella capacità di promuovere l'ampliamento, la qualità e la fruibilità dei servizi locali forniti con Internet e altre tecnologie digitali (ad esempio, cambi di residenza, servizi scolastici, pagamento tributi, etc.). Sul piano della innovazione istituzionale, la decisione di un'amministrazione comunale di intraprendere un percorso di pianificazione strategica – impegnativa per le sue complessità tecniche e, soprattutto, politico-istituzionali - rappresenta certamente un indice di vitalità e spirito di iniziativa del governo locale. Tuttavia, a partire dal piano approvato a Torino nell'an-

**Tavola II.8 - LA GOVERNANCE DEI COMUNI CAPOLUOGO**

|                                                                    | Mezzogiorno | Centro-Nord | Italia |
|--------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|--------|
| (1) Autonomia finanziaria 2001 (%)                                 | 48,7        | 63,4        | 58,3   |
| (2) Indice sintetico "città digitali"                              | 39          | 54          | 49     |
| - Indice qualità servizi digitali                                  | 31          | 49          | 43     |
| - Indice usabilità e accessibilità                                 | 36          | 46          | 43     |
| (3) Numero piani strategici approvati o in preparazione al 06/2004 | 1           | 15          | 16     |

(1) Indice pari a: [entrate tributarie + entrate extratributarie]/[entrate tributarie + entrate extratributarie + trasferimenti]. Fonte: elaborazione DPS su dati Ancitel (2004); (2) Indici composti con intervalli di valori max.-min. pari a: Indice sintetico 80 (Torino) - 22 (Brindisi); Qualità servizi 72 (Torino) - 7 (Vibo V.); Usabilità e accessibilità: 80 (Modena) - 6 (Brindisi). Fonti: Censis, DFP, Istat in *Rapporto sulle Città Digitali*, Censis (2004); (3) Fonte: elaborazione DPS su dati comunali (2004).

no 2000 (il primo in Italia), tale strumento di pianificazione multi-settoriale e partecipativo di visione e pianificazione dello sviluppo delle città e del suo intorno si è da allora diffuso essenzialmente nel Centro-Nord, anche se è da segnalare il recente e significativo interesse di diversi Comuni del Mezzogiorno.

Segnali positivi di  
trasformazione delle  
città intermedie del  
Sud nella Knowledge  
economy ...

A dispetto delle difficoltà strutturali e della relativa staticità istituzionale delle città del Mezzogiorno rispetto ad altre aree del Paese, il sistema urbano meridionale mostra importanti segnali di trasformazione. Tra questi, ad esempio, va evidenziata la densità dei quattro settori d'impresa che compongono la *knowledge economy* (informatica, R&S, telecomunicazioni e audiovisivo) che, nei capoluoghi del Mezzogiorno, hanno 2,3 unità produttive ogni 1.000 abitanti, valore di poco inferiore alla media nazionale (2,5) e del Centro-Nord (2,6). Indicazioni positive giungono anche dalle maggiori aree metropolitane (Napoli, Palermo, Catania, etc.) che - pur pagando le difficoltà proprie di città congestionate, con elevata disoccupazione e gravi problemi sociali - riescono a imporsi con crescente successo nel panorama nazionale e internazionale come poli di cultura e turismo e, in alcuni rilevanti casi, nei settori della tecnologia avanzata e della ricerca scientifica.

In tale contesto, i segnali più incoraggianti giungono dal tessuto di città intermedie (le 18 città della *rincorsa* nello studio del Censis), realtà dove amministrazioni, imprese e società civile superano difficoltà storiche e deficit infrastrutturali facendo mostra di dinamismo istituzionale, economico e sociale. Da Cosenza a Matera, da Caserta a Cagliari, la selezione di dati riportati nella tavola II.9 evidenzia che questa metà delle città capoluogo del Mezzogiorno converge verso (e talvol-

