

LUISS



Dipartimento: *Scienze Politiche*

Cattedra: *Economia Pubblica*

Corso di laurea magistrale in *Governo e Politiche – Pubbliche Pubbliche*

“Sviluppo territoriale e urbano: la ricerca di un modello
policentrico per fronteggiare gli eventi avversi”

RELATORE

Prof.ssa Fiorella Kostoris

CANDIDATO

Luca Tagliavento

Matr. 639882

CORRELATORE

Prof. Alberto Iozzi

ANNO ACCADEMICO 2019-2020

*Dum differtur,
vita transcurrit*

Sviluppo territoriale e urbano: la ricerca di un modello policentrico per fronteggiare gli eventi avversi

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| INTRODUZIONE | 4 |
| CAPITOLO 1. SHOCK ECONOMICI E TERRITORIO: UNA INTERPRETAZIONE TRASVERSALE | 7 |
| 1.1. GLI EVENTI AVVERSI COME ELEMENTO INELIMINABILE DEI FATTI UMANI | 7 |
| 1.1.1. <i>Rassegna teorica</i> | 7 |
| 1.1.2. <i>Meccanismi di aggiustamento e politiche pubbliche</i> | 12 |
| 1.2. QUALIFICARE IL TERRITORIO | 17 |
| 1.2.1. <i>L'interazione reciproca tra demografia e urbanizzazione</i> | 19 |
| 1.2.2. <i>I fattori interagenti sui processi territoriali</i> | 23 |
| 1.2.3. <i>La variabilità delle traiettorie di sviluppo</i> | 29 |
| 1.3. RESILIENZA ECONOMICA REGIONALE | 31 |
| CAPITOLO 2. ANALISI EMPIRICA DEGLI EFFETTI TERRITORIALI DELLA CRISI DEL 2008 | 36 |
| 2.1. I FATTI DELLA GRANDE CRISI DEL 2008 | 37 |
| 2.1.1. <i>Breve storia della crisi internazionale</i> | 37 |
| 2.1.2. <i>Condizioni strutturali preesistenti</i> | 44 |
| 2.2. UNITÀ DI BASE DELLA RICERCA E INDICATORI CHIAVE..... | 46 |
| 2.2.1. <i>La ripartizione amministrativa italiana: le province quali soggetti di interesse per uno studio spaziale</i> . 47 | |
| 2.2.2. <i>I nodi della rete: i centri urbani</i> | 54 |
| 2.2.3. <i>Monocentrismo e policentrismo: una dicotomia che per decifrare il rapporto tra città e territorio</i> | 57 |
| 2.3. ANALISI EMPIRICA | 62 |
| 2.3.1. <i>Fonti e metodo</i> | 63 |
| 2.3.2. <i>Rilevazioni di interesse</i> | 69 |
| 2.3.3. <i>Limiti teorici e pratici della ricerca proposta</i> | 78 |
| CAPITOLO 3. ANALISI CRITICA DELLE RILEVAZIONI EMPIRICHE | 82 |
| 3.1. LE DETERMINANTI DI PERFORMANCE GEOGRAFICA NEI SISTEMI REGIONALI E TERRITORIALI | 83 |
| 3.1.1. <i>Geografia economica e produttiva: resistenza e recupero</i> | 85 |
| 3.1.2. <i>Il capitale territoriale</i> | 90 |
| 3.1.3. <i>Resilienza e vulnerabilità</i> | 94 |
| 3.2. CONSEGUENZE SOCIOECONOMICHE E I RIFLESSI SUL GOVERNO DEGLI ENTI TERRITORIALI | 97 |
| 3.2.1. <i>Le diseguaglianze nello spazio: convergenza e divergenza</i> | 97 |
| 3.2.2. <i>Disparità inter-provinciali: un campionamento</i> | 103 |
| 3.2.3. <i>Conseguenze politico-sociali nel governo del territorio</i> | 107 |
| 3.3. LE PROSPETTIVE DI INTERVENTO | 112 |
| 3.3.1. <i>L'opportunità di sviluppo fornita dalle second-tier cities</i> | 113 |
| 3.3.2. <i>Policentrismo e policentrismi: una questione aperta</i> | 119 |
| CONCLUSIONI | 125 |
| BIBLIOGRAFIA | 127 |
| APPENDICE | 148 |
| RIASSUNTO | 155 |

Introduzione

La condizione storica degli esseri umani è connotata da alcuni tratti ineliminabili. La tendenza alla socialità, la propensione all'affidarsi ad un domani migliore del presente, l'espansione vorace delle proprie attività e conoscenze. Queste sono solo alcune tra le più evidenti inclinazioni che ne orientano il comportamento. Sono costitutivamente primordiali, appartengono alla stessa natura umana e al suo rapporto con l'ambiente circostante. Questi ne influenzano il percorso sotto il profilo socioeconomico e politico-culturale. All'interno del composito panorama di tali fenomeni, si trovano quegli eventi che stravolgono il contesto in cui si dipanano le azioni, i fatti e gli accadimenti. Tali eventi hanno due possibili valenze, in base agli effetti che producono, ossia positivi o negativi. Nel primo caso, si intendono le circostanze solitamente indotte dall'uomo stesso e che operano una trasformazione nella stessa direzione di sviluppo preesistente. In questo senso, possono esserci nuove scoperte scientifiche, la promozione di innovazioni tecnologiche o il conseguimento di informazioni chiave sul funzionamento dei sistemi naturali. Dall'altro lato, vi sono eventi che possono avere inclinazione umana o naturale. Si va da guerre a catastrofi naturali, da crisi economiche a cataclismi di varia origine. Tra i possibili oggetti di studio, in questa sede ci si sofferma sugli eventi negativi che hanno conseguenze di ampio respiro e che non si esimono dal far sentire i loro effetti anche molto tempo dopo che sono avvenuti.

Gli eventi avversi costituiscono un elemento di grande preoccupazione per le strutture economiche e le istituzioni politiche poiché possono provocare gravi conseguenze sociali, incidendo sulla struttura produttiva, sul benessere dei cittadini e sulle prospettive di crescita per il futuro. Tuttavia, essi sono anche forieri di grandi trasformazioni sociali, ovvero portatori della carica positiva che Schumpeter ha definito "distruzione creatrice", una forza propulsiva che accorcia i tempi lunghi dell'innovazione. Una più recente specificazione di avvenimento negativo entrata nel linguaggio collettivo è quella di *Cigno Nero*¹, un evento imprevisto e per sua stessa natura imprevedibile, che provoca enormi danni all'ecosistema (inteso in senso ampio), mettendone in discussione fondamenta e aspettative. Il Cigno Nero si presenta in modo assolutamente inaspettato, è l'evento *outlier*, situato alla coda della distribuzione di probabilità gaussiana: non può essere fronteggiato sino al momento in cui si palesa. La manifestazione di tali eventi rari si sostanzia in profondi crocevia della storia, punti di svolta e di non ritorno, capaci di plasmare il futuro molto più di quanto le azioni e i fatti passati siano stati in grado di determinare sino a quel momento. L'importanza di indagare gli eventi avversi risiede nel cambio di paradigma, nell'ampiezza, nella profondità e nella pervasività degli effetti generati. Richiamando Thomas Khun, il paradigma è l'insieme delle «conquiste scientifiche universalmente

¹ Taleb, N. *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, 2d ed. New York: random House, 2010.

riconosciute, le quali, per un certo periodo di tempo, forniscono un modello di problemi e soluzioni accettabili a coloro che praticano un certo campo della ricerca»². La chiave di volta va rintracciata nel centro della frase, alle parole «per un certo periodo di tempo». Esse mettono in guardia dal pericolo di considerare immote e immutabili i precetti che governano la realtà. Al contrario, le leggi che paiono scolpite sulla pietra si dimostrano con certezza false nel corso della storia. La dimensione temporale è un fattore interveniente sulla probabilità di accadimento di un fatto che oggi è *raro*, domani sarà *certo*. Alla variabile *tempo* sarà coniugata quella di *spazio* geografico, morfologico e tutt'altro che isotropo. È piuttosto la pietra angolare da cui si diramano le sfaccettature del reale e dell'umano, sulla cui scorta si forgiavano ricchezza e povertà, uguaglianza e disuguaglianza, opportunità e fallimenti.

Per poter offrire un'interpretazione peculiare di questi fenomeni, si è adottata una prospettiva diacronica che tiene unito ad essi un secondo elemento decisivo per ogni fatto umano: il territorio. Con questa parola si identifica lo spazio fisico di carattere geografico che costituisce i luoghi entro cui si svolgono le circostanze di crisi o di sviluppo. Il territorio ha tante possibili declinazioni, in base agli innumerevoli (e forse infiniti) metodi attraverso i quali può essere classificato e suddiviso. La sua rilevanza risiede nell'offrire il contesto in cui si muovono e interagiscono gli attori dei processi socioeconomici. Si può considerare come lo sfondo, il panorama, l'ecosistema. Ma esso è tutt'altro che un soggetto passivo, di puro inquadramento. È, invece, determinante nell'influire sugli stessi processi, stabilendone i punti di partenza e orientandone la direzione. Il rapporto tra shock e territorio dà origine a interazioni peculiari che si presentano come crocevia della storia, ossia come eventi che cambiano il paradigma in essere anche dalle sue fondamenta. Sono questi eventi e i loro effetti sul territorio gli snodi più significativi sui quali orientare le riflessioni sulla realtà socioeconomica.

Calando questa intuizione di principio rispetto alla realtà fattuale, è possibile individuare il perimetro entro il quale si è scelto di porre l'attenzione in questo elaborato. La crisi economico-finanziaria del 2008 è stato un passaggio incisivo rispetto ai meccanismi di sviluppo in essere nei poco meno di venti anni che l'hanno preceduta. È stata realmente un punto di svolta sia per le ripercussioni politiche immediate e successive, sia perché si è inserita in una dinamica di rapida trasformazione dei sistemi economico-produttivi.

Le questioni problematiche affrontate nel presente lavoro hanno riguardato la complessa interazione sussistente tra lo shock finanziario del 2008 e lo spazio territoriale provinciale italiano. La riflessione su questo rapporto ha come obiettivo il ragionamento su quale sia la configurazione territoriale associata ad una migliore capacità di resistenza e recupero rispetto allo shock economico. Sebbene i

² Kuhn, T. S. (1962). La struttura delle rivoluzioni scientifiche. In *Book*.

fattori intervenienti siamo plurimi, si è adottato un punto visuale di tipo morfologico-spaziale grazie alla classificazione territoriale OCSE sulla ripartizione delle singole province, a seconda del loro contenuto urbano o rurale. I centri urbani sono indubabilmente dei motori primari dello sviluppo economico e vanno considerati i nodi su cui sono costruiti i reticolati regionali. Essi sono anche i fulcri rispetto ai quali si realizzano le strutture di interesse, ossia della configurazione policentrica dello spazio. È questo il concetto chiave a partire dal quale si snodano le dinamiche demografiche, economiche e politiche dello sviluppo territoriale. Il policentrismo rifiuta la gerarchia tra un grande centro urbano di potere e rappresenta un sistema più diffuso, con più centri, nel tentativo di equilibrare i rapporti di forza, rendendoli meno verticali. Il suo profilo è sia morfologico-demografico che funzionale, poiché tiene insieme la distribuzione della popolazione tra aree di diversa natura con alcuni aspetti legati all'interdipendenza dei settori produttivi e all'offerta di servizi. All'opposto si colloca il monocentrismo, caratterizzato da una più spiccata gerarchia, vista la larga dominanza di un centro urbano sugli altri attori regionali.

Questo *case study* offre l'occasione per riflettere sugli effetti in senso largo e trasversale che un evento avverso genera sul territorio, su quali siano i singoli fattori che determinano crescita e decrescita e quali le prospettive per la riduzione della grave disparità spaziale in essere. Gli interrogativi posti sotto scrutinio riguardano diverse dimensioni. Anzitutto, la questione legata alle crisi economico-sociali, considerati i "crocevia della storia", a seguito dei quali si verificano le modificazioni più profonde della realtà. Poi si trovano i temi più analitici dell'elaborato, con l'estrazione dei dati e l'elaborazione propria degli indicatori come Pil, Pil pro capite e flussi migratori interni tra province, lungo una serie storica che parte dall'inizio del Millennio e arriva al 2018. Operando un intreccio tra tipologie di classificazione dello spazio e attribuzione del carattere policentrico, si tenta di dimostrare la sua migliore performance rispetto all'evento recessivo. E, ancor di più, si osservano i pattern territoriali che emergono di per sé dalla congiuntura negativa, sottolineando la robustezza e fragilità da Nord a Sud.

Capitolo 1. Shock economici e territorio: una interpretazione trasversale

1.1. Gli eventi avversi come elemento ineliminabile dei fatti umani

L'esposizione dei concetti di shock e territorio si svilupperà lungo le direttrici teoriche ed empiriche offerte dalla letteratura, in modo da delineare il contesto entro cui si sono orientati gli studi su questi due argomenti, sia presi separatamente che in funzione congiunta.

In senso ampio, si adotta il framework dell'Unione Europea, come macro-modello istituzionale all'interno del quale si dispiegano le dinamiche descritte nel corso della prima parte dell'elaborato. Anche nelle parti successive, sarà utilizzata come area di riferimento per via di una certa omogeneità demografica, di disposizione degli insediamenti urbani e di fattori comuni determinanti per lo sviluppo economico. Non soltanto, ma è anche il contesto ineliminabile per poter approfondire gli ambiti geo-economici nei quali le crisi si originano, producono effetti e vengono governate. Al suo interno si diramano lo Stato italiano, istituzione centrale, le regioni, istituzioni territoriali, le province, istituzioni locali, e le città, istituzioni urbane, decisive per la vicinanza ai singoli cittadini. Queste dimensioni avranno poi la loro centralità per il caso studio che si propone di analizzare.

1.1.1. Rassegna teorica

In questa sede, si adotta una definizione più consolidata di evento avverso, quella di shock economico, ossia un evento capace di produrre effetti negativi alle variabili endogene al sistema³. Comunemente si utilizza questo concetto poiché quello di Cigno Nero non è perfettamente sovrapponibile per via della sua natura eminentemente statistica. La teoria economica si è occupata degli shock per classificarli, capirne le dinamiche di propagazione, predisporre modelli strutturali resistenti ad essi e prevedere strumenti di correzione. Generalmente, vengono classificati sulla base della variabile economica su cui insistono. Diverse sono le tipologie individuate dalla letteratura. Si possono distinguere, in primo luogo, shock di domanda e di offerta. Il primo si manifesta con una caduta dei consumi e, quindi, nel fattore di propensione alla spesa degli individui, che si riflette poi sulla riduzione delle vendite per le imprese, nella contrazione degli investimenti privati e delle esportazioni. Questa circostanza può essere indotta dall'improvviso aumento del prezzo di

³Treccani (2012), *Shock*, Dizionario di economia e finanza. Fonte: [http://www.treccani.it/enciclopedia/shock_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/#:~:text=shock%20Evento%20inaspettato%20e%20non,di%20variabile%20economica%20che%20colpisce.](http://www.treccani.it/enciclopedia/shock_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/#:~:text=shock%20Evento%20inaspettato%20e%20non,di%20variabile%20economica%20che%20colpisce.)

determinati beni, dal crollo della fiducia dei consumatori dovuta a eventi particolarmente significativi oppure in risposta a shock di offerta che abbiano inciso beni la cui domanda sia inelastica. Gli esempi più comuni di questa tipologia di beni si trovano quelli di prima necessità, come cibo ed energia. In questo senso, la riduzione del reddito disponibile a parità di acquisti, provoca un aumento del prezzo relativo di tutti gli altri beni, ritenuti non indispensabili, a cui si è disposti a rinunciare o a consumare in quantità inferiore. Dall'altro lato, gli shock di offerta si verificano con un'improvvisa difficoltà nella produzione di un particolare bene che si ripercuote sulla quantità disponibile sul mercato, provocando una crisi dell'industria o settore di riferimento, con effetti sui consumi, nel primo caso o sull'erogazione di taluni servizi essenziali, nel secondo. Ne è un esempio la crisi energetica del 1974, dovuta ad un ampio e improvviso aumento del prezzo del petrolio che pose in gravissima difficoltà le economie più avanzate, soprattutto dei paesi occidentali, costringendo i governi al razionamento nell'uso dei prodotti derivati dal greggio.

Vi sono poi gli shock di tipo tecnologico che, in certa misura, possono essere ricondotti a quelli di offerta, i quali si contraddistinguono per l'incidenza profonda e pervasiva nella filiera produttiva o nel mercato di un elemento innovativo, siano essi una scoperta scientifica, un nuovo prodotto o una nuova tecnica di produzione. Il loro impatto è misurabile, rispettivamente, con l'introduzione di un nuovo e inesplorato mercato, sulla base delle nuove possibilità e desideri dei consumatori e con la riduzione dei costi (in termini finanziari e temporali) per la produzione di un bene o servizio già in commercio e il conseguente aumento della produttività. Questa tipologia riveste significativa importanza per via di due fattori concomitanti: la rapidità crescente dei mutamenti avvenuti negli ultimi centocinquanta anni grazie all'esplosione della tecnica, alla riduzione delle distanze geografiche e alla successiva pervasività delle tecnologie digitali, di internet e dell'intelligenza artificiale. Su questo terreno sono grandi le incognite per il mondo del lavoro, in virtù della compresenza di rischi e opportunità in molteplici aree.

La "Quarta Rivoluzione Industriale" (Schwab, 2016) coinvolge pressoché tutti i settori produttivi, modificando la natura stessa del lavoro tradizionalmente inteso. Velocità, profondità e ampiezza sono i tre connotati più evidenti di questa trasformazione. Velocità per il ritmo sostenuto al quale si sviluppano nuove tecnologie e aggiornamenti di quelle già in uso. Profondità nell'incidenza rispetto alle abitudini umane e alle mansioni specifiche. Ampiezza in virtù della vastità e pervasività di tale rivoluzione. In termini di analisi del rischio, i lavoratori vedono davanti a sé un contesto di grave incertezza, generato dalla difficoltà di realizzare previsioni attendibili. L'incertezza si declina sia verso il mantenimento del posto di lavoro, sia verso la riallocazione delle proprie competenze. L'eterogeneità delle ricadute sociali che ne scaturiscono pongono sfide enormemente complesse per il settore pubblico, il quale ha la responsabilità di produrre risposte adeguate a tutto tondo. La tutela

del lavoro come elemento fondativo dell'architettura delle democrazie occidentali, la risposta a condizioni di disagio per combattere povertà e disuguaglianze, il rafforzamento del sistema dell'istruzione come propulsore di una economia basata sulla conoscenza (Foray, 2005).

Altre due categorie trasversali che qualificano gli shock riguardano la tipologia di diffusione. Si dicono simmetrici quelli che colpiscono con medesima forza e modalità due o più paesi o settori economici mentre sono asimmetrici quelli con una distribuzione diseguale in termini di intensità, settore colpito o diffusione spaziale. Le vicissitudini storiche tendono a testimoniare la rarità di shock simmetrici rilevati empiricamente (Vitali, 2010), poiché elementi quali complessità, diversificazione e ineguale distribuzione delle attività produttive determinano l'insorgenza di effetti differenziati in base alle condizioni preesistenti dei sistemi colpiti. O meglio, la simmetria si palesa in una fase embrionale dell'accadimento, declinandosi poi in misura eterogenea nei vari contesti geo-economici e con durate temporali dissimili. Dal punto di vista empirico, Frankel & Rose (1998) mettono in luce una significativa correlazione tra shock di tipo simmetrico e aderenza al ciclo economico degli attori che ne sono interessati (tipicamente Stati). Questo e altri approfondimenti (Artis & Zahng, 2001) rientrano nel campo di studio delle Aree valutarie ottimali (AVO o OCA, nella dicitura anglosassone)⁴, di cui Robert Mundell⁵ fu pioniere nel 1961. Una AVO si configura come un insieme omogeneo di Paesi tali per cui le loro economie abbiano un grado di integrazione tale da permettere il passaggio da una pluralità di valute nazionali ad una valuta unica. I tratti salienti che permettono di configurare questa trasformazione devono essere anche in grado di prevenire e fronteggiare adeguatamente gli shock simmetrici e asimmetrici⁶.

Le riflessioni attorno al tema delle aree valutarie ottimali hanno un peso significativo nella realtà contemporanea dell'Unione Europea, poiché ai pilastri su cui è costruita l'Unione economica e monetaria (UEM), sviluppatasi tra diciannove Paesi⁷ facenti parte dell'Unione. L'analisi proposta si dipana all'interno della cornice comunitaria, non come mero riferimento regolatorio, quanto per la consistenza strutturale, programmatica e politica che si verifica grazie all'appartenenza all'Unione Europea⁸.

L'istituzione sovranazionale europea è nata nel 1957 con il Trattato di Roma e si è poi sviluppata nei decenni successivi. Costituisce un esperimento inedito, eterogeneo e peculiare, di enorme interesse,

⁴ Per una rassegna più ampia e specifica della letteratura di riferimento si rimanda a Della Posta 2003.

⁵ Mundell, R. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. *The American Economic Review*.

⁶ Guerrieri, P. (2012), *Aree valutarie ottimali*, Dizionario di economia e finanza Treccani. Fonte: https://www.treccani.it/enciclopedia/aree-valutarie-ottimali_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

⁷ https://europa.eu/european-union/about-eu/euro/which-countries-use-euro_it

⁸ Tale argomento, qui brevemente esposto in riferimento agli shock, sarà poi approfondito nel paragrafo 1.1.2 sul versante delle politiche pubbliche e nel paragrafo 1.2.1, in quanto configurazione territoriale dirimente per i governi nazionali e subnazionali.

per questioni storiche, geopolitiche, di sviluppo sociale e di ricchezza finanziaria e individuale. Il processo di aggregazione europeo si è sviluppato sotto il profilo politico, sociale e culturale, ma deve le sue fondamenta alla serie di accordi commerciali stipulati nel corso della seconda metà del XX secolo. Pertanto, se si assume come punto di partenza la ricerca di vantaggi prettamente economici nella costruzione di un soggetto transnazionale, allora il passaggio al Mercato Unico prima (1993) e alla Moneta Unica poi (1999) appaiono come blocchi susseguenti di una stessa catena. Entrambe queste due riforme epocali mirano all'abbattimento delle barriere doganali, monetarie e di ingresso al mercato che costituivano un freno allo sviluppo e all'interscambio libero di beni, servizi e persone. Inoltre, la moneta comune ha eliminato l'annosa questione della differenza nel tasso di cambio che rallentava tali scambi. Ha garantito una maggiore stabilità dei prezzi per i consumatori. Ha sancito la centralizzazione della politica monetaria nelle mani della Banca Centrale Europea (BCE).

Occorre chiarire che l'Eurozona non si possa considerare un'Area Valutaria Ottimale e su questo si sono concentrate le critiche all'origine dell'adozione della stessa moneta unica (De Grauwe, 2013)⁹. Ciononostante ancora Frankel & Rose (1998) hanno rilevato una spinta endogena nel processo di armonizzazione dei sistemi economici che si orientano verso l'unificazione. Sulla stessa scia, Jossa (1999) sostiene che il percorso di integrazione economica conduca ad una sincronizzazione del ciclo economico grazie alla diffusione di shock locali interni all'Unione.

L'avvento dell'euro come moneta unica ha trasformato l'approccio dei governi nazionali nei confronti delle fluttuazioni del ciclo economico, soprattutto nei momenti avversi. Infatti, l'esistenza di una moneta condivisa da più stati sovrani presuppone la presenza di una banca centrale comune a cui è devoluto il compito di controllare l'offerta di moneta nell'area di riferimento. I singoli Stati cedono il potere di gestione del tasso di cambio, di esercizio del signoraggio e, conseguentemente, di far leva sull'inflazione come strumento per fronteggiare cicli negativi. Emerge il problema strutturale degli shock di tipo asimmetrico, poiché tanto più probabile è l'incidenza di questi all'interno dell'area monetaria considerata, tanto più sarà "costoso"¹⁰ adottare misure di risposta. La letteratura classica in materia (Horvath & Komárek, 2002) identifica il maggior costo di adesione ad un'area monetaria¹¹ comune nella rinuncia all'utilizzo del tasso di cambio e all'amministrazione della politica monetaria su base nazionale. Infatti, un paese coinvolto da uno shock negativo sulla domanda aggregata avrà bisogno di un aumento dell'offerta di moneta e quindi di maggiore liquidità nel sistema, mentre, viceversa, i Paesi non colpiti dallo stesso evento avverso avranno timore che l'eccesso di tale offerta

⁹ Si rimanda a Zipper & Lechner (2019) per una approfondita rassegna sulle posizioni in sostegno o di critica nei confronti dall'adozione della Moneta Unica.

¹⁰ Il termine va riferito al metodo di studio delle OCA, o meglio nella possibilità di adesione di un Paese ad una di esse, attraverso strumenti di analisi con indici di costi-benefici (Horvath & Komárek, 2002).

¹¹ Si rimanda a Tavlas (1993) per una tassonomia completa sulla differenza tra *unione dei tassi di cambio, unificazione monetaria e integrazione monetaria*.

possa surriscaldare le loro economia, generando inflazione. In questo caso, la teoria classica (Kenen, 1969) suggerisce una correlazione positiva tra diversità istituzionale e specializzazione settoriale rispetto all'incidenza di shock asimmetrici.

Alternative per ovviare a questo dilemma di politica monetaria possono essere rintracciate nella struttura del mercato del lavoro e nella mobilità dei capitali. Parlando di struttura del mercato del lavoro si fa riferimento a due componenti: flessibilità dei salari e mobilità dei lavoratori. Nel primo caso, una riduzione dei salari reali si associa ad un incremento della produttività industriale che può compensare automaticamente la perdita iniziale. Nel secondo caso, uno shock negativo di un settore produttivo può essere assorbito dalla propensione dei lavoratori a spostarsi geograficamente verso un'area più florida, avente eccesso di domanda di lavoro. Ancor di più, McKinnon (1963) enfatizza l'aspetto settoriale piuttosto che la collocazione geografica, figurando l'opportunità per i lavoratori di "muoversi" verso un ambito produttivo differente che si trova in espansione. In merito al fattore di mobilità del capitale, l'aggiustamento può avvenire grazie al ricorso al mercato creditizio¹², qualora questo sia ben strutturato oppure a trasferimenti di capitale fisico (Masson & Taylor, 1993). Il paese inciso negativamente compensa la temporanea difficoltà prendendo a prestito risorse (più facilmente quelle finanziarie rispetto a quelle fisiche) dall'area non intaccata dalla perturbazione.

Di recente, si parla di shock simmetrico a partire dalla prima metà del 2020, in conseguenza dello scoppio della pandemia sanitaria originata dal SARS-CoV-2. Un virus circolante in aria, per definizione, non tiene conto di confini e barriere tra Stati e impatta gli stessi con intensità eccezionalmente simile. Anche le opzioni di policy di risposta sul tavolo dei governi sono simili, accomunate da un principio plurisecolare di ispirazione medievale: la riduzione al minimo del contatto fisico tra esseri umani. Ciononostante, policy maker europei¹³ sottolineano l'insorgere di asimmetrie nella diversità di risposta da parte dei singoli sistemi produttivi e sanitari nazionali. In sintesi, al momento in cui si scrive, non è possibile sostenere un'indicazione univoca rispetto alla natura alla tipologia di shock che essa configura. Le incertezze sorgono per il fatto che la pandemia sia diversificata nella durata e che dipenda in modo profondo dalle politiche di contenimento adottate nei vari Paesi.

Una variabile interveniente da non trascurare è il fattore tempo. Infatti, deve essere specificata la finestra temporale durante la quale si producono gli effetti dello shock. La dicotomia tra temporaneo e permanente ha una valenza significativa in virtù dei meccanismi di aggiustamento interessati e dei dispositivi nelle mani del decisore pubblico per farvi fronte. Vitali (2010) evidenzia la particolare

¹² Ingram (1973) propone il ricorso a questo indicatore quale parametro di valutazione di un'area valutaria ottimale.

¹³ <https://www.bloomberg.com/news/videos/2020-05-08/bloomberg-covid-19-webinar-reopening-the-economy-while-protecting-public-health-video>

pericolosità per l'area euro di shock temporanei e asimmetrici. Le istituzioni intervengono in modo estemporaneo e non strutturale, favorendo un aumento dell'instabilità complessiva del sistema, già intaccato dalla presenza di deficit in un suo componente. Per quanto concerne gli shock permanenti, è possibile riferirsi alle già citate innovazioni tecnologiche che generano un incremento di produttività del fattore lavoro (Dedola & Neri, 2007).

Infine, merita un riferimento la tassonomia proposta dalla Commissione Europea (Patterson & Amati, 1998) utile a declinare la teoria alla realtà dei Paesi dell'Unione. Alla già citata distinzione tra shock temporanei e permanenti, la Commissione aggiunge ulteriori tre dicotomie: shock di Paese e di settore, shock reali e finanziari, shock esogeni e causati da policy. Per la prima dicotomia, la Commissione evidenzia una prevalenza empirica del secondo caso rispetto al primo, in quanto sono stati rilevati più casi di shock legati a settori o industrie specifiche piuttosto che a interi sistemi Paese che ne siano coinvolti in modo isolato.

Scendendo a livello regionale¹⁴, si possono riconoscere tre tipologie di shock: shock causati dalla flessione dell'economia nazionale, shock derivanti dalla crisi di particolari settori produttivi (come la chiusura di industrie) e shock localizzati geograficamente ed esterni al sistema economico, come disastri naturali (Hill et al., 2012). In questa dimensione, non tutte le aree geografiche subiscono un effetto dalle perturbazioni. Si ha, pertanto un'ulteriore piano di asimmetria, in quanto alcune regioni si possono definire “*shock-resistant*” (*ibid.*). Anche la ricerca empirica (Florida, 2009; Martin, 1997, 2010; Wilkerson, 2009) ha rilevato significativi disequilibri territoriali in merito all'incidenza di eventi recessivi.

1.1.2. Meccanismi di aggiustamento e politiche pubbliche

Assumendo il punto di vista di un *policy maker*, le leve principali per fronteggiare cicli avversi si distinguono in due grandi categorie, politica monetaria e politica fiscale. Come anticipato nel paragrafo precedente, la politica monetaria è nelle mani dei governi che controllano la produzione e l'emissione di moneta legale in un singolo Paese o unione monetaria, di cui l'Eurozona è un esempio innovativo. La gestione dell'offerta di moneta in un territorio nazionale o sovranazionale è in capo alla Banca Centrale che ne determina l'emissione e ne controlla il volume presente sul mercato. Domanda e offerta di liquidità saranno differenti in momenti di espansione o di recessione¹⁵. Mentre

¹⁴ Con il termine “regionale”, in questo caso si richiama il concetto di area territoriale subnazionale genericamente intesa, senza specifico riferimento a suddivisioni amministrative di singoli Stati.

¹⁵ Mathai, K. (2020), *Monetary Policy: Stabilizing Prices and Output*, Finance and Development IMF. Fonte: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/monpol.htm>

la politica fiscale risiede nell'amministrazione delle risorse pubbliche grazie ai proventi delle imposte per effettuare investimenti, elargire sussidi o ridurre il carico fiscale per cittadini e imprese. Questo "braccio" di policy ha un peso decisamente più pervasivo per il caso di analisi qui proposto. Dal momento che la potestà sulla gestione della moneta spetta necessariamente ad un livello di sovranità superiore, si considera data la variabile monetaria per i livelli sub nazionali, che in Italia corrispondono alle Regioni, alle Province, alle Città Metropolitane e ai Comuni. Mentre assumono una sostanza notevole le elargizioni sotto tutte le forme consentite attraverso la spesa pubblica. Pertanto, non disponendo di indipendenza monetaria, il ricorso al debito pubblico è la mossa primaria per fronteggiare un shock asimmetrico (Burriel et al., 2020). Fare debito permette di incrementare le risorse a disposizione nell'immediato per poter operare una riduzione delle imposte, concedendo respiro al tessuto produttivo, oppure aumentare la spesa pubblica, fornendo ai cittadini maggiori risorse da poter impiegare in consumi (Pragidis et al., 2018). In questo caso, si parla di funzione di stabilizzazione¹⁶ della politica fiscale (Alcidi, 2017), in quanto meccanismo di riequilibrio che si manifesta con misure *one-off* che tendono a produrre effetti nel breve periodo (Patterson & Amati, 1998). Mentre le finalità di redistribuzione e riforme strutturali afferiscono ad attività successive, le quali ricoprono un ruolo di assicurazione e di prevenzione del rischio per avversità future.

L'impiego di risorse derivanti da nuovo debito conosce un importante limite per tutti i Paesi europei. Per garantire un piano di convergenza in vista dell'adesione ad una unione monetaria, il Trattato di Maastricht (1993) prevedeva la soddisfazione di criteri di finanza pubblica relativi a stock di debito pubblico e tasso di crescita annuale dello stesso (Bénassy-Quéré et al., 2012, pag. 201-207). Le riforme e gli ampliamenti¹⁷ che si sono susseguiti nel ventennio successivo hanno richiesto regole via via più stringenti, fino al pareggio di bilancio come principio guida inderogabile nella gestione dei conti pubblici. Secondo questo dogma di finanza pubblica, è possibile ricorrere a nuove spese soltanto se ha luogo un uguale e contrario risparmio di risorse tramite l'introduzione di nuove tasse o la riduzione delle spese programmate. Da qui si sviluppa il dibattito (Cheng & Pitterle, 2018) sullo «spazio fiscale» (Ghosh et al., 2011), ovvero la capacità di spesa a disposizione dei governi sulla base dell'ammontare di debito pubblico accumulato negli anni rispetto all'avanzo primario¹⁸. A determinare la dimensione di tale spazio concorrono essenzialmente tre variabili: lo stock di debito pubblico in rapporto al Prodotto interno lordo, l'avanzo primario e gli interessi sul debito.

¹⁶ In questo senso, riecheggia la tripartizione fondamentale delle funzioni svolte dal bilancio pubblico ad opera di Richard A. Musgrave, il quale ha distinto tra funzione di allocazione, di redistribuzione e di stabilizzazione. Quest'ultima fa riferimento al tentativo di governare il ciclo economico attraverso tasse e spesa pubblica, per garantire un livello di produzione che fosse il più aderente possibile alla quota di pieno impiego.

¹⁷ Guerrieri P., *Patto di Stabilità e Crescita (PSC)*, Dizionario di Economia e Finanza Treccani. Fonte: https://www.treccani.it/enciclopedia/patto-di-stabilita-e-crescita-psc_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

¹⁸ Differenza tra entrate e uscite nella casse dello Stato al netto degli interessi su debito.

Il sostegno ai territori, sia in tempi normali che in condizioni avverse, avviene grazie ai trasferimenti dal governo centrale ai governi periferici. All'interno dell'Unione Europea, i trasferimenti si realizzano su tre direttrici: dall'Unione agli Stati membri, dall'Unione alle unità amministrative subnazionali e all'interno dei Paesi con ripartizione territoriale. I programmi europei concernenti il Multiannual Financial Framework si concentrano soprattutto sulla progettazione relativa ad investimenti pubblici. Mentre l'utilizzo di tassazione e trasferimenti verso i territori può essere interpretato anche sotto un'altra lente di ingrandimento, ossia come un meccanismo di assicurazione che si sostanzia nella condivisione del rischio derivante da shock (Andersson, 2004). Infatti, tra le finalità del governo vi è quella di mitigare l'impatto negativo sulla ricchezza individuale nelle differenti aree del Paese, salvaguardando il più possibile la stabilità economica e gli standard di vita.

L'approfondimento di questo fenomeno (definito in letteratura "*regional risk-sharing*") è calato specialmente nei sistemi politici di tipo federale (Sala-i-Martin et al., 2012), nei quali è più forte l'incidenza del drenaggio fiscale federale e statale, quindi la capacità di spesa. Il concetto teorico ha origini finanziarie poiché trae spunto dal riconoscimento dell'importanza di apertura e connessione dei mercati finanziari su scala internazionale (Froyen et al., 1997). Tanto è vero che la compenetrazione dei mercati non viene soltanto interpretata con la crescita di consumi e investimenti, ma anche per anticipare, o almeno ammorbidire, l'impatto di shock asimmetrici, grazie alla diversificazione nel reperimento delle risorse finanziarie (Alcidi et al., 2017).

Sebbene non sia un'area con moneta comune e non una vera federazione, anche l'UEM può garantire un'attenuazione del rischio grazie ad alcuni strumenti. In questo caso occorre fare riferimento alla distinzione proposta da Alcidi & Thirion (2020) tra:

- i) il ruolo di assicurazione e stabilizzazione garantito da un budget federale nei confronti di shock comuni, come avviene negli Stati Uniti (Alcidi & Thirion, 2017);
- ii) la funzione di distribuzione del rischio interstatale che si concretizza grazie al bilancio pubblico federale;
- iii) la funzione di distribuzione del rischio intertemporale ottemperata dalle politiche fiscali dei singoli stati.

In particolare, la gestione del rischio interstatale è in gran parte preclusa alle istituzioni europee per il fatto che il bilancio comunitario non sia programmato per agire come stabilizzatore (Alcidi & Thirion, 2020). Infatti, il budget a disposizione dei policy maker europei è pari a circa il 2% (Commissione europea, 2019) della spesa pubblica cumulata di tutti i paesi membri ed è principalmente destinato alla programmazione di più ampio respiro, come investimenti e politiche sociali. Accanto al canale pubblico di riduzione del rischio, si trova quello privato, afferente al

mercato dei capitali. Come sottolineano Alcidi et al. (2017), negli Stati Uniti la performance del mercato dei capitali è nettamente migliore nel rifornire il credito quando e dove gli agenti privati ne hanno carenza. Mentre si riscontra un'attitudine inferiore nell'area Euro, dove, storicamente, il canale creditizio ha una forza limitata.

| | | |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Type of shock | Asymmetric shock Defined as deviation in growth rate with respect to the rest of the monetary union (idiosyncratic shock) | Symmetric shock Defined as the deviation in growth rate in a MU with respect to historical MU growth rate (e.g. EA/US-wide recession) |
| Type of insurance | US* - Inter-state risk-sharing through federal budget's automatic stabilisers - Inter-temporal risk-sharing through state or local government deficit EA - Inter-temporal risk-sharing through state or local government deficit | US - US federal budget – discretionary stimulus packages enacted by Congress EA - Cross country fiscal policy coordination (e.g. European Recovery Plan, 2009)=> Inter-temporal risk-sharing |

Figura 1. Estratto da Alcidi & Thirion (2020), pag. 5: “*Typology of output shocks and government fiscal policy response*”.

Vista la mancanza di un braccio operativo di tipo fiscale, si otterrebbe un effetto positivo di risposta alle crisi grazie al coordinamento delle politiche fiscali nazionali (Belke & Baumgärtner, 2003). Ulteriormente, studi empirici (Burriel et al., 2020; Cimadomo et al., 2018) documentano la funzionalità di strumenti *ad hoc*, come i trasferimenti diretti verso Stati e amministrazioni territoriali. In entrambe le direzioni, ma con modalità differenziate, i trasferimenti si configurano come un sostegno in senso redistributivo, in vista di sopperire alla minore dotazione finanziaria degli attori con minori risorse. I trasferimenti verso le realtà amministrative locali tendono ad incentivare l'adozione di specifici comportamenti da parte dei policy maker locali, nonché garantiscono una omogeneità territoriale nell'offerta di servizi pubblici (Bosi, 2015. pag. 282-286). In aggiunta, si dispiegano per la loro funzione assicurativa, ovverosia proteggono le regioni affette da una crisi attraverso un ristoro nelle varie forme previste. Tale funzione assume la veste di stabilizzazione quando lo shock è simmetrico, quella di ripartizione del rischio quando lo shock è asimmetrico (Poghosyan et al., 2016). Nonostante ciò, resta aperta la questione relativa alla possibile creazione di un rapporto di dipendenza dei governi locali verso le risorse trasferite in direzione strettamente verticale, la cui deriva patologica si manifesta sotto forma di disincentivo al mantenimento di una solida finanza pubblica locale (Burriel et al., 2020).

Accanto alle misure discrezionali che possono essere attivate in base a scelte politiche, si trovano i meccanismi di aggiustamento automatico, ossia gli stabilizzatori. Citando Deroose et al. (2008, pag. 4), il sistema degli stabilizzatori

«work[s] through the inertia of discretionary expenditure with respect to cyclical swings in output: their share in GDP increases ‘automatically’ in downturns and declines in upturns»

Baunsgaard & Symansky (2009) sottolineano i vantaggi di queste forme di intervento, soprattutto in due direzioni. Da un lato, non scontano ritardi nel processo di adozione e implementazione, dall'altro si adeguano meccanicamente alle fluttuazioni del ciclo, anche quando la ripresa economica non ne esige più la continuità. Per definizione, questi strumenti non richiedono i tempi lunghi e la discrezionalità di una scelta politica, entrambi elementi che potrebbero inficiarne l'efficacia, ma hanno un effetto diretto sulle attività produttive e sulle famiglie (*ibid.*) Un esempio è la progressività dell'imposta sul reddito individuale è un metodo di adeguamento automatico in caso di riduzione dello stesso, seppure l'evidenza empirica dimostri una incidenza inferiore nei benefici finali rispetto ad un innalzamento ragionevole dell'aliquota marginale (*ibid.*). Nientemeno, analisi comparate tra Stati Uniti e un gruppo¹⁹ di Paesi dell'Unione Europea sottolineano la maggiore efficacia di trasferimenti e sussidi ai cittadini rispetto all'azione fornita dall'imposizione fiscale progressiva che avrebbe un effetto marginale (Alcidi & Thirion, 2017). Un altro caso significativo è rappresentato dal sussidio di disoccupazione, generalmente considerato lo strumento predominante per il processo di stabilizzazione, poiché compensa la riduzione di reddito disponibile, provocando un vigoroso effetto pro-ciclico nei confronti della fluttuazione macroeconomica. Inoltre, assicura la formazione di una rete di protezione sociale: un sostegno economico generoso smorza le ripercussioni che colpiscono la parte più povera e vulnerabile della popolazione (Ahrend et al., 2012).

Il governo dei fenomeni avversi è un'attività complessa e multiforme, poiché rifugge dalle standardizzazioni e dalle semplificazioni. Difficilmente le istituzioni politiche o i soggetti privati hanno le risorse e i mezzi tecnici per fronteggiarli. Essi si ammantano dei caratteri fondamentali di contingenza, specificità, casualità, *path dependence*. L'interazione di una quantità smisurata di variabili scava tracciati imprevedibili. Ciò è amplificato con il passaggio dalla costruzione teorica alla realtà fattuale. Ovvero allo spazio fisico ove si dispiegano eventi, incontri, scontri e connessioni dei fatti sociali, economici e politici. Pertanto, è imprescindibile abbassare lo sguardo al suolo e

¹⁹ I Paesi europei considerati sono: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

prendere coscienza del paesaggio che ne compone l'ecosistema. Un contesto che non è solo cornice ospitante del reale, ma anche ossatura e spesso causa *ab origine* dei fenomeni sociali.

1.2. Qualificare il territorio

Con un'accezione generica, il territorio può essere presentato come un'area spaziale complessa, avente caratteristiche uniche e peculiari, sulla quale si esercitano le funzioni umane inerenti alla socialità, alla produzione di beni, all'offerta di servizi, alle interconnessioni di carattere locale e, complessivamente, alla vita, più o meno aggregata, di un certo numero di individui. In questa sede, lo *spazio* va inteso in senso stretto, ossia ridotto alla bidimensionalità cartesiana, in modo da considerarlo come una variabile di contesto e di riferimento (Celant, 2016). Vi è poi il tratto della *complessità* che si sostanzia nella compresenza di elementi materiali e immateriali, naturali e artificiali, tutti propensi a fornire vigore all'ecosistema. Spesso il portato storico di un territorio sta nella maniera in cui si sono evoluti i rapporti di forza tra queste componenti. Ancor di più, ad un alto grado di complessità si accosta una maggiore prosperità economica. A seguire, vanno lette congiuntamente le *caratteristiche peculiari* e la *socialità*, in quanto possono essere sintetizzati nella parola *paesaggio*. Il paesaggio è «la manifestazione concreta, visibile, della sedimentazione cumulativa del rapporto uomo-ambiente, della sua storia, delle vicende che si sono susseguite su quel particolare territorio, una sorta di fusione unica ed irripetibile dei fattori materiali ed immateriali» (*ibid.* pag. 265). Esso ha un carattere dinamico dentro di sé, poiché, assieme allo scorrere degli eventi, mutano anche i rapporti reciproci, cambiano gli scenari sulla base dello sfruttamento delle risorse oppure delle catastrofi naturali. Viene poi la *produzione*, vale a dire il dispiegamento del lavoro umano in tutte le sue forme, con un fortissimo portato storico. In origine, le attività minime di sopravvivenza, come l'agricoltura e l'allevamento, in seguito lo sviluppo dell'artigianato, della manifattura, poi l'avvento dell'industria e, infine, delle tecnologie digitali. Ognuna di queste rivoluzioni ha avuto un rapporto di reciproca dipendenza con il luogo fisico in cui si è collocata, sfruttandone le risorse che vi erano ubicate. Un corollario è l'offerta di *servizi* che è riconosciuta come un'evoluzione recente dell'attività umana. Ma dentro di sé contiene due elementi concomitanti di sviluppo dirompente: da un lato ha promosso la dematerializzazione dell'attività produttiva, dall'altro si è caricata di una forza di gravitazione attrattiva. I servizi, infatti, si connotano per il fatto di essere per lo più slegati dalla realtà circostante e anzi, con l'acquisto di attrattività sono stati in grado di trasformare loro stessi lo spazio circostante (Rullani, 2006). Le *interconnessioni* rifuggono dalla mera forma e devono essere assunte a principio sostanziale del sistema territoriale. Non soltanto il percorso o il veicolo che collega il punto A al punto B. Sono piuttosto flussi informativi che si

intrecciano in una struttura reticolare, il cui orientamento varia a seconda della capillarità e della densità dei collegamenti²⁰. Infine, l'aspetto dell'*aggregazione*, ossia le forme e i modelli di unione degli individui. In fin dei conti, si può asserire che il territorio sia una struttura dinamica, generatrice di processi, uno spazio relazionale che permette l'intreccio di fattori storici, culturali, economici, e politici (Celant, 2016).

È importante sottolineare che il territorio (a differenza dello spazio poc'anzi descritto) sia sempre la variabile indipendente dei ragionamenti e delle argomentazioni proposte. Non ricopre la carica di mero contesto, non è un valore standard alla stregua di un termine noto in una equazione. Demografia, antropologia, urbanistica, geografia e vulcanologia sono le discipline che si assumono l'onere di ponderarne i parametri e stimarne le dinamiche, ognuna nel proprio recinto. Naturalmente, anche la teoria economica si è posta il problema dello spazio geografico, in particolare, indagando le cause che avvantaggiano la crescita di un'area rispetto alle altre. Il passo successivo è la ricerca della giusta configurazione economico-spaziale che conduca alla prosperità. La volontà è quella di rifuggire da modelli esplicativi «senza spazio e senza tempo» (Garofoli, 2001), promuovendo la contingenza degli eventi rispetto ad un determinismo meccanicistico e semplificatore.

Pertanto, se è vero che il territorio conta, allora sia l'approccio di analisi che quello di policy devono essere *place-based* (Bolton, 1992). Agli antipodi rispetto a questa visione si trova l'approccio *place-neutral*. Questa seconda impostazione (World Bank, 2009) pone l'accento sulla produttività economica e sulle persone, piuttosto che sugli spazi (Parkinson et al., 2015). Ciò produce delle disparità notevoli tra i territori, poiché non tutti i territori e ancor di più non tutte le aree di un territorio hanno le medesime capacità, risorse, infrastrutture e istituzioni. Di conseguenza, nella logica a-spaziale, il policy maker non deve intervenire con l'alterazione dell'equilibrio concorrenziale, pena la perdita di efficienza e, quindi, di crescita (Mel'nikova, 2015). Tornando al polo opposto, l'approccio spaziale nasce in contrasto alle teorie «*one-size-fit-all*» (Barca et al., 2012), rivendicando la capacità di sprigionare il pieno potenziale di un luogo, di modo che anche i cittadini ne traggano il conseguente giovamento. Dunque, il focus resta su due assunti principali: il contesto, inteso con i suoi caratteri istituzionali, culturali e sociali; le azioni di policy fondate sulla conoscenza specifica dei fattori che intervengono in un determinato processo (*ibid.*).

La visione *place-based* non solo è una lente di ingrandimento per lo studio analitico della realtà, ma anche un paradigma per la programmazione di efficaci politiche pubbliche. I fattori fondanti del modello sono le istituzioni, il territorio e il rapporto di reciproca interazione tra i due elementi. Di

²⁰ La specializzazione scientifica che studia le strutture a rete è la Network Analysis, da cui il nome appropriato dei collegamenti è "archi", mentre quello di ogni punto è "nodo".

converso, sarebbe inefficiente non contemplare queste variabili, ricorrendo invece ad un approccio di policy neutrale, dal momento che vi è un ineliminabile impatto sui luoghi (Hurter & Martinich, 1989). Pertanto, Barca sottolinea l'importanza di includere fin da subito gli elementi territoriali nel processo di *policy design*, nel tentativo di disvelare il potenziale di crescita endogeno a essi. Tuttavia, l'approccio *place-based* non si focalizza soprattutto sulle disuguaglianze sociali ed economiche, attraverso il contrasto «al persistente sotto-utilizzo di potenziale e alla riduzione di una perdurante esclusione sociale»²¹ (Barca Report, 2009).

La comprensione dei fatti del territorio non può prescindere dall'approfondimento dell'evoluzione demografica e urbanistica e sui processi di sviluppo economico, industriale e sociale.

1.2.1. L'interazione reciproca tra demografia e urbanizzazione

L'essere umano ha dovuto fare i conti con le caratteristiche del territorio che lo circondavano sin dall'antichità, decine di migliaia di anni or sono, quando si trovava nello stadio evolutivo del cacciatore-raccoglitore. Il suo sostentamento, seppure molto più variegato dei suoi discendenti agricoltori (Harari, 2017), dipendeva necessariamente dalle risorse alimentari offerte dallo spazio circostante. Dapprima con la rivoluzione cognitiva, in seguito con quella agricola, l'*homo sapiens* si è stanziato in precise aree e ha costituito i primi agglomerati sociali. L'intrinseca tendenza alla socialità e alla collaborazione di prossimità è un tratto ineliminabile inciso nel DNA della specie, il cui prodotto più tangibile e pervasivo è l'invenzione della città.

La città è il luogo fisico della vita associata, è il raccordo delle relazioni politiche, economiche, sociali e culturali di una civiltà²². L'importanza delle città è rinvenibile in ogni fase storica e in ogni luogo in cui l'uomo ha deciso di stanziarsi, sin dalla cosiddetta "Rivoluzione del Neolitico", avvenuta tra il 10.000 e l'8.000 a.C. (OECD, 2015b). È stato il motore costante e perpetuo del progresso e delle trasformazioni sociali. È il contesto che ha ospitato e favorito le relazioni tra gli individui, lo sfruttamento delle risorse naturali e lo scambio cumulativo di conoscenza. Il mondo contemporaneo ne sta vivendo l'esplosione da più di mezzo secolo. A partire dagli anni '50 del Novecento, infatti, la popolazione mondiale ha seguito due trend secolari con un coefficiente di accelerazione senza precedenti, in un lasso di tempo ridottissimo rispetto al passato. Il numero di abitanti presenti sulla

²¹ Da Barca, Fabrizio. 2009. *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hübner, European Commission, Brussels.

²² Zizi, M. (2005), *Città*, Enciclopedia Treccani. Fonte: [https://www.treccani.it/enciclopedia/citta_\(Enciclopedia-dei-ragazzi\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/citta_(Enciclopedia-dei-ragazzi)/)

superficie terrestre è più che triplicato, passando da 2,5 a 7,8 miliardi nel 2020 (United Nation, 2019)²³. Il secondo orientamento riguarda l'urbanizzazione, con la crescita della quantità di individui che vivono nelle città. Si è passati da 750 milioni di persone nel 1950 a 4,3 miliardi nel 2020 (United Nation 2019), tanto che è stata superata la soglia del 50% di abitanti nelle aree urbane rispetto all'intera popolazione. Vi è largo nel ritenere il secolo che va dal 1950 al 2050 come quello dell'urbanizzazione (OECD, 2015b). Infatti, l'imperante concentrazione della ricchezza genera una crescente attrazione centripeta verso le città. Il richiamo "gravitazionale" che queste esercitano si deve, in buona sostanza, ai vantaggi economici garantiti dalla prossimità fisica, dalle relazioni e dalle opportunità di vita. Il flusso di informazioni e conoscenze ha favorito le contaminazioni e il progresso in tutti i campi del sapere e ha garantito la proliferazione delle opportunità e dei benefici per gli individui facenti parte del sistema (OECD, 2018a). Concretamente, ha facilitato i trasporti per via della sensibile riduzione dei costi che ne derivano e ha permesso la compresenza di beni e servizi necessari ai nuclei produttivi, i quali si sono raggruppati in apparati organizzati (Combes et al., 2008).

La connotazione dei settori produttivi non ha smesso di generare incentivi per l'espansione del fenomeno urbano. Dapprima con la rivoluzione industriale di metà Ottocento, a causa della fortissima domanda di manodopera da parte dell'industria pesante e manifatturiera, sviluppatasi su larga scala. In seguito, con il passaggio ad un'economia post-industriale, grazie all'offerta di servizi che guardano al benessere della persona e alla soddisfazione di bisogni non (più) esclusivamente primari (OECD, 2015b). Di pari passo con queste trasformazioni, un ulteriore meccanismo che ha favorito la crescita dimensionale delle aree urbane è l'agglomerazione. Come enfatizzato dalla New Economic Geography²⁴, l'agglomerazione è la concentrazione in un preciso spazio geografico di specifici settori produttivi²⁵. Grazie alla compressione dei costi operativi dovuti alla distanza e all'incremento dell'efficienza crescono i rendimenti delle economie di scala industriali (Pike et al., 2017). L'effetto moltiplicativo che ne deriva si cristallizza in un aumento di produttività (Duranton, 2008), stimato empiricamente in una misura tra 3 e 8%, a seguito di un raddoppio della dimensione di una città (Frick & Rodríguez-Pose, 2016; Meijers et al., 2018). Si sono così create delle fitte reti produttive e sociali che hanno garantito l'esplosione della ricchezza complessiva delle città più sviluppate, al punto che oggi si parla di «trionfo delle città» (E. Glaeser, 2011). Il modello urbano si è imposto con prepotenza al di sopra di tutto per l'eccezionale competitività economica che ha raggiunto. In stretta

²³ United Nations, *Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019, custom data acquired via website*. Consultato il 25/10/2020.

²⁴ Per un riferimento classico sulla letteratura si veda: Krugman, P. (1998). *What's new about New Economic Geography?* Oxford Review of Economic Policy, 14, 7–17. doi:10.1093/oxrep/14.2.7

²⁵ Breschi, S., (2012) *Agglomerazione*, Dizionario di Economia e Finanza, Treccani. Fonte: https://www.treccani.it/enciclopedia/agglomerazione_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/

concomitanza, è deflagrata la globalizzazione²⁶, fenomeno di estrema complessità che ha condizionato, indirizzato e favorito il campione urbano. Punto di arrivo di questo percorso sono le *global cities* (Pain et al., 2015) che hanno acquisito una dimensione tale da influenzare il panorama internazionale. Talvolta si issano perfino al di sopra degli Stati a cui appartengono in virtù del loro peso sul prodotto nazionale generato annualmente. Ad esempio, all'interno dell'UE, le aree metropolitane²⁷ sono responsabili di una quota pari al 48% del prodotto interno lordo totale dei Paesi, mentre i loro cittadini dispongono di un Pil pro capite medio pari al 37% della media nazionale (OECD, 2018b). Le metropoli intrecciano fitti reticoli transnazionali grazie agli altissimi livelli di specializzazione tecnologica raggiunti, alle partnership strategiche e ai flussi commerciali. Ospitano le aziende nazionali e internazionali più prolifiche e all'avanguardia, dispongono di efficienti servizi per i cittadini e costruiscono infrastrutture materiali e immateriali che permettono di fortificare questa posizione di assoluta primazia. La loro forza, di conseguenza, deriva da tutta una serie di fattori di vantaggio competitivo che sono difficilmente replicabili nel breve termine dai centri urbani di più ridotte dimensioni.

Come si è appena visto, le città hanno un peso significativo nelle vicende umane e condizionano profondamente anche lo spazio circostante. Ma non tutte le città hanno gli stessi connotati, in termini di ampiezza, prestigio, ricchezza, storia e prospettive. Un esempio lampante della predominanza di alcune città rispetto ad altre nella stessa area è l'attribuzione politico-istituzionale del titolo di capitale. La capitale è la sede del potere politico centrale, dei servizi legati all'amministrazione e, spesso, vi si concentrano le risorse finanziarie pubbliche e private per gli investimenti. Parkinson et al. (2012) definiscono le città di secondo livello come quelle che non sono la capitale del Paese ma hanno una ricchezza tale da incidere in maniera considerevole sulla sua performance. Queste città ricoprono una posizione di svantaggio, non solo per la carenza di risorse naturali e umane, ma anche per la minore attenzione che ricevono dai governi per l'allocazione di investimenti pubblici (Pike et al., 2017).

Con tutti i limiti derivanti dall'azione amministrativa pubblica, gli interventi di policy tendono a concentrarsi dove il rendimento moltiplicativo è più alto, sia per ragioni demografiche, cercando di raggiungere il numero più ampio possibile di cittadini, sia per gli effetti propulsivi della concentrazione verticale. Ma più del trattamento preferenziale che ricevono le *first-tier cities*

²⁶ Giovannetti, G. (2015), *Globalizzazione*, Enciclopedia Italiana - IX Appendice, Treccani. Fonte: https://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione_res-71611027-dd74-11e6-add6-00271042e8d9_%28Enciclopedia-Italiana%29/

²⁷ Per una puntuale tassonomia si rinvia al Capitolo 2. Qui si specifica che l'OCSE opera una distinzione di aree metropolitane sulla base di elementi sia demografici che funzionali (Functional Urban Areas, FUAs). In particolare, delle 329 aree metropolitane individuate nei 31 paesi OCSE, la soglia di popolazione considerata è di 500 mila abitanti, mentre le altre variabili sono la densità della popolazione per km quadrato (demografica) e i flussi di pendolarismo (funzionale) (OECD, 2018b).

(Henderson, 2010), vi è la loro attitudine alla costruzione di un network di relazioni e flussi che coinvolgono: capitali, scambi commerciali, innovazione tecnologica, immigrazioni, conoscenze, servizi immateriali, partnership in ricerca scientifica e scambi culturali (Dijkstra et al., 2013; Pain et al., 2015). Il fattore discriminante che tiene insieme tutti gli altri componenti è quindi la connessione. Ciò non si traduce necessariamente in una migliore performance di crescita della ricchezza (*ibid.*), bensì pone le basi perché ciò accada. Ne è una prova immediata l'applicazione della teoria dei *club goods*²⁸. I “beni di club” si considerano un ibrido tra beni pubblici e beni privati, essendo escludibili ma non rivali, fino al momento della congestione. Nel momento in cui città dello stesso rango intrattengono relazioni orizzontali, si creano esternalità positive, assimilabili a questa tipologia di beni. Non è più soltanto una questione di riduzione al minimo dei costi di trasporto/transazione e la massimizzazione del controllo dei mercati sovrapponibili, bensì lo sfruttamento della scalabilità nelle relazioni e la cooperazione congiunta per il fatto di partecipare ad un network che a tutti gli effetti può considerarsi elitario (R. Capello, 2000). Non tutti i frutti della vastità spaziale e funzionale sono favorevoli. Le esternalità negative più comuni sono la congestione e l'inquinamento (OECD, 2015b). Come è evidente, spesso si presentano in simultanea poiché l'una amplifica l'altra, con il risultato di ridurre la qualità della vita nel primo caso, aumentarne i costi, sia diretti (con l'aumento del costo della vita e delle abitazioni) che indiretti (in virtù del peggioramento dei servizi pubblici e del rallentamento nell'approvvigionamento delle merci), nel secondo.

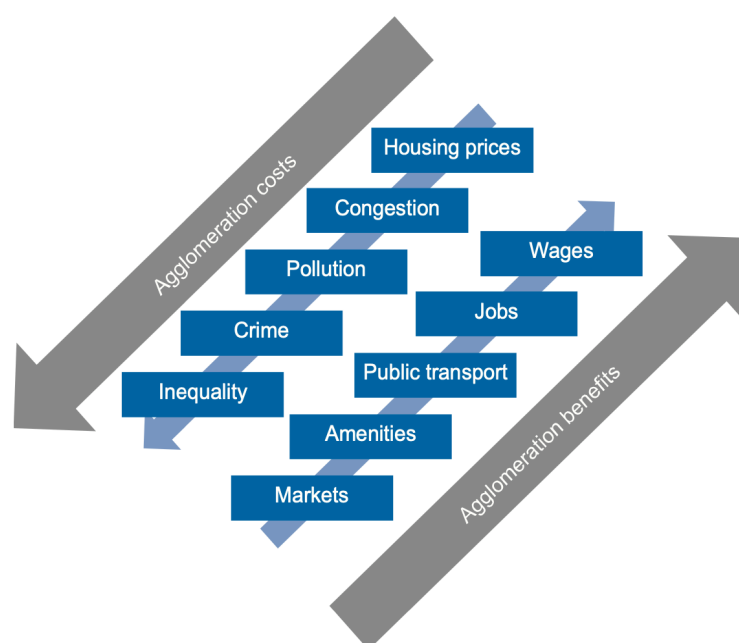


Figura 2. Schema esemplificativo di costi e benefici dell'agglomerazione urbana. Da OECD, 2015, pag. 81.

²⁸ Treccani, *Club Goods*, Enciclopedia Online. URL: <https://www.treccani.it/enciclopedia/club-goods/>

La presenza di una città si riverbera anche nel territorio circostante. Il processo di diffusione di sviluppo economico e innovazione si dipana sia in modo micro-territoriale, tra il centro e la periferia della stessa città, sia a livello macro-territoriale al di fuori del recinto urbano (Ciciotti, 2014). La sfera di influenza diretta che è in grado di generare ha un raggio che può arrivare fino a 300 chilometri di distanza dal centro (OECD, 2015b). Studi empirici svolti sui territori dell'Unione Europea rilevano la propagazione di *spillover* attorno alle città (Ahrend & Schumann, 2014). La regione a cui appartiene l'agglomerato cittadino ha un Pil pro capite superiore rispetto a coloro che non ne sono provviste. Non solo, ma è sufficiente la prossimità di una regione rispetto ad un grande agglomerato per conseguire una relazione positiva con la crescita del Pil.

1.2.2. I fattori interagenti sui processi territoriali

Sotto tutti i profili sin qui evidenziati, è innegabile la presenza di uno stretto condizionamento da parte del territorio nei confronti dell'economia (Celant, 2016). Ma su quali basi si articola questo rapporto? Quali sono le variabili in gioco? Quali i rapporti causa-effetto? Le risposte a questi interrogativi vanno ricercate nelle componenti produttive individuate da Capello & Nijkamp (2009), nell'«Handbook of Regional Growth and Development Theories». L'approccio teorico di questo lavoro è dichiaratamente intersettoriale, con l'obiettivo di contemperare e considerare teorie economiche tradizionali e teorie di sviluppo regionale, le quali, a partire dagli anni '90, hanno dato nuova linfa al dibattito sui fenomeni spaziali. Pertanto, è possibile intraprendere il sentiero dell'influenza reciproca che si instaura tra entità urbane e aree territoriali, con una prospettiva focalizzata sui costituenti economici che si manifestano nel tempo²⁹, in divenire rispetto ai processi di trasformazione.

In primis, va considerato il binomio agglomerazione-produttività, estendendo il ragionamento compiuto in precedenza per le città. Infatti, propriamente alle aree urbane si parla di *urbanization economies*, quando l'espansione di un centro si avvantaggia della prossimità delle attività produttive, fungendo da propulsore per l'intera regione. Mentre sono *localization economies* quando la dilatazione spaziale interessa una specifica industria, il cui settore prende il nome di *distretto*. Sono varie le ragioni industriali che spingono la concentrazione (Cohen & Morrison Paul, 2009). In primo luogo, il costo inferiore degli input produttivi (materie prime e trasporto dei prodotti) grazie alla

²⁹ Il fattore tempo ha un peso specifico notevole, dal momento che, come specificano gli autori, «The concept is not static in nature, but refers to complex space–time dynamics of regions (or an interdependent set of regions). Changing regional welfare positions are often hard to measure, and in practice we often use gross domestic product (GDP) per capita (or growth thereof) as a statistical approximation» (Roberta Capello & Nijkamp, 2009, pag. 1).

esternalizzazione di questa funzione aziendale ad imprese che possono beneficiare dell'economia di scala, dovendo servire un gruppo e non un singolo. In seconda battuta, vi è la condivisione dell'offerta di lavoro sia in quantità che in qualità: la forza lavoro guadagna in mobilità e le imprese hanno un bacino più ampio e specializzato a cui attingere. Infine, la presenza di ricadute positive di *know-how* e innovazione (R&S). Un impatto tangibile della forza di agglomerazioni è rinvenibile nella performance di produttività dei grandi centri urbani. L'aumento di percentuale (già indicato al paragrafo 1.2.1) al raddoppio della "stazza" del centro urbano è ancor più significativo se si considera che è trasversale e non viene intaccato dalle differenze di sviluppo regionale (Melo et al., 2009).

Passando alla produttività del lavoro, si può notare che questa non cresca all'infinito assieme alla crescita dimensionale del centro. Infatti, assume piuttosto la forma di una U rovesciata, con un aumento della produttività fino ad una certa soglia dimensionale e il successivo decadimento dopo aver raggiunto l'apice. Pertanto, questa rappresentazione grafica può essere impiegata per testimoniare le conseguenze della congestione (Frick & Rodríguez-Pose, 2016). Allargando lo sguardo dalla città ai territori circostanti, la densità caotica dell'agglomerazione si trasfigura nella geometria dell'organizzazione di spazi, funzioni e risorse. O per lo meno dovrebbe farlo, per poterne mantenere intatta la produttività e trasformarla in efficienza. Non solo, ma una pianificazione consapevole e ragionata permetterebbe di tenere viva l'eterogeneità dei luoghi, senza rimetterci in termini di razionalità.

Le infrastrutture possono considerarsi la colonna vertebrale dello sviluppo territoriale. Le forme tradizionali corrispondono alle reti stradali/autostradali, telefoniche, elettrica e ferroviaria. Anzitutto, occorre sgombrare il campo da un comune equivoco. Le infrastrutture vengono spesso accomunate ai beni pubblici. Ciò non ha un riscontro con la realtà dei fatti, poiché è chiaramente dimostrabile la possibilità di falsificare i due assunti cardine dei beni pubblici puri. In primo luogo, è comune e anzi fortemente problematica la rivalità di utilizzo: una strada è soggetta a traffico, un treno ha un numero di posti imitato. Alla stessa maniera, è possibile l'esclusione degli utenti attraverso la previsione di un obbligo a pagare per poterne usufruire (tariffa elettricità e rete telefonica) (Bröcker & Rietveld, 2009). Nel realizzare un'opera pubblica, il focus prospettico inquadra la distribuzione spaziale dell'impatto che è capace di stimolare: le aree che subiscono effetti negativi dalla costruzione di infrastrutture fisiche non necessariamente sono quelle che godranno dei benefici positivi, o ne potrebbero godere soltanto in una parte non sufficiente a compensare lo svantaggio iniziale. L'impatto economico sul territorio di tali iniziative si misura lungo due segmenti temporali. Nell'immediato, si ottiene un effetto legato all'attività di costruzione dell'opera, nel medio-lungo periodo si manifestano gli effetti sulla produttività. Nel secondo caso, ovvero quando l'opera è ultimata e fungibile, essa avrà

un impatto, con buona approssimazione, positivo, grazie ad un vantaggioso moltiplicatore, che, in genere, è considerato più elevato di tutte le altre spese pubbliche, eccezion fatta per l'istruzione.

Le infrastrutture mantengono un rapporto simbiotico con un elemento che può considerarsi la cifra caratterizzante del mondo contemporaneo: l'innovazione tecnologica. Le nuove scoperte e le loro applicazioni concrete si susseguono con un ritmo incessante e, anzi, crescente. La competizione economica globale ha superato il principio dei vantaggi basati sul prezzo e ha abbracciato quelli fondati sulla tecnologia (Balland et al., 2019). Particolarmente significativa è la portata delle tecnologie digitali nella misura in cui danno una nuova forma al mondo reale, creandone uno virtuale. Con la medesima traiettoria, si sono trasformati gli stili di vita e la percezione in rapporto allo spazio fisico, su scala urbana, regionale e globale. Non a caso, già a partire dalla seconda metà del XVIII secolo, le innovazioni tecnologiche hanno condotto ad una impressionante riduzione delle distanze e, all'opposto, ad una semplificazione e velocizzazione delle comunicazioni. Tanto che già con l'invenzione del telegrafo, strumento pionieristico rispetto alle successive evoluzioni del telefono e di internet³⁰, è possibile parlare di comunicazione "in tempo reale"³¹. Ciò ha concorso alla progressiva *dematerializzazione* dell'economia, con lo sbilanciamento sempre più evidente nel rapporto di forza tra fattori materiali e fattori immateriali, in favore dei secondi (Celant, 2016). L'immateriale rimanda all'impiego della conoscenza per fini produttivi, ovvero vi si richiama ogni qual volta questa produce utilità, in particolare sotto forma di efficienza (Rullani, 2006).

Dal riconoscimento delle potenzialità e dei benefici della tecnologia virtuale sorge un punto critico per il territorio. La marginalizzazione della materialità costringe al ripensamento degli schemi consolidati di sviluppo. Il principio di a-spazialità che si è rigettato dalla finestra con l'approccio di policy *place-based* potrebbe rientrare dalla porta principale della Storia grazie all'evoluzione tecnologica. È il valore economico ad aver perso il suo connotato materiale, in quanto discende in proporzione sovrabbondante dai fattori produttivi intangibili e questo influenza il procedimento mediante il quale esso viene generato. E se il territorio è la variabile che più delle altre viene intaccata, allora va ridefinito il suo essere forma e contemporaneamente sostanza di ogni processo. Nonostante questa incognita abbia un impatto palpabile e immediato, vi sono numerose tecnologie che

³⁰ Tuttavia, è anche importante sottolineare la portata trasformativa del telegrafo, poiché ha accorciato di un fattore di riduzione pari a 2500 i tempi di trasferimento di una informazione, dal momento che gli strumenti utilizzati fino al 1866 (anno della posa del cavo intercontinentale tra Europa e America del nord) richiedevano un tempo medio di circa due settimane. Il telegrafo le garantiva in poco più di 7 minuti. Il rapporto di differenza tra tecnologia vecchia e nuova è, in questo caso, molto superiore a quello dovuto all'introduzione di internet, il quale ha ridotto la velocità di comunicazione "soltanto" di un fattore pari a 5, rispetto alla rapidità del suo predecessore, il fax (Chang, 2012). Pertanto, si può asserire che, limitatamente allo scambio di dati semplici, il telegrafo abbia comportato una rivoluzione dall'impatto comparativamente superiore a internet.

³¹ Treccani, *Telegrafia*, Dizionario delle scienze fisiche. URL: https://www.treccani.it/enciclopedia/telegrafia_%28Dizionario-delle-Scienze-Fisiche%29/

costituiscono un asset vitale, poiché hanno un'intrinseca connotazione territoriale, per cause logistiche o di valore assoluto (Balland et al., 2019).

Alla base dei cambiamenti tecnologici si colloca il raffinamento della conoscenza e le attività di ricerca e sviluppo. L'era post-industriale ha sancito la diffusione incontrollata e capillare di schemi di sviluppo guidati dalla conoscenza, diventando un asset strategico di assoluta centralità nella disponibilità di imprese e policy maker. In questo, le città si sono affermate come capofila nella formazione e nell'impiego di competenze di alto livello (Dijkstra et al., 2013). Seppure sia a tutti gli effetti un processo di formazione della conoscenza, l'attività di ricerca e sviluppo va considerata in senso strettamente economico, il cui risultato finale è la tecnologia (Denti, 2009). Il valore aggiunto della tecnologia è estremamente ampio, dal momento che, oltre alla conseguenza più evidente di accrescimento della produttività, presenta caratteristiche affini a quelle di un bene pubblico. Non è rivale; è solo parzialmente escludibile; ha un costo addizionale per nuovi utilizzatori pari a zero; non subisce la congestione; non si impoverisce con la moltiplicazione degli utenti, ma anzi, acquisisce valore e riconoscimento; non deve sottostare a limitazioni di tipo fisico-spaziali (Johansson & Karlsson, 2009).

In un rapporto di reciproca dipendenza rispetto ai due punti precedenti, si trova il capitale umano. Uno strumento classico di misurazione del capitale umano è il numero di anni di istruzione, seppure presenti dei limiti strutturali per via dei differenti apparati formativi tra i vari Paesi e delle trasformazioni che affrontano. Ad esempio, l'utilizzo dei livelli di educazione primaria, secondaria e terziaria sta cambiando di pari passo con l'età post-industriale e l'affermazione di un modello produttivo "*knowledge driven*" (Coates & Warwick, 1999). Questa variabile viene anche utilizzata per cogliere relazioni empiriche positive tra capitale umano e crescita economica, come fatto da Parkinson et al. (2012), i quali hanno individuato una debole ma statisticamente significativa correlazione positiva tra il livello di istruzione e la performance economica nazionale³². Il grado di istruzione è anche correlato ad una maggiore mobilità dei lavoratori, uno dei fattori non monetari più utili a fronteggiare shock asimmetrici localizzati (Alcidi & Gros, 2019; Diodato & Weterings, 2015).

Appare ancora predominante la motivazione economica allo spostamento del capitale umano, rispetto a quello di ricerca di servizi e comodità (Faggian & McCann, 2009). In determinate circostanze, il capitale umano qualificato si intreccia con i sentieri dell'innovazione, determinando la creazione di imprenditorialità, tra i motori essenziali di cambiamento e rinnovamento³³. Naturalmente, le città dominano negli indici di generazione di conoscenza e come propulsori di innovazione, vista la

³² Studio realizzato tra i Paesi appartenenti all'Unione Europea.

³³ Un metodo di misurazione della fertilità imprenditoriale di un'area geografica è il numero di brevetti depositati in uno specifico arco di tempo (Berman et al., 2020).

vocazione terziaria dell'apparato produttivo e l'alta concentrazione di università e centri di formazione (Dijkstra et al., 2013). L'imprenditorialità comporta innovazione e determina una modifica del contesto: è una spinta al progresso. In particolare, rileva il tasso di natalità delle imprese, soprattutto le piccole e medie, visto il ruolo fondamentale che ricoprono nel contesto regionale.

Dopo aver descritto il capitale umano, è opportuno tratteggiare un concetto ancor più composito, nel quale coabitano elementi di varia natura. «Il capitale territoriale è definito come il sistema degli asset territoriali di natura economica, culturale, sociale e ambientale che assicura il potenziale di sviluppo ai territori» (OECD, 2001). Con questa definizione, si fa riferimento a (Camagni, 2009):

- Un insieme di esternalità favorevoli di tipo monetario, commerciale, tecnologico e di prossimità, tutte allocate in un'area specifica.
- Un sistema di radicate attività produttive, tradizioni, competenze e saperi.
- Una rete di strette relazioni di natura politica e psicologica che rafforzano la produttività dei fattori locali.
- Un sistema valoriale e culturale che plasma i costumi e le identità, in grado di trasformare questa ricchezza in un modello/prodotto esportabile.
- La condivisione delle regole e delle pratiche di governance.

Il capitale territoriale ha delle implicazioni di policy significative, poiché ogni area su cui interviene richiede uno specifico trattamento (Perucca, 2014). Non a caso, la combinazione di categorie di beni "hard" e "soft" ha il vantaggio di sottolineare, ancora una volta, la complessità organizzativa territoriale.

Il territorio ha numerosi elementi intangibili al suo interno (come il sistema delle relazioni), ma è primariamente uno spazio fisico reale. Il paesaggio (Celant, 2016) è costituito dagli aspetti morfologici, dalle risorse naturali e dalle forme antropiche. Il tenore della loro compresenza, se in armonia o in conflitto, costituisce il tema della sostenibilità. La *sustainability* va intesa nel significato diacronico di conservazione nel tempo di uno stato di equilibrio delle risorse³⁴. Ricorrendo ad una similitudine, il tema dell'ambiente assume la fisionomia di un oggetto lenticolare, ossia una stampa singola con due immagini distinte ma sovrapposte, visibili separatamente quando si cambia il punto di osservazione. In modo parallelo, la realizzazione di investimenti propulsivi per il territorio che pongano al centro la conservazione della natura e gli interventi di riduzione dell'inquinamento si

³⁴ Definizione ispirata a UCLA, *What is Sustainability?* Fonte: <https://www.sustain.ucla.edu/what-is-sustainability/>

collocano nello stesso contesto ma hanno declinazioni esecutive di gradi differenti. (Batabyal & Nijkamp, 2009).

Infine, occorre considerare l'aspetto istituzionale, ossia l'ossatura giuridico-amministrativa che disciplina le attività, dispone delle risorse pubbliche e stabilisce le priorità della spesa fiscale (Lakshmanan & Button, 2009). Provvede anche alla regolazione del mercato, in funzione di ridurre i fallimenti e plasmando la forma delle strutture economiche (Sondermann, 2018). Secondo una interpretazione (Acemoglu & Robinson, 2014) che ha avuto ampia risonanza, le istituzioni politiche sono il deviatore tra i binari che portano alla prosperità o alla povertà. Da un lato vi sono le istituzioni inclusive, le quali favoriscono la libertà di azione economica grazie alla certezza del diritto e alla promozione dell'istruzione e della tecnologia. Dall'altro, vi sono le istituzioni estrattive che sfruttano il capitale umano e territoriale, limitando le libertà e concentrando il potere nelle mani di pochi³⁵.

A partire dagli anni '70, nel complesso dei Paesi OCSE si è verificata una decentralizzazione dei poteri e dei compiti dai governi centrali a quelli periferici (OECD, 2019). La "responsabilizzazione" di enti territoriali, locali e metropolitani ha generato una stratificazione amministrativa con l'intento di conseguire una più corretta gestione delle funzioni pubbliche. Nella misura in cui questo passaggio sia realizzato correttamente, ciò permette alle città secondarie e alle aree periferiche di avvalersi di maggiori risorse sotto forma di trasferimenti monetari, peso politico e migliori servizi basati sulle preferenze locali. Inoltre, queste realtà tendono a massimizzare il proprio contributo rispetto a welfare e competitività nazionale, offrendo una soluzione al sovraccarico di costi in capo alle città metropolitane (Parkinson et al., 2012). Restringendo lo sguardo al continente europeo, anche la creazione dell'Unione è stata un'ulteriore manifestazione del fenomeno, in quanto gli Stati nazionali hanno deciso di devolvere parte della propria sovranità ad un organismo di rango superiore. Nella prospettiva visuale di sviluppo territoriale, le istituzioni non hanno una dimensione puramente formale, legata all'aspetto normativo. Infatti, concorrono alla loro definizione anche elementi informali, come le consuetudini, le sanzioni sociali, i costumi, la cultura e le credenze condivise (Grillitsch, 2015).

³⁵ In merito a questa teoria recente, occorre sottolineare sia il successo di critica che le rilevazioni che sono state avanzate, due su tutte quella di Diamond sulla poca considerazione riservata dagli autori al fattore geografico (<https://www.nybooks.com/articles/2012/06/07/what-makes-countries-rich-or-poor/>) e quella di Subramanian sul problema del rapporto di causalità (<https://www.the-american-interest.com/2012/10/30/which-nations-failed/>)

1.2.3. La variabilità delle traiettorie di sviluppo

La manifestazione plastica di questi fattori si può rintracciare nelle diseguali traiettorie di sviluppo che contraddistinguono aree geografiche simili o dissimili, vicine o lontane tra loro, con caratteri comuni o divergenti. Dopo aver sviscerato la composizione economica dei sistemi territoriali, occorre soffermarsi sulle conseguenze che sono emerse nel corso della rassegna. In particolare, la più evidente è la disuguaglianza. Le traiettorie di sviluppo delle aree territoriali hanno un alto grado di variabilità (R. Capello & Nijkamp, 2009), qualsiasi siano i contorni spaziali disegnati per l'analisi e la latitudine geografica. Occorre fare una precisazione di fondo. In questa sede, il termine *disuguaglianza* è inteso con due accezioni difformi che aprono a due orizzonti che divergono nella sostanza. Da un lato, può essere intesa come *disparità*, dall'altro come *iniquità*. Il primo caso è descrittivo di uno stato dell'arte. Ovverosia, due aree possiedono risorse differenti che le hanno indotte a tracciare parabole evolutive proprie, ma che non necessariamente hanno scaturito una condizione di svantaggio per una delle due. Ricorrendo ad una dimensione geometrica, la disparità ha un'impronta orizzontale. Mentre, l'iniquità ha un'accezione valoriale, in quanto assume come principio guida quello di uguaglianza sostanziale. In questo senso, la dimensione è verticale, per cui, banalmente, si avrà un'area più ricca e una più povera. La ricchezza è un indicatore generico sotto il cui cappello rientrano tante variabili, tra le quali il benessere sociale, il reddito pro capite, il welfare, la speranza di vita.

Il tentativo qui proposto va nella direzione di tenere in piedi entrambe le componenti, provandone a cogliere l'influenza reciproca. Infatti, quando si affronta la disuguaglianza nella prospettiva spaziale si entra in un alveo di pluridimensionalità. Ciò si deve al fatto che esistono diverse partizioni territoriali su cui questo fenomeno si manifesta. Partendo da una dimensione macroscopica, la disuguaglianza si palesa tra estese macro-aree, ossia "regioni" comprendenti una pluralità di Stati (Lessmann & Seidel, 2017). Questo è il piano di studio su cui si analizzano le differenze presenti all'interno del panorama comunitario europeo (Hadjimichalis, 2011), con riferimento, ad esempio, il Fondo di Coesione, che consiste nel finanziamento a stati nazionali che hanno un prodotto interno lordo inferiore al 90% rispetto alla media UE.

Si arriva poi al livello urbano, la dimensione emblematica della disuguaglianza per via della dicotomia tangibile di centro-periferia. In questo senso, è la struttura dell'espansione urbana che interagisce con i fenomeni sociali, culturali e istituzionali, creando una linea di divisione prima spaziale poi funzionale. Molti dei rapporti che intercorrono tra le aree centrali e quelle periferiche si deve alla compenetrazione lungo una linea temporale di fattori tecnologici e fattori evolutivi economico sociali (Di Benedetto et al., 2017). Il riconoscimento delle disuguaglianze viene sospinto anche dalla variabile spazio, o, più precisamente, *distanza*, in quanto elemento determinante delle

relazioni sociali (Kühn, 2015). Proprio su questo punto, è possibile individuare alcuni elementi che chiarificano la composizione della perifericità:

- È un processo dinamico, non statico, che guarda alle trasformazioni economico-spaziali.
- È multidimensionale e comprende economia, sociologica, ecologia e tecnologia.
- È multi-scalare, non costruito su una dimensione amministrativa o politica predefinita.
- È calato nel fluire del tempo, per ottemperare ai mutamenti demografici e sociali che si susseguono.

Inoltre, lo stesso Kühn (2015) specifica verso dove è possibile di indirizzare il concetto di “*peripheralization*”, grazie al suo essere dinamico e multi variabile. È applicabile ad ogni struttura spaziale, a partire dai Paesi nel percorso di sviluppo, alle aree territoriali connotate da urbanizzazione e quelle rurali, fino all’analisi intra-metropolitana, con il rapporto tra centro e sobborghi. Nel concorrere alla determinazione degli svantaggi dell’essere periferici rispetto ai centri (qualsiasi forma e dimensione essi abbiano), vi sono tre gruppi di fattori: causali, contingenti e associati (Copus, 2001)³⁶. Gli elementi causali sono principalmente due: i costi di trasferimento, mobilità e trasporto, relativi alla distanza che intercorre tra un’area centrale e una periferica; la totale assenza di vantaggi di tipo agglomerativo che spingono in avanti la performance di una regione. I fattori contingenti riguardano specifiche condizioni come gli alti costi di erogazione di determinati servizi oppure la bassa propensione all’innovazione e all’imprenditorialità. Infine, gli elementi associati sono variabili che intervengono con un minore, ma comunque tangibile effetto di causazione. Tra questi troviamo la bassa densità di popolazione, la prevalenza del settore primario su quello dei servizi, un panorama di infrastrutture scadenti o limitate, la mancanza di capitale di conoscenza e la distanza politica rispetto ai centri del potere decisionale (*ibid.*). Nei Paesi OCSE la crescita dimensione delle città è correlata ad un incremento delle disuguaglianze dei redditi (OECD, 2015a), anche per il fatto che i grandi centri possiedano un tessuto imprenditoriale ad alta produttività che remunera più lautamente la propria forza lavoro (Behrens and Robert-Nicoud, 2014).

Mettendo insieme tutti questi fattori, appare evidente un rapporto di chiara dipendenza dei territori dalle grandi città. Ma ciò non deve far pensare che sia una deriva promettente. Poiché, fatti salvi gli innegabili vantaggi che i grandi centri possono garantire, sorge la questione dell’eccessivo sbilanciamento, a sfavore delle città minori e delle aree rurali. Le realtà rurali, infatti, devono fronteggiare una doppia emorragia, di risorse umane e materiali. Il fenomeno dello spopolamento ha avuto un ritmo costante negli ultimi anni (ESPON, 2018b) e ciò le rende meno attraenti agli

³⁶ Si rimanda all’Allegato 1 per una rappresentazione schematica. Sul medesimo tema, con accento alle declinazioni interne nella dicotomia centro-periferia, si fa riferimento anche a Di Benedetto et al. (2017).

investimenti e al turismo. Si innesta un circolo vizioso discendente che ha portato all'abbandono fisico di alcuni luoghi più remoti, anche in Italia. L'importanza capitale delle infrastrutture è testimoniata dal robusto rapporto di causazione tra disuguaglianza dei redditi e potenziamento delle opere infrastrutturali, particolarmente porti, strade, ferrovie e reti energetiche capillari (D'Onofrio & Giordani, 2019).

La teoria economica neoclassica (Solow, 1956) ha interpretato in maniera piuttosto stringente il rapporto tra capitale e territorio, con una netta preferenza della concentrazione spaziale, in virtù dei maggiori rendimenti garantiti. In seguito, l'attenzione si è spostata sulla possibilità di ridurre le differenze, tracciando graficamente una relazione a campana tra le disuguaglianze territoriali e lo sviluppo nazionale (Williamson, 1965). In questa visione, infatti, la crescita economica promuove anche la disuguaglianza per via dell'ineguale sfruttamento delle risorse fisiche, umane e relazionali tra le regioni (Mazzola & Pizzuto, 2020). Ancor di più, i momenti di crisi sono associati ad una riduzione di queste disuguaglianze, le quali tornano a farsi sentire con la successiva ripresa. La forza economica delle aree più ricche deriva dalla maggiore apertura del commercio e dalle conseguenti interconnessioni che si creano. Questo fattore di grande vitalità subisce, di regola, un colpo superiore nel momento della perturbazione, ma è anche più rapido e resistente a ripartire. Ciò si trasla, in genere, anche alle regioni considerate. Infatti, i luoghi a trazione produttiva tradizionale soffrono una caduta minore della propria attività, ma, viceversa, sono più esposti a shock esterni sul lato dell'offerta (Camagni & Capello, 2015).

1.3. Resilienza economica regionale

Grazie alle due direttrici sin qui percorse è possibile riflettere sull'ampio terreno che le accomuna. Gli shock economici e il territorio si tengono insieme per via della reciproca interazione, per il duale rapporto di causalità e dipendenza che ne determina le sorti. Accade spesso, infatti, che il territorio sia il teatro sul quale si snodano i principali eventi, manifesti o sotterranei, che portano ad una crisi. Oppure che si configuri come la variabile dipendente su cui ne ricadono gli effetti nefasti. Oppure ancora, può covare dentro di sé i semi di disuguaglianze future che si paleseranno non appena un fattore scatenante interno o esterno ne favorirà la manifestazione. Da qui la necessità di utilizzare un concetto molto in voga e talvolta abusato nel dibattito pubblico del XXI secolo, la *resilienza*. La resilienza consiste nella capacità di un sistema di tornare alla condizione di equilibrio iniziale o di muovere verso un nuovo stato stazionario (Simmie & Martin, 2010). Le sue origini risalgono al 1973, con la pubblicazione di Holling "*Resilience and Stability of Ecological Systems*", in cui ha trattato i

sistemi socio-ecologici complessi. Fu il primo a proporre il principio di resistenza ad una perturbazione e ripartenza verso una nuova condizione.

Questo concetto possiede un carattere originario che afferisce alle discipline riconosciute come “scienze dure”, mentre solo in seguito ha destato interesse in campo psicologico e sociale. E ancor più di recente, la sua utilità ha coinvolto i ricercatori di economia regionale, economia spaziale ed geografia economica (Martin, 2012). In particolare, questo interesse è stato stimolato sia quattro fattori principali, sia contingenti sia di sviluppo nel lungo periodo. In primo luogo, la capacità da una popolazione urbana o regionale di resistere e adeguarsi all’incedere di shock di tipo naturale, come i disastri ambientali (terremoti, alluvioni, eruzioni), in vista di fronteggiarne l’emergenza. In stretta relazione si trova anche la risposta di ecosistemi congiuntamente ambientali e sociali verso disordini cogenti che ne cambiano i connotati. In terzo luogo, l’attitudine di questi shock di produrre un cambiamento radicale nel percorso di lungo periodo di un sistema economico, in una logica evolutiva, quindi con il tempo cronologico che svolge un ruolo dirimente. Infine, nella storia più recente, attraverso lo studio degli effetti generati dalla crisi finanziaria del 2008, con un’analisi rivolta sia al bagaglio trasformativo dell’evento in sé, sia con uno sguardo alle politiche messe in piedi da coloro che hanno cercato di governarla e che, quindi, ne hanno tentato di orientare la direzione (*ibid.*).

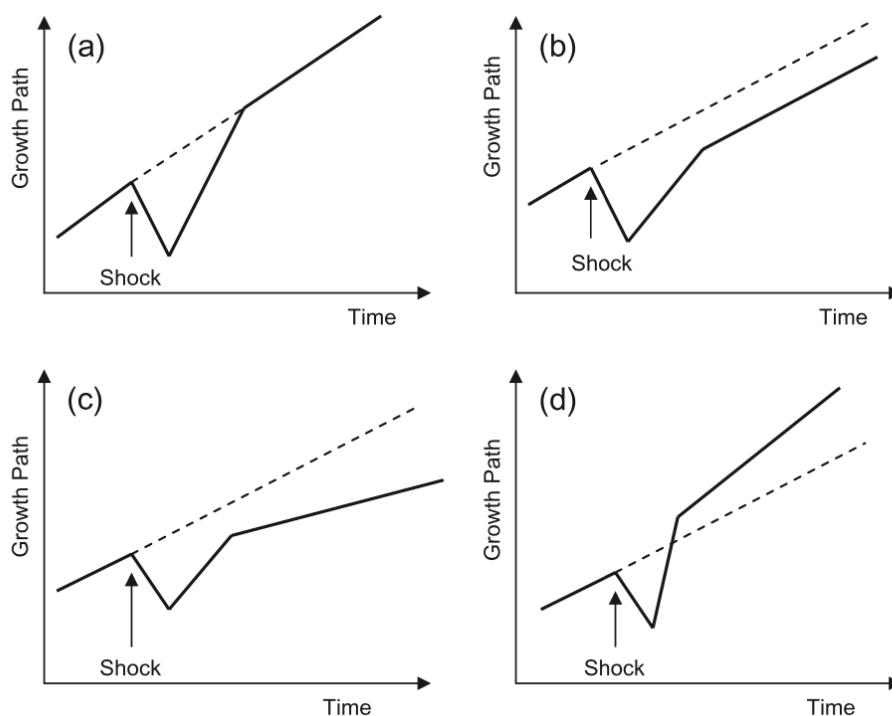


Figura 3. Rappresentazione grafica stilizzata del percorso di crescita di un sistema economico e gli effetti di uno shock negativo. Sulla base del tipo di risposta fornita dal sistema, è possibile valutarne il grado di resilienza. Da Simmie & Martin (2010) pag. 3.

La definizione di resilienza ha una connotazione che si appropria di due distinte dimensioni: l'ecologia e l'ingegneria (Di Caro, 2017). La prima risiede nell'abilità di un contesto economico di resistere allo shock e poi commutare in un differente stabile instabile equilibrio. Ancor meglio, si concentra sulla quota di perturbazione che può essere assorbita prima che il sistema si adegui e promuova un cambiamento dei suoi caratteri distintivi. Mentre la seconda prevede la capacità di un dato sistema di assorbire lo shock, rimanendo il più possibile stabile in risposta ad una perturbazione, e ritornando allo stadio precedente ad esso (Martin, 2012).

La resilienza è scandita da quattro fasi che un sistema affronta in concomitanza di un evento negativo. Anzitutto, vi è la *resistenza*, ossia il momento dell'esposizione allo shock. Poi si verifica il *recupero*, con il rientro nel percorso precedente, a cui si lega il *ri-orientamento* per adattarsi alle mutate condizioni. Infine, il *rinnovamento*, il passo propositivo verso un nuovo equilibrio (Graziano & Rizzi, 2020). La parola equilibrio ha, però, un peso particolare. Infatti, è pragmaticamente difficile, se non impossibile, parlare di una condizione di equilibrio in economia (Martin, 2012). Perturbazioni, shock, crisi, recessioni, disastri naturali ed eventi imprevedibili si denotano per la costanza asimmetrica della loro presenza e si manifestano con una significativa frequenza. Non tutti però generano un impatto della stessa profondità e spesso sono riassorbiti in modo "naturale".

Attraverso l'applicazione del concetto di resilienza all'aspetto spaziale, si giunge alla vera e propria resilienza economica regionale. Questa consiste nella capacità di resistenza e recupero di un sistema territoriale e si compone di elementi quali (Martin & Sunley, 2015):

- Vulnerabilità, intesa come sensibilità rispetto agli shock;
- Shock, ossia la tipologia, la natura e i connotati dell'evento avverso;
- Resistenza, rispetto all'impatto immediato dello stesso shock sul sistema;
- Robustezza, del sistema economico e istituzionale, a cui si includono gli interventi di policy e i meccanismi di aggiustamento esterni;
- Capacità di recupero, con la forza di ripartenza del sistema e la natura del percorso che la stessa determina.

La resilienza così individuata va intesa come un processo ricorsivo, per il quale le trasformazioni che si verificano in risposta ad uno shock determinano un'evoluzione del sistema economico regionale che sarà influenzato e modificherà l'approccio nell'affrontare lo shock successivo (Simmie & Martin, 2010).

Ciò non elimina la problematica di poter operationalizzare il calcolo della resilienza, sia in senso assoluto che relativo: quale è stata la capacità di resistenza e risposta di un sistema preso a sé stante,

quale è stato il suo risultato effettivo rispetto agli sistemi. È palese, infatti, che entrambe le dimensioni siano funzionali per cogliere le dinamiche intercorrenti tra Stati, regioni e città. Anzitutto, quindi, va definito con puntualità lo shock e gli aspetti economico-sociali su cui va a incidere (Sensier et al., 2016). Non solo, occorre anche valutare il momento in cui si verifica l'evento e il lasso temporale lungo il quale produce i suoi effetti contingenti.

Un interessante approccio teorico alla resilienza è offerto da Graziano & Rizzi (2020), i quali adottano una prospettiva di lungo periodo che tenga conto delle caratteristiche proprie di un sistema, quali elementi fondamentali per il suo adattamento. Non è tanto la risposta immediata e contingente di un sistema rispetto alla perturbazione a determinare la sua forza resiliente, quanto la storia del percorso che lo ha condotto fino a lì. Poiché, infatti, saranno quegli stessi costituenti a determinare, per larga misura, un avanzamento o un arretramento del benessere. Pertanto, va associato il concetto inerte e anch'esso preesistente di vulnerabilità, la quale consiste nell'esposizione al danno. La vulnerabilità, come la resilienza, è una nozione indipendente rispetto allo shock, poiché può considerarsi endogena al sistema ed emerge con l'evento avverso. Essa riguarda i fattori strutturali e di organizzazione spaziale, in quanto comprende: la vulnerabilità economica, legata al mercato del lavoro (ad es. rigidità, precariato, tutele, politiche attive); la vulnerabilità finanziaria del Paese nella sua interezza (credibilità e sostenibilità del bilancio pubblico) sia di imprese e famiglie (condizione creditizia e risparmio); la vulnerabilità sociale relativa alle disuguaglianze e povertà; quella ambientale propria del sistema ecologico (risorse naturali, biodiversità, inquinamento e impronta ecologica). Si ritiene che la vulnerabilità abbia una relazione inversa rispetto alla diversificazione, poiché «più un sistema è eterogeneo e diversificato, meno dipende dalle singole dimensioni che entrano in crisi» (Graziano & Rizzi, 2020, pag. 9).

Tra «singole dimensioni» appena richiamate è possibile scorgere gli elementi che favoriscono o ostacolano l'adattamento periodico dei sistemi, al cambiamento degli input esterni. Decisamente ampie e variegate sono le possibilità in questa direzione, ma alcune tipologie di fattori possono essere (Christopherson et al., 2010):

- Un sano e robusto sistema di innovazione regionale.
- Una forza lavoro qualificata.
- Un tessuto imprenditoriale fertile.
- Infrastrutture moderne e produttive (in termini di percorrenza e di approvvigionamento).
- Un sistema di finanziamento di capitali a lungo termine.
- Una struttura economica diversificata e non basata su specifiche produzioni.
- Il rafforzamento dei fattori che portano ad una “*learning region*” (Florida, 1995).

Gli elementi appena descritti ricordano da vicino le qualità dei grandi agglomerati urbani. Grazie al loro peso danno forma allo spazio circostante, ponendosi al centro di una rete funzionale su base locale, nazionale e, talvolta, internazionale. Alcune ricerche empiriche sulle regioni metropolitane europee testimoniano il superiore grado di resilienza delle metropoli e delle grandi aree industrializzate, rispetto alle città secondarie e alle aree rurali (Roberta Capello et al., 2014; Dijkstra et al., 2014). Queste hanno un vantaggio competitivo grazie a tre elementi comuni: capitale fisico, capitale umano e qualificato e forti economie urbane. Dall'altro lato, si trovano città meno resilienti per via del basso livello di infrastrutture, modesti investimenti pubblici e privati in innovazione. Infatti, l'indicazione di policy che emerge è quella di sviluppare evoluzione, ossia il capitale territoriale, e innovazione, con capitale umano e tecnologico, per le città, a prescindere dalla loro dimensione, poiché non risiede nella mole la fonte di una maggior resilienza.

Capitolo 2. Analisi empirica degli effetti territoriali della crisi del 2008

I profili teorici emersi nel primo capitolo sono utili per approfondire le dinamiche reali che sottendono il percorso di crescita delle economie territoriali. La multiformità e la complessità dei soggetti che prendono parte al processo non permettono di identificare modelli standardizzati e sempre validi in grado di comprenderne l'essenza profonda. Proprio per questo, un aspetto allo stesso tempo collaterale e intrinseco dell'approccio di policy place-based è la *specificità* (OECD, 2009). Questo concetto sta a indicare che la strada di analisi e di intervento non può essere «*one-size-fit-all*» (Barca et al., 2012), ma ogni area geografica merita una specifica attenzione. Come si è già avuto modo di spiegare, il fatto che un singolo evento avverso esterno incida sui territori, non implica medesime conseguenze per gli stessi. Infatti, si ha una peculiarità dei canali di trasmissione delle crisi, i quali si innestano in ecosistemi diversi tra loro, il cui peso relativo della singola variabile è differente. E, inoltre, cambia le reazioni degli attori che ne fanno parte, poiché (fatte salve le policy eterodirette dall'alto e provenienti dalle istituzioni comunitarie o nazionali) le realtà politiche, amministrative, industriali e sociali si connotano per un'alta variabilità di risposta. Pertanto, si dimostra necessaria questa premessa per evitare qualsiasi generalizzazione impropria dei modelli teorici utilizzati.

Anzitutto, occorre riassumere brevemente i fatti legati alle cause e conseguenze della crisi, quale evento primario e determinante per il percorso di crescita dei Paesi e delle aree territoriali ad essi facenti parte. Senza dubbio, questo fatto, avviatosi in un lasso di tempo ridotto ma protrattosi poi a lungo, costituisce un tema di analisi molto ampio e dall'estensione ramificata. Per questo, non si ha la pretesa di fornire una panoramica completa o esauriente, dal momento che neppure la letteratura scientifica o storica ha potuto identificare i rapporti di causazione diretti e ancor meno, indiretti nella loro totalità. Il tentativo sarà quello di procedere ad una rassegna generale per quanto concerne la storia della crisi in sé. Si procederà poi con l'identificazione dei temi di interesse per questo elaborato. Tali temi saranno più strettamente riferiti alla misura territoriale, alle questioni relative al rapporto tra spazio, demografia e aree urbane, secondo parametri di performance macroeconomica. La lente di ingrandimento sarà tesa a segnalare inedite relazioni che possano fornire una chiave di lettura dei fenomeni economici da un angolo visuale del tutto peculiare. Ancor di più che siano un nuovo sostegno a principi di *public policies* orientati ad uno sviluppo spaziale equilibrato che tengano conto delle caratteristiche dei luoghi, della struttura sociale, dalla composizione settoriale e produttiva e della distribuzione geografica dei centri urbani, quali nodi primari dello sviluppo.