**Tavola II.9 - LA RINCORSA DELLE CITTÀ INTERMEDIE**

|                                                                                          | Città della<br>rincorsa del<br>Mezzogiorno* | Centro-Nord | Italia |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-------------|--------|
| Saldi movimento anagrafico 2003 per 1.000 ab.                                            | 6,0                                         | 0,7         | 8,1    |
| Variazione intercensuaria. Attività di intermediaz.<br>monetaria e creditizia, 1991-2001 | 21,2                                        | 17,4        | 19,6   |
| Variazione intercensuaria. Addetti Unità locali totali,<br>1991-2001                     | 8,1                                         | 5,6         | 6,5    |
| Professionisti per 1000 abitanti, 2001                                                   | 12,7                                        | 9,7         | 12,0   |
| Centri culturali per 100.000 abitanti, 2001                                              | 12,4                                        | 8,5         | 12,1   |
| Variazione intercensuaria. Centri culturali 1991-2001                                    | 7,4                                         | 5,8         | 4,2    |
| Attività di volontariato nelle istituzioni non profit<br>per 1.000 abitanti, 2001        | 49                                          | 32,1        | 48,7   |
| Indice di dotazione dei posti letti istituti di cura, 2002                               | 13,6                                        | 10,1        | 10,1   |
| Numero di nuovi studenti immatricolati<br>su 1.000 abitanti (A.A. 2002)                  | 29,4                                        | 22,7        | 19,4   |
| Centri di svago, ricreativi e sportivi<br>per 100.000 abitanti, 2001                     | 152,2                                       | 114,7       | 146,1  |
| Variazione intercensuaria ristoranti e bar, 1991-2001                                    | 27,7                                        | 21,7        | 21,9   |
| Indicatore di densità media delle linee<br>di trasporto urbano anno 2001                 | 255                                         | 234         | 237    |

\* Città intermedie del Sud caratterizzate da realtà sociali dinamiche e da una buona crescita economico-produttiva.

Fonte: Elaborazione DPS su fonti varie, in particolare Rur/Censis (2004).

ta supera) gli standard nazionali per importanti indici di sviluppo socio-economico. Gli aspetti favorevoli riguardano la maggiore offerta culturale e ricreativa ma anche la crescita nei servizi pubblici, privati e no-profit per la salute e l'inclusione sociale. I centri intermedi dimostrano peraltro un sistema produttivo che, secondo indicatori rilevanti (le unità locali per attività di intermediazione finanziaria, il numero di addetti totali nelle unità locali, il numero delle imprese attive per 1000 abitanti, il numero di operatori nella *knowledge economy*) risulta decisamente più vitale rispetto a quanto si osserva nelle maggiori aree urbane, con effetti trainanti per l'allineamento dei valori complessivi dei capoluoghi del Mezzogiorno con la media nazionale. La crescita complessiva dei residenti nell'anno 2003 in questi centri urbani di medie dimensioni è forse l'indice che sintetizza in modo esplicito e efficace il carattere positivo e dinamico dei fenomeni in corso.

... nell'offerta  
culturale, di servizi  
per la salute e  
l'inclusione sociale

Senza nascondersi le gravi difficoltà (e, in alcuni casi, la stagnazione) che vivono le città del Mezzogiorno, è dunque imprescindibile alimentarne i segni di dinamismo con politiche che sostengano l'innovazione strategica, il rilancio delle funzioni economiche urbane e l'accelerazione dei processi di riequilibrio e inclusione sociale, valorizzando gli importanti sforzi già in atto. Il DPS, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, persegue tali obiettivi attraverso la progressiva integrazione dei programmi comunitari (dove, anticipando gli orientamenti dell'UE per la futura programmazione, ha inserito un asse di finanziamento prioritario per le città già nel QCS 2000-2006) con le politiche e gli strumenti nazionali sostenuti dal FAS. L'istituzione di una riserva finanziaria di 207 milioni di euro per le città del Mezzogiorno nella delibera CIPE 20/2004 contribuisce ad avanzare in tale direzione, introducendo novità non soltanto nel merito dei programmi di sviluppo urbano, con l'obiettivo di aumentarne l'impatto strategico, ma anche nel metodo, coinvolgendo i Comuni in un ruolo di primo piano nella definizione dei criteri di selezione degli interventi, in collaborazione con le Regioni e con il partenariato socio-economico.

#### **II.2.2.2 Il servizio idrico integrato**

Tra lo scorcio del 2003 e la prima metà del 2004 è proseguito il processo di riassetto istituzionale del settore idrico in Italia.

Tuttavia, a dieci anni dal varo della riforma del settore, attuato con la legge 5 gennaio 1994, n. 36, nota come "Legge Galli", ai progressi nel percorso di riordino, testimoniati dalla prosecuzione e, in taluni casi, dal completamento degli adempimenti istituzionali non hanno fatto riscontro segnali di trasformazione di mercato di paragonabile vigore. In questo quadro il Mezzogiorno lascia trasparire una situazione in chiaroscuro.

Completati gli  
adempimenti  
istituzionali, di  
programmazione e  
governance al Sud

Le informazioni rese disponibili nella *Relazione annuale* presentata in Parlamento lo scorso luglio dal Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche – l'organismo di regolazione e controllo del settore – e la diffusione di un'analisi sui Piani d'ambito<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Disponibile, come la Relazione annuale, al sito Web: [http://www.minambiente.it/Sito/cvri/docs/IIrapporto\\_piani\\_ambito\\_marzo2004.pdf](http://www.minambiente.it/Sito/cvri/docs/IIrapporto_piani_ambito_marzo2004.pdf).