Prima di approdare all'indagine sotto il profilo territoriale, è necessario compiere un riepilogo dei fatti principali legati alla grave crisi del 2008, la cui ampiezza è paragonabile alla profondissima crisi

verificatasi nel 1929. I prodromi, le cause originarie e il dispiegarsi degli eventi costituiscono un patrimonio utile nella ricostruzione dei rapporti causa-effetto, poiché questi fattori sono stati in grado di scoperciare criticità latenti, lasciate senza soluzione, oppure di “premiare” alcune particolari condizioni di sviluppo piuttosto che altre.

Non è secondario né tantomeno superfluo delineare i fatti nella loro dimensione internazionale poiché i presupposti che hanno determinato la propagazione della crisi su scala globale sono le stesse che, a cascata, incidono sugli attori che spingono la crescita locale. La fiducia dei consumatori, la liquidità delle imprese, la composizione dei settori produttivi, la propensione a investire nell’istruzione, i flussi migratori dalle aree periferiche ai centri urbani, la disponibilità di risorse in mano alle amministrazioni pubbliche centrali e territoriali. Sono alcuni degli elementi che compongono il quadro di sviluppo, quale che sia la loro dimensione spaziale.

2.1. I fatti della Grande Crisi del 2008

Gli eventi susseguitisi nelle varie fasi della crisi che ha colpito le economie dei Paesi più avanzati del globo non hanno fatto che confermare la perdurante vocazione che contraddistingue ogni momento di profondo disagio della storia umana. Questi fatti portano con sé un sostanzioso bagaglio di novità che, molto spesso, assume dei connotati dirompenti e rivoluzionari rispetto all’”ordine” esistente. Modificano i parametri sui quali erano state costruite le certezze e obbliga a ricalibrare le priorità di azione, quali che siano i soggetti coinvolti, partendo da una grande banca di affari sino ad arrivare a un singolo risparmiatore, passando per istituzioni politiche nazionali o territoriali, imprese e famiglie.

2.1.1. Breve storia della crisi internazionale

La Grande Recessione è stata una delle più gravi crisi economiche della storia recente e passata. La sua importanza storica deriva dalla pervasività, dalla profondità e dalla permanenza degli effetti finanziari, produttivi, sociali e politici generati. Il punto di partenza, la causa scatenante si colloca temporalmente a partire dalla metà del 2007 e geograficamente negli Stati Uniti. Seppure le cause originarie provengano da svariati anni precedenti, il fatto scatenante è l’esplosione della cosiddetta bolla immobiliare, gonfiata dai mutui *subprime*.

La strada che conduce all’esplosione della bolla ha inizio con la deregolamentazione delle attività finanziarie sviluppatasi a partire dagli anni ’80. La crescita economica costante e solida verificatasi

negli Stati Uniti ha indotto le amministrazioni politiche e le istituzioni governative a creare le migliori condizioni possibili affinché tale crescita non si interrompesse. La domanda di credito sul mercato e la sempre più spinta *finanziarizzazione* delle attività economiche indussero una trasformazione nella composizione delle società assicurative e delle banche di investimento. Da una moltitudine di soggetti di dimensioni contenute si imboccò la strada dell'oligopolio, in cui poche enormi società detenevano il controllo di tutto il mercato. Ciò si saldò con la politica di *deregulation* delle attività svolte da queste società, in modo che potessero movimentare capitali e asset in modo più libero, nonché più rischioso. Nacquero, così, nuovi strumenti, come i derivati, prodotti finanziari il cui valore è correlato ad un asset "sottostante"³⁷ e nuove pratiche, come la cartolarizzazione, ossia l'accorpamento di crediti (mutui soprattutto) per rivenderli e recuperare l'esborso in breve tempo. Ciò si applicò in modo diffuso e sostanzioso nel settore immobiliare. Per cittadini e famiglie divenne molto semplice accedere ad un mutuo prendendo a prestito pressoché la totalità del valore dell'abitazione, a prescindere dalle proprie capacità di ripianare il debito. Ancor di più, la Federal Reserve (FED - banca centrale statunitense) perseguì una politica monetaria accomodante, con il mantenimento di bassi tassi di interesse per facilitare l'accesso al credito. Pertanto, nel corso degli anni '90 e dei primi anni Duemila, crebbe a dismisura l'esposizione finanziaria di questi enormi istituti³⁸, nonché il valore degli immobili, la cui domanda non conosceva rallentamenti. La manifestazione quantitativa della crescita della bolla si ha con la raffigurazione del trend fortemente espansivo dei prezzi, sia nominali che reali, delle abitazioni negli Stati Uniti. Basti pensare che nel decennio intercorso tra il 1997 e il primo trimestre 2007 si riscontra una crescita complessiva del prezzo degli immobili pari al 170% (Mussari et al., 2009 su dati Reuters).

La coesistenza di questi fenomeni ha dato vita ad una progressiva e crescente disgiunzione delle attività puramente finanziarie rispetto all'economia reale. Non solo. In stretta concomitanza, si è verificata una profonda *complessificazione* dei prodotti finanziari. Tale fenomeno si è realizzato con l'emissione di strumenti, come i *collateralized debt obligation* (CDO) che consistono in titoli obbligazionari fondati su attività collaterali, generalmente debiti³⁹. Questi particolari strumenti andavano ad accorpare in un unico pacchetto la reale redditività delle partite finanziarie a essi sottese. Ciò amplificò l'asimmetria informativa tra venditori e compratori di CDO. La degenerazione patologica fu favorita dalla connivenza, volontaria o (e) involontaria, delle agenzie di rating. La loro attività consiste nell'esprimere valutazioni sull'affidabilità e sulla stabilità finanziaria di enti, stati,

³⁷ Addona C. (2018), *La crisi finanziaria del 2008, da cosa è stata scatenata?*, Ius in itinere (Fonte: https://www.iusinitinere.it/la-crisi-finanziaria-del-2008-da-cosa-e-stata-scatenata-9025#_ftn3).

³⁸ Il mercato creditizio statunitense era dominato da pochi "giganti". Tra questi le cinque maggiori banche di investimento Goldman Sachs; Morgan Stanley; Lehman Brothers; Merrill Lynch, Bear Stearns, i due conglomerati finanziari Citigroup e JP Morgan Chase e la compagnia assicurativa AIG. Oltre che alle due compagnie pubblico-private di assicurazione sui mutui Fannie Mae e Freddie Mac.

³⁹ Pressacco F. (2012), *CDO (Collateralized Debt Obligation)*, Dizionario di economia e finanza, Treccani.

istituti e strumenti (azioni e obbligazioni), il cui effetto è quello di orientare gli investitori, fornendo una panoramica dei vari tassi di rischio. Il loro giudizio è un “voto” espresso nei confronti di una determinata entità e può incidere in modo molto consistente sulla sua credibilità⁴⁰. I CDO ottennero costantemente quotazioni di alta affidabilità, aggiudicandosi rating elevati e positivi. I prestiti rischiosi sotto forma di mutui, i *subprime*, vennero aggregati in questi prodotti complessi e compositi, in modo da tenerne nascosta e irrintracciabile la natura originaria. La facilità di accesso a mutui crebbe ancora, gonfiando la relativa “bolla” immobiliare. Infatti, le banche di investimento potevano disporre di questi nuovi strumenti per recuperare immediatamente l’ammontare dei singoli mutui erogati, vendendone pacchetti compositi (anche di CDO) a soggetti terzi, sparsi in tutto il mondo, senza dover aspettare la decorrenza delle rate dei singoli prestiti. È questo modello di business che si sostituisce a quello tradizionale, poiché si concretizza con il passaggio da un modello *originate-and-hold* ad uno *originate-to-distribute*⁴¹ (Purnanandam, 2011). Ciò fu alla base del successivo percorso di contagio che, a partire dagli Stati Uniti si dispiegò nel Regno Unito, in Europa e poi al resto del mondo.

L’inizio della crisi sopraggiunse con l’aumento dei tassi di interesse da parte della FED, i quali resero più onerosa la restituzione delle rate dei mutui, al che la domanda degli stessi iniziò a calare, mentre, dall’altro lato, crebbero i casi di insolvenza. In tal modo, si scopercchiò un sistema ed emerse in tutta evidenza l’esposizione a rischi delle banche di investimento. A partire dall’estate del 2007, si innescò la slavina della crisi. Le agenzie di rating adeguarono le valutazioni dei prodotti finanziari sulla base delle nuove informazioni che emergevano, abbassandone l’affidabilità. La perdita di credibilità e fiducia nei confronti degli istituti si tradusse in breve tempo in una notevole crisi di liquidità, vista l’inconsistenza e l’impossibilità di vendere i prodotti in mano alle banche, nonché l’impossibilità di erogare nuovi prestiti. Il susseguirsi degli eventi portò la banca di investimento Lehman Brothers, sull’orlo della bancarotta e, la scelta del governo di non intervenire in suo sostegno con fondi pubblici, ne implicò il fallimento, il 15 settembre del 2008. Il fallimento di questo colosso generò ulteriore e più concreta preoccupazione sulla capacità degli altri istituti di credito di sopravvivere alla burrasca che li aveva colpiti. Ancor di più perché il giorno successivo alla dichiarazione ufficiale del crack di Lehman Brothers, un altro gigante, Merrill Lynch, fu salvata in extremis dall’intervento in acquisizione di Bank of America. Vista la prepotente manifestazione di una profonda crisi sistemica, il governo federale americano cambiò repentinamente atteggiamento, persuadendosi di dover intervenire direttamente in vicende di mercato. Pertanto, a cavallo della transizione tra l’amministrazione Bush e quella Obama, fu varato il TARP (*Troubled asset relief program*), ossia

⁴⁰ Pancallo A. M., *Il ruolo delle agenzie di rating*, Magazine di Diritto, Enciclopedia Treccani Fonte: https://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_civile/11_Pancallo_agenzie_rating.html.

⁴¹ Treccani (2012), *Modelli di business bancario*, Dizionario di economia e finanza Fonte: https://www.treccani.it/enciclopedia/business-bancario-modelli-di_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

uno stanziamento record da più di 700 miliardi di dollari⁴², in salvataggio delle altre banche. Questa manovra fu copiata anche dai Paesi europei, primo fra tutti il Regno Unito, il cui governo sostenne Northern Rock, per dimensioni quinto istituto di credito britannico, specializzato in mutui immobiliari. Sulla scorta di questo salvataggio si lega la profonda interconnessione tra i mercati, la quale disvelò, in breve tempo, la configurazione sistemica della crisi e la diffusione a livello internazionale degli strumenti finanziari nocivi.

In virtù degli stessi fenomeni di interdipendenza e integrazione economica che avevano sospinto la crescita dei paesi occidentali, si registrò la propagazione della crisi che, in breve tempo, vide trascinare gli esiti dal settore finanziario all'economia reale. In prima battuta, la paura diffusa generata dal fallimento di Lehman Brothers ridusse la propensione di ricorso al credito. Banche locali e imprese si tennero stretta la propria liquidità e rinunciarono agli investimenti. Le aspettative di famiglie e consumatori divennero più incerte per il futuro. I redditi intrapresero un percorso discendente e le percentuali di disoccupazione iniziarono a crescere sensibilmente. L'effetto più immediato si ebbe con l'incremento del prezzo delle *commodities*⁴³ e con la relativa ripresa dell'inflazione. In seconda battuta, nella parte finale del 2008, si videro chiaramente i segnali della imminente recessione⁴⁴ nel crollo verticale del prezzo del petrolio, passato nell'arco di soli sei mesi da quota 140 dollari al barile a poco più di 40 d/b alla fine dell'anno⁴⁵.

Con il primo trimestre del 2009, la crisi raggiunse il picco negativo, durante il quale tutti i paesi coinvolti si trovarono ad affrontare una delle congiunture più sfavorevoli dall'epoca della Seconda Guerra Mondiale e tale da essere paragonata alla profonda depressione che seguì il crollo della borsa di Wall Street, nel 1929.

Tuttavia, già con il secondo trimestre si videro i primi segnali di ripartenza con un rimbalzo dell'economia globale, dovuta ai massicci interventi delle banche centrali, sia in USA che in UE, e alla stabilizzazione dei mercati finanziari dopo il terremoto Lehman Brothers. Il recupero proseguì anche nel 2010, con una crescita del Pil su scala internazionale del 5%, seppure la sua distribuzione fu tutt'altro che omogenea, con un recupero deciso dei Paesi asiatici, buoni segnali dagli Stati Uniti e una condizione più debole per l'Europa, ad eccezione della Germania. L'andamento altalenante si

⁴² Occorre, tuttavia, precisare che la cifra ufficialmente impiegata fu inferiore e pari a 439 miliardi di dollari. Questo per via di provvedimento approvato due anni più tardi, nel 2010, il Dodd-Frank Act. Fonte: <https://www.history.com/topics/21st-century/troubled-asset-relief-program>.

⁴³ Locuzione che definisce beni, merci o materie prime tangibili e fruibili sul mercato, facilmente immagazzinabili e conservabili nel tempo. Fonte: Treccani, Dizionario di economia e finanza. Fonte: https://www.treccani.it/enciclopedia/commodity_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

⁴⁴ Tecnicamente si parla di "recessione" quando si verifica una contrazione del Pil (tasso di crescita negativo) per due trimestri consecutivi.

⁴⁵ Fonte: Macrotrends.net, *Crude Oil Prices History Charts*.

mostrò con il nuovo rallentamento del 2011 che si trasformò in recessione attraverso il definitivo passaggio della crisi ai settori produttivi reali, industria, manifattura e costruzioni, in particolar modo. Ancor di più, il peggioramento degli equilibri di bilancio della finanza pubblica di Paesi come Italia e Grecia avviò una stagione di grandi rischi per la tenuta stessa dei conti pubblici nazionali. Questa incertezza generò una nuova incertezza sulle effettive possibilità di ripresa dei sistemi economici e, quindi, un nuovo rallentamento del ciclo.

A margine dello shock generato dallo scoppio della bolla immobiliare, un'ulteriore situazione critica si è palesata, questa volta all'interno degli stessi sistemi economici, già profondamente segnati. Fino alla metà del 2009, il primo periodo della crisi può essere considerato espressione della mole di debito privato detenuto dagli operatori finanziari e dalle famiglie. Inoltre, si considera che in questo lasso di tempo siano stati molto simili le conseguenze immediate generatesi negli Stati Uniti e in Europa, con un ruolo simile giocato dalle Banche Centrali (Gros et al., 2012). Mentre con la fine del 2009 e l'inizio del 2010, ha luogo il passaggio ad un sensibile peggioramento dello stato del debito "sovrano" detenuto in mano pubblica. Pertanto, la crisi si è manifestata nella sua natura finanziaria, colpendo gravemente sull'equilibrio dei conti pubblici nazionali. Le ripercussioni sono state pesantissime, soprattutto per quei Paesi che avevano un maggior grado di esposizione, avendo incamerato un non indifferente ammontare di debito pubblico ancor prima di entrare nella spirale recessiva. Alcuni di questi, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna non erano stati capaci di promuovere politiche di riduzione del debito (Bailey et al., 2014), neppure nell'ottica di rientro verso i parametri sanciti già nel 1993 con il Trattato Maastricht (in vista dell'accesso alla Moneta Unica) e poi consolidati dal Patto di Stabilità nel 1997 e successive revisioni. Questi parametri configurano la sostenibilità del rapporto tra indebitamento e ricchezza prodotta annualmente. Si ha, per l'indicazione dell'indebitamento annuale, il 3% tra deficit (differenza tra spese ed entrate) e Pil, mentre per l'indicatore cumulato, il 60% tra totale di debito pubblico aggregato e Pil. Rilevazioni superiori a questi valori vanno considerate una deviazione dal percorso virtuoso e, pertanto, essere corrette con tempestività. Compiendo un passo indietro agli anni immediatamente precedenti lo scoppio della crisi, si può notare come siano stati positivi per la crescita delle economie europee solo in modo modesto, con una percentuale di crescita media complessiva pari a 1,4.

Vista la discrasia rispetto ai ritmi del decennio precedente, le istituzioni europee sono intervenute nel 2005 per adeguare gli eccessivamente rigorosi parametri di rientro all'andamento del ciclo corrente (Schilirò, 2006). Infatti, ad incidere sul calcolo dei parametri non è soltanto l'aumento della spesa pubblica⁴⁶, ma anche il rallentamento della produzione nazionale. Ciò va a rendere più stretto il

⁴⁶ Si considera la spesa fatta a debito, ossia senza coperture derivanti da nuova o maggiore tassazione.

sentiero da percorrere per rispettare i suddetti parametri. Pertanto, le modifiche predisposte dalle autorità politiche hanno posto al centro il saldo di bilancio strutturale, un concetto di finanza pubblica che permette di “pesare” le fluttuazioni del ciclo economico. Infatti, permette di cogliere il saldo di bilancio al netto della componente ciclica e delle misure *one-off* (Ufficio Valutazione Impatto - Senato della Repubblica, 2018). Il tentativo era quello di risparmiare risorse e stabilizzare i conti, in vista di eventuali condizioni di disagio future che avrebbero richiesto interventi adeguati.

Il richiamo a queste regole di responsabilità (spesso disattese) riveste importanza per via del fatto che il governo nazionale può disporre di maggiore capacità di spesa, cioè in uno “spazio fiscale” più ampio. Per spazio fiscale si intende «la distanza tra il livello corrente del rapporto debito/Pil e il limite di debito di uno specifico Paese, il quale esprime il massimo ammontare di debito che un’economia può sostenere in maniera credibile» (Metelli & Pallara, 2020, pag. 6). In virtù di questa posizione di svantaggio in partenza, lo spazio fiscale a loro disposizione era molto limitato. Dovendo fronteggiare condizioni di forte disagio, i governi sono stati costretti a «mettere mano al portafoglio» (Mussari et al., 2009), per sostenere imprese, famiglie e lavoratori. Dal momento che a questa mossa non sono stati legati (almeno per il primo periodo) aumenti di tasse, l’esborso di risorse è avvenuto ricorrendo al deficit, quindi a nuovo debito. La compresenza, negli stessi anni, di deficit e minore crescita del Pil ha prodotto un significativo aumento del già alto debito pubblico, inasprando una spirale di rischio che non ha fatto altro che aggravare il clima di incertezza già ampiamente diffuso in tutta Europa. Non è un caso che in questa congiuntura negativa abbia svolto un ruolo primario la credibilità, un elemento sfuggente e difficile da misurare. La sua importanza si è rivelata sia nelle motivazioni scatenanti sia nelle traiettorie lungo le quali si è risolta, tanto che si è parlato di «crisi della sfiducia»⁴⁷.

L’impatto iniziale della crisi si dispiegò principalmente in tre settori tra loro profondamente concatenati: il settore immobiliare legato al turismo in Spagna; i sistemi economici dei Paesi ex-sovietici dell’Europa centro-orientale; il settore bancario irlandese. A questi va aggiunto il sistema bancario islandese, il quale, seppur l’Islanda sia fuori dall’UE, risulta grandemente interconnesso con gli organismi di credito comunitari (Hadjimichalis & Hudson, 2014).

Proseguendo con l’assunzione di un punto di vista europeo, McCann (2015) individua quattro caratteri peculiari che descrivono l’incidenza della crisi nell’intero continente:

⁴⁷ Dallo *speech* tenuto da Jean-Claude Trichet, Presidente della BCE, al meeting annuale del Research Institute of Japan, nella città di Tokyo, il 17 aprile del 2009.

- Sebbene la crisi si sia originata e sia esplosa nell'ambito finanziario, la sua incidenza si è declinata con particolare vigore nel settore dell'edilizia, con una profonda caduta di occupati e valore aggiunto⁴⁸ creato per 5 anni consecutivi, dal 2007 al 2011.
- Fino allo scoppio della crisi, gli Investimenti Diretti Esteri (IDE)⁴⁹ sono stati un fattore molto significativo per il trasferimento di conoscenze tecnologiche sia tra gli stessi Paesi membri sia con i partner internazionali. Con l'insorgere dello shock negativo, i flussi di investimenti provenienti dall'estero sono crollati in concomitanza con la grave caduta sia del commercio tra Paesi membri interno all'Unione, sia di quello con gli attori al di fuori dei confini comunitari.
- La quota di popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale è cresciuta in tutto il Continente, tornando ai livelli di 3-5 anni prima, con il verificarsi di condizioni di severa deprivazione materiale e tracollo dell'intensità del lavoro.
- Tutti i Paesi hanno sperimentato un netto incremento del proprio debito pubblico (ad unica eccezione della Svezia) e, nel tentativo di ridurre l'innalzamento, sono state adottate politiche di riduzione della spesa che non in tutti i casi hanno generato il risultato desiderato.

Inoltre, occorre sottolineare che i benefici generati dal percorso di integrazione europea, descritto anche nel primo capitolo, sono stati messi in dubbio e perfino incrinati nelle loro fondamenta (*ibidem*) a causa della pervasività degli effetti dello shock negativo. Nonché i processi di integrazione economica hanno subito un deciso rallentamento, talvolta sfociando in un'inversione di tendenza (European Commission, 2017). Alla base, si trova una distribuzione spaziale piuttosto diseguale degli effetti della crisi, i quali si sono concentrati su specifici settori, Stati, regioni e frazioni della popolazione. Sono gli stessi Paesi europei ad aver sofferto in maniera ampiamente differente dei frutti negativi, sia nella loro profondità che nella durata temporale (Groot et al., 2011). Inoltre, anche la stessa percezione della crisi è stata disomogenea agli occhi dei vari *corpus* nazionali, incidendo non poco sulla tenuta dei sistemi politico-sociali (Dijkstra et al., 2020).

Restringendo all'Italia il campo di analisi, è possibile notare come la crisi abbia avuto modo di propagarsi dalla sfera finanziaria all'economia reale attraverso vari canali di trasmissione. Alcune analisi controfattuali (Caivano et al., 2010) ne hanno individuato i cinque predominanti. Per distacco, il principale è quello relativo alla grave contrazione del commercio mondiale e al contraccolpo che ciò ha generato sui prezzi e sul volume degli scambi. Questo canale è stato definito quello della "crisi

⁴⁸ Indicato dal parametro del *Gross Value Added* (GVA), il quale misura l'apporto al Pil fornito da una singola industria o settore produttivo.

⁴⁹ «Flusso di investimenti effettuati dagli operatori in Paesi diversi da quello dove è insediato il centro della loro attività» De Santis R., (2012), *Investimento Diretto Estero*, Dizionario di economia e finanza, Treccani.

importata”, poiché contiene effetti esogeni, nati al di fuori del mercato domestico nazionale. In secondo luogo, si è riscontrata una crescente difficoltà nell’accesso al credito da parte di imprese e famiglie, in linea con il clima di preoccupazione e manifesta sfiducia di istituti di credito e consumatori. Proprio a questi ultimi si lega il terzo fattore, in quanto la crisi di fiducia colpisce la propensione al consumo e quindi la domanda interna, che ne risulta fortemente penalizzata.

Le motivazioni dell’accresciuta volontà di risparmio precauzionale da parte delle famiglie sono attribuibili all’incertezza sul futuro delle prospettive occupazionali (Caivano et al., 2010). Tuttavia, non tutte le famiglie sono state in grado di ricorrere al risparmio per tutelarsi dal ciclo negativo. Infatti, per la fascia di famiglie più povere, si riscontra un livello di reddito insufficiente a fronteggiare le spese correnti (Tarantola, 2012). Pertanto, il trend complessivo risulta essere quello di una contrazione del risparmio, con una accelerazione più pronunciata a seguito dei fatti del 2008 (Bartirolo & Rampazzi, 2010). In simultanea, si è verificata una riduzione della seppur già limitata ricchezza finanziaria⁵⁰ detenuta dalle famiglie italiane (Caprara et al., 2018). Infine, la quinta via di trasmissione dei molteplici elementi di sofferenza, si identifica con le misure di politica economica messe in campo dai decisori pubblici, le quali sono tese a contrastare nonché attenuare gli effetti negativi prodotti lungo gli itinerari appena esposti. Tra le misure di sostegno figurano sia quelle di tipo automatico (stabilizzatori), sia quelle discrezionali. In questo secondo caso, si distinguono le policy di natura convenzionale e quelle non convenzionali, le seconde rese necessarie in una tale situazione particolarmente sfavorevole. A questo riguardo, si fa specifico riferimento agli strumenti di policy adottati dai tre governi che si sono avvicendati nel lustro che va dal 2008 al 2013. Ciononostante, anche a causa del ridottissimo margine di manovra sulla spesa, gli stimoli fiscali di tipo discrezionale sono stati pari ad uno 0,3% del Pil nel triennio 2008-2010 (Tooze, 2018). In merito al secondo termine della distinzione, si richiamano gli interventi della Banca Centrale Europea, con il sostegno ai sistemi economici dell’area Euro, in vista del ritorno ad un corretto funzionamento del sistema bancario, e, in seguito, con l’acquisto diretto dei titoli pubblici emessi dai singoli Stati membri per finanziare l’eccessivo, ma necessario, livello della spesa.

2.1.2. Condizioni strutturali preesistenti

In un contesto intriso di difficoltà, l’Italia è uno dei Paesi che di più ha subito gli effetti della congiuntura negativa. Ha dovuto fare i conti con una profondissima crisi economica in una prima fase, politico-istituzionale nella seconda e sociale nella successiva. Pur tuttavia non sono stati

⁵⁰ Questo tipo di ricchezza si esprime nella presenza nel proprio portafoglio di azioni, obbligazioni e partecipazioni.

raggiunti i livelli di tensione del Paese più in difficoltà, la Grecia. Il Paese ellenico ha sperimentato una profondissima lacerazione dalla quale, a più di dieci anni di distanza, non è stata in grado di risollevarsi pienamente. Seppure, come sottolineato da Bull (2018), «l'Italia aveva una situazione meno critica della Grecia, ma molto più decisiva nei confronti dell'euro e della sua sopravvivenza futura». Complessivamente, l'*annus horribilis* per il Prodotto interno lordo è stato il 2009. L'Europa dei 28 ha fatto registrare una contrazione media pari al 4,3% (OECD Stat). In questo pessimo contesto, l'Italia ha conseguito la peggiore performance, perdendo il 5,3% della propria ricchezza annuale (OECD Stat). E, anzi, la fragilità del sistema economico tricolore si può notare già dal 2008. Sebbene la crisi sia sbarcata in Europa con buona intensità soltanto nella seconda parte dell'anno, la prestazione complessiva è stata comunque a segno negativo (-1%) per i dodici mesi, vista la sostanziale stagnazione dei primi sei (Banca d'Italia, 2008a). Lasciando ai paragrafi successivi l'analisi settoriale e territoriale dell'evento recessivo lungo la penisola, vale la pena concentrarsi sul percorso che lo ha preceduto.

L'Italia si è trovata a fronteggiare la crisi in una condizione di crescita incerta. Gli anni immediatamente precedenti lo scoppio della bolla americana sono stati caratterizzati da una leggera crescita alternata a periodi di stagnazione. Durante la prima metà del decennio, l'economia italiana ha sperimentato una condizione di progressivo rallentamento, di un fattore pari a mezzo punto percentuale all'anno. Ciò si è ripercosso sulle regioni italiane con una prestazione inferiore rispetto alle proprie omologhe negli altri principali Paesi europei (Banca d'Italia, 2005).

Il 2006, ad esempio, ha visto una ripresa della crescita in tutta le aree del Paese, con tassi positivi che vanno dall'1,4% del Mezzogiorno, al 2,3% del Nord Est, passato per il 2% del Nord Ovest e dell'1,8% del Centro (Banca d'Italia, 2007). Questa buona performance si è osservata grazie alla positività del ciclo di espansione dell'Eurozona e dall'incremento della domanda di beni sul mercato internazionale, stimolo che ha favorito le zone a forte vocazione manifatturiera, situate nel Centro-Nord (Banca d'Italia, 2007). Questa svolta è avvenuta dopo un quadriennio di sostanziale stagnazione, con una performance senza acuti positivi e negativi, a testimonianza di un Paese in la cui carenza di competitività e capitale umano qualificato fa sentire tutto il suo peso, soprattutto in confronto con i competitor europei e internazionali (Banca d'Italia, 2005).

L'ultimo anno prima della crisi è stato positivo per la crescita del Pil, sia in Italia che nell'Eurozona. Seppure, al suo interno contenga dinamiche assai variegata. Infatti, la forte spinta del commercio estero che ha sostenuto la crescita nei primi mesi dell'anno si è indebolita nella seconda parte, proprio per via della turbolenza generata dai primissimi effetti dello shock proveniente dagli Stati Uniti. Inoltre, anche la produzione industriale nazionale ha subito una contrazione, risultando stagnante in

sensu aggregato. Il contributo più significativo alla crescita è stato apportato anche dai settori di servizi e costruzioni, la cui espansione ha confermato il trend in atto dall'inizio del decennio (Banca d'Italia, 2008b).

Sul fronte mercato del lavoro provengono indicazioni positive per il fatto che il tasso di disoccupazione ha proseguito la sua progressione discendente, ritornando ai livelli degli anni Ottanta, al 6,1% (*ibid.*). Dall'altro lato, la dinamica salariale si dimostra moderatamente crescente, di un fattore pari a 7,7 nel decennio 1997-2017.

Un elemento largamente studiato e condiviso sullo sviluppo territoriale del Paese è la profonda disparità che lo caratterizza. La frattura socioeconomica si colloca sull'asse longitudinale, tra il Nord e il Sud del Paese, con le aree del Centro definibili tali non soltanto in accezione geografica, ma anche per la loro condizione intermedia rispetto a quelli che possono essere considerati a tutti gli effetti i due poli del Paese. Il Mezzogiorno, infatti, ha una struttura economica più fragile e, seppure vi risieda un terzo della popolazione, contribuisce soltanto per il 25% all'intero prodotto nazionale. Una chiara misura di questa marcata disparità sta nelle differenze di Pil pro capite degli abitanti del Sud il cui valore è pari soltanto al 57,5% di quello in capo agli abitanti del Nord Italia, con riferimento all'anno 2007. Questa divaricazione si è soltanto marginalmente ridotta rispetto agli anni precedenti, in quanto, nel 1997, era pari al 54,5%. Nei primi anni Duemila sono tornati ad essere più sostanziosi anche i flussi migratori interni, diretti alle regioni del Centro-Nord, soprattutto da parte di giovani tra i 25 e i 35 anni. Sebbene alcune delle annualità che hanno preceduto la crisi siano state positive per le aree geografiche più svantaggiate del Paese, è difficile parlare di un cammino verso una vera convergenza, soprattutto per due ragioni strettamente connesse: la minima riduzione del divario di Pil pro capite si è verificata in virtù di un rallentamento più pronunciato per le regioni trainanti piuttosto che per una crescita sostenuta di quelle meridionali; lo scoppio della crisi ha in stabilizzato il divario tra Pil pro capite tra Nord e Sud attorno al 56% (Banca d'Italia, 2017), soprattutto per dinamiche migratorie interne e non per spinte di crescita endogena.

2.2. Unità di base della ricerca e indicatori chiave

Con l'obiettivo di approdare ad un piano di analisi coerente con i due fondamentali che l'elaborato pone in discussione (shock e territorio), si fa ricorso ad un contesto fattuale ben preciso. Tanto è vero che, dopo aver riepilogato l'insieme dei fatti del *case study* scelto, si procederà all'identificazione dei nuclei di analisi sui quali si è posta l'attenzione. Essendo numerosi i metodi e gli strumenti di demarcazione, classificazione e composizione dello spazio (Giffinger & Haindlmaier, 2018), si è

optato per quello che fosse in assonanza con la trama da evidenziare. Tale scelta non è univoca, bensì soltanto una delle possibilità esistenti, in merito alla quale ne saranno presentati i punti a favore e i relativi svantaggi.

Pertanto, si propone l'approfondimento dell'unità statistica presa in esame, le Province italiane, e si compirà il riepilogo della loro condizione all'interno del perimetro istituzionale della Repubblica, andando a sottolinearne le peculiarità demografiche, la trasformazione intercorsa per via delle riforme che ne hanno ridefinito i poteri, i tratti economico-produttivi. In seconda battuta, si procederà all'esposizione dei profili relativi alle aree urbane, in quanto fulcri fondamentali per ogni ragionamento che si affacci allo studio del territorio e centri nevralgici dell'attività economica. Infine, sarà dedicato spazio alla bipartizione concettuale primaria su cui è stata impostata la ricerca nella sua parte empirica: monocentrismo e policentrismo.

2.2.1. La ripartizione amministrativa italiana: le province quali soggetti di interesse per uno studio spaziale

L'analisi descrittiva proposta si fonda sull'utilizzo delle Province come unità di osservazione. Esse costituiscono un caso piuttosto particolare nonché controverso all'interno dell'alveo costituzionale. In Italia, le Province nascono sulla scorta del modello dipartimentale francese e vengono inserite direttamente in Costituzione, quali enti territoriali costitutivi della Repubblica (art. 114). Fino ai primi anni Duemila, la loro condizione di rilievo venne confermata da varie vicissitudini (Vandelli, 2015). Anzitutto, esse nacquero al di fuori delle contestazioni e delle incertezze che portarono alla creazione delle Regioni, nel 1970. In secondo luogo, videro riconoscersi un ruolo rilevante nella pianificazione, programmazione e gestione del territorio dalla legge n. 142 del 1990. In terza battuta, appena tre anni dopo nel 1993⁵¹, ottenne anche un riconoscimento di tipo politico con la legittimazione popolare per il suo organo monocratico di governo, il presidente, eletto direttamente dal corpo elettorale. Tuttavia, la loro condizione muta con i successivi interventi legislativi. Per motivazioni sia storiche che politiche (che non sarà possibile investigare in profondità in questa sede), si verifica una perdita di centralità e rilevanza, con l'erosione della loro capacità attrattiva per via di alcuni fattori concomitanti: l'elezione diretta dei sindaci con lo spostamento verso i comuni dell'*accountability* della classe politica, la crescita del peso delle regioni (con la riforma del Testo Unico sugli Enti Locali

⁵¹ Legge n. 81 del 1993.

del 2000⁵²), il discredito verso la classe dirigente provinciale, vista più come una spesa che come un'amministrazione in grado di affrontare e risolvere i problemi del territorio.

Tuttavia, il fattore che ha maggiormente inciso nel determinarne le sorti nel recente passato e anche nel presente, è stata la stessa crisi finanziaria del 2008. Infatti, il profondo scompenso rispetto alla regola aurea dell'equilibrio di bilancio in tema di finanza pubblica ha suscitato l'interesse delle istituzioni sovranazionali verso la capacità degli Stati di operare tagli alla spesa. La credibilità e la fiducia riposta in un Paese ad alto debito come l'Italia sono state poste al vaglio della prova dei fatti. In altre parole, le istituzioni europee (BCE in testa) hanno "indicato" alcune manovre esiziali per il rientro all'interno di parametri accettabili sull'indebitamento (Vandelli, 2015). Tra gli altri, le Province, in quanto enti intermedi, sono state individuate come obiettivi target di questi tagli⁵³, in un momento storico in cui si era fatta pressante la necessità di intervenire sui costi eccessivi della burocrazia (Benetazzo, 2019). Ed è proprio su questo solco che si inserisce la legge n. 56 del 7 aprile 2014, che stabilisce nuove "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Dopo i tentativi arenatisi tra il 2010 e il 2012⁵⁴, questa legge interviene in maniera decisa sull'organizzazione e sulle funzioni degli enti provinciali. Si riduce nettamente il peso degli organi di governo, in concomitanza con un restringimento del volume degli incarichi a loro attribuiti, i quali sono limitati soltanto ad un esiguo numero di compiti (coordinamento, edilizia scolastica e infrastrutture provinciali). La trasformazione così indotta doveva, nelle intenzioni del legislatore, essere integrativa rispetto alla più ampia ristrutturazione del sistema istituzionale, orientato dalla riforma costituzionale per il superamento del bicameralismo paritario del 2016⁵⁵, la cui approvazione è stata respinta dal relativo referendum, impedendo *de facto* il completamento della riconfigurazione degli enti locali. Il progetto legislativo non ha quindi potuto concretizzarsi nella sua forma definitiva poiché non è stata confermata la rimozione dal testo costituzionale dei due riferimenti alle Province (agli artt. 114 e 133) che sono, al momento in cui si scrive, ancora in essere. Pertanto, il «limbo» (Mazzoleni, 2016, pag. 908) in cui si sono trovate dal 2014 è ancora tutto da risolvere, seppure si possa ritenere ormai stabilizzato il processo di devoluzione dei poteri verso il basso e verso l'alto (Camera dei deputati, 2020). Il tentativo appena descritto risponde ad una pulsione che ha orientato per lungo tempo l'azione del legislatore. Più che razionalizzare e semplificare, il *leitmotiv* è stato la

⁵² D.lgs. 267 del 2000.

⁵³ Il Consiglio direttivo della BCE ha sollecitato il governo italiano in direzione di un «forte impegno ad abolire o fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)» (Vandelli, 2015, pag.60).

⁵⁴ Sussulti abolizionisti erano presenti nella bozza del d.l. n. 78 del 2010 (poi arenatosi), mentre più precise indicazioni si trovavano nei decreti-legge n. 201/2011 (decreto Salva Italia) e n. 95/2011 (sulla *spending review*). Tuttavia, tali progetti di riforma non hanno visto la luce per ragioni politiche dovute alla turbolenta fase terminale della XVI legislatura (Benetazzo, 2019).

⁵⁵ Disegno di legge n. 88 del 15 aprile 2016.

ricerca della “geometria ottimale” degli enti territoriali, con un orientamento sulla misura piuttosto che sul contenuto (Carrozza, 2018).

Dopo aver brevemente delineato gli aspetti istituzionali della realtà provinciale, occorre soffermarsi sull’aspetto prettamente statistico. La nomenclatura standardizzata a livello europeo è denominata NUTS⁵⁶ e si occupa della suddivisione del territorio economico degli stati membri, compreso quello extraregionale (Parlamento Europeo, 2020b). In base alla loro definizione consolidata, le NUTS si basano su unità territoriali già esistenti a livello nazionale, le quali designano «una zona geografica per la quale un'autorità amministrativa ha la facoltà di prendere decisioni amministrative o strategiche, in conformità con il quadro giuridico e istituzionale dello Stato membro»⁵⁷. Mediante la creazione di queste unità statistiche, il legislatore comunitario desidera perseguire svariati intenti (Eurostat, 2020):

- Realizzare una configurazione armonizzata della raccolta e della trasmissione dei dati territoriali;
- Garantire la confrontabilità dei dati, nonché l’aperta accessibilità degli stessi;
- Garantire che le analisi e le comparazioni siano svolte con dati armonizzati;
- Orientare i propri interventi di policy, attraverso i fondi strutturali e di investimento⁵⁸, verso quelle aree che siano realmente in condizione di svantaggio e meno competitive.

La classificazione NUTS si applica per mezzo di quattro principi-guida. Il primo si sostanzia nella catalogazione gerarchica su tre livelli (Eurostat, 2020). Il secondo prevede l’appoggio alle unità amministrative già esistenti nei vari stati membri, in modo da sfruttare anche i loro sistemi di raccolta dei dati. Il terzo principio è nell’individuazione delle soglie di popolazione minima e massima che racchiudono il piano gerarchico. Partendo dal gradino superiore, NUTS 1, la popolazione è compresa tra i sette e i tre milioni di abitanti; per le NUTS 2 sono previsto l’intervallo tra i tre milioni e gli 800 mila abitanti; per le NUTS 3 dagli 800 mila ai 150 mila abitanti. Per abitanti si intendono «le persone che risiedono abitualmente in questa zona» (art. 3, comma 3, reg. 1059/2003). Infine, le unità statistiche sono completate al livello più basso dalle unità amministrative locali (LAU), le quali consentono di cogliere le suddivisioni di misura inferiore alle NUTS 3⁵⁹. Sono proprio queste ultime il corrispettivo della realtà provinciale. Avendo delineato i criteri che determinano questa

⁵⁶ Dal francese *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*.

⁵⁷ Regolamento CE n. 1059/2003 del Parlamento e del Consiglio del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS).

⁵⁸ Sono 5 (FESR, FSE, FC, FEASR, FEAMP) e sono i principali fondi di spesa orientata agli investimenti strutturali e suddivisa per capitoli tematici. Fonte Commissione Europea: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_it#thefunds.

⁵⁹ Le LAU sostituiscono i livelli NUTS 4 e 5 presenti nella tassonomia fino al 2017.

segmentazione risulta chiara la compresenza di caratteri sia demografici che amministrativo-funzionali. I primi sono immediatamente evidenti per la presenza delle soglie, le quali tuttavia, si presentano elastiche in virtù del secondo principio-guida. È del tutto evidente che nel territorio italiano esistano, infatti, province ben più popolose di 800 mila abitanti. In tutti questi casi, prevalgono i confini tracciati dall'amministrazione nazionale.

Cionondimeno, la disponibilità di studi precedenti e dati sulla base di questo livello di scala permettono di illustrare il percorso che le realtà economiche e sociali hanno attraversato nell'incedere della crisi, che da shock puramente finanziario in primissima battuta, si è trasformato in un peggioramento delle variabili reali. E soprattutto, ne ha provocato un impatto estremamente eterogeneo per i territori. A questo hanno concorso vari fattori concomitanti:

- i. La struttura economica territoriale, intesa in senso settoriale rispetto agli ambiti di specializzazione presenti.
- ii. Le condizioni preesistenti alla crisi.
- iii. I settori più pesantemente colpiti dalla stessa.
- iv. La capacità di recupero e ripartenza, in virtù del fatto che la ricchezza nazionale italiana si è ridotta rispetto al 2007 e, come si vedrà in seguito, non è mai tornata ai valori precedenti la crisi, in termini medi nazionali.

Diverse ragioni stanno alla base della scelta delle province come unità di analisi fondamentali.

Sebbene la tanto dibattuta posizione intermedia ne pregiudichi il protagonismo politico (CENSIS, 2007), questa stessa caratteristica le rende idonee a cogliere nella sua essenza lo schema secondo cui si sostanzia il rapporto tra le aree urbane e i territori circostanti. Ciò permette di comprendere se lo sviluppo insediativo nello spazio influisca sui suoi parametri macroeconomici e demografici. Se da un lato la dimensione comunale, che si sostanzia nelle città, è essa stessa parte di questo modello, dall'altro le entità regionali risultano sovra-dimensionate.

Una motivazione che spinge a fondare l'analisi verso un ente amministrativo ormai desueto per le ragioni fin qui esposte è il suo attributo di omogeneità. La questione è descritta da Carrozza (2018), il quale si sofferma sul complicato itinerario di ricerca che impegna ormai da decenni sia l'amministrazione pubblica sia il decisore politico, in merito alla dimensione ottimale per la gestione del territorio. Infatti, sono stati numerosi i tentativi di riordino normativo della materia degli enti regionali e locali senza che, ad oggi, si sia giunti ad una soluzione definitiva (posto che ve ne sia effettivamente una). Carrozza, discostandosi dal considerare le province un «ente inutile» (pag. 9), ne indica l'omogeneità dimensionale rispetto ai Comuni e alle Regioni. Infatti, entrambi questi

soggetti hanno una ragguardevolissima variabilità: la grandezza dei comuni varia da poche decine fino ad alcuni milioni di abitanti; mentre per le regioni il concetto è, se possibile, ancora più amplificato in ragione del peso economico che riescono a garantirsi realtà forti, come la Lombardia, rispetto a realtà minori, come Molise o Basilicata.

Trasferendo il concetto di omogeneità verso alcuni degli indicatori fattuali che descrivono il territorio nelle sue componenti demografico-spaziali, è possibile avere una conferma dell'argomentazione appena proposta. Di fatto, se si considera la popolazione, la variabilità è estremamente pronunciata sia per le Regioni che per i Comuni. Per quanto riguarda la misura regionale, si passa dai più di 10 milioni di abitanti della regione Lombardia ai 125 mila della Valle d'Aosta, con un rapporto di 80 a 1 (Istat, 2019)⁶⁰. Laddove per i comuni, si va da 2 milioni e 800 mila abitanti di Roma capitale, ai 30 di Morterone, con un rapporto incommensurabile di 93 mila a uno (Istat, 2019). Mentre, spostando l'attenzione sul nucleo provinciale, il rapporto scende ad un 50 a 1, tra la provincia (o meglio Città Metropolitana come verrà chiarito) di Roma Capitale e quella di Isernia, la meno popolosa. Seppure resti comunque una discreta differenza, è possibile accontentarsi di assumere il minor raggio di eterogeneità. Inoltre, se si guardano anche agli altri indicatori, come la superficie in km quadrati e la densità abitativa, appare evidente un rimescolamento della classifica. Nel senso che, anche province con un numero di abitanti contenuto possono avere una grandissima estensione territoriale, tra le altre Sassari, Foggia, Cuneo e Perugia, ben superiore ad altre realtà, come le stesse città metropolitane. In sintesi, il carattere di omogeneità ha una doppia valenza. Una interna ai confini della singola provincia, in virtù della previsione di configurazioni assimilabili alle proprie omologhe e una esterna, in rapporto alle altre realtà omologhe, sulla base di un più ridotto ventaglio di divaricazione nel centinaio di province esistenti.

Le città italiane hanno una "taglia" piuttosto ridotta, contando meno di 5.000 abitanti per più del 70% delle unità totali (OECD, 2018c). Per questo motivo, le regioni inglobano numerosissime realtà, che risulterebbe sottostimate nella scala regionale. Quindi, riconoscendo come unità minime alle quali si ricorre in letteratura i Comuni, le Regioni si pongono ad una distanza eccessiva, non tanto verso i maggiori centri che contengono al loro interno, quanto verso le realtà parcellizzate che non sono soltanto micro-centri abitati o località rurali.

In rapporto ai centri urbani dislocati sul territorio, per le province è centrale il riconoscimento con le città capoluogo dalle quali prendono il nome. Pertanto, la connessione tra queste due realtà, diverse nella forma ma accumulate nella sostanza, si riproduce in modo simbiotico. Ciò non sfocia,

⁶⁰ Aggiornati con la banca dati online Istat al 31/12/2020.

Fonte: http://dati.istat.it/viewhtml.aspx?il=blank&vh=0000&vf=0&vcq=1100&graph=0&view-metadata=1&lang=it&QueryId=18460&metadata=DCIS_POPRES1

tralasciando il caso comunque particolare delle Città Metropolitane, in una completa quanto unidirezionale identificazione tra i due soggetti. Il fatto di aver già considerato la città capoluogo quale nucleo primario non impedisce, anzi favorisce il vaglio sulla presenza di uno o più ulteriori centri decisivi per l'area in questione.

Dall'altro lato, le regioni non permettono di considerare nella giusta misura le diversità territoriali, dal momento che esprimono un punto di osservazione eccessivamente unificato. Ciò, soprattutto, per le specifiche delle declinazioni economico-produttive presenti in territori eterogenei tra loro. Ad esempio, sebbene i distretti industriali travalichino i confini, anche regionali, è pur vero che afferiscono in modo più calzante alla dimensione provinciale. Vista l'importanza della specializzazione settoriale in virtù della capacità di fronteggiare la crisi economica e uscirne rinnovati o rafforzati, i distretti industriali rivestono un'importanza decisiva anche in un'economia in piena trasformazione (Osservatorio nazionale distretti italiani, 2015). Pertanto, si è ritenuto più adatto un focus che, con tutti i limiti del caso, potesse comunque fornire uno sguardo su questa dimensione. Infatti, sarebbe scorretto "unificare" il modello di valutazione secondo i, peraltro, più solidi e significativi confini regionali. In una singola regione, sussistono diverse specifiche settoriali, le quali hanno subito in misura diversa l'incidenza dalla crisi. Basti pensare soltanto al canale del commercio estero, identificato quale maggiore responsabile del crollo dell'economia (Caivano et al., 2010). L'alveo provinciale resta uno spazio naturale entro il quale si dispiegano i legami distrettuali, seppure emerga con sempre maggior forza la tendenza al superamento dei suoi confini. Ciononostante, rispetto alla totalità di distretti presenti nella Penisola, ben due sistemi distrettuali su tre ricadono in e riguardano una sola provincia, mentre uno su quattro afferisce al territorio di due di esse (CENSIS, 2013). I trend più recenti (Caivano et al., 2010) dimostrano che le aziende distrettuali hanno sviluppato una crescente propensione ad allargare il raggio geografico delle proprie relazioni, sia a monte che a valle del processo produttivo.

Un ulteriore vantaggio nella scelta delle province riguarda la densità dei flussi di pendolari, la cui incidenza percentuale diminuisce con l'aumentare della distanza dal luogo di lavoro. In virtù di ciò, l'interazione funzionale delle città con il territorio circostante si dispiega sulla base della densità. In più, le province si presentano anche nella veste di città metropolitane e dispongono di una dimensione coerente rispetto ai *commuters flow* (Istat, 2017). Infatti, con il passaggio delle province contenenti i maggiori centri abitati nazionali a rango di Città Metropolitane, si è attestata una superiore forza di attrazione, grazie al ruolo ricoperto dal centro-città⁶¹ e del valore del sistema economico urbano ivi garantito.

⁶¹ Questo concetto ricalca la definizione di Central Business District.

Lo spostamento degli individui è importante anche per pesare le relazioni con una valenza socioeconomica all'interno delle province attraverso l'utilizzo dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL). Questi spazi sono definiti come i luoghi ove la popolazione vive e lavora, quindi dove sviluppa le proprie relazioni personali e professionali. La costruzione di questi schemi ha l'obiettivo di ritagliare sul territorio aree omogenee di dimensione coerente rispetto ai movimenti reali degli individui. Vengono, pertanto, costruiti sulla base dei flussi di pendolari giornalieri tra i luoghi di residenza e di lavoro (Istat, 2020). Dei 686 sistemi del lavoro individuati, ben 519 ricalcano i confini provinciali. Ciò significa che più del 75% dei flussi e, per estensione, delle relazioni socioeconomiche si irradiano nell'alveo di una sola provincia. Poco più del 20% ne riguarda due, soltanto il 2,5% ne comprende tre (CENSIS, 2013).

Detto questo, occorre comunque sottolineare la subalternità dell'ente provinciale in raffronto a quello regionale. Sulla base del percorso riformatore che è stato pocanzi descritto, si può sostenere senza tema di smentita che la regione abbia prevalso nel "duello" di sopravvivenza contro la provincia, affermando la sua centralità costituzionale⁶². Il deciso protagonismo dell'ente regionale si concretizza sotto vari profili tematici. Anzitutto, dal punto di vista politico e di rappresentanza, con un riconoscimento dato, all'interno dei confini nazionali, dal ruolo della Conferenza Stato-Regioni, e nel perimetro di quelli europei, con l'organo consultivo del Comitato delle Regioni. Poi i poteri ad esse attribuiti sono di gran lunga prevalenti grazie alla disciplina del Titolo V della Costituzione, in particolare all'art. 117. A ciò consegue una dotazione finanziaria nettamente superiore e, di riflesso, un potere economico notevole nell'architettura nazionale.

Inoltre, le unità NUTS 2 sono molto presenti negli approfondimenti degli studiosi di *Economic Geography* e anche nello scheletro delle istituzioni europee. Anzitutto, hanno un forte riconoscimento istituzionale grazie al Comitato delle regioni, organismo di consultazione e portatore degli interessi regionali e sub nazionali. Citando l'esempio più lampante, ci si può riferire alla configurazione della politica di coesione europea e ai relativi criteri di eleggibilità, i quali prevedono una scala di priorità sulla base della condizione socio-economica proprio delle aree NUTS 2 (Parlamento Europeo, 2020a).

La presenza concomitante di aspetti propositivi e fattori di inoltrato declino restituiscono una condizione di complessivo sfavore per la realtà provinciale, soprattutto in rapporto con i livelli ad esso superiore e inferiore. In particolar modo, esso si presenta come «un ente locale dotato, sotto il profilo dell'autonomia, di scarsa storicità rispetto, ad esempio, al comune» (Costa, 2012). Questo

⁶² Seppure non si altrettanto in salute il modello regionalista nel suo complesso, o meglio l'appeal che una configurazione regionale più forte sia in grado di esercitare nell'orientamento delle decisioni politiche. Con la riforma del 2001, sembra esaurita, infatti, la spinta federalista (Spataro, 2018).

appunto politico-culturale permette di innescare l'altra dimensione qui rilevante, di cui i Comuni sono espressione, seppure nella grande eterogeneità: le aree urbane.

2.2.2. I nodi della rete: i centri urbani

Il dispiegarsi del rapporto tra centri urbani e territorio circostante è il fattore qui analizzato nel tentativo di cogliere l'impatto spaziale che ha generato la recessione, sulla base della performance fornita dai dati macroeconomici a disposizione. Il punto centrale dal quale si snoda l'indagine proposta è una dicotomia concettuale, quella tra il monocentrismo e il policentrismo. Questi concetti afferiscono alla distribuzione demografica e funzionale che si verifica nello spazio, rispetto alle città, intese come centri principali (Meijers, 2008). Questa riflessione risulta particolarmente pertinente rispetto alle evoluzioni occorse durante gli ultimi decenni. I macro-fenomeni di trasformazione delle attività produttive (tra cui nascita, affermazione e crisi del fordismo) hanno indotto il passaggio di molteplici realtà urbane da una condizione di densità e orientamento verso il loro nucleo alla rarefazione dei confini tra urbano e rurale e alla crescente complessificazione e diversificazione delle configurazioni insediative (Fardelli et al., 2017).

Il panorama urbano presente in Europa ha caratteristiche particolari. I cittadini europei, per la maggior parte, vivono in città dalla dimensione medio-piccola rispetto alle misure degli altri continenti, in quanto la dimensione più comune è compresa tra i 250 mila e i 5 milioni di abitanti (European Union & United Nations Human Settlements Programme, 2016). Soltanto il 16% dell'intera popolazione europea vive nelle cinque città che possono vantare più di 5 milioni di abitanti, a fronte di una percentuale pari a 28 per quanto riguarda l'area del Nord America e di 30 per il Continente asiatico (*ibid.*). Tanto è vero che alcuni autori (E. L. Glaeser et al., 2016) hanno fatto notare la presenza di barriere storiche, istituzionali ed economico-strutturali (come la rigidità nell'offerta di abitazioni e gli alti costi nei trasporti) in sfavore alla crescita di metropoli nel Continente europeo. Le città europee dimostrano una dimensione contenuta, con la vasta presenza di città medie se paragonate alla scala globale e una maggiore densità rispetto allo spazio geografico continentale (European Union & United Nations Human Settlements Programme, 2016).

La letteratura è concorde nel riconoscere due fattori decisivi che danno forma alla distribuzione spaziale della popolazione su uno specifico territorio: la sua geografica e le vicende storiche. Il ruolo della geografia si sostanzia con gli aspetti naturali e di conformazione fisica dello spazio, come la presenza di mari o montagne, di deserto o aree fornite di risorse naturali. Tuttavia, ricerche sul tema (Accetturo & Mocetti, 2019) hanno dimostrato l'abilità limitata che detiene il contesto naturale nel

predire la ripartizione della popolazione. Interviene, dunque, il profilo storico. Le città hanno dimostrato una buona durevolezza tanto che l'agglomerazione di cittadini in uno spazio ravvicinato è un segnale di previsione per i futuri equilibri. Questa seconda dimensione risulta particolarmente stimolante poiché nel suo ventre opera il condizionamento degli shock negativi. Gli eventi avversi a cui si fa riferimento possono essere temporanei o permanenti. Rispetto ai primi, riconducibili soprattutto a fatti di tipo militare, numerose ricerche (*ibid.*) sottolineano la capacità di recupero repentino da parte delle città, le quali dimostrano una decisa resistenza a favore del percorso di sviluppo che precede l'episodio. Dall'altro lato, gli shock di più ampio respiro hanno effetti permanenti, profondi e pervasivi sul contesto urbano su cui sussistono, ponendo cospicui ostacoli lungo la strada del progresso⁶³.

Questi numeri e fatti esplicativi permettono di contestualizzare lo scenario urbano italiano.

L'Italia ha una composizione geografica urbana e demografica strettamente legata al percorso storico plurisecolare che ha affrontato. Il Paese ha vissuto un processo di insediamento che si è orientato verso una distribuzione non eccessivamente squilibrata sul territorio dei centri abitati. Detiene un alto grado di urbanizzazione (Veneri & Burgalassi, 2011) e ha goduto di un percorso di civilizzazione urbana risalente (Accetturo & Mocetti, 2019). Tanto è vero che risale all'epoca romana l'età di grande splendore delle città, con una diffusione ampia su tutto il territorio nazionale di centri anche di notevole ampiezza. In seguito, il periodo di decadenza delle città si è dipanato dalla fine dell'Impero Romano per i secoli successivi, nei quali i flussi migratori si sono invertiti rispetto ai fasti della civiltà classica, assumendo la direzione inversa: dalle città verso le aree rurali. Il progressivo spopolamento ha indotto ad un deciso restringimento della circonferenza urbana lungo tutta la Penisola. È soltanto con il XIV secolo che le aree urbane riacquistano parte della loro attrattività, con la fioritura di grandi centri, tra cui Napoli e Palermo. Nei secoli successivi si alternano fase di espansione ad altre di reflusso (*ibid.*) ma in una complessiva condizione stazionaria.

Il grande impulso alla crescita delle città arriva con le rivoluzioni industriali e il profondo mutamento della composizione della struttura economica a cui danno vita. Le città diventano il centro della configurazione produttiva dei paesi avanzati e l'accelerazione demografica fa il resto. Tali cambiamenti deflagrano con tutta la loro forza dirompente con il XX secolo e ancor di più al termine della Seconda Guerra Mondiale.

⁶³ In questo caso, gli autori citano l'esempio del muro di Berlino, come elemento di separazione e blocco degli scambi commerciali. È noto, infatti, che la performance dei centri urbani nella metà orientale della Federazione tedesca sia stata profondamente inferiore rispetto a quella delle città della parte occidentale.

Infatti, a partire dalla seconda metà del secolo, la crescente industrializzazione del Paese ha messo in moto un notevole processo migratorio interno. Per più di due decenni, tra il 1950 e il 1960, le due “rotte” lungo le quali si sono orientati gli spostamenti hanno ricalcato le fratture socio-spaziali storicamente riconosciute. La direttrice tra il Nord del Paese e il Mezzogiorno e quella tra città e campagna, con i primi a fare da poli di attrazione per i secondi.

Ora il Paese si conferma in piena regola un Paese europeo, con realtà urbane di misura ridotta, poiché soltanto una quota ristretta di popolazione, pari al 30%, vive in aree urbane con almeno mezzo milioni di persone. Ciò posiziona l’Italia addirittura al di sotto dei propri omologhi come Spagna (38%), Francia (41%) e Germania (40%) (Accetturo & Mocetti, 2019).

Se si prende in considerazione la percentuale di comuni, in base al numero di abitanti sul totale delle quasi otto mila realtà, si ha:

- Il 44 % dei comuni hanno meno di 2000 abitanti
- Il 26% tra i 2000 e 4999 abitanti
- Il 24% ne ha una compresa tra 5mila e 19.999 abitanti
- Il 6% a una popolazione superiore di 20.000

Pertanto, sui 7.960 comuni, il 70% di essi hanno una popolazione estremamente ridotta, inferiore a 5 mila abitanti. Ne consegue una media generale di 7.617 abitanti per singolo comune (OECD, 2018c).

A partire dagli anni '50, è anche cambiata la distribuzione della popolazione nel Paese. Come accaduto in altri Stati, le città più piccole hanno visto decrescere il proprio numero di abitanti in favore delle città più grandi, soprattutto in ragione della suddetta trasformazione economica verso il settore industriale. Questo fenomeno ha generato un cambiamento straordinario nella distribuzione spaziale della popolazione e nella sua conseguente organizzazione (Calafati & Veneri, 2013). Tanto è vero che lo sviluppo economico del Paese si è fuso con quello urbano, dando luogo ad un processo bifronte, grazie alla compresenza della dimensione fisica (*urbs*) e di quella sociale (*civitas*) (Bertolini & Dijst, 2003). Tra le evoluzioni suscitate da un cambiamento tecnologico sempre più rapido, si trova anche quella del settore dei trasporti. Le innovazioni dei mezzi di trasporto e la diffusione delle infrastrutture dedicate hanno ridotto le distanze e assottigliato ostacoli strutturali e limitazioni per gli utenti (*ibid.*). Questo elemento non è secondario poiché riduce la significatività dei confini cittadini, in quanto le attività lavorative sviluppano un crescente grado di libertà con le trasformazioni della tecnologia: la divergenza (*decoupling* nelle parole di Veneri & Burgalassi, 2011) tra *urbs* e *civitas* sarebbe ormai evidente nella maggior parte dei paesi.

In sintesi, le aree urbane hanno esercitato un potere di attrazione significativo, continuo e costante lungo il corso della storia repubblicana, se si eccettua la parziale inversione di tendenza verificatasi nei venti anni intercorsi tra il 1981 e il 2001 (Istat, 2017).

Le città dalla misura maggiore hanno visto riconoscersi una ulteriore legittimazione dalla legislazione nazionale, in occasione della riforma degli enti territoriali del 2014. Questa norma ha dato impulso alla nozione di Città metropolitana, un concetto già in voga dai primi anni '90 che però non aveva trovato il giusto sbocco per potersi affermare. Dal 1° gennaio 2015, sono operative queste nuove realtà, individuate puntualmente dalla legge. Sono città metropolitane: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma Capitale, Torino, Venezia per le Regioni a statuto ordinario, Cagliari, Catania, Messina e Palermo per le Regioni a statuto speciale⁶⁴. I loro confini amministrativi ricalcano pienamente quelli delle province a cui appartenevano. Pertanto, non c'è cambiamento formale, ma vi si trova, eccome, quello sostanziale. A loro sono assegnati compiti di assoluta rilevanza nell'ambito della pianificazione territoriale generale, dell'erogazione integrata di servizi pubblici, della responsabilità sulle infrastrutture e sulle reti di comunicazione (Camera dei deputati, 2020; Vandelli, 2015).

Sul punto del termine “metropolitano”, fatto salvo il suo orientamento normativistico, vale la pena sottolineare come non sia sovrapponibile all'immagine di metropoli intesa con lo sguardo orientato alla scala europea e, ancor meno, a quella globale (Carrozza, 2018). Soltanto pochissime tra le città della Penisola, valutate in luogo alla popolazione⁶⁵, possono ritenersi effettivamente tali: Roma, Milano, Napoli, Torino (Berube et al., 2010).

2.2.3. Monocentrismo e policentrismo: una dicotomia che per decifrare il rapporto tra città e territorio

Sin qui, è stato affrontato un vasto ventaglio di tematiche, le quali si dispiegano in campi di analisi anche profondamente diversi tra loro e su una scala visuale altrettanto variegata. La compresenza di elementi istituzionali, spaziali, amministrativi, demografici, socioeconomici rende estremamente complesso cogliere relazioni univoche tra i fattori interagenti. I due fenomeni più degli altri centrali

⁶⁴ Questa specificazione attiene al diverso percorso di istituzione legislativo delle stesse, poiché per le Regioni a statuto speciale è necessaria la previsione normativa espressa dal governo regionale.

⁶⁵ In questo, si è condiviso il punto di vista di The Brookings Institution di Washington e di London School of Economics and Political Science, sulla base del “Global Metro Monitor” da loro pubblicato congiuntamente, nel 2008. Questi istituti hanno utilizzato come base le NUTS 3 e hanno prese le 25 con il numero maggiore di abitanti, tra capitali e grandi aree urbane (Berube et al., 2010).

e indicativi, in questa sede, rispetto alla realtà fattuale sono la dispersione e l'agglomerazione. In termini astratti, qualsiasi tipologia di sistema fisico in cui sussiste la presenza di nodi unici, saranno decisive le modalità attraverso le quali essi interagiscono tra loro. Nei fatti, sono le relazioni e le connessioni, gli stimoli che fanno la differenza, sia per quanto riguarda l'importanza dei singoli nodi, sia per quanto concerne la stabilità e lo sviluppo di un sistema. Traslando questa massima ai temi citati in precedenza, si giunge al multiforme e multi-scalare concetto di policentrismo (Burgalassi et al., 2019). Il policentrismo è un principio di sviluppo territoriale «vago e confuso», poiché riguarda «vari aspetti, rispetto a vari attori su molteplici scale dimensionali» (Meijers, 2008, pag. 1313). Infatti, tanto più è ampia la scala di analisi sulla quale lo si intende applicare, tanto minore è la sua portata strettamente analitica e tanto più viene utilizzato come un riferimento per la programmazione di politiche pubbliche (Davoudi, 2003). Colto nella sua accezione spaziale minima, il policentrismo si manifesta in un'area che contiene due o più centri e in cui popolazione e occupazione non siano concentrati in un'area ristretta, ma sostanzialmente diffusi (Rauhut, 2016).

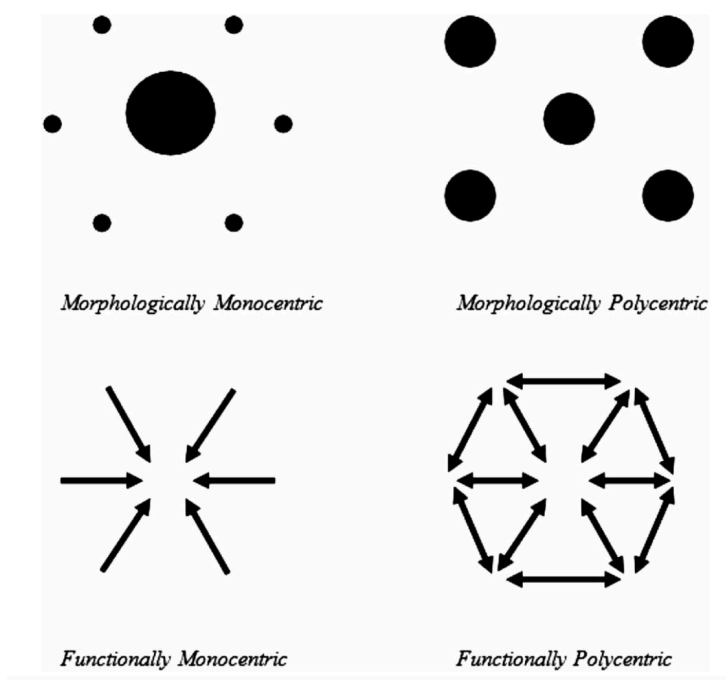


Figura 4. Schema esemplificativo del modello monocentrico e policentrico. Da Burger et al., 2014, pag. 820

In letteratura, sono rinvenibili tre raggruppamenti che hanno tentato di demarcare i confini della sua definizione (Rauhut, 2017). Un primo aspetto è di tipo morfologico e attiene alla popolazione, all'utilizzo di suolo, all'occupazione. Riguarda, infatti, la misura e la distribuzione nello spazio dei centri urbani. Per cui si può considerare policentrica un'area che ne possiede più di un centro senza che la popolazione e la forza lavoro complessiva siano concentrate nello stesso. È poi possibile sostenere anche la sua importanza sotto il profilo funzionale, con l'acquisizione delle relazioni e del

network tra le città. Questi legami afferiscono alle infrastrutture, ai flussi finanziari, ai servizi, alle attività ivi svolte, ai flussi di pendolari. In virtù di questi punti, la struttura spaziale non è neutra rispetto alle implicazioni economiche che è in grado di determinare. Tutt'altro. È un fattore potenzialmente decisivo, visto che non solo è rilevante la distribuzione fisica delle attività economiche, ma anche la relazione funzionale che intercorre tra queste (Veneri & Burgalassi, 2011). Inoltre, può essere aggiunto anche un ulteriore terzo aspetto, di natura normativa, ossia la proposizione politica di conseguire un approccio che sia policentrico, in vista del conseguimento di un maggiore equilibrio di sviluppo. In tal maniera, si tramuta da dispositivo di azione a finalità politica, con un'accezione anche protesa verso principi di dinamismo sociale, inclusione e pluralismo (Davoudi, 2003).

Da questo punto visuale, sebbene non vi siano evidenze empiriche per una tassonomia normativa riconosciuta, si possono affermare tre gradi di estensione su cui far insistere il policentrismo:

- Il grado intra-urbano, il cui carattere principale risiede nella specializzazione dei settori produttivi che si sviluppano nelle zone adiacenti aree urbane. Questi luoghi nascono, pertanto, in rapporto di stretta funzionalità rispetto al baricentro dell'*urbe*, poiché è il lato della domanda che ne spinge la nascita.
- Il grado inter-urbano. Riguarda aree definite in termini amministrativi, le quali hanno un forte rapporto di dipendenza con una o più città al loro interno (*city-regions*). Questo grado emerge, quindi, dalla «perdurante cooperazione funzionale tra diverse città» (Rauhut, 2017).
- Il grado inter-regionale. Questo livello può essere ulteriormente esteso a quello internazionale, per il fatto che si considerano strutture di dimensione decisamente estesa, quali le megalopoli, con il relativo rapporto tra loro, oppure istituzioni sovra-nazionali, come l'unione Europea, e la conseguente distribuzione spaziale dei centri di interesse.

Il policentrismo ha la sua antitesi naturale nel monocentrismo, il quale, all'opposto contempla la presenza di un unico e vasto centro, con una quota di abitanti nettamente dominante rispetto al territorio circostante. Ha come principi cardine la concentrazione di servizi e forza lavoro, la singolarità rispetto alle aree urbane, l'agglomerazione produttiva. In senso ampio, è guidato da una forza centripeta. Su questo punto, occorre sgomberare il campo dalla possibilità che il policentrismo si possieda una forza vettoriale indirizzata all'uniformità o al livellamento. Nella sua qualifica funzionale, è in grado di restituire una vista dell'ordinamento gerarchico tra i centri, qualsiasi scala spaziale essi abbiano (Rauhut, 2016).

Un espediente semplice per rendere comprensibile con relativa immediatezza la differenza tra i due opposti è racchiuso nell'indice di Herfindahl-Hirschmann. Da strumento solitamente in mano alle

autorità antitrust per verificare il grado di concorrenza, si avvale del medesimo principio per stimare la presenza di policentrismo, ossia con la valutazione di «supremazia» (Meijers et al., 2018). Questo indice è definito dalla somma dei quadrati delle quote percentuali dei singoli soggetti (imprese nell'uso tradizionale, città nella valutazione qui proposta). Pertanto, il suo valore si attesta tra 0 e 1: tanto più è vicino a 1, tanto maggiore sarà la concentrazione di quote verso una condizione di monopolio di mercato. In tal modo, l'indice di concentrazione non è influenzato dalla quantità totale di soggetti (imprese o città), poiché li considera tutti al suo interno. Applicandolo all'ambito di interesse, si utilizza il quadrato della quota di popolazione di ogni centro urbano presente in una determinata area, rispetto alla somma della popolazione (s) di tutte le città presenti in una regione (n). I risultati si esprimono tra i valori di $1/n$ e 1: tanto più vicino a zero tanto più sarà distribuita la popolazione tra le città, quindi si avrà policentrismo, viceversa si avrà maggiore concentrazione, quindi monocentrismo.

I componenti su cui si fonda l'orientamento policentrico sono le Functional Urban Area (FUAs). Le FUAs consistono nell'insieme di un centro urbano e delle zone ad esso limitrofi che abbiano anche un'attinenza economica, ossia un legame che vada oltre la prossimità, ad esempio quello fornito da un mercato di lavoro locale (NORDREGIO, 2006). La creazione delle FUAs è avvenuta grazie agli sforzi congiunti delle istituzioni europee e dell'OCSE, i quali hanno edificato questa classificazione di pregio per rendere comparabili le configurazioni abitative tra i Paesi e avere, anche in questo caso, parametri standardizzati. Ancor di più, il pregio delle FUA risiede nella loro attitudine ad assumere la forma reale delle economie di agglomerazione. Per meglio dire, esse sono in grado di fornire un'immagine più tangibile rispetto ai confini amministrativi del sistema delle relazioni, dei trasporti e del mercato del lavoro (Dijkstra et al., 2019). Restituiscono plasticamente l'interazione tra gerarchia spaziale e rapporti economici. Infatti, grazie alla densità abitativa e ai flussi di pendolari, permettono di disegnare una mappa dei «fattori locali» (OECD, 2018, pag. 13)⁶⁶. Inoltre, aree funzionali urbane con più di 500 mila abitanti prendono il nome di aree metropolitane e restituiscono informazioni più accurate in mano al decisore pubblico responsabile della pianificazione delle policies nell'area.

Il policentrismo può assumere sembianze dalle sfumature di significato differenti rispetto a quanto si sia esposto. Ne sono un esempio le aree policentriche urbane (PUR, *polycentric urban areas*), le quali descrivono una situazione ben precisa. Sono dei gruppi urbani che comprendono città aventi eredità storica e confini amministrativi separati, ma che condividono una grandezza simile, si trovano ad una distanza limitata e sono connesse da valide infrastrutture (Meijers et al., 2018). Queste aree risiedono all'interno dei confini amministrativi di una stessa realtà regionale e fanno dell'integrazione e della

⁶⁶ Si rimanda all'Allegato 2 per la definizione quantitativa delle FUA.

condivisione di uno medesimo spazio economico la propria forza. Sebbene non si possa verificare la perfetta fluidità nel trasferimento di beni, servizi e conoscenze tra due centri separati allo stesso modo di come avverrebbe, viceversa, in un unico grande agglomerato urbano, è possibile compensare con un intreccio di relazioni culturali, istituzionali e operative. Tanto più densa è questa trama, tanto maggiori saranno i benefici cumulati e tanto più la struttura assumerà le sembianze di un conglomerato unico. Ciò susciterebbe perfino la fioritura di componenti astratte, ma non meno essenziali: la creazione di un'identità metropolitana comune, il riconoscimento ideologico in un nuovo sistema e un sentimento di coesione condiviso (*ibid.*).

Il policentrismo così inteso, si pone come forza relazionale che spinge al dialogo gli attori territoriali rilevanti, promuovendone l'interazione e inducendoli a fare «massa critica» per trarne reciproci vantaggi (ESPON, 2018a). In questa logica, ha ricoperto un ruolo di rilievo nell'agenda politica delle istituzioni europee, sin dal 1999, con l'inserimento nell'importante piano per lo sviluppo del territorio, l'*European Spatial Development Perspective* (ESDP). Questo schema di policy aveva come compito principale la distribuzione più equilibrata delle attività umane, diluendole dove fossero eccessivamente concentrate e intervenendo ove, all'opposto, si riscontrasse un sottoutilizzo (Burger et al., 2014). In tal modo, l'obiettivo da conseguire consisteva nell'indurre convergenza tra aree a diverso grado di ricchezza e nel ridurre le disuguaglianze di ordine geografico. Il bagaglio di innovazione su cui la strategia faceva leva si ha con il tentativo di superare l'impostazione tradizionale binaria centro-periferia. Questa teneva legati a doppio filo gli aspetti di vigorosa crescita economica e prossimità delle attività produttive. L'enfasi era posta sul processo di «causazione cumulativa» (Copus, 2001, pag. 541) interno a quelle aree geograficamente circoscritte capaci di promuovere una forte sviluppo, proprio per il fatto di sussistere in un unico luogo. La «tirannia della distanza» (*ibid*) esprime la difficoltà nel fuoriuscire da un modello così stringente e, soprattutto, responsabile di un tracciato di sviluppo che si manifesta in forme profondamente diseguali ed eterogenee tra i territori. Quei luoghi che si trovano all'esterno di un “centro” si vedono costretti a fronteggiarne le conseguenze. O meglio, scontano una progressiva riduzione di opportunità e condizioni favorevoli, entrando in una spirale avversa dalla quale è difficile riprendersi.

Un importante argomento a sostegno del policentrismo risiede nella *chance* che riesce a fornire una soluzione alle esternalità che si generano a seguito dell'eccesso di agglomerazione urbana (Rauhut, 2017). Ai numerosi vantaggi di produttività, riduzione delle distanze, contaminazione di conoscenze fanno da contraltare i costi sociali della congestione, dell'inquinamento ambientale e della disorganizzazione dei servizi. Il punto è avvalersi dei benefici dell'agglomerazione, eludendone i costi. Questi vantaggi, tipicamente intessuti in un grande centro urbano, possono essere «regionalizzati», grazie alla connessione interattiva tra i centri (Brezzi & Veneri, 2015). La creazione

di «esternalità regionali» (Parr, 2002) medita la fine della prevalenza della densità e della massa, a favore di relazioni ad alta qualità che aumentino la dotazione territoriale di fattori propulsivi per lo sviluppo, materiali e immateriali. Non solo, ma si offrirebbe anche una prospettiva coerente con le istanze emerse e riconosciute dalle riflessioni in merito al calibro delle città. Si è incrinato, infatti, il paradigma secolare classico che vede di procedere di pari passo l'espansione dimensionale di una città alla sua capacità motrice della produttività e della crescita economica. Questa equazione ha le sue solide ragioni, sebbene, anche in virtù delle rapide trasformazioni sociali e tecnologiche in essere, non sia più un dogma monolitico. Anzi, ha guadagnato campo una diversa interpretazione della realtà, secondo la quale sia giunta ormai l'era dei network urbani, delle connessioni e delle relazioni, in sostituzione (parziale o totale) dell'economia di agglomerazione (R. Capello, 2000).

Nel solco della regionalizzazione, le prerogative del policentrismo non si rivolgono unicamente verso lo spazio urbano, ma anche alle aree rurali. Questi luoghi sono quelli che si trovano a maggiore distanza dalle città. Dispongono di una posizione sfavorevole rispetto ai vantaggi promossi dall'economia di agglomerazione, visto che si trovano in aree remote e isolate, con una presenza urbana limitata, rarefatta e di taglia ridotta. La loro condizione, spesso, ne determina l'arretratezza e la contrazione di opportunità. Lo sviluppo policentrico può innescare un percorso virtuoso di coinvolgimento espansivo di porzioni di territorio o sempre più ampie. In questo modo, i benefici di crescita si trasferiscono per diffusione dai centri urbani, alle aree periferiche sino alle zone più remote (Rauhut & Humer, 2020).

2.3. Analisi empirica

Dopo aver individuato il contesto entro il quale si snodano le dimensioni dirimenti di questa analisi, è possibile passare alla valutazione quantitativa dei fenomeni di interesse.

Anzitutto, sarà posta attenzione alle fonti dalle quali si sono ricavati i dati, in virtù della scelta di sfruttare banche dati uniformate su scala internazionale. In seconda battuta, sarà esposto il fulcro dell'analisi empirica, con le rilevazioni ottenute attraverso la compenetrazione di suddivisioni amministrative e concetti speculativi, in modo da cogliere le relazioni poste sotto osservazione. Infine, saranno tratteggiati i limiti e i difetti della presente condotta, con lo scopo di circoscriverne la portata teorica.

2.3.1. Fonti e metodo

La banca dati a cui si è fatto più ricorso (seguendo l'esempio di Brezzi & Veneri, 2015) è quella dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo (OCSE)⁶⁷, ente internazionale che negli anni ha sviluppato utili strumenti per l'osservazione della realtà socioeconomica globale, nonché importanti principi ispiratori per le politiche pubbliche. L'Organizzazione si inserisce in pieno nell'armonizzazione dei sistemi di misurazione e delle categorie concettuali, seguendo gli standard internazionali riconosciuti e condivisi dai Paesi che ne fanno parte⁶⁸. I dati che utilizza l'OCSE provengono dalle rilevazioni degli istituti statistici nazionali dei singoli Paesi e sono poi passati al vaglio di raccomandazioni e linee guida internazionalmente condivise. È pacifico che rimangano le differenze tra i sistemi dei Paesi, anche soltanto per gli aspetti amministrativi secondo cui sono organizzati i territori. Pertanto, è previsto un continuo lavoro di aggiornamento per rendere quanto più possibile comparabili i numeri e gli indicatori espressi. In base alle categorie di dati, l'OCSE attinge a sua volta a banche dati di tipo nazionale ed europeo. In particolare, le fonti a monte dei dati successivamente utilizzati sono:

- I dati sulla superficie in km quadrati provengono da Eurostat, alla sezione “General and regional statistics, demographic statistics, population and area”.
- I dati sul Pil provengono da Eurostat alla sezione “Regional economic accounts”.
- I dati sul mercato del lavoro e sulla disoccupazione da Eurostat alla sezione “Regional Labour Market Statistics (reg_lmk), per gli anni 2000-2017.
- I dati sulla mobilità della popolazione da Istat alla sezione “Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche (changes of residence from/to italian municipalities)”, per gli anni 2011-2013.
- I dati sulla popolazione totale da Eurostat, alla sezione “Regional statistics, population at 1 January (table demo_r_pjangrp3)”, per gli anni 2000-2017.

Mentre, per quanto riguarda i dati sul contesto delle aziende manifatturiere, si è fatto ricorso all'Open Data Explorer della Camera di commercio della Regione Marche⁶⁹. I dati estratti da queste fonti sono stati poi raccolti in un dataset di propria elaborazione, classificando sulla base delle categorie di interesse e operando i calcoli necessari per ricavare le informazioni sulle performance territoriali lungo il corso del tempo.

⁶⁷ Nella formula anglosassone: OECD, *Organization of Economic Cooperation and Development*.

⁶⁸ Come si legge dalla home page ufficiale del sito web: «L'OCSE è composto da 57 Stati, appartenenti a tre diversi continenti, tra Europa, Nord America e Asia, e interessa oltre un miliardo di persone» (<https://www.ocse.org/it/participating-states>).

⁶⁹ Fonte: <https://opendata.marche.camcom.it/>

Il periodo temporale su cui ci si è orientati parte dal 2001 e arriva fino al 2018. Tuttavia, a causa della limitatezza nella disponibilità dei dati, si farà, di volta in volta, specifico accenno a quale sia l'intervallo prescelto. La valuta è il dollaro statunitense, il quale è stato poi trasformato in euro in base al tasso di cambio fissato all'anno di riferimento, il 2015⁷⁰. Il valore di 1 dollaro è di 0,739 euro.

In tema di categorie amministrative, l'OCSE ricalca in pieno la suddivisione utilizzata dall'ente statistico ufficiale dell'Unione Europea, Eurostat, con le NUTS. Il nome loro attribuito è quello di "Territorial Level" (TL). Le aree TL2 coincidono con le Regioni, le TL3 con le Province (OECD, 2018b). La stessa OCSE si è tradizionalmente occupata di suddividere le unità territoriali in virtù della densità abitativa locale in combinazione con la presenza di un centro urbano limitrofo dove risieda almeno un quarto della popolazione della provincia/TL3. Da ciò scaturiscono tre categorie: le aree prevalentemente urbane (PU, *predominantly urban regions*), le aree intermedie (IN, *intermediate regions*) e le aree prevalentemente rurali (PR, *predominantly rural regions*). È poi possibile estendere quest'ultima tipologia con una bipartizione che tenga conto della vicinanza o meno ad un centro cittadino. Nel primo caso si avranno aree a prevalenza rurale vicine ad un centro urbano (PRC, *predominantly rural close to a city*), nel secondo le aree a prevalenza rurale e remote (PRR, *predominantly rural remote*) (OECD, 2018b). La misurazione della distanza avviene con il tempo di percorrenza per raggiungere un centro abitato che abbia almeno 50 mila abitanti (si veda Allegato 2 per una comprensione sistematica del meccanismo di attribuzione).

⁷⁰ OECD (2020), Exchange rates (indicator). doi: 10.1787/037ed317-en (Accessed on 18 December 2020)

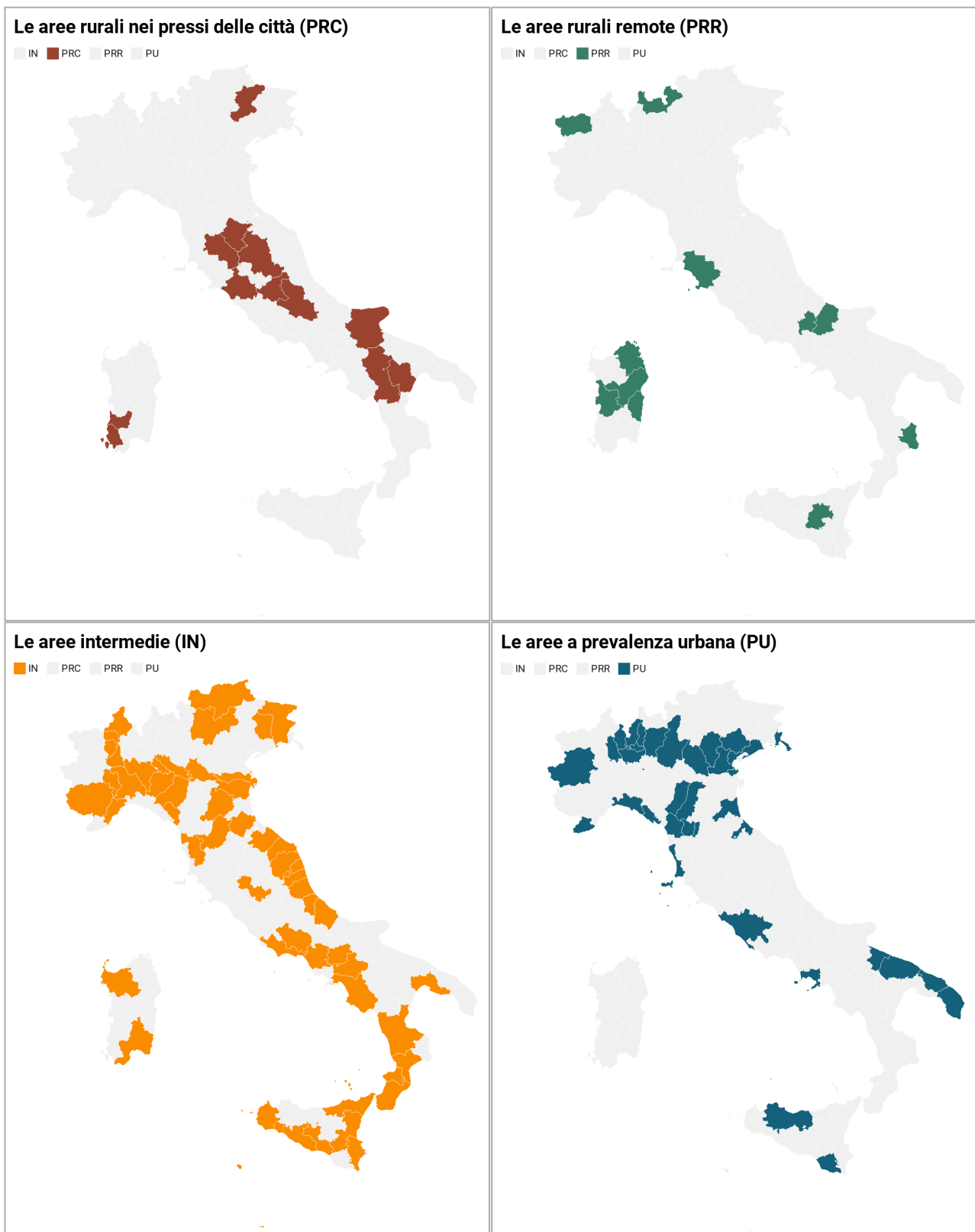


Figura 5. Rappresentazione grafica della quadripartizione OCSE.

Non avendo la pretesa di generare una nuova classificazione territoriale delle province, si è utilizzata quella disegnata da Veneri & Burgalassi (2011). Gli autori sono partiti dalla considerazione secondo cui le esternalità generate dall'agglomerazione possano giocare un decisivo ruolo territoriale, poiché inducono la creazione di una specifica composizione. Pertanto, si sono avvalsi di tre nozioni che

compongono la struttura spaziale: la “taglia” e le due dicotomie spaziali, ossia monocentrismo-policentrismo e centralizzazione-dispersione.

Per quanto riguarda la taglia (*size*), essa è stata misurata con la popolazione totale, seppure ciò non permetta di mettere a fuoco le ragioni dell’agglomerazione né l’organizzazione spaziale delle attività produttive presenti in loco. In questo senso, arriva in soccorso la prima dicotomia, monocentrismo-policentrismo, poiché permette di vagliare la distribuzione delle attività economiche tra i centri urbani e le regioni⁷¹, in relazione al fatto che esse siano maggiormente concentrate nel centro urbano prevalente oppure che abbiano un più alto grado di dispersione sul territorio e negli altri centri minori.

L’operationalizzazione della dicotomia mono-policentrismo si è costruita sullo Spatial Functional Polycentricity Index (P_{SF}), edificato su due assunzioni. In primo luogo, una regione può dirsi policentrica se contiene al suo interno due o più nodi centrali; la seconda specifica che questi nodi debbano essere congiunti sotto il profilo funzionale, attraverso sinergie e/o attività complementari. Pertanto, l’indice è calcolato sulla base dei flussi di pendolari tra le aree urbane, sfruttando gli strumenti della network analysis. Si arriva così alla determinazione del grado di centralità di un nodo rispetto agli altri e dell’ammontare di connessione che legano due città in una medesima regione. L’indice possiede una scala di valori che parte da zero per il perfetto monocentrismo, fino ad arrivare a uno per il perfetto policentrismo. Il pregio che si è voluto sfruttare sta proprio nella compresenza di elementi strettamente geografici con profili funzionalistici. In particolare, questi secondi permettono l’affioramento di relazioni qualitative e di matrice economico-produttiva, altrimenti non facili da intercettare.

Il rapporto tra centralizzazione e dispersione fornisce un orientamento più strettamente morfologico, in quanto viene utilizzato per soppesare la distanza fisica che intercorre rispetto alla localizzazione delle attività economiche nella provincia. È riconosciuto che, trasversalmente a tutti i Paesi occidentali e nell’ultima parte del Novecento, si sia verificato uno spostamento di individui e luoghi di lavoro dal centro delle città verso le periferie. Il tentativo è quello di individuare (caso per caso) in che modo questo processo abbia avuto luogo, se con il passaggio ad una struttura più decentrata oppure, più radicalmente, ad una vera e propria dispersione attraverso la regione. Per realizzare questo calcolo, gli autori si avvalgono della distanza tra gli altri comuni della provincia rispetto al nucleo centrale di quello più grande. Questo nucleo prende il nome di “Central Business District” (CBD) che costituisce il fulcro delle attività economiche all’interno di quella città, verso cui i lavoratori si dirigono quotidianamente (OECD, 2015b), nonché quello che presenta la più alta intensità di lavoro

⁷¹ Intese in senso lato, ovverosia come aree spaziali comprendenti sia centri urbani, che aree intermedie che aree rurali. In questo caso, non si fa riferimento alle Regioni come unità amministrative.

(Brezzi & Veneri, 2015). Nell'osservazione qui presentata si è preferito scartare questo parametro, in quanto elemento che avrebbe potuto produrre un'eccessiva complessità.

Il lavoro di elaborazione ha riguardato vari passaggi. In primo luogo, sono stati raccolti i dati dei principali indicatori demografici e macroeconomici dal database dell'OCSE⁷², su tre diversi ordini territoriali. Principalmente, sulla misura provinciale, ossia TL3, in quanto vero focus dell'analisi; in seconda battuta, sulla misura delle quattro macro aree PU, PRC, PRR, IN, per avere una misura aggregata dei fenomeni nazionali; infine, con le aree regionali TL2, le quali sono servite come verifica soprattutto per individuare la composizione interna ad esse. Di seguito, si è provveduto a costruire un dataset con tutti i valori estratti, costruendo tabelle con valori scanditi lungo un periodo temporale di diciotto anni, dal 2001 al 2018, entro il quale sono due le partizioni principali. La prima dal 2001 al 2007, per enucleare l'epoca pre-crisi e le relative dinamiche. La seconda, dal 2007 al 2018 (talvolta 2017) per scorgere gli effetti concreti della recessione, avendo come punto di partenza l'ultimo anno che ufficialmente presenta dati non viziati in alcun modo dalla crisi imminente.

Sulla base delle serie storiche risultanti, le province sono state catalogate in merito alla loro configurazione tipologica, sancita dalla suddivisione OCSE tra aree a prevalenza urbana (PU), a prevalenza rurale remota (PRR), a prevalenza rurale nei pressi di una città (PRC) e area intermedia (IN). Alla prima tipologia appartengono 30 province, 20 a quelle rurali (sommando PRC e PRR) e 60 a quelle intermedie (OECD, 2018a, pag. 141). Ad ogni singola provincia in prima battuta contraddistinta da una delle quattro «tipologie estese» (*extended typology ibid.*) è stata poi aggiunta la connotazione di aree monocentrica o policentrica, attraverso l'appartenenza attribuita loro da Veneri & Burgalassi (2011).

Pertanto, a seguito di questi due passaggi discendono le seguenti otto categorie:

| | Aree Urbane (PU) | Aree Intermedie (IN) | Aree rurali nei pressi di un centro (PRC) | Aree rurali remote (PRR) |
|-------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Province Monocentriche (M) | PU_M | IN_M | PRC_M | PRR_M |

⁷² <https://stats.oecd.org/>

| | | | | |
|-------------------------------------------|------|------|-------|-------|
| Province Policentriche (P) | PU_P | IN_P | PRC_P | PRR_P |
|-------------------------------------------|------|------|-------|-------|

Tabella 1. Schema di classificazione delle aree, in base alle due categorie dimensionali. Elaborazione propria. Fonti: OECD, 2018a; Veneri & Burgalassi, 2011.

Le tabelle che ne derivano (Allegato 4) sono state organizzate e ordinate con l'appartenenza a queste otto e più specifiche categorie. Di seguito, si è provveduto a svolgere i calcoli matematici per cogliere le relazioni di interesse. Per i dati demografici e di superficie è stato sufficiente sommare i valori e ottenere la composizione percentuale rispetto al totale della superficie e della popolazione nazionale. Per quanto concerne i dati su Pil e Pil pro capite si è provveduto prima alla conversione della valuta, da dollari americani in euro e poi al calcolo delle medie e mediane per le singole categorie e poi alle variazioni percentuali sia anno su anno che cumulate sugli anni base più importanti: il 2001 come punto di riferimento per un periodo storico di (relativa) espansione economica; il 2007, ossia l'apice che precede la crisi e in relazione al quale spicca il crollo degli anni successivi. In questo modo, è stato possibile operare i confronti, evidenziando differenze e similitudini nelle traiettorie di crescita, ma anche documentare il margine di contrazione della ricchezza territoriale. L'ultimo passaggio è stato quello puramente raffigurativo, con la rappresentazione grafica e geografica delle rilevazioni ottenute, sottolineando quelle più eloquenti.

In ultima analisi, occorre sottolineare un aspetto tutt'altro che irrilevante quando si parla di Province italiane. Le province hanno, infatti, una particolarità già emersa nel corso della discussione che ne qualifica il valore specifico. I processi di riforma e di contrazione dei poteri che le hanno interessate, ne hanno, come è evidente, ridotto le competenze, quasi annullandone le responsabilità. Pertanto, non hanno rivestito alcun ruolo negli anni della crisi e in quelli successivi ad essa. O meglio, il loro eventuale apporto, positivo o negativo che fosse, è stato eccezionalmente marginale. Non potendo disporre di quantomeno significative risorse proprie o di precise competenze, si può dire, usando un'espressione sportiva, che *non abbiano toccato palla*. Ciò ha un significato per il fatto che non può dipendere dalla capacità (o incapacità) della governance provinciale un'eventuale migliore (o peggiore) performance del territorio. Ovviamente, questo non riguarda gli altri soggetti istituzionali. Regioni e Comuni hanno la possibilità di realizzare interventi che hanno un impatto sul territorio, mentre le Province sono una "scatola vuota" che delimita lo spazio ma non lo regola. L'impossibilità di varare politiche pubbliche specifiche per il territorio da parte della classe dirigente locale normalizza questa dimensione, facendo sì che sia un elemento uguale per tutta la Penisola. Le uniche eccezioni sono le Province autonome di Trento e Bolzano, dotate, invece, di più ampi spazi di

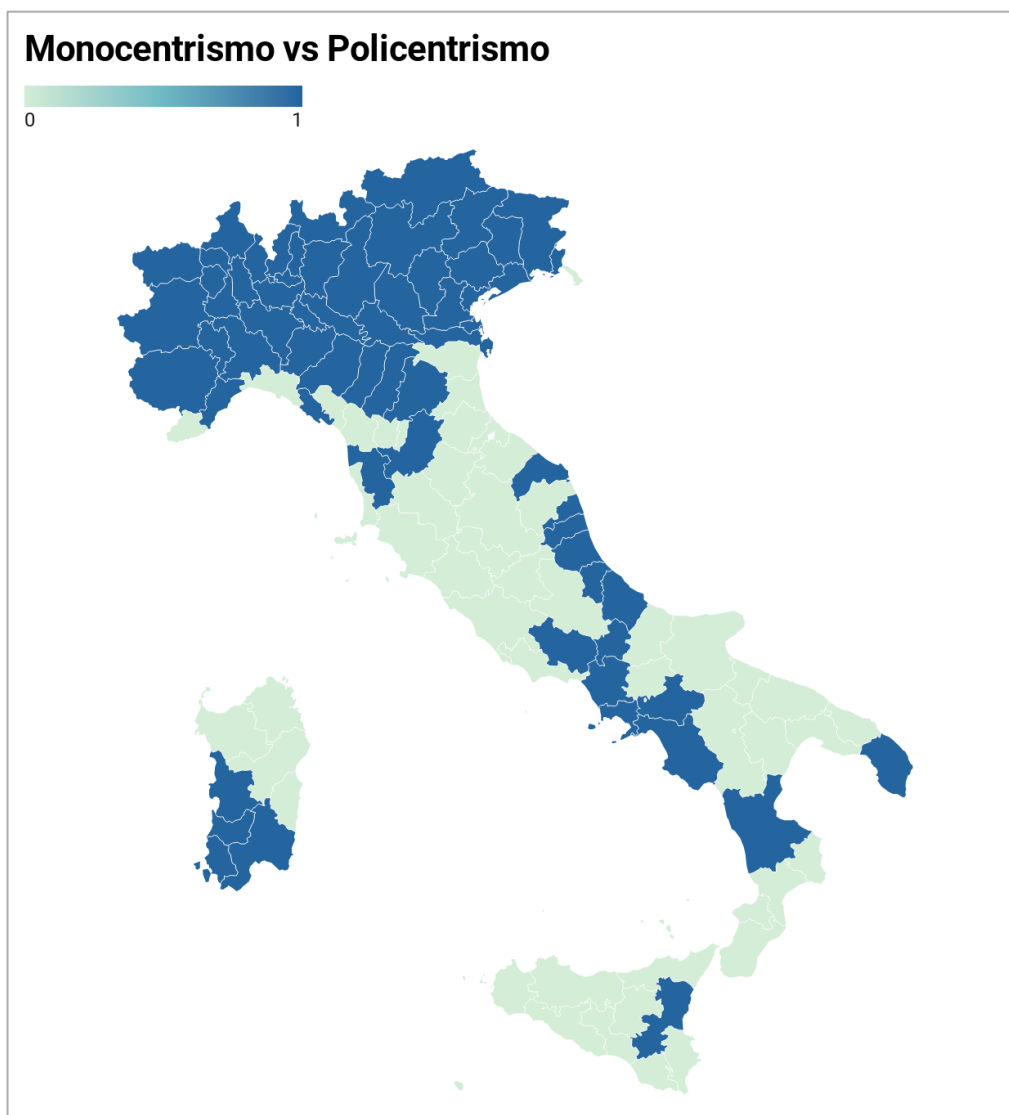
manovra, grazie alla specialità del loro Statuto, e la provincia di Aosta, i cui confini coincidono con quelli regionali e, anche in questo caso, con la condizione di specialità statutaria.

2.3.2. Rilevazioni di interesse

Le aree geografiche provinciali, in questo caso, che possiedano per loro natura o che abbiano intrapreso, per volontà diretta o sulla base di trasformazioni accidentali, un percorso di sviluppo spaziale di tipo policentrico, fanno registrare una migliore performance dei più importanti indicatori macroeconomici. Ciò si verifica sia nel periodo di osservazione che precede, sia in quello successivo alla crisi economica. Ed è soprattutto in questa seconda fase che si concentra l'indagine proposta. Poiché, a fronte di un'abbondante variabilità territoriale nella presenza delle aree policentriche, si evidenzia un chiaro dinamismo in loro favore. Queste dimostrano una capacità di recupero decisamente migliore rispetto allo shock negativo, a prescindere dal fatto che siano territori indicati come prevalentemente urbani o come prevalentemente rurali. Tutto questo, sebbene ci si trovi in un contesto nazionale che dopo un decennio non è ancora riuscito a recuperare il medesimo livello di ricchezza di cui disponeva nel periodo pre-crisi.

Le province sono 110, dal momento che nel conteggio sono comprese anche le province sarde precedenti la riforma del 2016⁷³. L'attribuzione dei valori di policentrismo e monocentrismo è stata realizzata con un valore dicotomico rispettivamente di 1 e 0 (si veda l'Allegato 3 per la tabella completa della suddivisione). Si registrano 48 province con caratteristiche monocentriche e 62 con carattere policentrico.

⁷³ Va sottolineato che non tutti i dataset a cui si è avuto accesso hanno la stessa disponibilità di dati, per cui si è riscontrata una mancanza di dati per quanto riguarda i flussi di mobilità interregionale netta e il tasso di disoccupazione. Questo fatto va letto anche in vista anche dell'incertezza dei processi di riforma istituzionale che hanno modulato i territori provinciali in varie direzioni, non seguendo un tracciato univoco e, quindi, complicandone raccolta e catalogazione.



*Figura 6. Raffigurazione territoriale delle NUTS 3 rispetto all'attribuzione della qualifica di area policentrica o monocentrica.
Elaborazione propria su dati OCSE.*

La suddivisione territoriale proposta, che scinde l'Italia in province monocentriche e province policentriche, ha una connotazione geografica piuttosto marcata. Le province del Nord sono a quasi totale prevalenza policentrica, con l'eccezione di alcune province liguri, emiliane e del caso di Trieste. Al Centro tendono a essere prevalentemente monocentriche, sebbene ve ne siano diverse lungo una dorsale che dalle Marche arriva fino alla macro area del Sud, ossia alla Campania, passando per Abruzzo e Molise. Proprio al sud si registra una maggiore incidenza delle aree monocentriche con l'eccezione di Cosenza e Lecce. Per quanto concerne le Isole, si ha un'equipartizione in Sardegna, con il sud dell'isola a carattere policentrico, mentre la Sicilia ha un forte accento monocentrico, con l'esclusione di Catania. Questa ripartizione è in linea con il retroterra storico e il contesto di urbanizzazione che vede una divergenza tra Nord e Sud piuttosto marcata. Il Nord è contraddistinto da un più spinto policentrismo, con la presenza di centri urbani localizzati in modo piuttosto omogeneo ed equilibrato nello spazio. Dall'altra parte il Sud, la cui storia di minore frammentazione

politica ha contribuito all'emersione dei due grandi centri di Napoli e Palermo, lasciando poco spazio alla crescita di altre aree urbane (Accetturo et al., 2019).

Di seguito sono presentate le rilevazioni di maggiore interesse sulla base dei dati estratti, classificati e studiati per mezzo di semplici analisi di statistica descrittiva. Anzitutto, va sottolineata la composizione dell'intera penisola sulla base delle macro categorie evidenziate in precedenza in Tabella 1.

Il rapporto di superfici tra aree monocentriche e policentriche si mantiene in sostanziale equilibrio rispetto al numero assoluto di province dell'una e dell'altra categoria, rispettivamente con il 45,51% e il 54,49%. Molto meno equilibrio si verifica tra le due se si parla di Pil complessivo, in quanto il rapporto arriva a 1:2 (34% a 66% al 2007), con una divaricazione crescente di due punti percentuali al 2017.

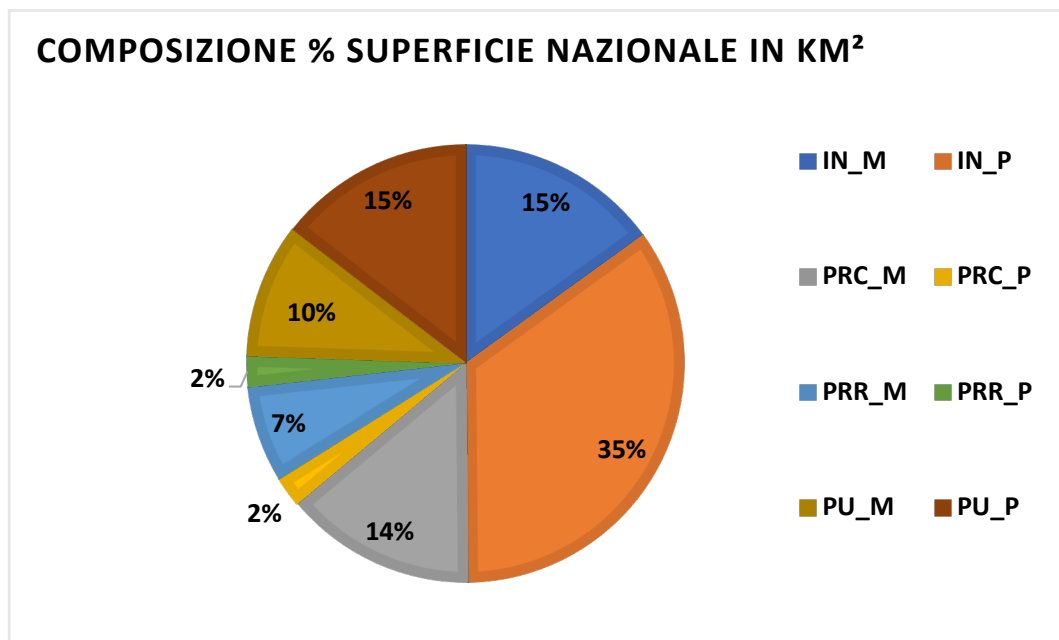


Figura 7. Composizione della superficie nazionale in km quadrati in base alle otto categorie.

La fetta più consistente di territorio appartiene alle aree intermedie, le quali ricoprono di gran lunga la maggiore superficie in chilometri quadrati. Da sole, occupano, infatti, il 50% dell'intera superficie della Penisola. Ciò dà la misura della composizione e struttura territoriale dell'Italia. Infatti, in accordo con (Brezzi et al., 2012), la disposizione tipica dei Paesi europei, che hanno una storia di urbanizzazione più lunga e risalente rispetto, ad esempio, agli Stati Uniti, si configura a prevalenza di aree intermedie, con una distribuzione geografica piuttosto equilibrata. Le aree a prevalenza urbana occupano solamente un quarto della superficie nazionale, ma determinano quasi i due terzi del Pil ivi generato annualmente. All'interno delle aree urbane sono quelle policentriche che spiccano per il loro

peso: contribuiscono al Pil per il 40,05% (2018), dato contemperato dalla loro popolazione, che vale il 34,56% (2018). Il restante 25% di superficie è ripartito tra le quattro tipologie di aree rurali, più della metà appannaggio delle PRC_M. Sebbene a questa categoria appartengano soltanto nove province, se ne trovano di notevoli dimensioni, come L'Aquila, Foggia, Perugia e Potenza, tra le più estese nell'intero panorama nazionale.

La percentuale di popolazione delle aree PU vale il 47,95% rispetto all'intero nazionale. Quindi da sole, le aree prevalentemente urbane ne possiedono circa la metà, con un andamento lievemente crescente negli anni considerati, che ha subito un'inversione di tendenza a cavallo della crisi del 2008, salvo poi riprendere con forza dal 2014. Tuttavia, confrontando questo dato con quello del Pil a prezzi costanti del 2015, si può notare come, al 2017, le aree PU detengano il 59% del Pil complessivo a livello nazionale, a fronte delle quote largamente inferiori per gli altri aggregati, rappresentati in Figura 7. Per di più, con un andamento crescente per le prime e decrescente per le altre: tra il 2007 e il 2017, sono le aree urbane ad ampliare la propria fetta di Pil sull'intero dell'1,36%, mentre si registra un lieve assottigliamento per le altre tre aree.

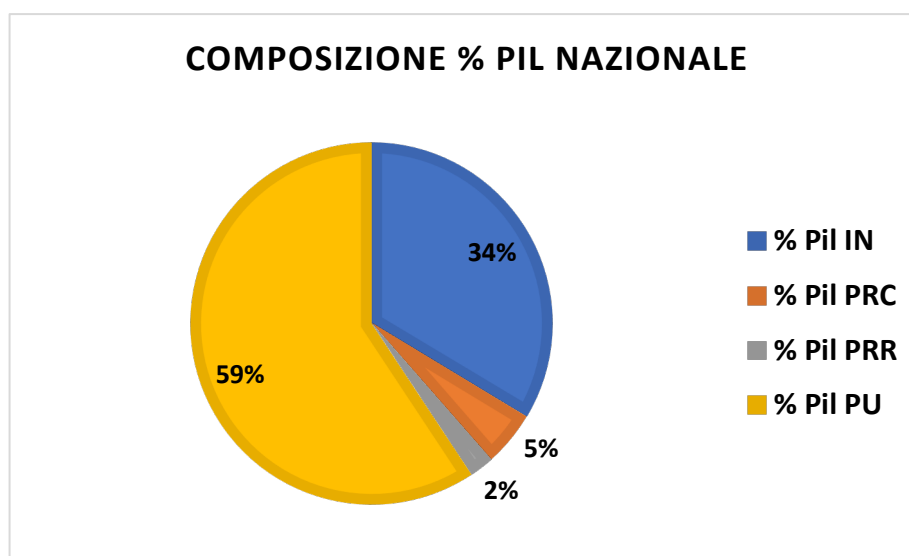


Figura 8. Composizione del Prodotto nazionale al 2017 in base alla quadripartizione OCSE.

È interessante notare il trend del Pil delle aree urbane policentriche. La decisa crescita dimostrata nel periodo pre-crisi si interrompe bruscamente tra il 2007 e il 2008, quando si registra una caduta pressoché verticale del Prodotto interno. Tuttavia, è immediata anche la capacità di risposta all'evento avverso, nel pur breve momento di parziale ripresa dell'economia. Ad una nuova forte caduta con l'inasprirsi della crisi del debito pubblico, fa da contraltare una nuova risalita. Questa evoluzione testimonia un significativo grado di resilienza, che non si esprime tanto nella tenuta rispetto allo shock (*resistance*), quanto nella fase di recupero che la segue, ossia quella di *recovery* (Martin et al., 2015).

Esse sono anche le uniche aree a contemplare una linea di tendenza con inclinazione positiva, mentre in tutti gli altri casi l'andamento è più o meno marcatamente negativo.

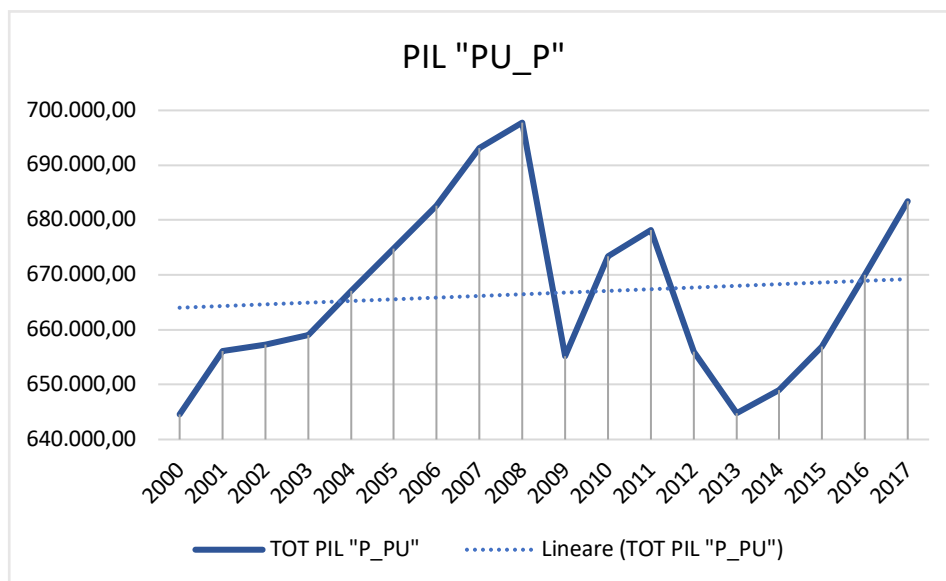


Figura 9. Pil complessivo delle aree urbane policentriche (PU_P). Valori in milioni di euro.

Il trend di Fig. 10 ha il pregio di segnalare velatamente la consistenza della natura finanziaria della crisi del 2008. Come verrà approfondito anche in seguito, la circostanza che i settori produttivi colpiti con un ritardo temporale ridotto e con più vigorosa intensità sono legati agli ambiti finanziari, bancari e assicurativi, nonché il mercato immobiliare. Pertanto, le aree geografiche che più comunemente ne ospitano l'attività sono le prime a sperimentarne l'impatto depressivo (Dijkstra et al., 2014).

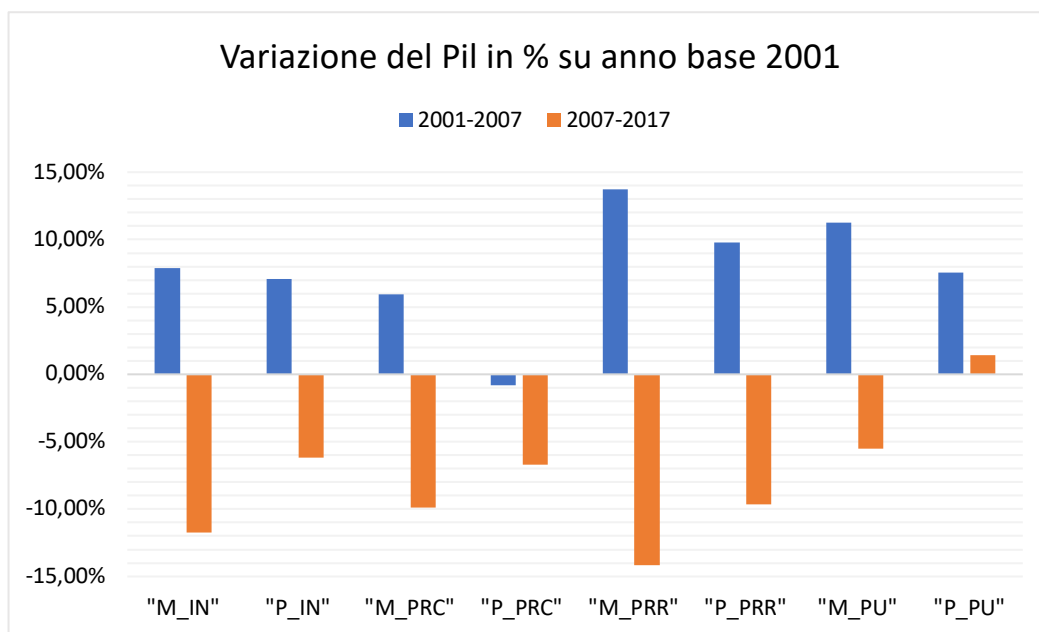


Figura 10. Variazione del Pil totale delle otto categorie in % su anno base 2001 rispetto agli anni chiave, 2007 e 2017.

Passando dai valori assoluti a quelli percentuali, è utile fornire una fotografia della crescita che sono state in grado di realizzare le varie zone, sequenziando le prospettive in base ai due blocchi temporali. Nel grafico di Fig. 11, emerge la qualità della delle aree monocentriche nell'arco 2001-2007, con tassi di crescita superiori e piuttosto positivi. Mentre non è altrettanto favorevole la seconda fase, con una flessione estremamente grave, soprattutto nelle aree intermedie e in quelle remote. Viceversa, le aree policentriche registrano una più contenuta variabilità nel confronto delle due fasi, ma con una prestazione netta comparativamente migliore. Su tutte, ancora una volta, si segnalano le aree policentriche urbane, le uniche a mantenere il segno positivo in entrambi i casi.

Compiendo un passo indietro e spostando l'attenzione verso il solo ciclo pre-2008, spiccano le percentuali di crescita i due aree: quelle monocentriche remote (PRR) e urbane, avendo conseguito, al 2007, un Pil più grande del 13,75 e dell'11,28%, in confronto alle rispettive quote del 2001. Soprattutto nel primo dei due casi, si conferma l'asserzione di Urso et al. (2019) sul maggiore dinamismo delle aree interne nel percorso di avvicinamento alla crisi e in una superiore difficoltà in quello successivo. Tale circostanza è ancor più veritiera per il fatto che sono le stesse aree remote monocentriche a fare i conti, al 2017, con una contrazione del proprio Prodotto interno del 14,17%.

Nel complesso, rispetto al Pil totale delle varie zone, le aree policentriche sono quelle che soffrono meno la crisi. Ossia sono quelle che subiscono una contrazione inferiore, nell'ambito di una configurazione nazionale estremamente negativa. I tassi di decrescita cumulata nel periodo 2007-2017 sono i seguenti:

| IN_M | IN_P | PRC_M | PRC_P | PRR_M | PRR_P | PU_M | PU_P |
|---------|--------|---------|--------|---------|--------|--------|--------|
| -12,24% | -6,12% | -10,10% | -6,42% | -14,97% | -9,77% | -5,46% | -1,06% |

Questo semplice confronto premia le province policentriche soltanto in senso relativo, dal momento che prevale, senza eccezioni, un quadro di ampia depressione. Le stesse sono premiate anche eliminando le differenze di urbano-intermedio-rurale. Sommando il prodotto annuo con la sola discriminazione tra monocentriche e policentriche, si nota una riduzione della variabile che è più ampia per le prime e più contenuta per le seconde. Dal 2007 a 2017, il Pil delle prime decresce di 7,27 punti, mentre soltanto di 2,27 per le seconde.

Se si pone attenzione al Pil pro capite delle diverse zone, si possono scorgere alcuni equilibri peculiari. Calcolando la percentuale di crescita del Pil pro capite medio delle otto categorie appaiono ulteriori prove in merito al diverso comportamento prima e dopo la contrazione del 2008. Eclatante risulta il caso delle aree monocentriche remote, le quali, pur avendo il più basso ammontare di Pil pro capite, riescono a concretizzare uno sviluppo a doppia cifra (+10,83%) nel segmento 2001-2007. Ma anche il crollo successivo è a doppia cifra, con un pesante -14,46% complessivo tra il 2007 e il 2017.

La migliore prestazione pre-crisi è, senza dubbio alcuno, delle aree monocentriche. Queste, infatti, vedono crescere il Pil ad un ritmo significativamente superiore rispetto a tutte le altre. Dal momento che partono da una condizione di prosperità inferiore (se si eccettua il caso delle PRC) confermano, in buona sostanza, l'assunto per cui le regioni con una condizione di svantaggio iniziale, in fase espansiva abbiano una crescita del Pil pro capite più intensa. Come è evidente, questa circostanza ha un impatto decisivo sul movimento ad elastico di convergenza o divergenza tra regioni, che siano Stati nazionali o soggetti territoriali (Alcidi et al., 2018). Pertanto, questo promettente cammino ha indotto un assottigliamento nelle profonde differenze esistenti lungo la Penisola, seppure non ne abbiano consolidato i risultati in reazione allo shock economico. In questo senso, le aree monocentriche si dimostrano molto meno robuste delle controparti policentriche. Il saldo in perdita di quote di Pil pro capite è nell'ordine di:

- 2 punti percentuali delle IN_M rispetto alle IN_P;
- 4 punti percentuali delle PRC_M rispetto alle PRC_P;
- 6 punti percentuali delle PRR_M rispetto alle PRR_P;
- 2 punti percentuali delle PU_M rispetto alle PU_P.

In tema di flussi migratori interni, è pienamente confermata l'asserzione sulla qualifica gravitazionale per le aree urbane, le quali sono in grado di calamitare a sé risorse umane in modo continuo e crescente, a differenza di tutte le altre aree che invece subiscono una ridotta ma perdurante emorragia. Solo le aree a vocazione urbana sono in saldo positivo e non sembrano risentire di alcun effetto della crisi, anzi si avvantaggiano della discesa delle aree intermedie.

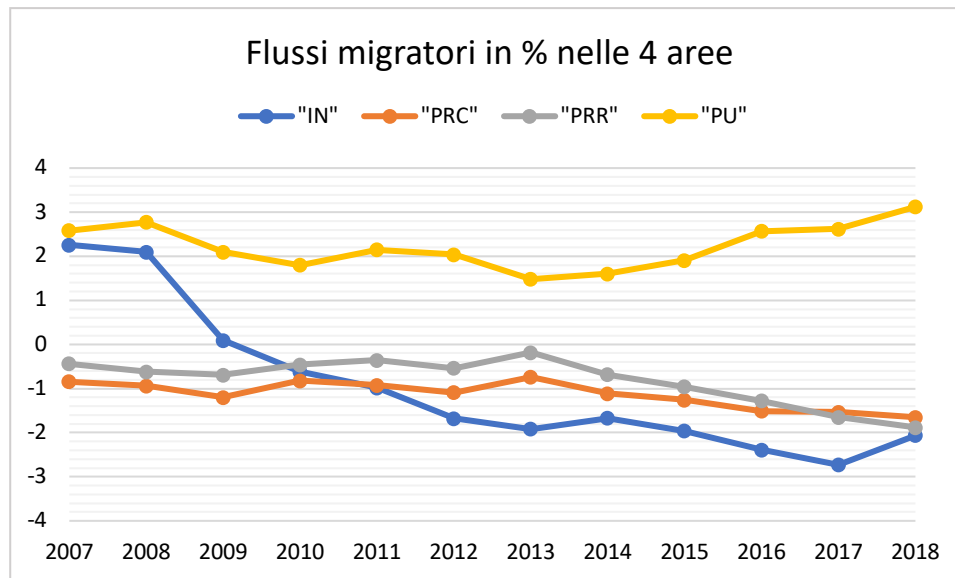


Figura 11. Medie dei flussi di mobilità interprovinciale netta in percentuale rispetto al totale della popolazione. Elaborazione su dati OCSE (2020).

I dati percentuali su cui si basa la Figura 12 sono calcolati con la differenza tra il numero assoluto di residenti in entrata in una provincia rispetto al numero di quelli in uscita. Il rapporto tra questa sottrazione e il totale della popolazione provinciale costituisce il tasso netto di mobilità della popolazione residente. Applicando ai flussi migratori la separazione tra aree monocentriche e policentriche, si può osservare una netta polarizzazione del fenomeno, per cui le prime soffrono di flussi in uscita, anche in quantità consistenti, come nel 2018. All'opposto, le seconde vedono ridursi le entrate nette di residenti soltanto in misura limitata nel biennio 2014-15.

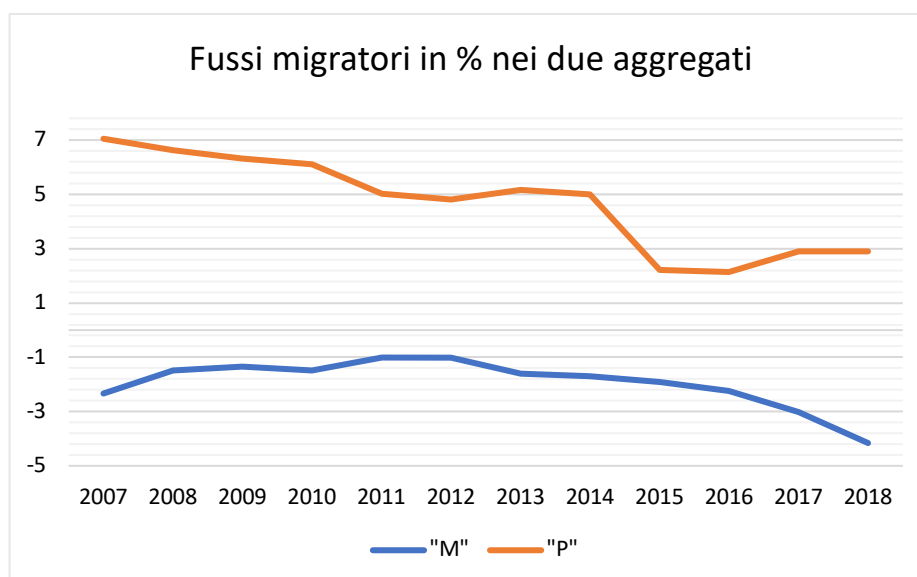


Figura 12. Media dei flussi di mobilità interprovinciale netta in rispetto alla bipartizione mono-policentrismo. Elaborazione propria su dati OCSE.

Il fenomeno è ancora più accentuato nelle categorie di aree intermedie e urbane policentriche. Le aree intermedie monocentriche hanno una fuoriuscita ininterrotta che induce una perdita annuale di abitanti tra 1,29 e 3,81%, punto più basso conseguito nel 2018. All'opposto, le intermedie policentriche possiedono un dinamismo in entrata molto marcato anche nei primi anni della crisi, con ingressi superiori al 3%. Questo trend rallenta negli anni seguenti, senza però fermarsi completamente o passare al segno negativo. In secondo luogo, le PU_P sono quelle più attrattive in assoluto e guadagnano un surplus di popolazione che va da un valore minimo di 0,74 a un massimo di 2,97.

La quota di disoccupati risente di picchi estremi che si verificano in alcune aree. Per cogliere una misura più coerente di questo fenomeno è stata calcolata la mediana, andando a cercare le forti discrepanze, verso l'alto e verso il basso, che rendono più asimmetrica la distribuzione. In questo senso, le aree intermedie sono molto influenzate da alcuni territori che hanno realizzato una performance particolarmente negativa, rispetto agli altri dello stesso gruppo. Tra questi vi sono: Reggio Calabria, Agrigento e Caltanissetta, che hanno un tasso di disoccupazione molto elevato attorno al 20% e la loro presenza, tra le altre, trascina verso l'alto la media. A onore del vero, anche le aree urbane hanno due province in una condizione molto peggiore, Palermo e Napoli. In più, il 2011 è un anno chiave a cui prestare attenzione, in quanto avviene un balzo della quota di disoccupati in tutte le aree del paese.

Passando al tema delle attività produttive, si è rivolta l'attenzione al manifatturiero, uno dei settori colpiti più gravemente dalla crisi. Se si osserva la quota percentuale di attività manifatturiere rispetto al totale delle attività produttive all'interno di ogni singola provincia emerge un dato di sfavore per le

aree a prevalenza urbana. Sono loro, infatti, quelle che hanno conosciuto una diminuzione maggiore della quota parte di attività del settore. Su questo possono esserci due diverse spiegazioni. La prima, in linea con i dati delle altre aree, concerne la riduzione del peso di queste attività nel complesso degli apparati produttivi, in ragione della crescita dimensionale di altri settori. Dall'altro, l'effettiva diminuzione di aziende manifatturiere a causa di fusioni, delocalizzazioni o chiusure di stabilimenti.

È giusto sottolineare che alcuni studi precedenti, i cui risultati sono messi in luce da Veneri & Burgalassi (2011) e Brezzi & Veneri (2015), siano in dissonanza rispetto a ciò che si desidera sostenere. Infatti, queste analisi sembrano indirizzare verso una predilezione nei confronti delle aree (provinciali e regionali a in ambito europeo) monocentriche, soprattutto quelle di più ampie dimensioni spaziali, poiché esse sarebbero in grado di generare un più alto livello di Pil pro capite anche favorito dalla maggiore produttività. Questo, precisano gli autori, farebbe pensare che l'agglomerazione economica regionalizzata non sia sufficientemente forte da eguagliare gli effetti garantiti dall'agglomerazione di un singolo centro. In altre parole, la prossimità fisica è più importante della prossimità relazionale, ossia della creazione di una rete integrata. Purtroppo, questi studi si riferiscono ad un lasso temporale precedente, legato soprattutto agli anni che hanno preceduto la crisi del 2008. Un altro aspetto di diversità, in particolare nel caso di Brezzi & Veneri (2015), è la scelta delle unità di analisi che sono state le aree funzionali urbane presenti all'interno del vasto aggregato dei Paesi OCSE. Vasto e decisamente eterogeneo, sia tra le unità di analisi sia, ed è ciò che più conta, nei riguardi della realtà urbana italiana. Sebbene esistano diversissime argomentazioni in campo, ciò che si vuole far emergere sono le potenzialità ancora latenti del policentrismo, ossia la possibilità di una sua rivalutazione, in virtù della semplice constatazione enunciata all'inizio di questo elaborato: gli shock negativi si verificano con una frequenza maggiore rispetto a quanto i modelli di sviluppo siano stati in grado di prevedere. Pertanto, è necessario fronteggiare questa moltitudine di eventualità concrete, servendosi, più che di schemi "sempreverdi", di principi di azione resilienti.

2.3.3. Limiti teorici e pratici della ricerca proposta

Le rilevazioni appena illustrate forniscono soltanto una delle numerosissime chiavi di lettura che, durante gli anni trascorsi dall'incedere della crisi, sono state enucleate per delineare gli effetti da essa generati e compiere un tentativo verso la loro comprensione. Di certo, l'obiettivo del presente elaborato non è quello di fornire spiegazioni definitive e indiscutibili e neppure di sostenere la predominanza di una linea di causalità o correlazione rispetto a tutte le altre proposte dall'autorevole letteratura in materia. Non avendo l'ambizione di fornire verità ma soltanto punti di vista singolari, il

tentativo è stato di quello di far emergere i dati, così come essi si presentano. Ciò implica l'utilizzo di calcoli matematici minimi, ricorrendo soltanto a quelli strettamente necessari per raggruppare le unità di analisi in insiemi con una *ratio* concettuale.

Prima di enumerare i limiti puntuali delle rilevazioni, occorre sottolineare un *vulnus* rispetto al presente lavoro di ricerca. La suddivisione tra aree monocentriche e policentriche ha un chiaro orientamento territoriale. La maggior parte delle province policentriche si trovano Nord, o ancor meglio: non tutte le province policentriche si trovano al Nord, ma praticamente tutte le province del Nord sono policentriche. Questo fatto pone un classico problema nella relazione tra cause ed effetti dei fenomeni economici in essere, in quanto la loro migliore performance complessiva rispetto alle province monocentriche è attribuibile al fatto che siano state proprio le aree del Nord Italia a conoscere un grado di sviluppo superiore rispetto alle altre zone del Paese. Quindi si potrebbe dire che esse abbiano reagito meglio alla crisi del 2008 *independentemente* dal fatto che fossero policentriche o meno. Ciò non esclude necessariamente che la previsione di una struttura urbana policentrica non possa aver giocato un ruolo nella prestazione provinciale, contribuendo alla crescita dell'area. Peraltro, la loro struttura è incline al policentrismo anche sotto un profilo storico. Come evidenziano Accetturo & Mocetti (2019), una simile configurazione è scaturita sin dall'Età Moderna dalla frammentazione politica presente nel Settentrione. Questa ha contribuito a creare un reticolo equilibrato di aree urbane piuttosto che “premiare” pochi centri di grandi dimensioni. Viceversa, questo secondo fenomeno trasformativo si è verificato nel Mezzogiorno e non si è modificato con il Dopoguerra. Infatti, la struttura economica del Meridione si è contraddistinta per la concentrazione di grandi industrie di stampo statale o parastatale che, in combinazione con altri fattori altrettanto decisivi come il capitale sociale⁷⁴, hanno limitato l'emersione di una più diffusa imprenditorialità di piccola taglia. Questa è certamente uno dei fattori propulsivi per la formazione di una struttura policentrica.

Fatte queste doverose premesse, sono numerosi i limiti insiti in questo approccio che, per stessa ammissione punta alla semplicità (ma non alla semplificazione).

Anzitutto, come già evidenziato, sono stati utilizzati dei dati affidabili ma limitati rispetto ai numerosi parametri macroeconomici che era possibile aggredire. Infatti, si è ricorso agli indicatori di Pil provinciale, Pil pro capite, flussi netti di migrazione interna, specializzazione nel manifatturiero e tasso di disoccupazione. Non si sono approfonditi quelli del mercato del lavoro, della produttività, della diseguaglianza, della composizione settoriale, della dotazione infrastrutturale e via dicendo. Nei limiti della letteratura esistente in materia saranno trattati nel successivo capitolo. Di conseguenza, è

⁷⁴ Si rimanda allo studio di Robert D. Putnam (1993), *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*, Princeton.

più che possibile che alcuni dei pattern evidenziati siano contingenti ad una variabile e possano essere smentite da altre. In questo senso, il tentativo è stato di mettere in relazione caratteri peculiari dei territori provinciali, catalogandoli secondo una specifica istanza. Ciò non determina causazione rispetto ai fenomeni che emergono, ma ci si trova nel campo delle relazioni spurie. La distribuzione territoriale delle aree policentriche ne può essere il primo e più significativo esempio. Queste, infatti, pur non avendo un evidente orientamento geografico, segnalano una maggiore presenza nelle regioni del Nord, lungo tutto l'arco settentrionale. Ed è largamente consolidato in questo, il rapporto di forza che intercorre tra la maggior parte delle zone del Nord e quelle del Sud.

Inoltre, studi precedenti su cui si è fondata la analisi stessa delineano un panorama diverso e talvolta opposto, con una predilezione per il l'orientamento di tipo monocentrico, in quanto esso replica su diversa scala i vantaggi agglomerativi delle grandi città e il surplus che ne deriva, soprattutto sui temi di competitività e produttività (Veneri & Burgalassi, 2011), argomenti, tra l'altro, sempre più centrali nel dibattito pubblico.

Lo svolgimento di calcoli elementari, utilizzando la media, non sono in grado di restituire immediato la distribuzione interna dei valori, ossia gli equilibri endogeni alle classificazioni proposte. Sono questi elementi non secondari perché, la comunque discreta eterogeneità nella presenza delle aree mono-policentriche viene in qualche modo celata per il fatto che vengano considerate nella loro generalità.

La suddivisione tra le province monocentriche e policentriche che si è utilizzata (Veneri & Burgalassi, 2011), si fonda su dati Istat del 2001. Da quel momento, si sono verificati molteplici cambiamenti, sia in termini di popolazione, che di condizioni economiche, come pure di orientamento politico. Basti pensare che sono stati rimodellati alcuni confini provinciali, in Sardegna, e sono state introdotte le Città Metropolitane. Nel primo caso si è passati dalla presenza di ben otto province nel 2001⁷⁵ (Carbonia-Iglesias, Cagliari, Medio Campidano, Nuoro, Ogliastra, Olbia-Tempio, Oristano, Sassari,) alle quattro (Nuoro, Oristano, Sassari, Sud Sardegna) più la città metropolitana di Cagliari, a partire dal 2017⁷⁶. L'altro cambiamento è stato nella identificazione delle province afferenti alle maggiori aree urbane del Paese, grazie alla riforma Delrio del 2014 ha dato vita a enti di area vasta metropolitana per quattordici città. Ciò implica un cambiamento formale piuttosto che sostanziale poiché questi enti ricalcano i confini amministrativi già in essere delle rispettive province.

In più, questa divisione, sebbene tenga nella corretta considerazione gli aspetti funzionali, non permette di rivelare la presenza dei network dell'economia immateriale che hanno visto la propria

⁷⁵ Legge regionale n. 9/2001.

⁷⁶ Legge regionale n. 2/2016.

esplosione nel corso degli ultimi venti anni. Il fattore della «connessione» presenta difficoltà operative per il fatto che richiede la considerazione di: elementi infrastrutturali reali e tangibili; interazioni potenziali sulla base dei vettori esistenti; fattori immateriali e intangibili (NORDREGIO, 2006).

In precedenza, si è voluto sottolineare l'effetto di standardizzazione offerto dalle province in merito al tema della distribuzione dei poteri. Questo è certamente un attributo positivo per lo scopo di analisi che ci si è posti. Tuttavia, dell'altro lato della medaglia, l'elemento di ostacolo che emerge sta proprio nell'impossibilità di offrire immediate, puntuali e fungibili indicazioni di policy. È qui che risiede la grande differenza rispetto all'utilizzo delle Regioni. Come spiegano Burgalassi et al. (2019), è pertinente attenersi alle unità regionali perché offrono sia il profilo analitico sia quello decisionale, nel merito della pianificazione territoriale su temi strategici. In questo senso, riuscirebbero a combinare alcuni aspetti: l'omogeneità economico-sociale, la polarizzazione attorno ad uno o più centri e l'indirizzo politico espresso dall'organo di governo centrale.

Capitolo 3. Analisi critica delle rilevazioni empiriche

In questa terza e ultima parte dell'elaborato, si propone una riflessione su elementi sia contingenti che di più ampio respiro rispetto alle due *issues* fondamentali poste in analisi fin dal principio, ossia lo shock del 2008 e il territorio in Italia. Gli aspetti contingenti saranno approfonditi con le rilevazioni empiriche dirette e dalla letteratura di riferimento, con particolare riguardo ai percorsi di evoluzione soggiacente allo sviluppo economico regionale, provinciale e urbano. In questo senso, le rimodulazioni spaziali, operate rispetto alla prevalenza di aree urbane, intermedie o rurali, e rispetto al binomio mono-policentrismo, convergono su una lettura consolidata delle fratture socioeconomiche presenti all'interno del Paese, confermando i divari già in essere (Centro-Nord vs Sud) e proponendo nuovi percorsi interpretativi.

In primo luogo, verrà presentata una dissertazione sui temi rilevanti negli anni di maggior incidenza della crisi economica, attraverso l'individuazione dei fenomeni sia di contesto dell'intera Penisola, sia dei territori su scala regionale e provinciale. Grazie agli studi presenti in letteratura si tenterà di ricomporre il quadro complessivo dei punti di caduta e reazione, con uno sguardo incline al riconoscimento dei fattori decisivi alla determinazione del Pil, la variabile macroeconomica che è il risultato finale di tutte le altre. In seguito, emergeranno gli aspetti legati al territorio, regionale e provinciale, con le caratteristiche peculiari di riferimento (come i distretti industriali) e il grado di resilienza dimostrato.

In secondo luogo, saranno messe in luce le conseguenze ulteriori, ossia quelle di più ampio respiro, dell'evento avverso, le quali afferiscono al territorio ma guardano anche oltre, gli aspetti sociali e politici. In particolare, i temi salienti saranno la dinamica di creazione, ampliamento e riduzione delle disuguaglianze e agli effetti di medio periodo sulla governance diretta degli spazi regionali e locali nel decennio post-crisi.

In ultima istanza, sono delineati due aspetti che hanno un profilo sia analitico che propositivo. Si ricorrerà ad una interessante prospettiva di intervento per l'attuazione di policy consapevoli del rapporto stretto tra territorio e centri urbani. Sarà individuata la città intermedia (o *second-tier city*) come punto di approdo per una pianificazione che, scevra da ideologie, miri realisticamente ad un equilibrio spaziale che possa dirsi orizzontale e che osteggi la predominanza di pochi grandi centri. In seconda battuta, saranno identificati in nodi di incertezza legati al policentrismo sia nella delineazione di una teoria consolidata di questo concetto che nella sua trasposizione pratico-operativa.

3.1. Le determinanti di performance geografica nei sistemi regionali e territoriali

Nel tentativo di decifrare i tratti lungo i quali si è dipanata la crisi economica del 2008, è corretto fare riferimento ad una suddivisione realizzata dall'Istituto CENSIS (CENSIS, 2007) attraverso la *cluster analysis*. Seppure questa analisi sia precedente lo scoppio della crisi, essa permette comunque di considerare la situazione di partenza rispetto alla crisi, o meglio il contesto su cui ha dispiegato i propri effetti. Lo studio comprende un ampio spettro di variabili al fine di ricomporre il quadro territoriale secondo tipologie omogenee, restituendo una fotografia in base ai caratteri prevalenti e comuni a specifiche zone. In questo caso, vengono individuati cinque diversi *cluster* afferenti a cento province italiane attive al 2007⁷⁷. I due aspetti che più degli altri hanno fatto la differenza per la suddivisione sono: il grado di vitalità socioeconomica (o, viceversa, l'involuzione produttivo-demografica) e il grado autonomia finanziaria e impositiva. A sua volta, questo secondo punto consta di due aspetti decisivi: la densità abitativa e l'invecchiamento della popolazione, entrambi fattori impattanti rispetto ad una stima della popolazione attiva presente nel territorio considerato, in virtù del considerare l'ampiezza della base imponibile.

Le aree individuate sono (CENSIS, 2007):

- Le province della «densità affluente» del Centro-Nord. All'interno di questa categoria rientrano le province di rango metropolitano come Milano, Roma e Torino e quelle di area vasta con forte urbanizzazione prima e densità abitativa poi. Queste 17 province sono perlopiù collocate nella parte nord del Paese, costituiscono circa il 30% della popolazione e possiedono tratti caratteristici delle aree metropolitane, quali, ad esempio, un capitale sociale a più alta scolarizzazione, un tasso più elevato di criminalità e una elevata quota di consumi turistico-culturali. Dal punto di vista economico, hanno un Pil pro capite superiore alla media nazionale, un orientamento produttivo al commercio e un inferiore tasso di disoccupazione, soprattutto quella giovanile.
- Le province della «solidità industriale». Come si evince dal nome, sono quelle che hanno una presenza più significativa del settore manifatturiero che relega il terziario al di sotto della media nazionale. In queste aree vi sono alti tassi di occupazione grazie alla solidità dei posti di lavoro. Queste province (19) detengono il 20% della popolazione nazionale e si collocano

⁷⁷ In questa analisi non sono state considerate le province di Aosta, Bolzano e Trento a causa dell'incompatibilità nella raccolta e classificazione dei dati. Mentre sono assenti le province sarde create dalla riforma del 2016 per evidenti ragioni temporali.

tra l'area di Lombardia e Veneto, con punte in Emilia e l'aggiunta di altri poli industriali come Ancona, Prato e Teramo.

- Le province dell'«Italia Mediana». Queste province appartengono all'area del Centro e hanno il 15% della popolazione. Si collocano in posizione mediana anche rispetto alla performance economica che riescono a realizzare, dal momento che alla vivacità produttiva fa da contraltare una bassa densità abitativa e una dinamica demografica declinante.
- Le province del Mezzogiorno «in transizione». Questo gruppo contiene il 26% della popolazione complessiva e comprende la parte bassa della costa tirrenica e parte di quella adriatica, nonché parte delle province delle Isole. In queste aree lo sviluppo è lento e con condizioni di arretratezza, soprattutto con un'alta disoccupazione e un basso valore aggiunto pro capite delle attività produttive, in linea con un inferiore livello di scolarizzazione media. Ciononostante, a questa categoria appartengono le aree urbane e metropolitane maggiori del Sud Italia, con alta (e anche altissima) densità abitativa come a Napoli, Palermo, Bari, Lecce.
- Le province della «rarefazione soggettuale e dipendenza». A fare da contraltare, le province più arretrate anche rispetto alle altre del Sud si trovano le province interne della Campania, quelle di Basilicata, Calabria e Sicilia, più Oristano per la Sardegna. Queste aree hanno il più basso livello di sviluppo economico, con alta disoccupazione e la cui attività produttiva si concentra su settori non industriali. Dal punto di vista dell'amministrazione pubblica, sono le zone più dipendenti dai trasferimenti provenienti da Stato e Regioni di appartenenza, a testimonianza di una scarsa performance finanziaria locale.

Una tale eterogeneità nella composizione della geografia economica del Paese determina delle condizioni di partenza profondamente diverse nel momento che precede uno shock negativo. Sebbene non si possano considerare immutabili le condizioni di sviluppo di un'area geografica, è indubbio che il suo percorso dipenda sia da fattori endogeni che esogeni. La dotazione di capitale territoriale, lo sviluppo urbano e la configurazione produttiva devono confrontarsi con l'incidenza di fattori esterni ineliminabili e imprevedibili. L'orientamento di tutti gli attori di un territorio è quello di prodigarsi per evitare che le condizioni di debolezza danneggino un sistema prima che queste possano essere sanate e fare in modo di prevenire la creazione di nuove instabilità.

Questo indirizzo risulta tanto più importante quanto si studiano i fenomeni effettivamente verificatisi sui sistemi territoriali. La crisi del 2008 ha riflesso le disparità geografiche, acuito le fragilità strutturali e scoperto nuove faglie di rischio. Sia in tutta Europa che in Italia, la crisi ha colpito con più forza e profondità quelle aree territoriali che erano in una posizione di arretratezza e non erano riuscite a sviluppare un vero percorso di convergenza rispetto alle regioni più avanzate (Cuadrado-Roura et al., 2016). Un fenomeno recessivo di così ampia portata, inoltre, dà frutti non

soltanto nell'immediato, con le variazioni visibili degli indicatori macroeconomici, ma prevede una coda lunga di effetti latenti attraverso fratture sociali, politiche, territoriali e generazionali (Petraglia, 2018).

3.1.1. Geografia economica e produttiva: resistenza e recupero

Nella prima fase, l'impatto della crisi del 2008 si è dispiegato soprattutto nell'ambito del commercio estero. Ciò si è tradotto in una disparità di reazione per i settori produttivi nazionali e territoriali, rispetto alla fase di resistenza allo shock. Infatti, nell'arco temporale in cui si notano i primi segnali di avversità del ciclo economico, sorge una diversa capacità di tenuta, in base a vari fattori: intensità dello shock, settori economici più colpiti, caratteristiche della domanda, condizioni di partenza. In virtù di tali input, si è già avuto modo di sottolineare la pervasiva incidenza reale in occasione del crollo degli scambi di prodotti (finiti e, soprattutto, semilavorati) sia in Europa che nel Mondo. Pertanto, le economie regionali più colpite sono state soprattutto quelle che disponevano di una quota maggiore delle proprie attività in settori con alta propensione all'esportazione dei propri beni.

La spirale depressiva ha colpito duramente la produzione industriale riducendola del 25%⁷⁸ in meno rispetto agli anni pre-crisi e colpendo soprattutto due componenti, la manifattura e le costruzioni. Questo dato negativo resta sostanzialmente stabile fino al 2019, restando perfino al di sotto della soglia di produzione del 1991 (Eurostat, 2020). Una tale e così profonda difficoltà di ripresa va a intaccare l'economia complessiva di quelle zone il cui peso di queste specializzazioni è più significativo nel computo totale della loro configurazione. In particolare, sono le regioni del Centro-Nord Italia nel complesso e nello specifico le province venete del Nord-Est, quelle lombarde, Marche e Toscana (con Ascoli, Fermo, Pesaro e Urbino, Prato e Pistoia in testa), quelle che più hanno fatto i conti con la congiuntura negativa. In queste aree, la larga o perfino larghissima presenza di comparti manifatturieri localizzati e dal valore riconosciuto ha costituito per lungo tempo un asset fondamentale per la loro crescita. In tutte queste aree, la quota di attività sul totale mostrata in Figura 14 si è ridotta rispetto al 2008 in maniera più profonda che del resto del Paese, con contrazioni fino a più di 2 punti percentuali (InfoCamere, 2020).

⁷⁸ Banca d'Italia, 2013.

Peso del manifatturiero sul totale delle attività produttive (2017)

< 7.13 7.13-8.05 8.05-9.79 9.79-11.94 ≥ 11.94

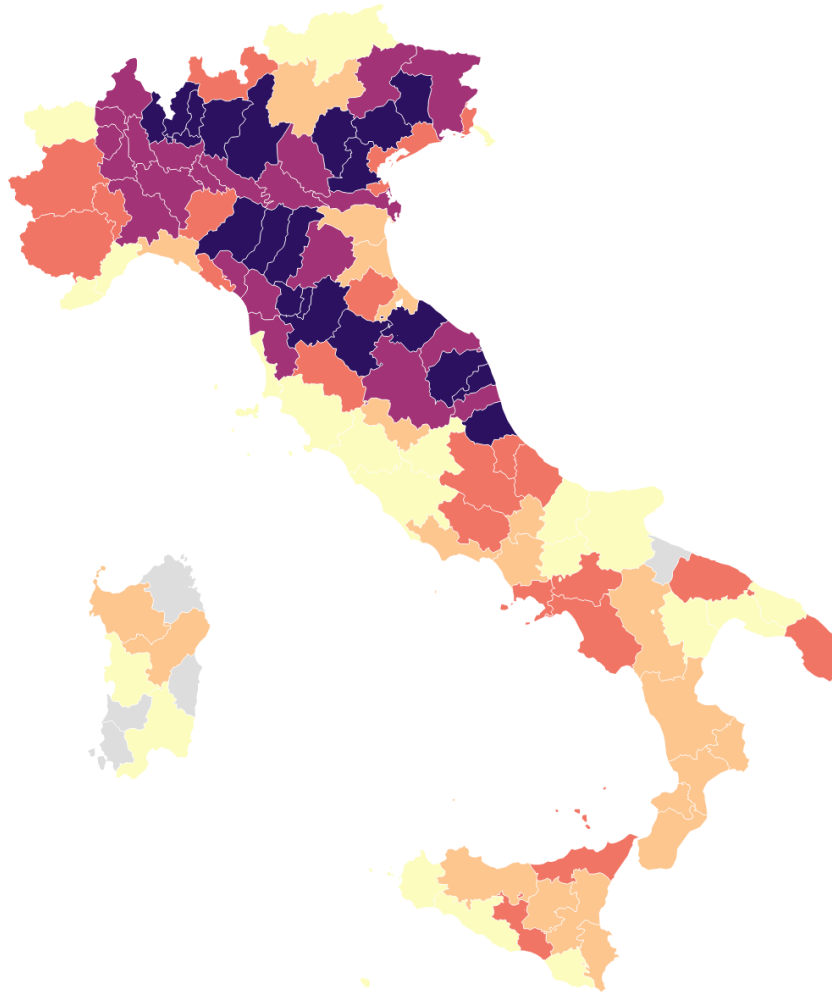


Figura 13. Quota percentuale del settore manifatturiero sul totale delle attività economiche (categorie produttive Ateco 2007) per provincia all'anno 2017. Fonte dati: InfoCamere, 2020⁷⁹.

La contrazione della manifattura non può essere addebitata soltanto agli effetti della crisi. Questa ha, infatti, disvelato debolezze latenti che scorrevano sotto la superficie della globalizzazione. In questo senso sono stati tre i fenomeni che si sono intrecciati. Il compimento dell'integrazione economico-commerciale europea culminata con l'adozione della moneta unica; l'integrazione su scala globale dei mercati come risultato di un percorso di apertura dei commerci tra i Paesi come mai prima nella storia; il mutamento del contesto materiale con la rapidità delle trasformazioni tecnologiche. Questi tre elementi hanno causato un repentino aumento della pressione concorrenziale sui sistemi produttivi nazionali, rispetto alla quale l'Italia e i suoi territori si sono fatti trovare per lo più impreparati (Accetturo et al., 2013).

⁷⁹ In grigio le province per le quali non sono disponibili dati o sono disponibili dati soltanto per anni diversi dal 2017.

Per di più, la coincidenza di queste evoluzioni ha incontrato un sistema produttivo organizzato su base distrettuale che si trovava già a dover affrontare un processo di trasformazione endogena della sua stessa *silhouette*. Infatti, la crisi ha incrociato l'evoluzione che, a partire dagli anni '70 ha indotto a modificazioni di tipo strutturale a questo modello e che, dal 2000, ha prodotto un vero e proprio cambio di paradigma in nome della flessibilità produttiva e organizzativa (Osservatorio nazionale distretti italiani, 2015). Questo ha anche trasfigurato il rapporto con l'ambiente circostante, in quanto l'intero ecosistema si è trovato a dover rispondere al sopracitato rapido processo di globalizzazione, in vista di un nuovo e difficile compromesso: coordinare locale e globale (*ibid.*). Il fatto che il trasferimento di competenze e abilità travalichi i confini locali e nazionali mette in pericolo i vantaggi competitivi che erano propri di questo sistema. Il compromesso quindi richiesto pone una sfida profonda al sistema, poiché deve essere declinato secondo una ristrutturazione che possa anche compensare il restringimento dei vantaggi di agglomerazione che gli erano propri (Accetturo et al., 2013).

La partizione scalare della Provincia ha una sua significativa specificità grazie al fatto che sottende i processi di filiera produttiva, lungo la quale operano e interagiscono una vasta gamma di soggetti. Per questo motivo, al suo interno si snodano importanti reti di relazioni, le quali danno poi forma al sistema economico nel suo complesso (CENSIS, 2013). È su queste basi che si dipanano i caratteri peculiari della specializzazione settoriale in Italia che è riconoscibilmente radicata sul territorio. Al centro di questo sistema si trovano appunto i distretti industriali (Di Berardino & Mauro, 2010). I distretti sono stati un fattore di grande spinta per l'economia territoriale e nazionale nel suo complesso, lungo tutta la storia repubblicana. Infatti, l'Italia è oggi, ancor più che in passato, il Paese europeo con la più marcata caratterizzazione a carattere distrettuale della sua struttura industriale, di una misura, in termini di addetti, tripla rispetto alla Germania e di ben dieci volte superiore rispetto alla Francia (Accetturo et al., 2013).

Esiste una relazione negativa tra specializzazione settoriale e crescita del Pil, poiché un'economia locale eccessivamente specializzata è più vulnerabile agli shock esogeni, dal momento che su di essa questi possono incidere in maniera maggiore. Su questo è particolarmente calzante il tema dell'esposizione al mercato estero: esso è un elemento di forte crescita nei cicli espansivi, ma risulta fortemente penalizzante in quelli depressivi, tanto da poter interrompere l'intero processo di sviluppo di un'area provinciale (Lo Cascio et al., 2019). Infatti, la tendenza dei distretti italiani a orientarsi verso le soglie di una «monocoltura industriale» (Accetturo et al., 2019, pag. 73) li ha posti in una posizione di grande esposizione ai rischi dovuti a eventi negativi. Ne è aumentata la fragilità strutturale che è sfociata in più accentuate conseguenze recessive. Per di più, la forza competitiva rispetto ai concorrenti esteri è influenzata in modo diretto dalla dimensione delle imprese. La

caratterizzazione della piccola impresa nazionale è stata un nodo di futura debolezza sin dagli anni Novanta, con l'avvio di una strisciante perdita di quote di mercato nel commercio estero. Anche per il fatto che le economie dei Paesi emergenti alla fine del Millennio si sono collocate in competizione con le più tipiche produzioni distrettuali italiane (Banca d'Italia, 2005).

La crisi dell'efficienza del modello distrettuale si salda a due fenomeni convergenti di grande rilievo. Alla già ricordata trasformazione tecnologica che impone il profondo rinnovamento dello schema distrettuale, si lega la forza seduttiva dei grandi centri urbani, i quali si pongono in competizione non solo sul lato demografico, ma anche su quello strettamente produttivo. A causa dello spostamento della massa di forza lavoro verso il settore dei servizi, l'economia di agglomerazione risulta estremamente profittevole sia per i lavoratori che per le imprese. Ancor di più, le economie urbane terziarizzate si orientano verso servizi ad alta intensità di conoscenza, a tutto beneficio di un grande incremento del valore aggiunto prodotto. È, quindi, possibile constatare una migliore performance delle grandi aree urbane a svantaggio dei distretti, solitamente collocati in prossimità di centri di medie dimensioni. Questo per via dell'azione congiunta di semplici fattori di agglomerazione urbani e della fruizione di manodopera e imprese più qualificate, attratte dalle prospettive e opportunità lì collocati (Lamorgese & Petrella, 2018). Ne consegue che i vantaggi agglomerativi non siano scomparsi, bensì si siano trasferiti alle grandi città, attraverso «la presenza di infrastrutture di trasporto e comunicazione, scuole e centri universitari, la disponibilità di manodopera qualificata e di servizi specializzati e beni intermedi, nonché la circolazione e la diffusione di idee, mode e conoscenza fra settori e ambiti produttivi differenti» (Istat, 2019, pag. 101).

Nell'intero decennio 2000-2010, emerge un premio di produttività triplo per le attività economiche localizzate nelle città rispetto a quello che sono in grado di garantire i distretti, situati in aree intermedie o a medio-piccola urbanizzazione (Accetturo et al., 2013).

La configurazione spaziale delle attività di un'area è peculiare ad ogni singolo territorio e ne determina la sua identità (Veneri, 2011). La stessa struttura produttiva ha risvolti anche molto pesanti sulla condizione sociale degli individui. Gli studi sulla connotazione spaziale della disuguaglianza calcolata attraverso l'indice di Gini, affermano che la composizione settoriale sia decisiva per determinare la disuguaglianza di reddito all'interno del Paese, soprattutto lungo la frattura Nord-Sud (Acciari & Mocetti, 2012). In particolare, il settore industriale è contraddistinto da una minore disparità dei redditi, grazie al più alto tasso di sindacalizzazione, mentre quello dei servizi si compone di livelli di qualifica estremamente eterogenei. Le province su cui gli scarti di reddito pesano di più sono quelle del Meridione che hanno un basso grado di industrializzazione e sono più legate al settore terziario con basso livello di qualifica. Le differenze settoriali sono di gran lunga l'elemento più

incisivo per spiegare le discrepanze tra Nord e Sud del Paese. Non solo, ma riferendosi agli anni della crisi, i dati evidenziano un allargamento della forbice della disuguaglianza tra il 2007 e il 2011. La crisi ha, infatti, interrotto un percorso di (modesta) convergenza a cui hanno contribuito le trasformazioni riferibili alla rimodulazione dei settori produttivi e al calo dell'offerta di lavoro di tipo locale. Pertanto, l'eterogeneità settoriale e di qualifica della forza lavoro⁸⁰ è la discriminante chiave che sancisce il grado di disuguaglianza (*ibid*).

Le trasformazioni che avvengono nell'ambito della collocazione geografica delle attività produttive si verificano secondo tempi lunghi. Per l'appunto, la direzione del rapporto di causa-effetto nell'interazione tra struttura spaziale e produttiva è orientata dal primo elemento verso il secondo. Infatti, è più difficile che si verifichi una modificazione nel breve periodo nell'allocazione delle attività economiche. La loro risposta a eventuali shock avviene con tempi più estesi, per due motivi collegati: la tipica vicinanza ai nodi urbani apporta dei benefici ai quali non è conveniente rinunciare; il perdurare di questa collocazione fa stringere dei rapporti e delle alleanze con gli attori locali che generano proficui vantaggi (Veneri & Burgalassi, 2011).

Legato ai settori produttivi del Paese, si trova il valore percentuale della disoccupazione, un dato che aiuta a comprendere lo stato di salute dell'economia. In particolare, fornisce una prospettiva su vari elementi, tra cui: la capacità di produrre valore da parte delle imprese, del mercato del lavoro di riuscire ad allocare il capitale umano, nell'aderenza delle qualifiche richieste dal mercato rispetto a quelle realmente presenti, nella partecipazione (fiducia) degli individui a cercare attivamente un impiego e, più in generale, nel palesare difficoltà del sistema economico nel suo complesso. In particolare, nei dieci anni successivi alla crisi, il tasso di disoccupazione è aumentato in media in tutto il Paese, ma, ancora una volta, con significative differenze tra le aree. Alcune di queste hanno sperimentato un aumento della disoccupazione anche maggiore di 10 punti percentuali dallo scoppio della crisi, raddoppiando, di fatto, la propria schiera di non occupati. Da questo punto di vista, le performance peggiori si registrano nelle province di Campania (Napoli in particolar modo), Calabria Puglia e Sicilia, ma anche lungo la dorsale appenninica e nella provincia di Imperia. È della provincia di Crotone il peggioramento più accentuato con il passaggio dal 10,33% del 2007 al 28,96% del 2017.

⁸⁰ Si fa riferimento alle *skills* dei lavoratori, ossia l'insieme di conoscenza, competenze e abilità che costituiscono il bagaglio di un lavoratore. Esse sono legate in modo molto stretto al grado di istruzione conseguito, elemento che è già stato sottolineato come decisivo non solo per gli aspetti sociali e salariali, ma anche per la spiccata connotazione geografica che assume la distribuzione delle forza lavoro *high e low skilled* (Roberta Capello, 2017).

Crescita del tasso di disoccupazione 2007-2017

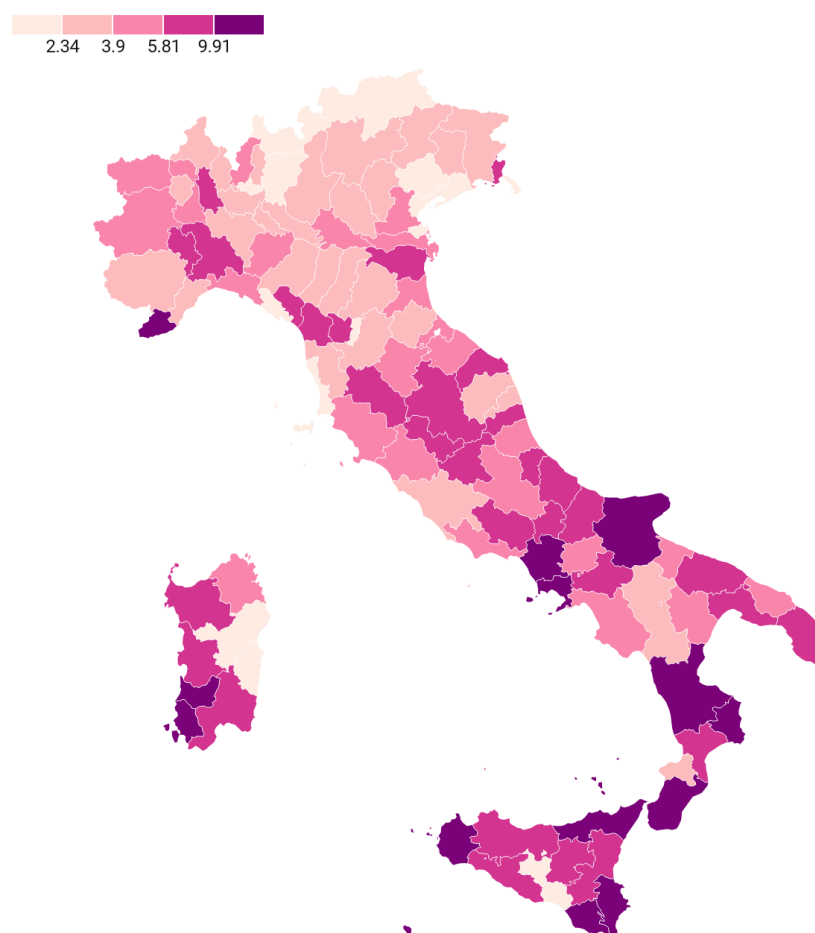


Figura 14. Crescita del tasso di disoccupazione tra il 2007 e il 2017 (di individui con più di 15 anni di età). I valori in legenda si riferiscono ai punti percentuali di differenza tra i due anni. Dati OCSE, 2020.

3.1.2. Il capitale territoriale

Il capitale territoriale è l'insieme di asset localizzati materiali e immateriali che concorrono a determinare il percorso di sviluppo di un'area geografica (Camagni, 2012). Attraverso il capitale territoriale si concretizza la proliferazione delle attività produttive, la crescita delle stesse, l'aumento della competitività dei luoghi, l'attrazione di nuove risorse, umane e materiali, la gestione delle risorse naturali e la costruzione di infrastrutture di collegamento e comunicazione.

Sebbene la sua quantificazione non sia un esercizio né semplice né univoco (Morretta et al., 2020), per una regione geografica disporre di una forte dotazione di capitale territoriale significa promuovere e rafforzare la crescita del proprio Pil, grazie a due meccanismi. Da un lato, si riverbera nell'azione di catalizzatore per le policy ivi calate, promuovendone e facilitandone l'attuazione. Dall'altro,

favorisce l'avviamento di un circolo virtuoso che permette la moltiplicazione dello stesso capitale, attraendo risorse esterne e instradando la regione verso un tracciato di crescita positiva (Fratesi & Perucca, 2019)⁸¹.

Il capitale territoriale prevede componenti materiali immateriali che, congiuntamente, sono la forza centrale della competitività di lungo periodo di una regione, nonché gli elementi che ne sanciscono le disparità tra le une e le altre. Tra le varie componenti del capitale territoriale, gli asset di tipo strettamente materiale hanno un peso maggiore sulla determinazione della performance del Pil rispetto a quelli non materiali, per via di una relazione quantitativa diretta soprattutto nel breve periodo (Mazzola et al., 2018). Le componenti strettamente materiali, infatti, incidono di più sulla crescita del Pil e meno sul tasso di occupazione e sulla quota di esportazioni. Mentre per quanto riguarda gli elementi immateriali, il loro effetto si declina nella capacità di esportare prodotti manifatturieri e sul tasso di occupazione. Nel primo caso, lo si deve al capitale territoriale di tipo istituzionale-relazionale, nel secondo, a quello imprenditoriale-relazionale (*ibid.*).

Con la manifestazione della crisi, le province italiane non sembrano aver tratto giovamento dalle infrastrutture materiali, neppure nel caso la loro dotazione fosse significativa. Emerge la necessità di legarle alle infrastrutture di tipo immateriale, come il capitale sociale e relazionale, per conseguire un impatto tangibile sulla crescita (Perucca, 2014). Questo va a confermare la costante difficoltà per la macro area del Mezzogiorno nel coniugare proficuamente questi due elementi, la cui presenza contemporanea è decisiva per il funzionamento di uno e dell'altro. Più di altri aspetti, infatti, è il capitale sociale a far registrare una profonda divergenza tra i due poli del Paese, con una netta differenza anche operando una distinzione su base provinciale (Veneri, 2011).

Un aspetto decisivo nella quantificazione del capitale territoriale è la dotazione di capitale umano. Questa risorsa è «il singolo fattore regionale più importante associato ad una migliore capacità di resistenza agli shock economici» (Crescenzi et al., 2016, pag. 28). Questo ruolo di primo piano attribuito al capitale umano riguarda il fatto che grazie questo elemento è possibile intraprendere percorsi virtuosi soprattutto nelle fasi di rinnovamento che seguono lo shock negativo. Il traino da esso fornito va a incidere, infatti, in senso dinamico sulla capacità di adattamento della forza lavoro rispetto ai mutamenti in essere, con la riconversione delle economie locali (Fratesi & Perucca, 2018). In particolare, la connessione tra questo e il livello educativo è indetificata come l'attributo decisivo e primario per costituire resilienza regionale (Giannakis & Bruggeman, 2017). Su questa scia, è utile osservare il rimescolamento che il capitale umano ha sostenuto negli ultimi venti anni. La direzione

⁸¹ In questo studio, gli autori pongono particolare attenzione agli effetti della Politica di Coesione dell'UE, negli anni 2000-2006, dal momento che è questo il modello di intervento comunitario *ad hoc* per i territori, nell'ottica di promuovere la convergenza tra le aree più arretrate e quelle più sviluppate.

del flusso è molto chiara e assume una direttrice verticale dal Sud al Centro-Nord già negli anni precedenti la crisi del 2008. Questo orientamento si acuisce negli anni successivi la crisi, con valori anche significativi. L'oscillazione dei flussi migratori netti cumulati negli anni 2007-2018, va dalla massima emigrazione della provincia di Vibo Valentia (-9,08%), alla massima immigrazione della provincia di Bologna (+8,28%). Entrambe queste province agli antipodi della distribuzione mostravano già chiari segnali, negli anni 2001-2007 rispetto alla capacità di trattenere capitale umano nel primo caso, attrarlo nel secondo. Ma questi flussi (attorno al 3%) sono più che raddoppiati a causa delle conseguenze negative della crisi, dando un chiaro segnale sulle prospettive di sviluppo nelle due aree. In assoluto, i migliori saldi positivi si registrano nella regione che comprende Veneto, Emilia-Romagna e Toscana; i peggiori in Calabria, Campania e Sicilia.

Questa fuoriuscita di risorse dal territorio è ancora più grave quando, come in questo caso, coinvolge in larga misura individui con un livello di scolarizzazione superiore alla media del territorio che abbandonano. In questo senso, sono vari i punti da tenere in considerazione. Anzitutto, sulla migrazione nella direttrice Sud-Nord pesa sia la popolazione in età scolare universitaria che quella lavoratrice. Nel primo caso, le migrazioni sono indirizzate verso gli atenei del Centro-Nord, con particolare accento alle grandi aree urbane, alle quali è legata l'idea di più significative opportunità di lavoro. Le uniche eccezioni positive in questi termini sono Napoli e Cagliari che costituiscono centri in grado di frenare l'eccessiva fuoriuscita di giovani dai rispettivi territori. L'effetto della "fuga di cervelli" si ripercuote su tutto il sistema, sugli investimenti, sulle infrastrutture e sulla quantità e qualità di servizi presenti nelle regioni in perenne deficit (Lagravinese, 2015).

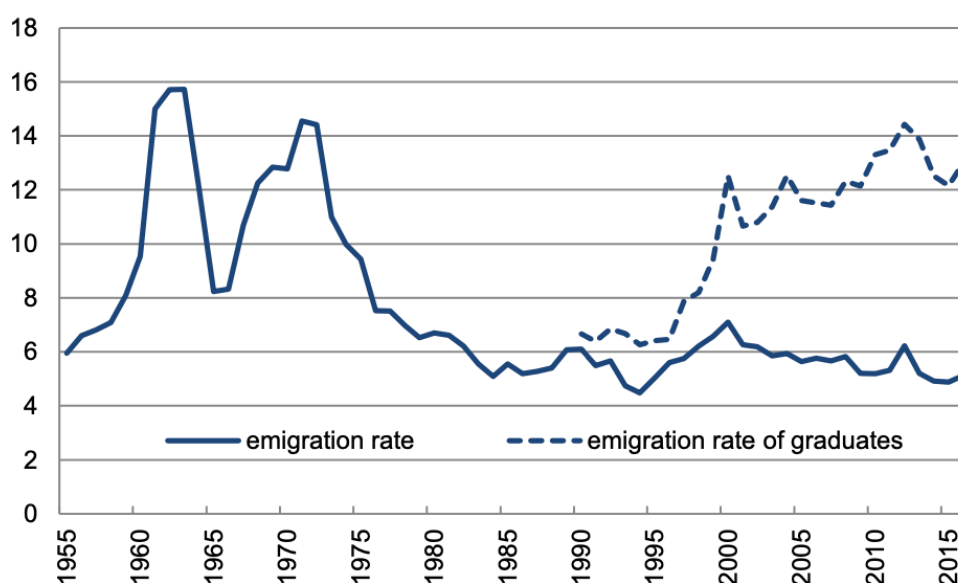


Figura 15. Serie storica del tasso di migrazione interna, con un focus particolare sull'incremento della quota di laureati a partire dagli anni '90. Fonte Accetturo & Mocetti, 2019, pag. 19.

Per il secondo aspetto, sebbene la direzione resti invariata, si registra una discreta variabilità rispetto al settore lavorativo (ingegneristico, sanitario ecc.), ma con una tendenza che collega l'alto livello di specializzazione con lo spostamento verso il Settentrione (Istat, 2020). Ai problemi che porta questo fenomeno di drenaggio di risorse umane, fa da contraltare una lettura storica che rivaluta il ruolo svolto dalle migrazioni. Infatti, i lavoratori del Mezzogiorno hanno intercettato e soddisfatto la domanda di forza lavoro proveniente dal Nord, contribuendo in maniera significativa allo sviluppo economico di quelle aree, e quali sono state il motore della crescita. Analisi controfattuali dimostrano un impatto positivo di circa 7 punti percentuali sul Pil pro capite medio del Meridione, proprio grazie alla conciliazione tra domanda e offerta di lavoro, seppure queste non abbiano riguardato in modo diretto lo sviluppo produttivo del Sud Italia (Cherubini et al., 2012).

Flussi % totali netti 2007-2018

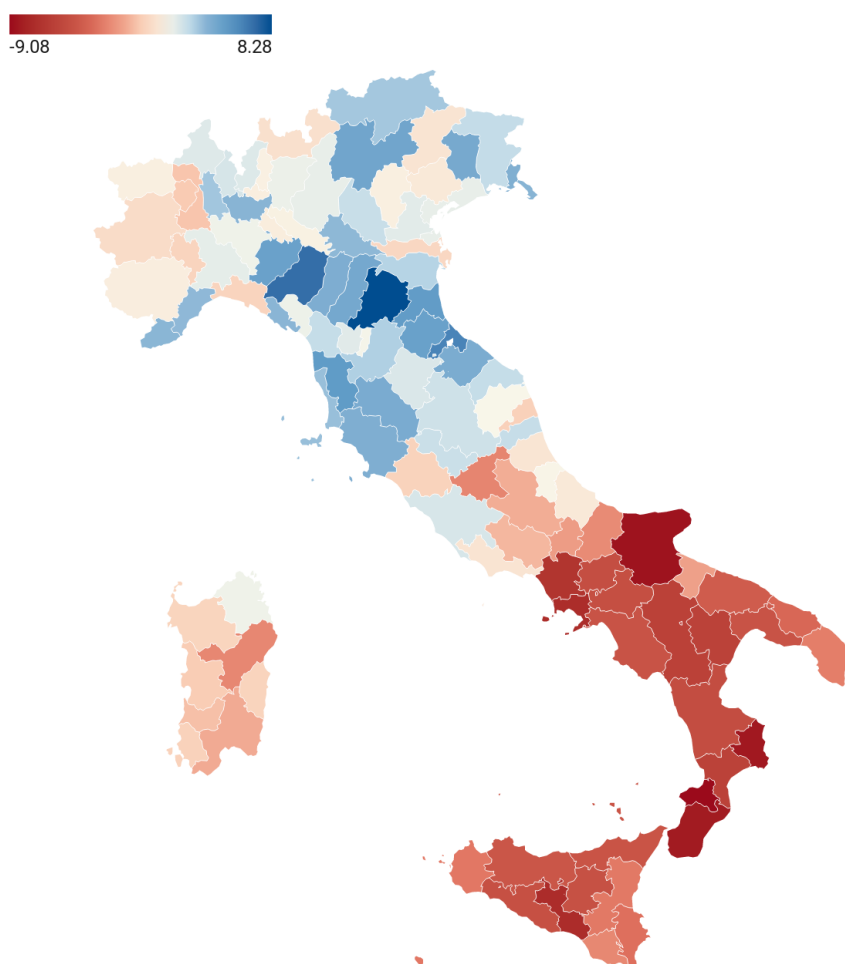


Figura 16. Migrazione interna: saldo complessivo degli anni 2007-2018 dei flussi percentuali di popolazione residente. Dato il saldo tra residenti in entrata e in uscita, si ottiene la quota rispetto al totale degli abitanti della provincia per singolo anno. Dati OCSE, 2020.

3.1.3. Resilienza e vulnerabilità

Come è emerso in modo evidente dal riferimento al capitale umano qualificato, il capitale territoriale dispiega i suoi effetti anche sul grado di resilienza di uno spazio geografico. Infatti, se si assume una posizione visuale olistica, il capitale territoriale è tutt'altro che irrilevante rispetto al percorso di crescita potenziale di un territorio, in quanto la composizione strutturale non è neutrale, ma si riverbera sull'abilità endogena di resistere (e in quale misura) a shock esogeni (Fratesi & Perucca, 2018). Le indicazioni provenienti dalle rilevazioni empiriche testimoniano l'importanza dello studio delle condizioni preesistenti agli shock negativi, in quanto i fattori determinanti della resilienza economica territoriale possiedono una certa regolarità nella manifestazione nel tempo e nello spazio. Quei fattori che contribuiscono a giustificare i percorsi di crescita durante i tempi normali sono anche in grado di chiarire, in discreta misura, i percorsi successivi ad un evento avverso (Di Caro & Fratesi, 2018). Sono, pertanto, sia legati alle condizioni passate, ossia all'itinerario storico, che alle condizioni contingenti derivanti dai fattori di recessione.

Guardando i dati raccolti, le aree policentriche non dimostrano una superiore capacità di resistenza rispetto all'impatto iniziale dello shock. Il loro Pil complessivo cala di una percentuale pressoché identica a quello delle aree monocentriche, pari al 6,5%, ma poi sprigionano una forza propulsiva nella risalita rapida nel biennio 2010-2011, dopo quello difficile '08-09, con una crescita doppia, vicina al 3%. Si scompone questo dato rispetto alla vicinanza ai centri urbani, si evince che tutte e quattro le categorie (PU, PRC, PRR e IN) hanno tassi di crescita dalle due alle quattro volte superiori rispetto alle controparti monocentriche.

Di pari passo con la resilienza agisce la vulnerabilità. Questa si sostanzia nella maggiore esposizione al rischio di una caduta più profonda della media di tutti o alcuni dei parametri che contraddistinguono il percorso di crescita di una regione, dalle attività produttive, alle condizioni delle famiglie, alla mobilità di individui e lavoratori. Pur essendo difficile stabilire la corretta combinazione tra tutti gli elementi che la compongono, dagli effetti della crisi emerge una maggiore vulnerabilità per i territori rurali remoti e per quelli a prevalenza urbana. Mentre dimostrano minore debolezza le zone intermedie e quelle rurali ma nei pressi di una città. Questo è un fattore comune tra l'Italia e, con gradi diversi, a tutti gli altri Paesi dell'Unione Europea (Faggian et al., 2018). Da questa rilevazione si può estrapolare una conseguenza preliminare nel rapporto tra città e spazio circostante. Un centro urbano di dimensioni significative è un elemento propulsivo per la crescita del territorio nei momenti di espansione del ciclo e in quelli di recessione. Ma, in questo secondo caso, garantisce un più bassa protezione dallo shock negativo, partecipando ad un crollo più pronunciato del Pil (sia aggregata che pro capite) per le aree ad alta urbanizzazione. Nonostante questo, l'effetto della sua assenza per le

aree remote più periferiche è un handicap notevole. La prova risiede, infatti, in una migliore performance per le aree periferiche con caratteristiche simili ma che hanno il beneficio di un centro urbano a distanza ragionevole. Gli effetti positivi che si irradiano sul territorio sono, pertanto, più che evidenti, per un intero Continente (Dijkstra et al., 2014). Per queste ragioni, è possibile asserire che «maggiore è la resilienza di un centro urbano, maggiore sarà la resilienza della regione che lo contiene» (Mazzola & Pizzuto, 2020, pag. 437).

Declinando il tema della vulnerabilità verso i settori produttivi, vi sono indicazioni empiriche che testimoniano un effetto negativo più profondo del meccanismo recessivo per i territori ad alta specializzazione manifatturiera e nel settore delle costruzioni (Mazzola & Pizzuto, 2020). Le province che fondano in modo preponderante la propria attività su uno o pochi comparti dimostrano più debolezza nel fronteggiare lo shock finanziario (Graziano & Rizzi, 2016). Tuttavia, non può considerarsi risolto il compromesso tra diversificazione e specializzazione. Seppure appaia una discreta propensione in favore della diversificazione in risposta agli eventi depressivi, dal momento che i territori che riescono a tenere insieme strutture produttive eterogenee, riescono anche a creare un certo grado di complementarità e interdipendenza tra gli stessi. In questo modo, riuscirebbero ad assicurarsi una spinta verso l'adattamento all'improvviso mutamento delle condizioni esterne e una distribuzione parcellizzata del rischio, trasferendolo da un unico ambito locale all'intero sistema e mitigandone gli effetti (Martin & Gardiner, 2019). Se, da un lato, la specializzazione impatta negativamente sulla crescita di una regione, è anche vero che sono stati rilevati effetti di *spillover* positivi che possono essere sfruttati dalle aree limitrofe. Infatti, è interessante notare che questa presenza di una provincia vulnerabile per un eccesso di specializzazione determina un effetto indiretto positivo per le province confinanti, le quali ne usufruiscono e ne beneficiano per la propria crescita (Lo Cascio et al., 2019). Gli effetti di diffusione positivi si evidenziano soprattutto quando le attività prevedono un alto livello di complessità e raffinatezza. In questo caso, la presenza di una proficua combinazione di attività produttive all'interno di una provincia costituisce un fattore in grado di preannunciare una traiettoria di crescita positiva (Coniglio et al., 2016)⁸².

Sebbene sia un elemento di debolezza, la specializzazione produttiva non è l'indicatore che impatta in misura maggiore sulla vulnerabilità provinciale. Nello studio di Graziano & Rizzi (2016), i singoli elementi la cui ridotta presenza ne spiegano con maggiore accuratezza le cause sono gli squilibri finanziari e il mercato del lavoro locale. Per i primi conta il livello di esposizione debitoria di imprese

⁸² Sullo stesso tema, una posizione interessante è offerta da Boschma & Iammarino (2009) che pongono l'attenzione sui flussi in entrata degli *spillover* di conoscenza industriale in ambito provinciale. Questi hanno un impatto positivo sulla crescita regionale solo se afferiscono a settori economico-industriali collimanti o correlati, ma non identici, a quelli già presenti nel tessuto provinciale. In questo ultimo caso, infatti, si otterrebbe, viceversa, un effetto negativo (Asheim et al. 2011).

e famiglie, mentre per il secondo pesano due variabili su tutte: il tasso di disoccupazione e l'ampiezza dell'inattività femminile al mercato del lavoro incidono sulla vulnerabilità di un sistema provinciale molto di più che il costo del lavoro. I fattori relativi al mercato del lavoro ricoprono un ruolo decisivo nel determinare il rischio di un'economia territoriale, inteso come condizione di debolezza strutturale rispetto all'incedere di eventi avversi.

Per quanto riguarda il lato della resilienza economica regionale, questa si verifica con la compresenza di: un tasso positivo di crescita della popolazione locale; la propensione all'innovazione e al rinnovamento del settore, anche grazie alla deposizione di brevetti; la ricchezza nella dotazione infrastrutturale e di collegamento alla rete elettrica e internet (*ibid.*). Particolarmente importante risulta la spinta di auto-trasformazione di un sistema economico locale, poiché la capacità di proporre nuove soluzioni rispetto ad una crisi è il nucleo fondamentale della stessa resilienza.

Distribuendo geograficamente questi input, si può notare che le province con la più alta vulnerabilità si collocano tutte ed esclusivamente al Sud Italia, con l'eccezione di alcune province delle isole che dimostrano una fragilità appena minore. Le principali instabilità ricalcano in piano i fattori già sottolineati, poiché imprese e famiglie di queste zone presentano elevata esposizione debitoria, nonché un contesto lavorativo estremamente debole. Dall'altro lato, le aree che hanno dimostrato una maggiore resilienza si collocano in prevalenza al Nord-Est e in concomitanza con le grandi economie urbane di agglomerazione (Milano, Roma, Bologna). Per quanto riguarda i sistemi produttivi con una più ampia diffusione spaziale, le migliori prestazioni di recupero post-crisi si registrano in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. All'opposto, la più bassa resilienza attiene alle province calabre e siciliane.

Una indicazione che può dare il tema della resilienza rispetto alla dicotomia spaziale su cui costruire proficui percorsi territoriali risiede nell'asserzione che «grande è più fragile» (Ansar et al., 2016; Taleb, 2012). In altre parole, una struttura pubblica o privata che abbia una dimensione sovraordinata in estremo eccesso rispetto ai soggetti circostanti è maggiormente esposta al rischio del disordine che deriva da eventi avversi. Queste strutture hanno una fragilità intrinseca che non permette loro di rispondere in modo dinamico alle sollecitazioni provenienti dall'estero (Bednar, 2016). Possiedono un punto di rottura i cui effetti ne compromettono il percorso di crescita di lungo periodo. Traslando questo pericolo verso una dinamica di pianificazione territoriale, si può affermare che il monocentrismo possieda, in modo più o meno spiccato, questo difetto costitutivo. Infatti, nel momento in cui si instaura un rapporto di dipendenza gerarchica e unidirezionale tra un centro grande e i satelliti più piccoli, un qualsiasi evento negativo che incida sul primo compromette in modo profondo anche i secondi. Viceversa, l'accadimento dello stesso fenomeno in un sistema policentrico

avrebbe due conseguenze. In primis, si avrebbe un impatto meno sostanzioso sul territorio, dal momento che non esiste un centro nettamente sovrastante sugli altri. In secondo luogo, la crisi di un singolo elemento rispetto ad una moltitudine non intaccherebbe la struttura nella sua interezza, ma sarebbe interpretato come una deviazione dal percorso, sanabile grazie alla presenza di altri soggetti equipollenti.

Ciò non è un mero esercizio speculativo ma ha la sua importanza rispetto ai meccanismi di trasmissione degli shock visto che nel primo caso sarebbe più ragionevole aspettarsi un esteso effetto di contagio verticale dal centro verso le aree circostanti che da esso dipendono; nel secondo, opererebbe in modo più sostenuto la condivisione del rischio e un certo grado di distribuzione dello stesso in senso orizzontale.

3.2. Conseguenze socioeconomiche e i riflessi sul governo degli enti territoriali

3.2.1. Le diseguaglianze nello spazio: convergenza e divergenza

La complicata questione delle diseguaglianze assume, in queste sede, profili di ulteriore complessità, viste le plurime direttrici lungo le quali si può dipanare. Dal momento che il concetto stesso di policentrismo possiede confini incerti, o meglio a geometria variabile, allora lo sono anche i disequilibri che ad esso afferiscono.

Il riscontro di realtà policentriche che restituiscono una prestazione media superiore rispetto alle realtà monocentriche non deve far pensare che vi sia una corrispondenza diretta ad una distribuzione più equilibrata della ricchezza. Infatti, anche un dato come il Pil pro capite, delinea una condizione complessiva di maggiore ricchezza, senza specificare ulteriormente due aspetti altrettanto fondamentali: la distribuzione (geografica, demografica e generazionale) della stessa e il benessere effettivo garantito da quel preciso spazio geografico. Tuttavia, seppure la distinzione tra monocentrismo e policentrismo non ricalchi perfettamente quella tradizionale tra Centro-Nord e Sud, è comunque possibile notare un significativo avvicinamento in questa direzione. Nella stessa classificazione di Veneri & Burgalassi (2011) non è possibile rinvenire in modo univoco questo *pattern* territoriale, oramai piuttosto consolidato nell'esame dei profili legati all'Italia.

La distinzione fondamentale intercorre tra la disuguaglianza spaziale e quella a-spaziale. Questa separazione inerisce al fattore che è in grado di scatenarla, ossia se questa dipenda in maniera diretta o meno dallo spazio geografico. Alla base di questa distinzione vi è l'idea per cui, sebbene i fattori spaziali determinino percorsi di crescita o di decrescita assolutamente significativi, non allo stesso modo sono sempre in grado di cogliere le differenze che si verificano al loro interno. Infatti, utilizzando la discriminazione geografica, non è scontato determinare le condizioni di effettivo benessere⁸³. Ancora meno la distribuzione della ricchezza all'interno di un'area. Nell'analisi proposta nel terzo paragrafo del Capitolo 2, ad esempio sono state individuate aree provinciali più dinamiche o più sofferenti, più rapide in ripresa o più resistenti nel momento di crisi, ma non è stato possibile vedere su quali traiettorie quella ricchezza sia diffusa o concentrata. Questo non solo sulla superficie geografica, ma anche sulla base delle categorie sociali. Sebbene sia stato sottolineato sin da subito un approccio orientato ai luoghi, ciò non si può tradurre nella cecità rispetto alle persone che questi luoghi li abitano. Anche perché è stato più volte ricordato il peso del capitale umano e le divergenze che il suo movimento crea in entrata e in uscita.

In questa sede, la disuguaglianza di tipo a-spaziale resterà sullo sfondo, senza essere indagata in profondità, sebbene possano emergere comunque spunti ad essa afferenti. Infatti, il suo nucleo concettuale si pone in opposizione alle determinanti di sviluppo spaziale e, quindi, si può dire che ne accolga i principi. Seppure l'incidenza di questo fenomeno sia di carattere prettamente socioeconomico, nasce in contrasto alla distinzione tradizionale tra centro e periferia (Copus, 2001). Questo per via delle trasformazioni tecnologiche, della specializzazione del capitale umano, dell'integrazione sociale tra aree territoriali grazie alle nuove e più semplici forme di comunicazione. Questi ed altri fattori hanno reso meno stringente il vincolo spaziale rispetto alla capacità di generazione del Pil. Ha così perso vigore la tesi tradizionale che voleva (a ragione) una crescita fortemente legata alla vicinanza stretta, alla possibilità di presidiare conoscenze, competenze e risorse che erano precluse ad altri, soprattutto per un fattore fisico. In questo contesto, la qualifica di periferico si sviluppa in senso di svantaggio, ossia nell'impossibilità di disporre di quei fattori produttivi che sono determinanti. Nella nuova accezione, la perifericità resta un elemento di inferiorità, ma si declina nell'incapacità di accesso ai fattori tecnologici per compensare la lontananza geografica dal centro. Ma a ciò si lega un ulteriore passaggio che riguarda strettamente l'aspetto socioeconomico. Ossia il fatto che il mancato accesso non sia riservato soltanto alle aree già periferiche (che peraltro possono ora fuoriuscire dallo stato di svantaggio) quanto più a soggetti (*cluster* economico-produttivi privati o istituzionali pubblici) che non hanno la forza, la capacità o l'attitudine per sfruttare concretamente gli strumenti che li spingerebbero fuori da una condizione di

⁸³ Si rimanda a D'Urso et al. (2020) per una trattazione del benessere su scala regionale in Italia.

marginalità. Tra questi elementi vanno ricordati: un capitale umano qualificato verso le nuove tecnologie; una solida dotazione infrastrutturale fisica e digitale; un tessuto di imprese orientate all'innovazione; forti network istituzionali; legami commerciali che tengono insieme mercato locale e globale.

In generale, il rapporto tra crisi e disparità territoriali si dispiega in senso favorevole verso le aree che, essendo periferiche, hanno un livello di sviluppo inferiore. Infatti, è riconosciuta la tendenza incrementale delle disuguaglianze spaziali nei momenti di espansione economica, quindi di ciclo positivo della crescita, viceversa si restringono nei periodi di crisi. Sebbene questa regola non sia assoluta, si individua nelle regioni più sviluppate una propensione a soffrire in misura maggiore l'esposizione a shock negativi rispetto a quelle arretrate (Mazzola & Pizzuto, 2020). Questo fatto si origina da una condizione di criticità. Le regioni più sviluppate sono in grado di sfruttare al meglio le opportunità presenti nei periodi espansivi, ma scontano una considerevole vulnerabilità davanti agli shock per il fatto che, almeno nell'immediato, hanno una maggiore esposizione a fronte della contrazione del mercato nella domanda e nell'offerta di beni e servizi. In altre parole, sono meno protette e più esposte ai rischi. Almeno in senso relativo, le zone marginali godono scontano una minor caduta delle proprie attività rispetto ai grandi centri. Hanno, quindi, un'oscillazione più contenuta nell'andamento di crescita e decrescita. Sebbene questo fenomeno metta al riparo da conseguenze eccessive nell'immediato, non è garantito un risultato netto totale positivo né un avvicinamento al percorso di crescita più sostenuta delle aree più sviluppate.

Questa circostanza ha trovato un riscontro soltanto parziale nella realtà territoriale italiana all'indomani della crisi del 2008. L'impatto è stato profondo sia nelle zone più ricche che in quelle più povere e le rilevazioni fanno pensare perfino ad una crescita delle disparità tra i due poli, dal momento che le regioni arretrate hanno registrato un calo del Pil ancora peggiore rispetto alle aree trainanti dell'economia nazionale (*ibid.*). La Grande Recessione si è abbattuta anche sulle possibilità di convergenza tra Centro-Nord e Sud che potevano essere faticosamente avviate con l'integrazione europea e l'utilizzo della politica di coesione (Petraglia, 2018). Invece, dopo piccoli segnali incoraggianti nei primi anni Duemila, la successiva sostanziale stagnazione è stata bruscamente sostituita da un percorso di divergenza che ha ampliato la forbice, soprattutto su ricchezza pro capite, tasso di disoccupazione e flussi migratori interni di capitale umano qualificato (Lagravinese, 2015).

Sul tema delle disuguaglianze spaziali, è utile proporre alcune faglie di divisione che mostrano la multiformità dei fenomeni territoriali. Anzitutto è corretto fare riferimento alla disuguaglianza inter-provinciale. Questa disuguaglianza riguarda le profonde differenze presenti e visibili tra le province analizzate. Al fine di coglierle con immediatezza, è sufficiente operare una suddivisione del Pil pro

capite provinciale in cinque classi, secondo lo schema delle “fratture naturali” di Jenks⁸⁴. Questo metodo permette di cogliere i punti di discontinuità di una distribuzione non uniforme, in modo da valorizzare il più possibile l’omogeneità alla singola classe di valori. In questo modo si può porre l’accento sulle fratture nella ricchezza tra categorie adiacenti. È, quindi, possibile notare una profonda divergenza tra i due estremi della distribuzione. Sono numerose le province nell’intervallo inferiore, con una soglia di ricchezza pro capite minore di circa 19 mila euro. Esse sono localizzate interamente nel Mezzogiorno, tra Sicilia, Calabria, Campania e Puglia che mostrano le peggiori performance. Viceversa, al gradino più elevato della distribuzione si trovano le aree che generano una ricchezza individuale superiore a 36 mila euro. Tra queste, le grandi aree urbane di Firenze, Milano e Roma, le province emiliane ad alta intensità produttiva e le due province autonome di Trento e Bolzano. Inoltre, sempre nella limitatezza delle sue rilevazioni, l’analisi coglie e conferma quelle disparità territoriali presenti all’interno di una stessa regione che ha province disomogenee rispetto all’attributo policentrico. Il caso più evidente è quello del Lazio, ancorato alla capacità di crescita della sola provincia di Roma, con tutte le altre che originano una ricchezza nettamente inferiore.

Ancor di più, questo fatto è evidente se si considera il Pil aggregato della singola Provincia. Avendo operato la scomposizione in decili delle aree, si ottiene una distribuzione di dieci categorie da undici province ciascuna. In assoluto, spiccano le province che contengono le grandi aree urbane del Paese, responsabili di generare i più alti livelli di Pil. Il decimo decile ingloba in modo quasi esclusivo le province che afferiscono alle maggiori aree urbane del Paese (eccetto Palermo e Cagliari, con l’aggiunta di Padova, Bergamo e Brescia). Queste formano la locomotiva che traina il resto del Paese. La loro posizione di dominanza si riflette anche in ambito regionale, rispetto alle altre province della medesima Regione. Considerando sia il decimo che il nono decile, è possibile constatare l’esistenza di un solco non indifferente che intercorre tra le province con il capoluogo di regione rispetto alle altre realtà della stessa. Il fenomeno si manifesta soprattutto al Sud, con le città di Bari, Cagliari, Napoli, Palermo, ma anche al Centro con Ancona e Perugia. In questo senso, appare una declinazione differente della divisione tra monocentrismo e policentrismo che si applica alla misura regionale. Infatti, le Regioni che possono contare su più centri produttivi generano un maggiore Prodotto interno. Il contrario avviene per le regioni dominate da un singolo attore. In questo secondo caso, la disparità territoriale si acuisce con l’aumento del saldo che differenzia le aree guida del territorio rispetto a quelle più arretrate.

⁸⁴ Si veda l’Allegato 5 per una rappresentazione grafica.

Pil provinciale al 2017

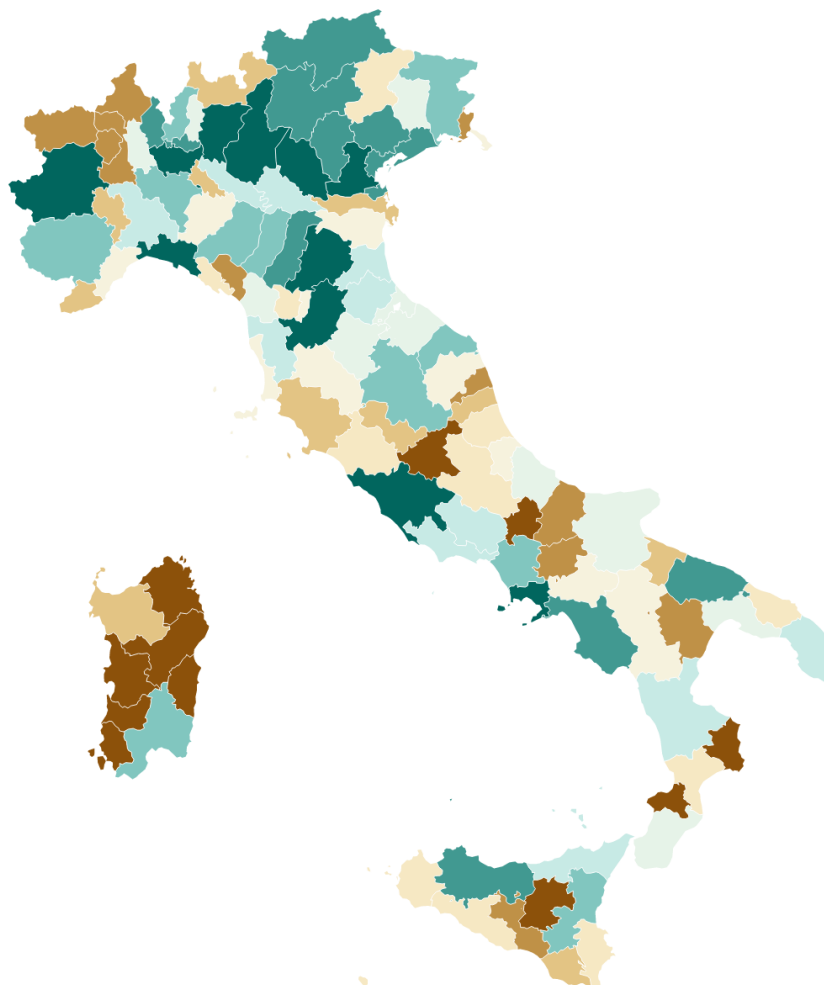


Figura 17. Decili di Pil provinciale. Valori espressi in milioni di euro. Dati OCSE.

Vi è poi la dimensione intra-provinciale. La disuguaglianza così intesa fa riferimento allo spazio interno alle province e non è possibile ricostruirla, se non asserendo che le province policentriche siano orientate ad una distribuzione più equilibrata delle aree urbane sul territorio. Il contrario accade per le aree monocentriche, nelle quali anche la ricchezza tende a confluire verso il singolo centro. Seppure, in nessuno dei due casi sia possibile ricostruirne l'effettiva distribuzione. In questo ambito di diversità, è interessante notare l'enorme divario che può crearsi tra una città di grandi dimensioni nei confronti di porzioni anche decisamente ampie del territorio che le circonda. Le differenze che intercorrono tra le prime e le seconde sono così ampie che può accadere che una città abbia molti più elementi comuni alle altre grandi aree metropolitane rispetto ai territori circostanti. Ciò si verifica sebbene quella stessa città tragga la sua stessa forza propulsiva dai territori circostanti, attraverso l'accorpamento di risorse naturali e umane, la sussistenza sul medesimo contesto, la condivisione di un comune patrimonio sociale, culturale e politico (Ballas et al., 2017).

In terzo luogo, si riscontra la soglia inter-urbana. In questa scala, se c'è monocentrismo si configura uno scenario di *winner takes-all*, per il quale la città in posizione dominante trae tutti i vantaggi possibili dalla sua posizione, essendo il baricentro delle attività economiche e dei flussi di risorse, finanziarie e umane della regione. Sebbene, per la città prevalente non vi sia sostanziale differenza rispetto al trovarsi in una regione monocentrica o policentrica. Infatti, la sua performance non differisce di molto nei due casi, in quanto si presenta come unica reale nettamente più forte delle altre, realizza un bonus largo e non contendibile (Cardoso & Meijers, 2016).

Interessanti indicazioni giungono anche dal rapporto tra crescita economica e distribuzione della popolazione. In base a rilevazioni empiriche valide per tutto il Continente europeo, è emerso che uno specifico fattore demografico è più degli altri correlato a una decisa crescita delle città e dell'intero territorio. La massima densità di popolazione è il miglior indicatore per prevedere lo sviluppo di una città, ancor più della dotazione infrastrutturale, della popolazione totale della regione o del tempo di percorrenza tra il centro e la periferia (Ahrend & Schumann, 2014). Il punto rilevante risiede nel fatto che la massima densità di popolazione si configuri con dimensioni decisamente circoscritte, solitamente nel centro economico dell'area urbana. Pertanto, non spiega in che modo questo elemento positivo si travasi nel territorio circostante. Tuttavia, è sufficiente per segnare il profondo distacco che la città dominante può esercitare rispetto alle altre città della Provincia o Regione, dal momento che i centri di medio-piccole dimensioni non sono, per costituzione in grado di raggiungere le medesime quote di aggregazione di individui, di abitazioni, di attività produttive.

Un ultimo, ma non meno importante, contesto nel quale emergono le disuguaglianze è quello intra-urbano, ossia interno alle città stesse. In molte situazioni è stato assunto il profilo cittadino come un attore territoriale univoco, quasi monolitico, in modo da porre l'attenzione alle relazioni che intercorrono tra la città e lo spazio geografico, senza dover considerare i numerosi interrogativi che essa porta con sé. Tuttavia, lo spazio urbano è tutt'altro che omogeneo. Infatti, gli abitanti di una stessa città collocano la sede dei propri interessi e attività in maniera decisamente differente, in base al reddito e allo status patrimoniale, si configurano situazioni di segregazione spaziale reddituale. Essa si definisce come «la proiezione nello spazio di una struttura socioeconomica» (Cassiers & Kesteloot, 2012, pag. 1912). Consiste nella suddivisione degli spazi urbani che si origina in base alla condizione socioeconomica della popolazione, la quale si colloca per assimilazione di stili di vita, servizi ricercati, luoghi di lavoro. Persone con simili background sociali, culturali ed economici si concentrano in determinati luoghi della città. Sebbene la segregazione spaziale sia una circostanza neutra nella sua essenza, diventa problematica quando ad essa si associa la creazione di circolo vizioso che portano a effetti svantaggiosi nel medio periodo, sul tema dell'istruzione, delle opportunità occupazionali e della retribuzione (OECD, 2018a). Pertanto, la segregazione induce

disuguaglianza. Il risvolto strettamente geografico risiede nel rapporto con la configurazione urbana. Una città ad alta densità di popolazione e di concentrazione di lavoro attorno ad un unico centro si associa ad una maggiore segregazione di reddito, con una marcata differenza tra gli estremi della piramide (*ibid.*).

3.2.2. Disparità inter-provinciali: un campionamento

Il tema delle diseguaglianze spaziali ha un'importanza decisiva per le conseguenze socioeconomiche che è in grado di scatenare. Pertanto, risulta determinante approfondire ulteriormente l'argomento. Avendo citato i possibili e diversi livelli di scala sui quali è declinabile la diseguaglianza di tipo spaziale, vale la pena estrarre dal dataset alcune informazioni più specifiche che riguardano Regioni italiane selezionate come campioni di questa ulteriore analisi. Le Regioni scelte sono Lazio, Toscana e Puglia. Esse hanno il pregio di possedere una buona variabilità al loro interno rispetto alle quattro *extended typology* dell'OCSE. In questo modo sono utili nell'approfondimento delle diverse prestazioni tra aree urbane, intermedie e rurali. Il tentativo qui svolto è scorgere possibili associazioni tra l'eterogeneità strutturale e diseguaglianze economico-spaziali.

La Toscana, ad esempio, è l'unica regione che contiene tutte e quattro le tipologie estese OCSE. È, pertanto, una regione interessante sotto il profilo della diversità intra-provinciale. Essa è una Regione molto estesa, con un alto numero di province e peculiarità locali non indifferenti, partendo da aree a fortissima vocazione industriale e arrivando ad altre più rurali, passando per città orientate al turismo e riconosciute a livello internazionale. Il Lazio, invece, si caratterizza per una struttura regionale a forte vocazione gerarchica e monocentrica. La Puglia poiché costituisce una Regione del Sud molto variegata e possiede sia una provincia policentrica (Lecce) che una rurale nei pressi di un centro abitato (Foggia).

| | PU | IN | PRR | PRC |
|----------------------|-----------------------------------|---------------|------------|---------------|
| Monocentriche | Prato, Livorno, Lucca, Pistoia | Massa-Carrara | Grosseto | Arezzo, Siena |
| Policentriche | / | Firenze, Pisa | / | / |

Considerando le dieci province della Toscana, è possibile notare che la più grande dal punto di vista della superficie è Grosseto con quasi il 20% del totale regionale. Tuttavia, è responsabile soltanto del 5% del Pil regionale, dato in diminuzione tra il 2007 e il 2017. La provincia che contribuisce in misura

maggiore al Pil toscano è Firenze, con più del 32%, quota in crescita di un punto percentuale dall'inizio della crisi. La seconda in graduatoria è Pisa, con il 10,65% della superficie occupata e un 11,5% di Pil totale, stazionario nel corso degli anni. Tutte le altre province hanno quote nettamente inferiori al 10%, con il divario maggiore che si registra tra la capofila Firenze e il fanalino di coda Massa-Carrara, la quale si trova poco sopra il 4%. Peraltro, Firenze e Pisa sono le uniche due aree policentriche della regione. Ulteriori disequaglianze si evidenziano valutando il Pil pro capite. Tra Firenze e Grosseto intercorre un saldo di più di 13 mila euro. Grosseto e Massa-Carrara sono le province in cui, dal 2001 al 2017, cresce di più il Pil pro capite, rispettivamente del 4,55 e 4,98%. Quelle che vedono una più forte contrazione sono Livorno, con un -14,32% e Arezzo, con -12,36%. La situazione cambia se si considera soltanto il periodo post crisi. Dal 2007 al 2017, le province migliori sono Pistoia e Massa-Carrara, le quali hanno limitato i danni della crisi con una riduzione di Pil pro capite pari a 1,68% e 2,20%. Mentre quelle peggiori sono Arezzo (-15,75%) e Grosseto (-15,64%), sebbene abbia il miglior saldo complessivo. Il caso di Grosseto è interessante poiché testimonia una buona capacità di crescita nel periodo pre-crisi che ha consentito di ridurre il gap della provincia rurale rispetto a quelle urbane più ricche. Tuttavia, la crisi ha agito in modo grave, facendo sprofondare il Pil in modo molto vigoroso. Anche sul tema del tasso di disoccupazione si verifica una dinamica simile, con un abbassamento dei disoccupati fino al 2007 e un successivo aumento. Sebbene questo non sia così pesante come nelle province di Siena e Massa-Carrara, le quali triplicano i livelli di disoccupazione nei poco meno di venti anni tra il 2000 e il 2017. In questo senso, la miglior provincia, ossia quella con una crescita della disoccupazione più esigua, è Prato, nella quale essa è pari a meno di un punto percentuale. Ciò può essere letto alla luce della forte vocazione manifatturiera dell'area che, sebbene la crisi abbia portato una minaccia concreta al sistema produttivo, non sembra aver riflesso la congiuntura negativa sul piano dell'occupazione. Non è un caso che Prato abbia di gran lunga la quota più alta d'Italia di manifattura sull'intero delle proprie attività produttive (28%), quota stabile tra il 2009 e il 2017.

Un ultimo indicatore da considerare fa riferimento alla disequaglianza interna alle province stesse. Grazie al calcolo dell'indice di Gini fornito da D'Onofrio & Giordani (2019), si può osservare il grado concentrazione nella distribuzione dei redditi nelle province, all'anno 2015, ossia quando si sono dispiegati sia gli effetti della crisi finanziaria che della ricaduta dovuta alla crisi del debito sovrano del 2013. Gli autori compongono quattro classi, contraddistinte da intervalli di indice crescente che va da 0 a 1. Le province toscane con un valore sopra media sono quella urbana di Prato, quella intermedia di Massa-Carrara e quella rurale remota di Grosseto.

Il Lazio è una regione interessante perché contiene cinque province, due delle quali rurali (PRC), due intermedie e la grande area urbana di Roma. Da questo punto di vista, la regione nella sua interezza

può considerarsi a carattere monocentrico, dal momento che non ci sono centri urbani che possano contendere o quantomeno condividere il primato della Capitale. Questa è la provincia più estesa, coprendo il 31,14% dei km quadrati regionali. Sul sistema economico laziale, Roma domina con una quota pari all'83% del Pil totale generato, lasciando ai margini le altre province, sino all'1,48% di Rieti. Ancor di più, la divergenza tra Roma e il resto dei territori è crescente a partire dal 2007, poiché Roma è passata da 81,39 a 83,11% al 2017, mentre le altre province hanno visto contrarsi il loro apporto, senza eccezioni. La forte disparità territoriale è testimoniata dal Pil pro capite. Il Pil pro capite della provincia di Roma è tra il 49 e il 60% più alto delle altre. Occorre notare che non si sia verificata una significativa divaricazione con la crisi del 2008, ma considerando anche il periodo 2001-2007, si evidenzia un saldo complessivo dei tassi di crescita favorevole a Roma: è la provincia che perde relativamente meno, seppure nell'ambito di contrazioni che vanno dal 9,98% di Roma, al 13,92 di Latina.

Un ulteriore elemento di divergenza risiede nel tasso di disoccupazione. Ciò si verifica soprattutto con la deflagrazione della crisi, a seguito della quale salgono i tassi di tutte le province, ma con marcate differenze. La provincia di Roma ha la crescita più contenuta, pari a 3,7 punti percentuali tra il 2007 e il 2017, mentre Frosinone è quella con la performance peggiore, con un aumento che sfiora i 10 punti.

L'incidenza demografica della Capitale si nota anche sul tema dei flussi migratori netti, poiché è l'unica provincia a mantenere costante in entrambi i periodi, pre e post-2008, un saldo positivo in entrata. L'attrazione gravitazionale che esercita è superiore rispetto a tutte le altre aree, seppure anche Latina sia in grado di guadagnare residenti. Viceversa, Rieti, Frosinone e Viterbo subiscono perdite di popolazione.

Infine, per quanto concerne l'indicatore di disuguaglianza, il valore più elevato si registra a Rieti, una provincia rurale nei pressi di un centro abitato. A seguire, Latina e Frosinone, con valori sopra la media nazionale, mentre Roma dimostra una discreta omogeneità nel suo complesso.

La terza regione è la Puglia, rappresentante del Sud, ossia della macro area maggiormente in difficoltà dal punto di vista dello sviluppo economico. Anch'essa ha un importante attributo di eterogeneità nella sua composizione, in quanto comprende tre province urbane monocentriche, una provincia urbana policentrica (Lecce), una provincia intermedia monocentrica e un'area rurale nei pressi di un centro, anch'essa monocentrica. Dal punto di vista spaziale, Foggia ricopre il 35,55% della superficie regionale ed è di gran lunga la provincia più estesa. Seguono Bari con il 20% e Lecce con il 14,43.

In termini di Prodotto interno generato annualmente, è Bari la capofila, poiché detiene il 35,72% del totale regionale al 2017. Il capoluogo pugliese si dimostra anche resistente rispetto alla crisi poiché non vede contrarsi sotto la soglia del 2007 il Pil del 2017, con una condizione stazionaria a +0,28%. Taranto, Lecce e Foggia hanno un Pil provinciale inferiore della metà rispetto alla capofila, mentre Barletta-Andria-Trani e Brindisi inferiore di un quarto, sebbene siano aree a prevalenza urbana, quindi con una vocazione all'economia di agglomerazione.

Molto meno ampi sono i divari del Pil pro capite. Gli estremi sono i 22.774 di Bari ai 16.891 di Barletta-Andria-Trani, al 2007. Nella finestra pre-crisi 2001-2007, la crescita ha un andamento duale, con i tassi positivi a Taranto, Brindisi, Lecce e Foggia, tra il 2,70 e il 5,62% cumulato. Mentre ha un'inclinazione negativa per Bari e Barletta-Andria-Trani, rispettivamente del 2,84 e 3,87%. La condizione di queste ultime due province peggiora in modo incrementale con lo scoppio della crisi e in armonia con tutte le altre province. La caduta del Pil pro capite tra il 2007 e il 2017 è decisa e oscilla tra il -6,33% di Barletta-Andria-Trani e il -9,41% di Lecce. In particolare, è proprio quest'ultima un'area urbana policentrica. Ciò testimonia ulteriormente la variabilità interna delle analisi proposte in precedenza. Infatti, almeno per Lecce, il fatto di possedere due elementi utili alla resistenza alla crisi (urbano e policentrico) non le consente di disallinearsi rispetto alle province della propria regione e, soprattutto, alla macro area geografica cui appartiene.

Infine, per ciò che concerne la disuguaglianza di reddito interna alle singole province, D'Onofrio et al. (2019) attribuiscono a Lecce e Foggia un alto grado di disomogeneità nella distribuzione del reddito, in questo senso trasversale e a-spaziale, vista la prevalenza urbana della prima e la consistenza rurale della seconda. Mentre all'interno della provincia di Brindisi si registra la minore concentrazione di reddito.

In accordo con l'approccio di analisi *place-based*, appare evidente che ogni area ha una sua peculiarità locale e i rapporti di forza tra province possono avere forme diverse ed essere più o meno sbilanciati. Questo punto visuale è un primo passo verso ulteriori approfondimenti in studi successivi, poiché il seme delle disuguaglianze spaziali ha risvolti decisivi non solo nella produttività economica dei sistemi territoriali, ma anche nelle scelte sociali e politiche compiute dagli individui e nella loro attitudine alla vita nella sfera pubblica.

3.2.3. Conseguenze politico-sociali nel governo del territorio

È innegabile che i momenti di crisi economica generino una più impellente necessità di un decisionismo e di rapidità di intervento. O meglio. Gli accadimenti che generano effetti negativi sulla condizione economica e sociale di famiglie e imprese destano preoccupazione. Tale sentimento incide sulla fiducia nei confronti del futuro, poiché, le condizioni di incertezza possono precludere opportunità o gravare sul proprio benessere. Soprattutto per le fasce di popolazione con una ricchezza ridotta nella scala sociale nazionale. In questo senso, vi è la tendenza a riporre fiducia nei confronti di una guida riconosciuta, unica e riconoscibile, come lo Stato centrale, per poter far fronte a questa condizione di disagio. Questo anche in virtù della superiore forza propulsiva che un'autorità sovraordinata rispetto a tutte le altre è in grado di mettere in campo, avendo a propria disposizione una quantità superiore di risorse. Il riflesso che queste pulsioni hanno sull'approccio gestionale di una situazione di crisi si configura come un richiamo alla centralizzazione, ossia ad una conduzione univoca e solida. Nell'immaginario collettivo, questa tendenza si configura come il rafforzamento dei poteri pubblici, fungendo da rassicurazione al di là della reale e razionalmente efficace capacità di governo.

Queste tendenze si traslano anche nel modello di governance multilivello ormai ampiamente diffuso nei Paesi europei. Ancor più che diffuso, esso è uno degli elementi costitutivi, in quanto con l'unificazione prima economica e poi politica dei Paesi (si veda par. 1.1, capitolo 1), gli Stati nazionali hanno accettato di rinunciare a parte della propria sovranità per costituire una governance condivisa e sovraordinata. In concomitanza rispetto alla creazione di questo nuovo livello, si sono attribuiti maggiori poteri alle amministrazioni territoriali. Infatti, anche la riforma del 2013 della politica specifica per i territori, quella di coesione (Barca, 2018), ha ricalibrato la propria rotta di navigazione verso uno sviluppo più attento ai luoghi, rinunciando, in parte, a meccanismi di sviluppo che, viceversa, erano pensati per funzionare indipendentemente dall'area geografica in cui venivano collocati.

In Italia, si è avuta un'importante riforma nel rapporto tra Stato ed enti territoriali. La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha modificato il Titolo V della Costituzione. In quella parte della legge fondamentale dello Stato italiano, vi sono le indicazioni per la distribuzione dei poteri di competenza tra Stato e Regioni. Le Regioni sono, infatti, le unità amministrative più significative nel quadro istituzionale, nonché quelle immediatamente al di sotto dello Stato unitario nazionale. A queste sono, infatti, ripartite tutte le competenze non espressamente previste per il governo centrale. Per questo motivo dispongono di alcuni poteri loro attribuiti in via esclusiva, nell'alveo di una clausola di supremazia riservata allo Stato (Camera dei deputati, 2015). In ogni caso, sebbene si siano sollevate

controversie rispetto all'effettiva realizzazione di questa riforma di ispirazione federalista, alle Regioni sono stati devoluti poteri decisivi, tra tutti, in ambito sanitario, a testimonianza dell'importanza del ruolo da esse svolto (Gardini, 2013).

La spinta verso la decentralizzazione decisionale e di attribuzione dei poteri sorge sulla scorta di varie pulsioni. Anzitutto, grande importanza la riveste il retaggio storico, ovvero la persistente presenza di forti comunità che rivendicano autonomia decisionale, ad esempio nell'allocazione dei fondi pubblici. In Europa e in Italia, più che in altri luoghi del pianeta, esistono comunità locali fortemente orientate all'autonomia e all'autodeterminazione, poiché il percorso storico che ha portato alla loro integrazione con altre realtà in direzione della creazione di uno stato nazionale non è stato privo di ostacoli e resistenze. La massima espressione di questo fenomeno risale alla fortissima eredità dell'Italia dei Comuni, ossia la particolare forma secondo la quale era suddiviso politicamente la gran parte del territorio nazionale, soprattutto nel Centro-Nord Italia. Il fattore storico si lega ad aspetti culturali, per via di costumi profondamente diversi che disgregano la Penisola piuttosto che tenerla unita. Un altro elemento che influisce è la divergenza nei percorsi di sviluppo e di specializzazione produttiva dei territori. Come si è già avuto modo di sottolineare, l'orientamento marcatamente settoriale degli spazi economici ha sancito non soltanto una disparità nella distribuzione della ricchezza nazionale, ma vere e proprie difformità rispetto alle esigenze, alle priorità e ai principi-guida delle aree. Per di più, il fatto che il *cleavage* territoriale sia così netto e duraturo nel tempo ha fatto sedimentare una concezione auto-avverante, per cui alcune aree sono strutturalmente in svantaggio ed è difficile che possano invertire la rotta intrapresa, indebolendo i sussulti centralisti.

Tutti questi elementi trovano un punto di caduta con gli eventi di crisi. Riprendendo l'asserzione iniziale per la quale nei momenti di crisi la propensione è quella all'accentramento dei poteri decisionali, Bolgherini (2014) riflette sull'impatto che la depressione economico-finanziaria del 2008 ha avuto nel concepire la distribuzione territoriale del potere. In particolare, si pone l'accento sulle politiche di austerità promosse in primis dalle istituzioni europee e, con un non eccessivo scarto temporale, da quelle dei singoli Stati membri. Pare infatti, che la necessità di tenere sotto controllo la finanza pubblica abbia spianato la strada ad un ritorno in auge del centralismo, con la ri-attribuzione di ampi poteri nelle mani delle autorità pubbliche centrali. Questo nonostante le misure di austerità abbiano inciso in modo altrettanto significativo anche sugli enti regionali e locali. Si pensi, ad esempio, alla regola aurea del Patto di Stabilità, previsto, sulla scorta della legge di sostenibilità di finanza pubblica del 1999 per gli enti territoriali⁸⁵, i quali devono concorrere all'osservanza dei vincoli economici sanciti dai Trattati europei. In questa situazione, un ruolo di primo piano è svolto

⁸⁵ Art. 28 L. n. 448 del 1998.

dall'incertezza delle prospettive future che agisce come freno su vari livelli. In primo luogo, nei confronti dei cittadini/consumatori, i quali tendono ad essere ancor più prudenti con le proprie risorse e ad assecondare le proprie esigenze con un interventismo centrale nazionale. In secondo luogo, nei decisori politici, i quali raccolgono le istanze provenienti dal basso e provano a formulare risposte ad esse coerenti, accantonando *de facto*, dall'arena pubblica velleità autonomistiche. Infine, nelle amministrazioni territoriali con la sostituzione del principio di cooperazione con quello della competizione, viste le incertezze e la ristrettezza di risorse con cui dover fare i conti (*ibid.*).

In Italia, la spinta al decentramento e al rafforzamento delle regioni sembra essersi significativamente indebolita a partire dalla metà degli anni Duemila (Gardini, 2013). Approvata la riforma costituzionale del 2001, si è verificato un progressivo calo di interesse nei confronti delle pulsioni regionaliste. O meglio, l'orientamento dell'opinione pubblica si è lentamente spostato verso un approccio ad esse meno favorevole. Pertanto, la crisi sembra avere acuito questo *sentiment*. Questo spostamento di poteri si sostanzia nell'accentramento delle prerogative sul coordinamento della finanza pubblica. La necessità di fronteggiare andamenti di bilancio squilibrati fa emergere la necessità di controllare la spesa pubblica da un'unica posizione, per evitare asimmetrie amministrative. In questo modo, si vuole evitare la predominanza di interessi geograficamente localizzati e particolari rispetto alle necessità dell'intera comunità nazionale. E ancora di più, livellare il trattamento da Nord a Sud. Questo ha, però, un effetto quasi opposto. Infatti, aumentano i gradi di separazione tra territori forti e territori deboli (Chessa, 2020). È al Sud Italia che questa correzione mostra i suoi più significativi effetti. L'azione di austerità promossa con le politiche post-crisi si è indirizzata più sul lato dei tagli alla spesa pubblica per il Sud, mentre si è spostata verso l'aumento del prelievo fiscale al Nord. Già di per sé questa diversa incidenza genera un effetto più recessivo sulle attività economiche (Alesina & Ardagna, 2010), ma in questo caso se ne è amplificato l'effetto nel Mezzogiorno viste le condizioni di netta difficoltà dovute alle relative condizioni, prima e dopo la crisi.

Compiendo una digressione sul tema, un aspetto di assoluto rilievo che occorre sottolineare quando si affronta la questione del divario tra Nord e Sud rispetto alle conseguenze generate dalla crisi è quello dei residui fiscali. I residui fiscali regionali sono la differenza tra entrate e uscite dell'amministrazione pubblica rispetto ad un territorio. In altre parole, costituiscono il saldo tra ciò che un territorio contribuisce alle entrate attraverso la fiscalità e quanto riceve mediante la spesa che si sostanzia nei servizi pubblici e negli investimenti (Giannola et al., 2018)⁸⁶. I residui sono un

⁸⁶ Nel caso specifico, gli autori prendono in esame soltanto gli aspetti legati ai diritti costituzionali garantiti dalla cittadinanza come salute, istruzione e assistenza sociale. Per fare questo, fanno ricorso esclusivamente alla spesa pubblica in conto corrente, neutralizzando quella in conto capitale, la quale ha finalità differenti.

parametro quantitativo per rivelare la misura della redistribuzione fiscale che opera il governo nazionale rispetto ai vari territori, alcuni dei quali si trovano in saldo positivo, dando più di quello che ricevono (cosiddetti contributori netti), mentre al contrario, in saldo negativo (Gandullia & Leporatti, 2020).

L'evoluzione dei residui fiscali nel corso della storia descrive in termini quantitativi l'ammontare di risorse dedicate in modo diretto alla convergenza tra i territori con grado di sviluppo differente. Pertanto, si evidenzia che il trasferimento di risorse verso Sud sia stato continuo e crescente lungo tutto il corso della storia repubblicana, dal Dopoguerra alla fine degli anni '90 (Giannola et al., 2016). Segue poi, una contrazione dalla fine del 1990 che arriva al 2005, grazie ad una fase di stagnazione rispetto alla crescita dei redditi che vede invertire la sua rotta soltanto nel biennio 2006-07. Poi, con l'esplosione della crisi, il fattore redistributivo si conferma in decisa riduzione, proprio nel periodo in cui i redditi del Sud si riducono maggiormente e la stessa economia meridionale ha i suoi anni più negativi. Quindi, sebbene ce ne fosse ancor più bisogno rispetto a tempi espansivi, la funzione redistributiva e di condivisione del rischio (*risk-sharing*) tra macro aree che possono garantire i residui fiscali si dimostra meno incisiva. Questo fatto, ancora una volta, a causa dell'eccesso di debito pubblico che grava sulla capacità di spesa e ne riverbera gli effetti sulla mancata perequazione fiscale territoriale (Giannola et al., 2018).

A fronte di tutti questi elementi, non è possibile neppure porre l'accento sul rinverdimento della "solidarietà interregionale", poiché, anzi, le pulsioni in essere hanno una direzione opposta. In primo luogo, per via del fatto che le aree produttive settentrionali hanno sviluppato un mercato orientamento al "fare da sé", non ponendo più affidamento allo sviluppo del mercato interno nazionale, ma volgendo lo sguardo oltre confine con strategie di export. A questo fatto, si è legata la sempre maggior forza nel richiedere più libertà di manovra, nei termini di maggiore autonomia nell'imposizione fiscale e nella gestione degli stessi proventi che ne derivano. Si ha, quindi, un rigetto di quella redistribuzione tramite i residui fiscali che per lungo tempo e in senso unidirezionale ha trasferito risorse da una parte all'altra del Paese (Petraglia & Scalera, 2019). L'impossibilità di realizzare una vera perequazione di risorse e investimenti infrastrutturali porta all'allargamento della forbice tra i territori che crescono e quelli in perenne difficoltà. Anche perché è proprio sull'eccesso di carico fiscale pro capite per i cittadini delle aree più ricche che si instaurano i venti di protesta (Giannola et al., 2018).

Non è detto che il cambiamento del clima di opinione possa portare modifiche profonde e reali nella direzione centralista. Né tantomeno vi è alcuna prova che questo dia il via a politiche con un inferiore orientamento ai luoghi. Chiaramente, una brusca interruzione rispetto al coinvolgimento degli enti

territoriali non deporrebbe a favore dell'adozione dell'approccio *place-based* ed è difficile pensare che le relative istanze possano essere integrate agli organi di governo centrali visto, ancora una volta, l'esito del referendum del 2016, tra le modifiche era presente anche la trasformazione del Senato della Repubblica in una Camera delle Regioni e degli enti locali.

Gli effetti che si dispiegano dagli eventi di crisi possono avere strascichi anche di ampio respiro, intaccando alle fondamenta lo *status quo* che, fino al momento di svolta, aveva dominato la scena. In una realtà che fa di fluidità e di instabilità la sua cifra caratteristica, gli ingranaggi messi in moto da questo o quello shock negativo assumono il centro della scena. Talvolta, fino ad invertire il rapporto di dipendenza che hanno con il paradigma dominante. Non è, infatti, una teoria pre-condivisa che si arroga il compito di affrontare gli input che si presentano, ma sono i fatti del reale che inducono alla creazione di un nuovo paradigma. Non sempre ciò consegue all'identificazione di un rapporto di diretta causalità tra il precedente modello e gli effetti negativi generati da un evento avverso. Ma è proprio lo stesso evento che fa nascere l'esigenza di un cambio di passo, di una riformulazione delle teorie che devono trovare un adattamento alla nuova realtà. Questo processo assume una forma labirintica, della quale non è possibile conoscere la soluzione finale se non attraverso una azione che sia per tentativi, i quali, per costituzione, contemplan sia successi che fallimenti. Questo fenomeno, sfocato e indefinito, sembra talvolta assumere le sembianze di un piano inclinato, per cui dal primo fatto discendono, con forza sempre maggiore (come la velocità di un corpo che vi discende), una dopo l'altra tutte le conseguenze. In questo senso, il piano si può dire inclinato solo fino al prossimo evento che ne rinnoverà l'orientamento. Tuttavia, sembra scorretto ragionare in questi termini, poiché non si è in grado di tenere in giusta considerazione la forza dirompente di questi eventi, la loro capacità di cambiare l'intero scenario, senza preavviso e senza sconti. Pertanto, non esistendo formule predeterminate, è utile riferirsi a principi di ispirazione quali dinamismo, modularità e malleabilità per costruire strutture in grado di adattarsi ai mutamenti. Sotto questo profilo torna utile la quarta fase del processo di resilienza che molti autori (Martin & Sunley, 2015) utilizzano come testa di ponte per le proposte di sviluppo territoriale. Si parla, infatti, di *renewal*, ossia di creare una forma nuova che tenga conto del procedimento intercorso ma che non si limiti a dare risposte soltanto a quelle stimolazioni, ma che sia in grado di imparare per orientarsi ad un nuovo equilibrio. Un equilibrio che sia dinamico, in vista della successiva e imprevedibile mutazione.

3.3. Le prospettive di intervento

Una riflessione coerente sullo sviluppo policentrico, come è del tutto palese, non può prescindere dall'impostazione e dalla configurazione che hanno le città all'interno del panorama territoriale. Esse sono costitutivamente affermate come i fulcri dell'attività economica e sociale. Tuttavia, l'accelerazione dei cambiamenti tecnologici, produttivi e dello stile di vita impongono una riflessione sul modello urbano. Ancor meglio, questa riflessione viene posta sotto i riflettori, non da una prospettiva futura di riorganizzazione funzionale, ma dalla più stringente realtà dei fatti che agisce sia nell'immediato che in una prospettiva di più ampio respiro.

Grazie allo sviluppo tecnologico e alla compressione della distanza fisica, l'esigenza di agglomerazione e di densità abitativa e produttiva si è fatta meno impellente. La nascita di nuovi bisogni umani, più legati al benessere e alla vivibilità, ha riprogrammato le necessità del cittadino, del lavoratore, del consumatore. La trasformazione del fattore lavoro e delle singole mansioni dipendono in misura decrescente dalla localizzazione spaziale. L'esigenza di tutelare l'ecosistema e di utilizzare le risorse naturali in modo consapevole, senza sprechi, induce un ripensamento delle attività produttive. Si trasforma anche il volto delle aree urbane, le più esposte all'eccesso di densità umana, i cui costi sociali di congestione si fanno sempre più elevati. I movimenti di migrazione intranazionale della popolazione non sono più esclusivamente univoci verso le città grandi. Quella che era una linea retta unidirezionale si è trasformata in una molteplicità di vettori che si estendono in modo sempre più disomogeneo, entrando in gioco porzioni di aree limitrofe sempre più estese (Di Biase & Barreira, 2019).

Per tutti questi elementi, la multiformità dei fenomeni sociali può essere coniugata in modo proficuo con alcune istanze di carattere più strettamente economico-produttivo. I punti di forza della grande città (agglomerazione, riduzione delle distanze, alto valore aggiunto, crescita della produttività) non cessano la loro funzione propulsiva dello sviluppo economico, ma possono essere affiancati da altri principi-guida (policentrismo e diffusione) che ne orientano la relativa fruizione. È in questo schema che ricoprono un ruolo determinante le città intermedie, una forza propulsiva non sempre al centro delle politiche pubbliche, anche perché si sono trovate regolarmente ai margini del modello vincente della città grande.

In questo panorama, si è visto il ruolo attivo e propulsivo può essere svolto dal paradigma di azione policentrico. Tuttavia, sebbene esistano forti opportunità per lo sviluppo territoriale policentrico, non sono poche le questioni aperte, le problematiche e le zone d'ombra che questo genera. Queste difficoltà non riguardano soltanto la sua trasposizione pratica nella realtà concreta, ma si pongono

alcuni interrogativi anche sulla sua identificazione teorica. Non è agevole ricondurre il policentrismo a precisi principi classificatori, normativi e operativi. L'ultima parte sarà, quindi, dedicata all'individuazione di questi nodi critici, con un occhio rivolto alla loro possibile soluzione piuttosto che guardando al rifiuto di un interno meccanismo. Dal momento che, per sua stessa natura, l'essenza dinamica e "a geometria variabile" sono gli attributi che di più ne configurano il carattere intrinseco.

3.3.1. L'opportunità di sviluppo fornita dalle *second-tier cities*

Il fatto che la performance sia migliore nelle aree policentriche non implica necessariamente che esso sia un modello ottimale in tutti i sensi, anche per via del rigetto ontologico che si è dichiarato sull'eccesso di modellizzazione. Il policentrismo, per come è stato descritto nelle sue molteplici facce, si presenta sia come una condizione contingente, sia come punto di arrivo di processi di riforma. Alcune aree, infatti, dimostrano *naturalmente* i caratteri insiti nel modello, avendo una distribuzione più equilibrata sul territorio dei centri abitati oppure disponendo di più nuclei di attrazione. Dall'altro lato, lo si intende come l'*outcome* delle policy, poiché può costituire il punto di approdo verso cui orientare gli interventi per realizzare quelle circostanze favorevoli ad una crescita equilibrata. Questo obiettivo può essere concretizzato secondo varie modalità. Tra queste, una avente anche un deciso supporto empirico in merito, è la ricalibratura degli investimenti pubblici urbani verso le città definibili "di seconda fascia".

Anzitutto, occorre chiarire il perimetro delle *second-tier cities*. Allo stesso modo in cui non c'è piena chiarezza sui confini che inquadrano il concetto di policentrismo (Geppert, 2009), anche la nozione di città di secondo livello è, in un certo modo, controversa. È possibile identificare una difforme declinazione in base all'unità di grandezza verso la quale si rivolge l'attenzione.

Si è fatto riferimento in precedenza all'affermazione delle grandi o grandissime città a locomotiva delle attività economiche nel panorama contemporaneo (E. Glaeser, 2011), le quali hanno concentrato a sé risorse in maniera crescente rispetto al passato. Si è così creata una prima classe di città a forte vocazione internazionale, in grado di costituirsi polo di attrazione e di contenere dentro di sé una enorme quantità di abitanti, rivestendo un peso crescente e decisivo nell'economia dei Paesi. Basti pensare al fatto che, nei Paesi più avanzati facenti parte dell'OCSE, la quota di superficie che occupano le aree metropolitane (si considerano tali quelle con una popolazione superiore a 500 mila abitanti) è pari al 4%. A fronte del fatto che detengono circa la metà della popolazione totale e contribuiscono per il 55% del prodotto interno generato annualmente (OECD, 2015b). Sebbene il peso di queste città all'interno dei vari Paesi sia differente, per via del percorso storico e urbanistico

ivi svolto, è indubitabile che rivestano un ruolo di primo piano negli stessi equilibri interni. Le variabili che determinano questa “decisività” sono numerose. In primo luogo, va ricordata l’interazione tra domanda e offerta di beni e servizi, i quali si trovano in un rapporto di dipendenza positiva e crescente rispetto alla crescita della popolazione. L’aumento di un fattore determina la spinta anche dell’altro. Si instaura così una spirale progressiva che, in assenza di shock negativi profondi che ne inducano una deviazione dal percorso (Accetturo et al., 2019), si autoalimenta.

Questo tracciato si disarticola nella proliferazione di attività produttive e dei benefici che queste ottengono da tale collocazione. A ciò si agganciano i sempre maggiori servizi offerti alle stesse imprese e anche agli abitanti che ne compongono l’ecosistema. Sono proprio le condizioni di opportunità e benessere che hanno sostenuto nell’ultimo secolo l’affermazione delle grandi aree urbane (Frick & Rodríguez-Pose, 2018). Ma non solo, poiché i vantaggi produttivi si sono declinati anche nella capacità di coinvolgimento e attrazione di capitale umano ad alta qualifica dalle altre aree geografiche, circostanti, intermedie e remote. Un capitale umano specializzato e con un titolo di studio superiore alla media va ad occupare quei posti ad alto valore aggiunto che contraddistinguono l’economia contemporanea, orientata ai servizi e alle attività tecnologicamente avanzate. Per il fatto stesso che sia presente questa specialità vi deriva un vantaggio competitivo, ma ciò si riverbera anche nella diffusione intra-urbana delle conoscenze e competenze maturate, grazie ai processi di apprendimento e condivisione (Ahrend et al., 2017).

Non è di per sé sufficiente questa tipologia di risorse per la costruzione di un’effettiva superiorità. Ad essa concorre anche la più capillare dotazione infrastrutturale che facilita le connessioni e riduce i costi di trasporto o comunicazione. Verso la città convergono gli investimenti provenienti dall’estero e dalle aziende transnazionali e multinazionali per sfruttare le opportunità fornite in questi luoghi. In più, l’espansione delle aree urbane si realizza con l’interazione dinamica tra domanda e offerta di servizi alla persona, alle comodità e agli aspetti ricreativi e di intrattenimento legati al tempo libero. Si forma tutta una struttura che moltiplica i vantaggi della vicinanza spaziale. In generale, le città primarie hanno un valore aggiunto intrinseco, detto «*first-city bonus*»⁸⁷ a seguito del quale sono funzionalmente sovraordinate rispetto alle altre (Cardoso & Meijers, 2016). Tale bonus va oltre le semplici misure di grandezza spaziale dell’area urbana o della solidità del network entro cui sono incastonate, bensì contempla il grado di supremazia che riescono a detenere all’interno dell’intero panorama nazionale. Non a caso, ribaltando questa asserzione, la probabilità di emersione di città intermedie cresce con l’assenza di centri dominanti che si avvantaggiano (anche) di questo surplus positivo, in termini di crescita, peso politico e attrattività (*ibid.*). Peraltro, non è necessaria la completa

⁸⁷ In altri studi è definito «*urban premium*» (Lamorgese & Petrella, 2018).

assenza di un centro prevalente, ma è sufficiente anche una condizione di debolezza di questo. Infatti, l'incapacità di costituirsi come punto di attrazione, nonché garante funzionale di per le aree circostanti, crea un varco di opportunità per le città medio-piccole per riempire questo spazio vuoto, inteso in senso figurato (funzioni da garantire) e letterale (riduzione delle distanze) (Cardoso & Meijers, 2016).

Nonostante ciò, si è visto che, a fronte di un rapporto di inferiorità che hanno nei confronti delle città di prima fascia, le città di secondo livello possono recitare un ruolo molto significativo, soprattutto in risposta ai momenti di crisi (Camagni et al., 2015). Esse hanno margini di crescita nettamente superiori rispetto alle città definite *first-tier*, in quanto non scontano alcune delle loro debolezze (Crescenzi et al., 2017). Ad esempio, non devono fare i conti con gli annosi problemi di congestione dovuti all'eccesso di densità abitativa. È stato più volte ricordato il potere propulsivo che ha la vicinanza fisica, sia in ambito demografico che in ambito produttivo industriale, ma questa ha, comunque, rendimenti di scala marginalmente decrescenti (Dijkstra et al., 2013). Raggiunto il punto più elevato nella bilancia benefici-costi, diventa estremamente oneroso e quindi non più conveniente, pilotare in quella destinazione di spesa gli investimenti pubblici. Quindi non soltanto si supera il punto di massima resa, ma si ignora una inefficienza ben più grave: lo sfruttamento sub-ottimale delle potenzialità contenute nelle città intermedie. Queste dispongono di spazi di crescita decisivi sia in tema di competitività che di welfare (Parkinson et al., 2012). Lo stesso effetto si verifica per la produttività del fattore lavoro. Questo segue un andamento a forma di U capovolta, secondo cui gli effetti positivi si ottengono fino ad una certa soglia dimensionale della città, superata la quale emergono diseconomie di scala. In questo caso, è più saggio spostare l'allocazione delle risorse umane, finanziarie e infrastrutturali verso un diverso centro che ha ancora spazio di manovra da poter sfruttare a pieno (Frick & Rodríguez-Pose, 2016).

A fronte di questo quadro composito, si può parlare di città secondarie rispetto a questi grandissimi agglomerati urbani anche in riferimento a città di significative dimensioni ma che non hanno una marcata vocazione internazionale e sono, per motivi risalente o contingenti, al di fuori dei grandi circuiti della finanza e degli scambi commerciali⁸⁸. Non essendo "prime della classe" subiscono uno svantaggio legato soprattutto alla mancanza di peso politico sul piano nazionale oppure all'incapacità di sviluppare un *city branding* che riesca a spingere pienamente la propria attrattività. Non è questa soltanto una contesa di immagine verso l'esterno, piuttosto un elemento consustanziale allo sviluppo

⁸⁸ Sul punto occorre precisare che gli studi sulle economie di agglomerazione urbana contemplano il rapporto tra metropoli e città grandi ma di dimensione inferiore a livello globale. Ciò si traduce nel considerare «*small cities*» centri aventi tra i 500 mila e i 3 milioni di abitanti (Frick & Rodríguez-Pose, 2018). Questo tipo di classificazione non può essere chiaramente adottata per studiare il panorama italiano, visto le dimensioni medie delle città in un Paese ad antica e diffusa urbanizzazione che ha un numero estremamente esiguo di città sopra la soglia del milione di abitanti.

economico che si lega al turismo, al valore degli immobili, all'ingresso di marchi riconosciuti che ne alimentano il prestigio. Su questa tematica, studi empirici dimostrano l'importanza per una regione geografica di avere un centro urbano *primus inter pares* che faccia da referente per l'intera area. Ciò non significa un ritorno surrettizio alla dominanza di una città sulle altre, piuttosto la capacità di attirare e consolidare gli importanti network di relazioni nazionali e ultra-nazionali (Agnoletti et al., 2015). L'importanza di mantenere un alto profilo di attrazione costituisce un beneficio per tutti gli altri centri, con risvolti positivi sulla domanda di beni e servizi, sulla qualità del capitale territoriale e sulla dotazione di risorse da dedicare alle infrastrutture dell'intera regione (*ibid.*).

Le pulsioni verso l'affermazione delle grandi metropoli a rango di modelli di sviluppo vincenti nel corso del tempo presente si scontrano con la composizione del panorama europeo, il quale si connota per l'esistenza di centri mediamente più piccoli. Restano, quindi, in posizione sopraelevata le capitali europee che in molti Paesi sono di gran lunga il motore dell'economia nazionale, molto più di quanto lo siano le megalopoli asiatiche o nordamericane. In questo senso, il distacco tra città di primo e di secondo livello emerge prevalentemente in relazione a fattori politici e infrastrutturali. Per quanto riguarda i primi, è indubbio che la presenza del potere politico nella capitale fornisce un primato rispetto alla capacità di drenare e impiegare risorse, soprattutto in quegli Stati che hanno un basso grado di sviluppo nei propri territori periferici e non abbiano una struttura amministrativa decentrata e diffusa sul territorio. In questi casi, la lontananza dal centro conta in maniera prioritaria: tanto più ampia è questa distanza, tanto maggiore sarà la perifericità, sia nel fatto di non riuscire a intercettare le risorse, sia nel trovarsi esclusi dagli effetti positivi di dispersione che dal nucleo si indirizzano anche verso le zone esterne prossimali. Sebbene siano in forte arricchimento le condizioni che permettono lo sviluppo di aree remote o periferiche (Eder, 2019), una carenza di infrastrutture che vadano al di là dell'area centrale costituisce un ulteriore elemento di segregazione, una barriera soprattutto per l'evoluzione dei settori produttivi e per il passaggio ad un'economia avanzata.

Nel momento in cui cambia la proporzione tra numero di città e grandezza media delle stesse, cambia anche il punto in cui si individuano le città di secondo livello. Scendendo alla dimensione nazionale italiana, per città di secondo livello si considerano quelle al di fuori delle 14 Città metropolitane, la cui condizione di predominanza è stata definitivamente affermata dalla riforma sul riordino degli enti locali del 2014⁸⁹. Le città metropolitane hanno così assunto un deciso protagonismo, avocando a sé importanti poteri territoriali. In particolare, dispongono di competenze relative allo sviluppo economico territoriale che prima era attribuito alle province. Si trovano, pertanto, a occuparsi della pianificazione strategica rispetto ai servizi pubblici metropolitani, alle infrastrutture di trasporto e

⁸⁹ Legge n. 56 del 7 aprile 2014.

viabilità, nonché alle reti di comunicazione e ai conseguenti adeguamenti tecnologici (Vandelli, 2015).

Quando si parla di *second-tier cities*, il principio-guida consiste nel ribaltare il cosiddetto *effetto Matteo*, secondo il quale “a chi ha sarà dato, a chi non ha sarà tolto”. Risulta necessario calibrare le iniziative di policy e l’attribuzione di fondi verso le realtà intermedie, altrimenti escluse da ogni capitolo di spesa pubblica, poiché non rientrano nelle grandi aree urbane e neppure in quelle rurali e interne. Queste seconde, ad esempio, vista la condizione di sofferenza economica, emorragia di popolazione e carenza di prospettive, sono balzate (giustamente) all’attenzione del decisore pubblico, che è intervenuto con il successivo varo della Strategia nazionale Aree Interne (SNAI). Questa è la principale e più recente policy messa in campo dal governo nazionale, nell’alveo dei Fondi Strutturali europei, per contrastare lo spopolamento delle aree rurali e più lontane dai servizi pubblici e dalla vitalità economica. In particolare, queste aree si concentrano lungo la dorsale appenninica, nelle aree remote alpine e in quelle più interne di Sicilia e Sardegna (Agenzia Coesione, 2018).

Pertanto, a prescindere dall’effettiva valenza di questo tipo di intervento per delle aree senza dubbio in condizioni di difficoltà, resta il fatto dell’assenza di un progetto integrato e coerente per lo sviluppo delle aree intermedie e delle città medie e piccole. Esse costituiscono la spina dorsale in senso numerico e strategico nel panorama peninsulare, poiché si trovano largamente diffuse su tutto il territorio e sono la maggioranza numerica dei centri abitati del Paese. Le città intermedie sono quelle con una popolazione inferiore ai 50 mila abitanti (Caselli et al., 2020). Esse si trovano ad affrontare un percorso di restringimento in atto già da diversi anni, acuitosi in concomitanza della crisi del 2008.

La cogenza di questa prospettiva risulta evidente anche soltanto ricorrendo a due condizioni di intrinseca debolezza delle grandi aree urbane in Italia. Da un lato, gli elevati prezzi delle abitazioni nelle aree densamente popolate tendono ad essere decisamente rigidi rispetto alle fluttuazioni del ciclo economico, ancor più in Italia rispetto ad altri Paesi, per cui rimane decisamente oneroso rispetto alla ricchezza media del Paese l’accesso ad una abitazione all’interno dei confini delle grandi città. Dall’altro lato, il “premio” fornito dall’investire nelle stesse città è inferiore rispetto agli altri Paesi. In altre parole, un lavoratore ottiene un vantaggio marginale meno elevato dalla scelta di collocare la propria domanda di lavoro in una grande area urbana, in confronto a quanto accade per i propri omologhi europei (Accetturo et al., 2019). Questo secondo elemento può avere un interessante ruolo prospettico, mettendo in una condizione di favore le città di secondo livello. La limitata attrattività generata dalle grandi aree urbane e, soprattutto, i ridotti vantaggi materiali che sono in grado di fornire possono costituire un terreno fertile per spostare l’attenzione verso le città di taglia minore. Sebbene le grandi aree urbane non riescano più ad attrarre con la forza degli anni del miracolo economico

(1950-60), non si è fermata la loro espansione. Infatti, dagli anni '80, si è verificato un fenomeno di propagazione degli spazi urbani verso l'esterno che ha inglobato i Comuni e i piccoli centri limitrofi, con la conseguente costituzione di bacini di pendolarismo sempre più ampi. In questo modo, si è surrogata la stagnazione dei flussi di popolazione in ingresso con l'annessione di luoghi esterni (*ibid.*).

Tuttavia, queste ultime devono dimostrarsi all'altezza della sfida, facendo leva su un elemento chiave: una governance locale qualificata. È, infatti, riconosciuto quanto questo singolo elemento possa fare la differenza nel percorso di sviluppo di un intero territorio: le aree che dispongono di una leadership locale di bassa qualità non sono in grado di fungere da polo di sviluppo, con la relativa mobilitazione di risorse (*ibid.*). Una corretta governance locale ha un peso specifico ancora maggiore in un panorama globale. Infatti, l'affermazione di un modello di gestione multi-scalare (o di *multi-level governance*) valorizza i singoli nodi, in particolare, quelli più vicini al cittadino (Parkinson & Meegan, 2013). La competenza di una classe dirigente territoriale si valorizza ancor di più nei momenti di crisi, poiché è in grado di combattere l'utilizzo subottimale delle risorse regionali (Tomaney, 2014). Approfondimenti sulle regioni (NUTS II) in tutta Europa, hanno dimostrato l'apporto che una governance consapevole abbia garantito alle regioni (Ezcurra & Rios, 2019). È emersa una correlazione tra resilienza regionale rispetto alla crisi finanziaria e qualità del governo, concretizzatasi mediante: la spinta ad un maggiore dinamismo del settore privato; la riduzione di incertezza e sfiducia nelle previsioni sul futuro; la garanzia di efficacia del sistema di amministrazione; l'efficienza nell'allocazione degli investimenti pubblici (*ibid.*).

Queste città, di cui l'Italia ha grande dotazione, possono ricoprire un ruolo molto significativo in uno sviluppo policentrico che sia geograficamente più diffuso in tutto il Paese. Ma le città intermedie necessitano, più di quelle grandi, dei provvedimenti di policy diretti alla scala nazionale. Il vantaggio, in questo caso, risiede nel fatto che gli interventi che le possono favorire non sono soltanto quelli che le coinvolgono direttamente, ma anche politiche pubbliche di stampo tradizionale su infrastrutture, educazione, urbanistica che siano correttamente modulate sui luoghi e sui territori entro i quali queste città prosperano. Ancora una volta, l'onere e la responsabilità ricadono sugli attori locali, privati e istituzionali, il cui obiettivo deve essere quello di creare sinergie tra il nazionale e il locale. Per catalizzarne l'attenzione occorre focalizzarsi sulla dissipazione di risorse che consegue all'eccesso di dotazione in capo alle aree più grandi e ricche. Seguendo questa traiettoria è possibile anche sfuggire dalla tirannia delle policy strettamente orientate alla crescita. Ciò si verifica quando si prende il modello di sviluppo ritenuto vincente di una città metropolitana e si tenta di replicarlo in altri contesti, senza considerare le specificità e le esigenze dei luoghi. Alla generalizzazione di modelli di successo a-spaziali andrebbe preferita una pianificazione originale che si fondi sul capitale territoriale indigeno per dare risposte alla specifica interazione tra domanda e offerta che lì si dispiega (Kinossian, 2018).

Le potenzialità in mano alle città di seconda fascia e addirittura di quelle piccole e rurali si sono inaspettatamente rinvigorite a seguito della pandemia globale da SARS-CoV-2. Il propagarsi in modo incontrollato di un virus respiratorio a trasmissione area ha prodotto una trasformazione profonda negli stili di vita degli individui. Le misure di contenimento dello stesso messe in piedi dai governi nazionali e territoriali di tutti i Paesi del mondo hanno riguardato la riduzione degli spostamenti e del contatto fisico ravvicinato, nonché la serrata di attività legate a svago, intrattenimento, ristorazione e servizi alla persona. Ciò ha indotto alla modificazione delle consuetudini lavorative per i lavoratori non manuali o, comunque, non legati in modo indissolubile al luogo fisico di attività. Le funzioni, soprattutto nel settore dei servizi, si sono riorganizzate secondo modalità “agili” o “da remoto”, le quali hanno orientato il lavoro verso una dimensione a-spaziale. Tale fenomeno si è perfettamente sovrapposto alle spinte verso un’economia sempre più immateriale, sia nelle forme in cui si realizza che nei contenuti. In tal senso, appare evidente che i grandi centri urbani si trovano a dover fronteggiare una doppia condizione di debolezza. Da un lato, la drastica contrazione degli spostamenti di pendolari verso i luoghi di lavoro ha necessariamente interrotto l’afflusso di individui verso le aree centrali delle città. E ancor di più, l’impossibilità di godere dei benefici offerti dalle città in termini di maggiori servizi ha reso meno conveniente la permanenza nelle stesse, anche a fronte di un costo della vita stazionario o in aumento. Dal momento che il periodo pandemico si sta protraendo nel tempo, è possibile avanzare un’ipotesi sulle tendenze che acquisiranno un peso non secondario. Tra queste, si trova il verosimile reflusso rispetto alla capacità attrattiva delle grandi città, le quali, al contrario, potrebbero veder fuoriuscire abitanti in direzione delle suddette aree intermedie e rurali, alla ricerca di migliori condizioni di vita, un minor costo della stessa e minore esposizione ai rischi di contagio da virus. In questa sede, tale possibile evoluzione si propone soltanto in un’ottica prospettica, poiché non è possibile, al momento, misurare quantitativamente la consistenza reale di questo fenomeno. Anche perché: la pandemia non è un evento concluso; a differenza dei flussi percentuali inter-provinciali descritti in precedenza si pone il problema delle seconde case, per le quali un individuo non necessita del trasferimento di residenza; lo stato di grande incertezza rispetto alle evoluzioni future non favoriscono scelte complesse degli individui. Ciononostante, il modello urbano fondato su densità e su agglomerazione potrebbe essere messo in profonda crisi da questo profondissimo shock negativo economico-sanitario.

3.3.2. Policentrismo e policentrismi: una questione aperta

Il concetto di policentrismo ha promettenti capacità di declinazione nella realtà dello sviluppo territoriale. Tuttavia, restano aperte diverse questioni non semplici da dirimere che hanno il loro peso

per una sua realizzazione e per l'effettiva generazione dei frutti desiderati. Anzitutto, si registrano differenti approcci dal punto di vista scalare. L'individuazione di caratteri policentrici può essere declinata, infatti, su più livelli (Brezzi & Veneri, 2015).

In primis, è possibile attribuire questa connotazione alle strutture macro che corrispondono a quelle statali. Queste vengono indagate rispetto alla struttura e alla distribuzione spaziale delle aree urbane con contengono dentro di sé (ESPON, 2005). Il sistema urbano complessivo viene costruito facendo ricorso alle Aree Funzionali Urbane (FUAs), già descritte in precedenza. Queste sono i singoli tasselli grazie ai quali può essere attribuito valore alle tre dimensioni che indicano accentrimento o dispersione del Paese. I tre indici sono la *taglia*, la *localizzazione* e la *connettività*. Il primo e più rappresentativo riguarda la distribuzione della totalità delle città in base alla loro grandezza. Si ha tanto più policentrismo quanto più è orizzontale la distribuzione delle città rispetto ai parametri dimensione e numero delle stesse. Viceversa, se la distribuzione assume una forma più verticale, si ha via via maggiore monocentrismo. Per il fattore di localizzazione, si fa riferimento alla collocazione spaziale e se questa assuma sembianze polarizzate verso pochi centri dominanti oppure diffuse in modo uniforme. Il terzo indice rappresenta il rapporto di relazione che si instaurano tra città di dimensione diversa, ma che comunque condividano flussi di lavoratori, connessioni fisiche o intangibili. In questo senso, il policentrismo emerge quanto minore è il peso delle connessioni che si irradiano da un unico centro verso gli altri e tanto più alta è l'accessibilità anche per i centri medi e piccoli (*ibid.*).

In secondo luogo, va considerata la dimensione dei centri urbani stessi che si sublimano nel paradigma metropolitano. Calare la prospettiva policentrica sull'area metropolitana significa interpretare uno spazio fatto di integrazione economica che si auto-organizza, di mercati del lavoro che si sovrappongono e di flussi di relazioni che si intrecciano. Questo spazio ha ricevuto grande attenzione nel corso dei decenni per tutte le ragioni che hanno accompagnato lo sviluppo delle città (OECD, 2015b). Tradizionalmente, l'approccio ha visto letteralmente al centro della scena il Business Central District (CBD), quale nucleo ad intensissima densità di lavoro e verso il quale i flussi tendono in modo naturale e necessario ad orientarsi (Brezzi & Veneri, 2015). Sebbene il punto di partenza sia ontologicamente legato ad un fulcro centrale, ciò non si traduce in una realtà immutabile nel tempo. Al contrario, con l'evoluzione e l'espansione delle città si è verificato un fenomeno di regionalizzazione della loro sfera di influenza. Infatti, da una diversa visuale, la prospettiva policentrica verso la città guarda anche alle manifestazioni di dilatazione spaziale. Queste possono assumere forme incerte e caotiche, per le quali risulta poi difficile scindere le varie "bolle" di influenza. È il caso dell'urbanizzazione incontrollata, o meglio della «città diffusa» che si verifica con «una crescita non coordinata» che riguarda «l'espansione della comunità [...] ritenuta

insostenibile» (Di Biase & Barreira, 2019). Il processo si connota per la disomogeneità nell'ampliamento della circonferenza cittadina, con una marcata divergenza tra la crescita della popolazione e la costruzione di nuove componenti insediative⁹⁰. La possibile presenza di due centri all'interno della stessa area urbana deriva soprattutto dall'incedere di questi fenomeni espansivi. Si instaurano relazioni consolidate in un territorio che è ricondotto in capo allo stesso soggetto amministrativo, ma i due (o più) *core* sono fisicamente e chiaramente separati. Prova ne è il fatto che si registra la presenza di un'area policentrica metropolitana quando almeno il 15% della popolazione di ciascuno di questi due centri si sposta nell'altro per motivi di lavoro (Brezzi et al., 2012). L'esempio più comune per individuare questo tipo di aree è quello delle grandi metropoli (come Londra), in cui coesistono tanti nuclei di specializzazione all'interno dell'enorme circuito cittadino, grazie ai quali il movimento di pendolari non è unidirezionale dall'esterno verso il centro unico, ma i percorsi sono intrecciati e plurimi.

In una posizione intermedia tra la dimensione nazionale e quella urbana, si trovano le aree territoriali genericamente intese come *regioni*. Solitamente, le regioni sono intese come quei soggetti amministrativi che si collocano ad un rango immediatamente inferiore rispetto allo Stato nazionale⁹¹. Questo gradino della scala risente in maniera preponderante della configurazione che assumono le città al suo interno. In questo senso, un fattore decisivo è dato dalla ripartizione equilibrata o polarizzata della popolazione residente. Infatti, si ha policentrismo se non esiste un unico centro largamente dominante sugli altri, avente una netta superiorità demografica (Brezzi & Veneri, 2015). Si delinea così la presenza di un doppio binario. Da un lato, una prospettiva di occupazione dello spazio più omogenea ed equilibrata; dall'altro la creazione di rapporti di forza più verticali, con una gerarchia ben evidente. Il vantaggio dell'applicazione del policentrismo alla misura regionale si fonda sulla possibilità di compiere una valutazione su un'area più omogenea dal punto di vista economico-produttivo (come è stato evidente per la dimensione provinciale in Italia). Questo consente di assimilare e standardizzare alcuni fattori (grado di apertura al commercio estero, configurazione socio-culturale della popolazione e flussi di mobilità) per poterne estrapolare delle interazioni tra i vari centri in un'ottica di maggiore coerenza e organicità (Parr, 2008).

Inoltre, è possibile scorgere una chiara differenza rispetto alla valutazione del policentrismo delle aree metropolitane. In quel caso, si pone l'accento su un fattore funzionale, vista l'attenzione posta alle connessioni, al mercato del lavoro, all'interazione di servizi. In questo secondo, il focus è posto

⁹⁰ In particolare, si fa ricorso allo *Sprawl Index*, un indicatore che tiene conto dell'evoluzione della popolazione in un dato periodo di tempo e del computo totale di zone con costruzioni calcolato in chilometri quadrati. Quando si verifica una crescita della popolazione, l'interazione tra aree costruite e uno standard di riferimento è in grado di fornire la misura dello *sprawl* (Brezzi & Veneri, 2015).

⁹¹ TL 2 secondo la nomenclatura OCSE, NUTS 2 secondo quella Eurostat.

sulla morfologia, ovverosia sul solco dimensionale che intercorre tra la città dominante e le altre ad essa inferiori. Questa differenza va, comunque, intesa nel suo giusto grado, in quanto i rapporti di correlazione in ambito economico e sociale non permettono una distinzione pura, ma implicano una prevalenza soltanto relativa, dell'uno o dell'altro fattore nel compimento di questa valutazione.

| Geographical scale | Measures | Potential policy issues |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Intra-metropolitan | Sprawl Index Share of people and jobs in urban centres | Efficiency in land use Environmental concerns |
| Regional (inter-metropolitan) | Relative importance of the largest city Size distribution of cities | Transport and public services efficiency Regional agglomeration economies Intra-regional territorial disparities in access to services and variety of consumption |
| National | Connectivity among cities Relative importance of the largest city Size distribution of cities | Possible need for a national policy for urban areas to focus on the potential of all cities, fostering agglomeration economies and ensuring policy coherence. Territorial disparities (income, services, consumption) |

Figura 18. Una breve sintesi degli orientamenti scalari del policentrismo. Da Brezzi & Veneri, 2015, pag. 1131.

Un risvolto controverso relativo alla dimensione regionale emerge se si affronta il tema della performance economica pro capite. Infatti, sulla scia di alcune rilevazioni (Veneri & Burgalassi, 2012) si riscontra una prestazione peggiore per le regioni policentriche rispetto al Pil pro capite generato da quelle con una struttura più concentrata. L'attributo della diffusione territoriale sconterebbe un saldo negativo rispetto alla possibilità di sfruttare a pieno le economie di agglomerazione. In questo senso, soltanto un'area monocentrica sarebbe in grado di sollecitare il surplus di produttività che, viceversa, non sarebbe garantito per le altre dal trasferimento per mezzo delle relazioni tra aree non prossimali.

Un aspetto non secondario è l'incertezza sui parametri di misurazione. La letteratura diverge sul tema per via del fatto che sono numerose le variabili che possono essere adottate per testimoniare l'esistenza di un'area policentrica (Meijers, 2008). Senza dover scendere in dettagli econometrici, è sufficiente ricordare la presenza localizzata di elementi riguardanti: la grandezza spaziale dell'area, la lontananza tra i centri urbani, la loro numerosità, la distribuzione della popolazione residente, la densità di popolazione residente, la quantità e qualità di servizi, il grado di disparità nell'accesso alle infrastrutture di collegamento. Come si può notare, emergono sia fattori morfologici che fattori funzionali, rispetto ai quali non vi è univocità nell'attribuzione dei relativi pesi. Ciò dipende anche

dalla configurazione dei sistemi territoriali e urbani che possono differire in profondità da un Paese all'altro. Inoltre, focalizzare l'attenzione su un parametro legato alla popolazione piuttosto che alla distanza spaziale tra due centri non è indifferente rispetto al risultato che si ottiene. Detto che il policentrismo si misura su una scala di valori, il grado di diffusione o concentrazione dei centri urbani varierà in modo significativo. Ed è ancor di più per questa ragione che occorre calare la presente misurazione in una prospettiva *place-based*.

In riferimento a questo ultimo aspetto, emerge una ulteriore possibile contraddizione. L'approccio orientato ai luoghi è, per definizione, particolaristico e originale, non prevedendo una modellizzazione standardizzata nell'azione pubblica. A questo, almeno astrattamente, si potrebbe contrapporre la prospettiva policentrica. Il rischio di incongruenza viene evitato grazie alla diversa natura di questi due concetti. Si potrebbe dire che il policentrismo è un modo di *essere*, mentre l'orientamento *place-based* è un modo di *agire*. L'uno è descrittivo, l'altro normativo. Ciò non significa che il policentrismo sia una forza inerte incapace di attuare modificazioni della realtà, ma più che un principio di azione è un risultato da conseguire, i cui principi ispiratori sono sia l'equità che l'efficienza. Il *trade-off* classico si tiene in piedi grazie alla compresenza di un maggiore equilibrio nella distribuzione di popolazione, risorse e attività economiche che con una migliore capacità nell'allocazione delle risorse, un utilizzo più coerente dello spazio geografico e l'aderenza alle esigenze dei diversi territori.

Il guadagno che può garantire uno schema policentrico coinvolge sia le città primarie (*first-tier*) che quelle secondarie (*second-tier*). Cardoso & Meijers (2016) sottolineano i vantaggi che entrambe le realtà possono conseguire proprio grazie a strutture spaziali policentriche. Attraverso lo studio di un ampio campione di città primarie e secondarie appartenenti all'Unione Europea e valutando le funzioni urbane che esse garantiscono, emerge una migliore performance per le città che sussistono in sistemi urbani nazionali policentrici. Sia città primarie che secondarie raggiungono un miglior risultato dal fatto di coesistere in uno spazio privo di un nucleo sovraordinato che domina su tutti gli altri. Questa considerazione porta gli autori a sostenere che «tale modello [policentrico] sia nella sua essenza più competitivo rispetto ad un modello gerarchico monocentrico» (*ibid.* pag.1007).

Inoltre, si crea una spinta per l'uscita da una condizione di inferiorità di tutti quegli spazi che altrimenti sarebbero marginali rispetto all'unico attore centrale dominante. Una struttura policentrica è in grado di dar voce ai soggetti anche periferici, grazie al fatto che i singoli attori *contano*, non solo in termini numerici per la statistica, ma anche per la collocazione di poteri e risorse. Essi guadagnano più influenza verso il decisore pubblico che altrimenti non gli sarebbe riconosciuta. Il potere dell'azione collettiva consente loro di contrastare l'ineluttabilità della dicotomia centro-periferia,

rendendo questo rapporto più paritario e costituendo una coalizione che ha una prospettiva di lungo periodo (Leick & Lang, 2018).

Sebbene esistano numerose questioni da risolvere, punti critici e vere e proprie diseconomie, il policentrismo sembra essere comunque una soluzione di sviluppo accettabile. Sia in senso lato, sia in un'ottica più puntuale e concreta. Si fa riferimento all'idea concettuale che vi si trova alla base, ossia allo sviluppo inteso come network, il cui peso complessivo non si prerogativa di un centro dominante, che sia esso un quartiere, una municipalità, una città, un'area o una regione intera, ma che sia distribuito con minor grado di asimmetria. In questo senso, prevale la cooperazione e la condivisione piuttosto che la gerarchia, nel perseguimento della creazione di un sistema (Parr, 2008).

In questo caso, si parla anche di elementi tangibili sotto il profilo culturale, storico, politico, ideologico e morale. Ad esempio, nel gemellaggio delle città, della collaborazione, della cooperazione. Il fatto di stringere legami economico commerciali tra i centri centro urbani, tra centro urbani e aree intermedie rurali può e deve essere fortificato da spinte che vanno ben al di là della convenienza economica. Deve prevalere uno spirito di alleanza paritaria, non una dipendenza gerarchica. Ancor di più, le città metropolitane, le aree a maggior ricchezza, devono in qualche modo farsi carico anche del territorio circostante che non rientra né direttamente né dal punto di vista normativo all'interno della propria area di competenza. Infatti, deve prevalere la lungimiranza nei confronti dell'effetto di diffusione della ricchezza e di distribuzione delle opportunità. Solo in questo modo è possibile ritornare a una programmazione davvero fondata sui territori, nonché attenta e consapevole delle *issues* che questi portano con sé.

La riflessione sul policentrismo deve sforzarsi di tenere uniti fattori molto eterogenei e, talvolta, addirittura incoerenti tra loro. Eterogenei perché riguardano campi di analisi non sempre coincidenti, dal momento che si pone sotto inchiesta la dimensione geografico-spaziale, con la distribuzione dei centri abitati, quella demografica, con la popolazione e i suoi movimenti, quella economica, in vista di una migliore performance verso la crescita, e quella che può essere qualificata come risk-management, per la necessità di provvedere agli eventi avversi. Lo sforzo va anche a contrasto con la coerenza se si considerano tutti i fattori positivi che si possono ottenere grazie alla concentrazione, intesa come concetto ampio che tiene dentro sia elementi economici che sociali che politici. Seppure concentrazione, densità e agglomerazione non siano necessariamente sinonimi di coesione. Per le ragioni sin qui esposte, appare preferibile un sistema contempli dei legami saldi sulla base di reali vantaggi per tutti gli attori coinvolti e limiti al minimo possibile le distorsioni generate dalla distanza, dalla perifericità, dall'isolamento.

Conclusioni

Il presente lavoro di approfondimento ha tenuto una prospettiva diacronica tra i due concetti cardine di shock e territorio. La volontà di declinare questa relazione dicotomica attraverso un particolare evento storico, la crisi finanziaria del 2008, non toglie nulla alla possibilità di estendere la portata dei ragionamenti ad altri momenti di crisi e dei loro riflessi spaziali. Infatti, sebbene sia più volte chiarito l'approccio logico fondato sulle peculiarità territoriali (*place-based*), non si è costretti a rinunciare ad una visione di più ampio respiro, dal momento che i fatti storici e lo sviluppo economico sono per loro natura dinamici, ma una lente di ingrandimento valida è in grado di orientarsi nel passato e nel futuro a prescindere dalla singola contingenza.

Come ogni lavoro di ricerca, non è sempre facile individuare i nessi di causazione, correlazione e associazione rispetto ai fenomeni studiati. E senza la pretesa di farlo, è utile sottolineare alcuni degli elementi di maggior interesse emersi nell'elaborato.

La non univoca applicazione dei concetti di monocentrismo e policentrismo sulle province italiane ha avuto un riscontro positivo rispetto alla ricerca di una migliore performance territoriale delle province di secondo tipo rispetto a quelle del primo tipo. La prestazione rispetto allo shock negativo della crisi si è configurata con una marcata differenza nei due periodi considerati, quello pre-2008 e quello post-crisi. Le aree monocentriche edono crescere il proprio Prodotto interno lordo con tassi superiori nei primi otto anni del decennio, mentre sono quelle che subiscono più gravemente la congiuntura negativa. Le aree policentriche hanno, comparativamente, tassi di crescita (o di minor decrescita) che ne indicano un grado superiore di resilienza rispetto allo shock economico. Questo risultato si riverbera anche in termini di Pil pro capite, nonché nella capacità di attrazione del capitale umano nazionale. Il punto di maggiore criticità, in questa suddivisione, risulta essere la direzione del rapporto di interazione causale, per il fatto che le aree policentriche sono maggiormente concentrate al Centro-Nord Italia, ossia in quell'area geografica che cresce in modo più vigoroso rispetto al Sud, per larga parte monocentrico, per ragioni storiche e di concentrazione geografica delle attività produttive.

La superiorità delle aree policentriche si è dispiegata in tutti i singoli confronti operati all'interno delle categorie OCSE sulla presenza di centri urbani rilevanti o meno. Infatti, in tutti i casi, nel periodo post-crisi, le aree policentriche urbane, intermedie o rurali hanno dimostrato una migliore performance rispetto alle controparti monocentriche. Non solo, ma queste hanno anche aumentato la propria quota sul totale nazionale in termini di apporto di Pil complessivo. In particolare, è emersa la forza delle aree urbane sia in senso assoluto, con il loro apporto preponderante alla crescita, sia in

virtù delle percentuali di crescita che sono state in grado di raggiungere. Non è un caso anche la maggiore capacità di recupero nell'immediato post-crisi, il che dimostra una certa elasticità di risposta. I risultati fanno pensare che una distribuzione più omogenea e orizzontale nel territorio sia un fattore di crescita economica. Ciò, sebbene non valido in senso assoluto e univoco, contrasta in parte con i vantaggi competitivi e produttivi generati dall'agglomerazione su grande scala a livello urbano. O meglio, il policentrismo si pone come schema alternativo rispetto ad una logica di attrazione centripeta. Seppure questa intuizione debba fare i conti con la direzione dei flussi migratori di capitale umano, costantemente e largamente favorevoli agli agglomerati urbani.

Ulteriormente, si rileva una profonda e radicata disparità geografica nelle traiettorie provinciali, regionali e per macro aree successive alla crisi del 2008. La diseguaglianza spaziale tra Nord e Sud del Paese, tra aree urbane e zone periferiche si è acuita dopo anni di sostanziale stabilizzazione nella fase che ha preceduto la crisi. La maggior parte delle province del Sud Italia vedono contrarsi il Pil annuale e, di conseguenza, anche quello pro capite, con un contestuale balzo in alto della quota di disoccupati. Tutti questi sono dati che frenano la rincorsa del Mezzogiorno verso un'auspicabile convergenza nazionale. Per quanto concerne la seconda diseguaglianza, ancora una volta le aree urbane, in particolare quelle policentriche e spesso coincidenti con i capoluoghi di regione, hanno una performance molto migliore delle altre province della stessa regione, disponendo di una quota maggiore del Pil rispetto all'intero regionale, di un Pil pro capite superiore e di tassi di crescita positivi.

Attraverso lo studio delle dinamiche provinciali a cavallo tra diseguaglianza e policentrismo, si è offerto un punto di vista non statisticamente solido, ma quantomeno originale e cogente rispetto alle trasformazioni dello spazio che sono costitutive della struttura sociale umana. In questo senso, si ricalcano le orme della proposta di policy realizzata dalle istituzioni europee all'inizio degli anni Duemila. Utilizzando le parole dell'European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON 2018)

«polycentricity as a relational concept that encourages regions and cities, working with neighbouring territories, to explore common strengths and promote more functional links and interactions among places. Polycentric development can create critical mass by combining the efforts of urban centres, while delivering more balanced development between regions and more cooperative and functional urban-rural linkages»

Bibliografia

- Accetturo, A., Bassanetti, A., Bugamelli, M., Faiella, I., Finaldi Russo, P., Franco, D., Giacomelli, S., & Omiccioli, M. (2013). Il Sistema Industriale Italiano tra Globalizzazione e Crisi. *Questioni Di Economia e Finanza*, 193, 1–42.
- Accetturo, A., Lamorgese, A., Mocetti, S., & Sestito, P. (2019). Sviluppo locale, economie urbane e crescita aggregata. In *Questioni di Economia e Finanza* (Issue 490). Banca d'Italia. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0490/QEF_490_19.pdf
- Accetturo, A., & Mocetti, S. (2019). Historical Origins and Developments of Italian Cities. *Italian Economic Journal*, 5(2), 205–222. <https://doi.org/10.1007/s40797-019-00097-w>
- Acciari, P., & Mocetti, S. (2012). Una Mappa Della Disuguaglianza Del Reddito in Italia. *Politica Economica*, 28(3), 307–341. <https://doi.org/10.1429/74177>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2014). *Perché le nazioni falliscono*. Il Saggiatore.
- Agenzia Coesione. (2018). *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le Aree Interne*.
- Agnoletti, C., Bocci, C., Iommi, S., Lattarulo, P., & Marinari, D. (2015). First- and Second-Tier Cities in Regional Agglomeration Models. *European Planning Studies*, 23(6), 1146–1168. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.905006>
- Ahrend, R., Arnold, J. M. M., & Moeser, C. (2012). The Sharing of Macroeconomic Risk: Who Loses (and Gains) from Macroeconomic Shocks. In *Economics Department* (No. 46; Issue 877). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2126666>
- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., & Lembcke, A. C. (2017). What Makes Cities More Productive? Evidence From Five Oecd Countries on the Role of Urban Governance. *Journal of Regional Science*, 57(3), 385–410. <https://doi.org/10.1111/jors.12334>
- Ahrend, R., & Schumann, A. (2014). Does Regional Economic Growth Depend on Proximity to Urban Centres? *OECD Regional Development Working Paper*, 07, 0–23. http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/does-regional-economic-growth-depend-on-proximity-to-urban-centres_5jz0t7fxh7wc-en
- Alcidi, C. (2017). Fiscal Policy Stabilisation and the Financial Cycle in the Euro Area. In *European Economy Discussion Paper* (Vol. 52, Issue July). <https://doi.org/10.2765/337294>

- Alcidi, C., D'Imperio, P., & Thirion, G. (2017). Risk-sharing and Consumption-smoothing Patterns in the US and the Euro Area: A comprehensive comparison. *CEPS Working Document*, 2017/04. https://www.ceps.eu/system/files/No_2017_04_CAlcidi_et_al_EMU_vs_US_Risk_Sharing.pdf
- Alcidi, C., Ferrer, J. N., Musmeci, R., Salvo, M. Di, & Pilati, M. (2018). *Income Convergence in the EU: February*, 1–16.
- Alcidi, C., & Gros, D. (2019). *EU Mobile Workers: A challenge to public finances?* (p. 32). https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/04/EU_Mobile_Workers.pdf
- Alcidi, C., & Thirion, G. (2017). Fiscal Risk Sharing and Resilience to Shocks: Lessons for the euro area from the US. In *CEPS Working Document* (Vol. 2017, Issue 07). https://www.ceps.eu/system/files/No_2017_07_CA_and_GT_Fiscal_risk-sharing_and_resilience_to_shocks.pdf
- Alcidi, C., & Thirion, G. (2020). *Fiscal risk-sharing in response to shocks : New lessons for the euro area from the US*. 1–32.
- Alesina, A., & Ardagna, S. (2010). Large Changes in fiscal policy: Taxes versus spending. *Tax Policy and the Economy*, 24, 35–68. <https://doi.org/10.1086/649828>
- Andersson, L. (2004). Regional risk-sharing provided by the fiscal system: Empirical evidence from Sweden. *Regional Studies*, 38(3), 269–280. <https://doi.org/10.1080/003434042000211088>
- Ansar, A., Flyvbjerg, B., Budzier, A., & Lunn, D. (2016). *Big is Fragile: An Attempt at Theorizing Scale*. 60–95. <http://arxiv.org/abs/1603.01416>
- Artis, M., & Zahng, W. (2001). Core and Periphery in EMU: A Cluster Analysis. *Economic Issues*.
- Asheim, B. T., Boschma, R., & Cooke, P. (2011). Constructing Regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. *Regional Studies*, 45(7), 893–904. <https://doi.org/10.1080/00343404.2010.543126>
- Bailey, S. J., Valkama, P., & Salonen, S. (2014). The EU's public finance crisis: Causes, consequences and cure. *Public Money and Management*, 34(2), 83–90. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.887514>
- Balland, P. A., Boschma, R., Crespo, J., & Rigby, D. L. (2019). Smart specialization policy in the European Union: relatedness, knowledge complexity and regional diversification. *Regional Studies*, 53(9), 1252–1268. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1437900>

- Ballas, D., Dorling, D., & Hennig, B. (2017). Analysing the regional geography of poverty, austerity and inequality in Europe: a human cartographic perspective. *Regional Studies*, 51(1), 174–185. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1262019>
- Banca d'Italia. (2005). L'economia delle regioni italiane: Dinamiche recenti e aspetti strutturali. In *Questioni di Economia e Finanza* (Issue 4). Banca d'Italia.
- Banca d'Italia. (2007). L'economia delle regioni italiane nel 2006. In *Questioni di Economia e Finanza* (Issue 10). Banca d'Italia.
- Banca d'Italia. (2008a). L'economia delle regioni italiane nell'anno 2008. In *Economie Regionali*.
- Banca d'Italia. (2008b). *Relazione annuale* (p. 365).
- Banca d'Italia. (2017). L'economia delle regioni italiane nell'anno 2017. In *Economie Regionali*.
- Barca, F. (2018). Politica di coesione: tre mosse. In *Documenti IAI* (pp. 1–14).
- Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Bartirolo, L., & Rampazzi, C. (2010). Il risparmio e la ricchezza delle famiglie italiane durante la crisi. In *Questioni di Economia e Finanza* (Vol. 143, pp. 1–42). Banca d'Italia. <https://doi.org/ISSN 1972-6643>
- Batabyal, A. A., & Nijkamp, P. (2009). Sustainable development and regional growth. In *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (pp. 282–301). Edward Elgar.
- Baunsgaard, T., & Symansky, S. (2009). Automatic Fiscal Stabilizers: How Can They Be Enhanced Without Increasing the Size of Government? *IMF Staff Position Notes*, 2009(23), 1. <https://doi.org/10.5089/9781455290567.004>
- Bednar, J. (2016). Robust institutional design. What Makes Some Institutions More Adaptable and Resilient to Changes in Their Environment than Others? In *Complexity and Evolution: Toward a New Synthesis for Economics*. University Press Scholarship Online. <https://doi.org/10.7551/mitpress/9780262035385.003.0010>
- Belke, A., & Baumgärtner, F. (2003). Stabilisation Tools in Case of Asymmetric Shocks in EMU. *VIIIth Spring Meeting of Young Economists, April, 25*.

- Bénassy-Quéré, A., Jacquet, P., Pisani-Ferry, J., & Cœuré, B. (2012). *Politique économique* (D. B. Supérieur (ed.); III).
- Benetazzo, C. (2019). Le Province a cinque anni dalla legge “ Delrio ”: profili partecipativi e funzionali-organizzativi. *Federalismi.It*, 5, 2–47.
- Berman, A., Marino, A., & Mudambi, R. (2020). The global connectivity of regional innovation systems in Italy: a core–periphery perspective. *Regional Studies*, 54(5), 677–691. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1672865>
- Bertolini, L., & Dijst, M. (2003). Mobility environments and network cities. *Journal of Urban Design*, 8(1), 27–43. <https://doi.org/10.1080/1357480032000064755>
- Berube, A., Friedhoff, A., Nadeau, C., Rode, P., Paccoud, A., & Kandt, J. (2010). Global Metro Monitor: the Path To Economic Recovery. In *LSE Cities* (Issue December, p. 52). Brookings Institution.
- Bolgherini, S. (2014). Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis. *South European Society and Politics*, 19(2), 193–214. <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.895086>
- Bolton, R. (1992). “Place prosperity vs people prosperity” revisited: an old issue with a new angle.” *Urban Studies*. <https://doi.org/10.1080/00420989220080261>
- Boschma, R., & Iammarino, S. (2009). Related variety, trade linkages and regional growth in Italy. *Economic Geography*, 85(3), 289–311.
- Bosi, P. (2015). *Corso di scienza delle finanze* (7th ed.). Il Mulino.
- Brezzi, M., Piacentini, M., Rosina, K., & Sanchez-Serra, D. (2012). Redefining urban areas in OECD countries. In *Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas* (Vol. 9789264174, pp. 19–58). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264174108-4-en>
- Brezzi, M., & Veneri, P. (2015). Assessing Polycentric Urban Systems in the OECD: Country, Regional and Metropolitan Perspectives. *European Planning Studies*, 23(6), 1128–1145. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.905005>
- Bröcker, J., & Rietveld, P. (2009). Infrastructure and regional development. In *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (pp. 152–181). Edward Elgar.
- Bull, M. J. (2018). In the Eye of the Storm: The Italian Economy and the Eurozone Crisis. *South*

European Society and Politics, 23(1), 13–28. <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1433477>

Burgalassi, D., Agnoletti, C., & Piccini, L. (2019). *Polycentricity and regional development: an analytical framework and some evidence from Italy*. Università di Pisa. <https://doi.org/https://www.ec.unipi.it/ricerca/discussion-paper/>.

Burger, M. J., van der Knaap, B., & Wall, R. S. (2014). Polycentricity and the Multiplexity of Urban Networks. *European Planning Studies*, 22(4), 816–840. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.771619>

Burriel, P., Chronis, P., Freier, M., Hauptmeier, S., Reiss, L., Stegarescu, D., & Van Parys, S. (2020). A Fiscal Capacity For the Euro Area: Lessons from Existing Fiscal-Federal Systems. *SSRN Electronic Journal*, 239. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3616892>

Caivano, M., Rodano, L., & Siviero, S. (2010). La trasmissione della crisi finanziaria globale all'economia italiana. Un'indagine controfattuale, 2008-2010. In *Questioni di Economia e Finanza* (Vol. 64, pp. 1–42).

Calafati, A. G., & Veneri, P. (2013). Re-defining the Boundaries of Major Italian Cities. *Regional Studies*, 47(5), 789–802. <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.587798>

Camagni, R. (2009). Territorial capital and regional development. In *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (pp. 118–132). Edward Elgar.

Camagni, R. (2012). Verso una riforma della governance territoriale: area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare. *Quaderni Del Territorio*, 2, 1–24. <http://www.storicamente.org/quadterr2/camagni.html>

Camagni, R., & Capello, R. (2015). Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis. *Regional Science Policy and Practice*. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12047>

Camagni, R., Capello, R., & Caragliu, A. (2015). The Rise of Second-Rank Cities: What Role for Agglomeration Economies? *European Planning Studies*, 23(6), 1069–1089. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.904999>

Camera dei deputati. (2015). *Il riparto di competenza nel nuovo Titolo V*.

Camera dei deputati. (2020). Città metropolitane e province. In *Temi dell'attività parlamentare XVII legislatura*. <https://temi.camera.it/leg17/temi/province-1>

Capello, R. (2000). The city network paradigm: Measuring urban network externalities. *Urban*

Studies, 37(11), 1925–1945. <https://doi.org/10.1080/713707232>

Capello, R., & Nijkamp, P. (2009). Handbook of Regional Growth and Development Theories. In *Edward Elgar*. Edward Elgar Publishing Inc.

Capello, Roberta. (2017). *Seminal studies in regional and urban economics: Contributions from an impressive mind* (Roberta Capello (ed.)). Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-57807-1>

Capello, Roberta, Caragliuy, A., & Fratesi, U. (2014). Spatial heterogeneity in the costs of the economic crisis in Europe: Are cities sources of regional resilience? *Journal of Economic Geography*, 15(5), 951–972. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu053>

Caprara, D., De Bonis, R., & Infante, L. (2018). La ricchezza delle famiglie in sintesi: l'Italia e il confronto internazionale. In *Questioni di Economia e Finanza* (Vol. 470, pp. 1–42). Banca d'Italia.

Cardoso, R. V., & Meijers, E. J. (2016). Contrasts between first-tier and second-tier cities in Europe: a functional perspective. *European Planning Studies*, 24(5), 996–1015. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1120708>

Carrozza, P. (2018). Le province della post-modernità: la città territoriale. *Federalismi*, 3, 1–14. <https://doi.org/ISSN 1826-3534>

Caselli, B., Ventura, P., & Zazzi, M. (2020). Performance-based spatial monitoring. An interpretative model for long-term shrinking medium-small Italian towns. *Sustainable Cities and Society*, 53(September 2019), 101924. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101924>

Cassiers, T., & Kesteloot, C. (2012). Socio-spatial Inequalities and Social Cohesion in European Cities. *Urban Studies*, 49(9), 1909–1924. <https://doi.org/10.1177/0042098012444888>

Celant, A. (2016). Il territorio: protagonista o testimone dei processi di sviluppo economico? In *Atti dell'Accademia "San Marco" di Pordenone*.

CENSIS. (2007). *L'economia della provincia: la nuova carta socioeconomica dei territori italiani*.

CENSIS. (2013). *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Dalla mappatura del territorio nazionale una ridefinizione delle funzioni di governo intermedio*.

Chang, H.-J. (2012). *23 things they don't tell you about capitalism*. Bloomsbury Press.

- Cheng, H. W. J., & Pitterle, I. (2018). Towards a More Comprehensive Assessment of Fiscal Space. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3106767>
- Cherubini, L., Ghezzi, L., Panicià, R., & Rosignoli, S. (2012). *L'Interscambio tra il Mezzogiorno e il Centro Nord* (Vol. 1, Issue June 2016). Banca d'Italia. <https://doi.org/10.3280/REST2012-001003>
- Chessa, O. (2020). L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni. *Federalismi*, 7.
- Christopherson, S., Michie, J., & Tyler, P. (2010). Regional resilience: Theoretical and empirical perspectives. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 3–10. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq004>
- Ciciotti, E. (2014). Il nuovo ruolo delle città in un periodo di cambiamenti strutturali. In *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*. Rivista Scienze Regionali.
- Cimadomo, J., Ciminelli, G., Furtuna, O., & Giuliadori, M. (2018). Private and public risk sharing in the euro area. *European Economic Review*, 121. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2019.103347>
- Coates, D., & Warwick, K. (1999). The economics of the knowledge driven economy. *The Knowledge Driven Economy: Analysis and Background*, 11–21.
- Cohen, J. P., & Morrison Paul, C. J. (2009). Agglomeration, productivity and regional growth: production theory approaches. In *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (pp. 101–117). Edward Elgar.
- Combes, P. P., Mayer, T., & Thisse, J. F. (2008). Economic geography: The integration of regions and nations. In *Economic Geography: The Integration of Regions and Nations*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1093/erae/jbq005>
- Commissione europea. (2019). *Il bilancio dell'UE in sintesi*. Ufficio delle Pubblicazioni dell'UE. <https://doi.org/10.2761/34050>
- Coniglio, N. D., Lagravinese, R., & Vurchio, D. (2016). Production sophisticatedness and growth: Evidence from Italian provinces before and during the crisis, 1997-2013. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(2), 423–442. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsw006>
- Copus, A. K. (2001). From Core-periphery to polycentric development: Concepts of spatial and

aspatial peripherality. *European Planning Studies*, 9(4), 539–552.
<https://doi.org/10.1080/713666491>

Costa, P. (2012). *Storia e storicità della provincia. Alcuni spunti istituzionali e costituzionali per un a lettura dell'attuale fase di riforma* (pp. 1–13). Federalismi.

Crescenzi, R., Datu, K., & Iammarino, S. (2017). European cities and foreign investment networks. *Scienze Regionali*, 16(2), 229–260. <https://doi.org/10.14650/86465>

Crescenzi, R., Luca, D., & Milio, S. (2016). The geography of the economic crisis in Europe: National macroeconomic conditions, regional structural factors and short-term economic performance. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(1), 13–32. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv031>

Cuadrado-Roura, J. R., Martin, R., & Rodríguez-Pose, A. (2016). The economic crisis in Europe: Urban and regional consequences. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(1), 3–11. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv036>

D'Onofrio, A., & Giordani, P. E. (2019). Infrastructures and income inequality: The case of Italian provinces. *Politica Economica*, 35(1), 27–54. <https://doi.org/10.1429/93306>

D'Onofrio, A., Santangelo, E., Alimonti, A., Currao, T., & Giordani, P. (2019). *Gli investimenti in infrastrutture. Infrastrutture e disuguaglianza: il caso delle province italiane*.

D'Urso, P., Alaimo, L. S., De Giovanni, L., & Massari, R. (2020). Well-Being in the Italian Regions Over Time. *Social Indicators Research*, 0123456789. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02384-x>

Davoudi, S. (2003). Polycentricity in European spatial planning: From an analytical tool to a normative agenda. *European Planning Studies*, 11(8), 979–999. <https://doi.org/10.1080/0965431032000146169>

De Grauwe, P. (2013). The political economy of the euro. In *Annual Review of Political Science*. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-060911-085923>

Dedola, L., & Neri, S. (2007). What does a technology shock do? A VAR analysis with model-based sign restrictions. *Journal of Monetary Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.06.006>

Della Posta, P. (2003). Vecchie e nuove teorie delle aree monetarie ottimali. *Discussion Paper UniPi*,

- Denti, D. (2009). R&D spillovers and regional growth. In *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (pp. 211–238). Edward Elgar.
- Deroose, S., Larch, M., & Schaechter, A. (2008). Constricted, lame and pro-cyclical? Fiscal policy in the euro area revisited. *European Economy*, 353(December). <https://doi.org/10.2765/82691>
- Di Benedetto, G., Germanà, M. L., & Trapani, F. (2017). Peripheral Centralities: An Integrated Approach. *Procedia Environmental Sciences*, 37, 699–710. <https://doi.org/10.1016/j.proenv.2017.03.056>
- Di Berardino, C., & Mauro, G. (2010). I distretti industriali tra cambiamento e crisi. Un'analisi comparata a livello provinciale. *Industria*, 31(3), 533–548. <https://doi.org/10.1430/32506>
- Di Biase, S., & Barreira, A. P. (2019). Shrinking and resurgent cities in Italy: Size, location and causes. *Scienze Regionali*, 18(1), 115–144. <https://doi.org/10.14650/92355>
- Di Caro, P. (2017). Testing and explaining economic resilience with an application to Italian regions. *Papers in Regional Science*, 96(1), 93–113. <https://doi.org/10.1111/pirs.12168>
- Di Caro, P., & Fratesi, U. (2018). Regional determinants of economic resilience. *Annals of Regional Science*, 60(2), 235–240. <https://doi.org/10.1007/s00168-017-0858-x>
- Dijkstra, L., Garcilazo, E., & McCann, P. (2013). The Economic Performance of European Cities and City Regions: Myths and Realities. *European Planning Studies*, 21(3), 334–354. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.716245>
- Dijkstra, L., Garcilazo, E., & McCann, P. (2014). The effects of the global financial crisis on European regions and cities. *Journal of Economic Geography*, 15(5), 935–949. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbv032>
- Dijkstra, L., Poelman, H., & Rodríguez-Pose, A. (2020). The geography of EU discontent. *Regional Studies*, 54(6), 737–753. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603>
- Dijkstra, L., Poelman, H., & Veneri, P. (2019). The EU-OECD definition of a functional urban area. In *OECD Regional Development Working Papers, Éditions OCDE*. <https://doi.org/doi.org/10.1787/d58cb34d-en>
- Diodato, D., & Weterings, A. B. R. (2015). The resilience of regional labour markets to economic shocks: Exploring the role of interactions among firms and workers. *Journal of Economic*

Geography, 15(4), 723–742. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu030>

- Duranton, G. (2008). Viewpoint: From cities to productivity and growth in developing countries. *Canadian Journal of Economics*, 41(3), 689–736. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5982.2008.00482.x>
- Eder, J. (2019). Innovation in the Periphery: A Critical Survey and Research Agenda. *International Regional Science Review*, 42(2), 119–146. <https://doi.org/10.1177/0160017618764279>
- ESPON. (2005). *Potentials for polycentric development in Europe*. ESPON Monitoring Committee. [https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/Thematic Projects/Polycentricity/fr-1.1.1_revised-full.pdf](https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/Thematic%20Projects/Polycentricity/fr-1.1.1_revised-full.pdf)
- ESPON. (2018a). Governance, planning and financial tools in support of polycentric development. In *ESPON Policy Brief*.
- ESPON. (2018b). *Inner peripheries in Europe: Possible development strategies to overcome their marginalising effects* (p. 16). ESPON EGCT. <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON-Policy-Brief-Inner-Peripheries.pdf>
- European Commission. (2017). *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria* (pp. 1–40). European Commission.
- European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON). (2018). Governance, planning and financial tools in support of polycentric development. *ESPON Policy Brief*.
- European Union, & United Nations Human Settlements Programme. (2016). *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future* (p. 219). <https://doi.org/10.2776/770065>
- Eurostat. (2020). *Statistical Regions in the European Union and Partner Countries* (pp. 1–188). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2785/850262>
- Ezcurra, R., & Rios, V. (2019). Quality of government and regional resilience in the European Union. Evidence from the Great Recession. *Papers in Regional Science*, 98(3), 1267–1290. <https://doi.org/10.1111/pirs.12417>
- Faggian, A., Gemmiti, R., Jaquet, T., & Santini, I. (2018). Regional economic resilience: the experience of the Italian local labor systems. *Annals of Regional Science*, 60(2), 393–410.

<https://doi.org/10.1007/s00168-017-0822-9>

- Faggian, A., & McCann, P. (2009). Human capital and regional development. In *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (pp. 133–151). Edward Elgar.
- Fardelli, D., Franconi, L., & Prisco, R. M. (2017). Oltre le città. Trasformazioni insediative e nuove forme di aggregazione territoriale. In *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia* (pp. 99–116).
- Florida, R. (1995). Toward the learning region. *Futures*, 27(5), 527–536. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(95\)00021-N](https://doi.org/10.1016/0016-3287(95)00021-N)
- Florida, R. (2009). How the Crash Will Reshape America - The Atlantic (March 2009). In *The Atlantic*.
- Foray, D. (2005). The Economics of knowledge. In *Choice Reviews Online* (Vol. 42, Issue 08). MIT Press. <https://doi.org/10.5860/choice.42-4752>
- Frankel, J. A., & Rose, A. K. (1998). The endogeneity of the optimum currency area criteria. *Economic Journal*. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00327>
- Fratesi, U., & Perucca, G. (2018). Territorial capital and the resilience of European regions. *Annals of Regional Science*, 60(2), 241–264. <https://doi.org/10.1007/s00168-017-0828-3>
- Fratesi, U., & Perucca, G. (2019). EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach. *Papers in Regional Science*, 98(1), 265–281. <https://doi.org/10.1111/pirs.12360>
- Frick, S. A., & Rodríguez-Pose, A. (2016). Average city size and economic growth. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(2), 301–318. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsw013>
- Frick, S. A., & Rodríguez-Pose, A. (2018). Big or Small Cities? On city size and economic growth. *Growth and Change*, 49(1), 4–32. <https://doi.org/10.1111/grow.12232>
- Froyen, R. T., Obstfeld, M., & Rogoff, K. (1997). Foundations of International Macroeconomics. *Southern Economic Journal*. <https://doi.org/10.2307/1061063>
- Gandullia, L., & Leporatti, L. (2020). Subnational fiscal balance, interregional redistribution and risk-sharing in Italy. *Regional Studies*, 54(3), 318–328. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1656332>
- Gardini, G. (2013). Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi.

Istituzioni Del Federalismo, 1, 5–28.

- Garofoli, G. (2001). *Lo sviluppo locale: modelli teorici e comparazioni internazionali*. Mimeo.
- Geppert, A. (2009). Polycentricity: Can we make it happen? From a concept to its implementation. *Urban Research and Practice, 2*(3), 251–268. <https://doi.org/10.1080/17535060903319145>
- Ghosh, A. R., Qureshi, M. S., & Tsangarides, C. G. (2011). Words vs. Deeds: What Really Matters? *IMF Working Papers, 11*(112), 1. <https://doi.org/10.5089/9781455261413.001>
- Giannakis, E., & Bruggeman, A. (2017). Determinants of regional resilience to economic crisis: a European perspective. *European Planning Studies, 25*(8), 1394–1415. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1319464>
- Giannola, A., Petraglia, C., & Scalera, D. (2016). Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: A long-run perspective (1951-2010). *Structural Change and Economic Dynamics, 39*, 1–16. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2016.04.005>
- Giannola, A., Petraglia, C., & Scalera, D. (2018). Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali. *Economia Pubblica, 2*, 33–57. <https://doi.org/10.3280/ep2017-002003>
- Giffinger, R., & Haindlmaier, G. (2018). Benchmarking the smart city: A sound tool for policy-making? *Scienze Regionali, 17*(1), 115–122. <https://doi.org/10.14650/88820>
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city*. The Penguin Press.
- Glaeser, E. L., Ponzetto, G. A. M., & Zou, Y. (2016). Urban networks: Connecting markets, people, and ideas. *Papers in Regional Science, 95*(1), 17–59. <https://doi.org/10.1111/pirs.12216>
- Graziano, P., & Rizzi, P. (2016). Vulnerability and resilience in the local systems: The case of Italian provinces. *Science of the Total Environment, 553*, 211–222. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.02.051>
- Graziano, P., & Rizzi, P. (2020). Resilience and vulnerability in European regions. *Scienze Regionali, 19*(1), 91–118. <https://doi.org/10.14650/95929>
- Grillitsch, M. (2015). Institutional Layers, Connectedness and Change: Implications for Economic Evolution in Regions. *European Planning Studies, 23*(10), 2099–2124. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.1003796>
- Groot, S. P. T., Möhlmann, J. L., Garretsen, J. H., & De Groot, H. L. F. (2011). The crisis sensitivity

- of European countries and regions: stylized facts and spatial heterogeneity. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 4(3), 437–456. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsr024>
- Gros, D., Alcidi, C., & Giovanni, A. (2012). Central Banks in Times of Crisis: The FED vs. the ECB. *CEPS Policy Brief*, 276, 1–12. http://fondazioneastrid.it/Dossier--d1/Note-econ/Gros_Alcidi_Giovanni_Central-Banks_CEPS-PB_10_07_12.pdf
- Hadjimichalis, C. (2011). Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis. *European Urban and Regional Studies*, 18(3), 254–274. <https://doi.org/10.1177/0969776411404873>
- Hadjimichalis, C., & Hudson, R. (2014). Crise contemporaine en Europe et la crise de la théorie de développement régional. *Regional Studies*, 48(1), 208–218. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.834044>
- Harari, Y. N. (2017). *Sapiens. Da animali a dei*. Bompiani.
- Henderson, J. V. (2010). Cities and development. *Journal of Regional Science*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2009.00636.x>
- Hill, E., St. Clair, T., Wial, H., Wolman, H., Atkins, P., Blumenthal, P., Ficenec, S., & Friedhoff, A. (2012). Economic shocks and regional economic resilience. *Urban and Regional Policy and Its Effects: Building Resilient Regions*, 9780815722, 193–274.
- Horvath, R., & Komárek, L. (2002). Optimum Currency Area Theory : A Framework for Discussion about Monetary Integration. *Warwick Economic Research Papers*.
- Hurter, A. P., & Martinich, J. S. (1989). *Facility Location and the Theory of Production* (1st ed.). Springer Netherlands.
- Ingram, J. C. (1973). The case for European Monetary Integration. *Princeton University Press*, 98.
- Istat. (2017). *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*.
- Istat. (2019). *Rapporto Annuale* (2019th ed.). Istituto Nazionale di Statistica.
- Istat. (2020). *Rapporto sul territorio. Ambiente, economia, società*. <https://doi.org/10.1481/Istat.Rapportoterritorio.2020>
- Johansson, B., & Karlsson, C. (2009). Knowledge and regional development. In *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (pp. 239–255). Edward Elgar.

- Jossa, B. (1999). *La moneta unica europea. Argomenti pro e contro*. Carocci.
<https://books.google.it/books?id=oO3qPAAACAAJ>
- Kenen, P. B. (1969). The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. In *Essays in International Economics*. <https://doi.org/10.1515/9780691196602-012>
- Kinossian, N. (2018). Planning strategies and practices in non-core regions: a critical response. *European Planning Studies*, 26(2), 365–375. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1361606>
- Kühn, M. (2015). Peripheralization: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities. *European Planning Studies*, 23(2), 367–378. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.862518>
- Lagravinese, R. (2015). Economic crisis and rising gaps North-South: Evidence from the Italian regions. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(2), 331–342. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv006>
- Lakshmanan, T. R., & Button, K. J. (2009). Institutions and regional development. In *Handbook of Regional Growth and Development Theories* (pp. 443–460). Edward Elgar.
- Lamorgese, A., & Petrella, A. (2018). Le città italiane: definizioni, caratteristiche e crescita. *Questioni Di Economia e Finanza*, 454.
- Leick, B., & Lang, T. (2018). Re-thinking non-core regions: planning strategies and practices beyond growth. *European Planning Studies*, 26(2), 213–228. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1363398>
- Lessmann, C., & Seidel, A. (2017). Regional inequality, convergence, and its determinants – A view from outer space. *European Economic Review*, 92(November 2016), 110–132. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2016.11.009>
- Lo Cascio, I., Mazzola, F., & Epifanio, R. (2019). Territorial determinants and NUTS 3 regional performance: A spatial analysis for Italy across the crisis. *Papers in Regional Science*, 98(2), 641–677. <https://doi.org/10.1111/pirs.12372>
- Martin, R. (1997). Regional unemployment disparities and their dynamics. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343409750134665>
- Martin, R. (2010). Uneven regional growth: The geographies of boom and bust under new labour. In *The Economic Geography of the UK*. <https://doi.org/10.4135/9781446269374.n3>
- Martin, R. (2012). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of*

Economic Geography, 12(1), 1–32. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbr019>

- Martin, R., & Gardiner, B. (2019). The resilience of cities to economic shocks: A tale of four recessions (and the challenge of Brexit). *Papers in Regional Science*, 98(4), 1801–1832. <https://doi.org/10.1111/pirs.12430>
- Martin, R., & Sunley, P. (2015). On the notion of regional economic resilience: Conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*, 15(1), 1–42. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu015>
- Martin, R., Sunley, P., & Tyler, P. (2015). Local growth evolutions: Recession, resilience and recovery. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(2), 141–148. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv012>
- Masson, P. R., & Taylor, M. P. (1993). Currency unions: a survey of the issues. In C. U. Press (Ed.), *Policy Issues in the Operation of Currency Unions*. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511599194.002>
- Mazzola, F., Lo Cascio, I., Epifanio, R., & Di Giacomo, G. (2018). Territorial capital and growth over the Great Recession: a local analysis for Italy. *Annals of Regional Science*, 98(2), 641–677. <https://doi.org/10.1007/s00168-017-0853-2>
- Mazzola, F., & Pizzuto, P. (2020). Resilience and Convergence: Short vs . Long-Run Regional Effects of Economic Crisis and Macroeconomic Policies. *Scienze Regionali*, 19, 431–452. <https://doi.org/10.14650/98286>
- Mazzoleni, M. (2016). La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia: l'eutanasia mancata del livello intermedio. *Istituzioni Del Federalismo*, 4, 885–913.
- McCann, P. (2015). *The Regional and Urban Policy of the European Union: Vol. №3*. Edward Elgar Publishing Limited. <https://doi.org/10.4337/9781783479511>
- McKinnon, R. I. (1963). Optimum Currency Areas. *The American Economic Review*, 53(4). <https://doi.org/10.1057/9780230226203.3213>
- Meijers, E. (2008). Measuring polycentricity and its promises. *European Planning Studies*, 16(9), 1313–1323. <https://doi.org/10.1080/09654310802401805>
- Meijers, E., Hoogerbrugge, M., & Cardoso, R. (2018). Beyond Polycentricity: Does Stronger Integration Between Cities in Polycentric Urban Regions Improve Performance? *Tijdschrift*

- Voor Economische En Sociale Geografie*, 109(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/tesg.12292>
- Mel'nikova, L. V. (2015). Space-neutral and place-based regional policies: The problem of choice. *Regional Research of Russia*, 5(1), 1–9. <https://doi.org/10.1134/S2079970515010062>
- Melo, P. C., Graham, D. J., & Noland, R. B. (2009). A meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies. *Regional Science and Urban Economics*, 39, 332–342.
- Metelli, L., & Pallara, K. (2020). Fiscal space and the size of fiscal multiplier. In *Temi di discussione* (Vol. 1293). <https://doi.org/10.32057/0.TD.2020.1293>
- Morretta, V., Syrett, S., & Ramirez, L. S. (2020). Territorial capital as a source of firm competitive advantage: evidence from the North and South of Italy. *European Planning Studies*, 28(12), 2390–2408. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1722067>
- Mussari, G., Dalle, S., & Santoni, A. (2009). La crisi: cause e rimedi. In *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. E ritorno?* (pp. 1–18). Giappichelli.
- NORDREGIO. (2006). *Potentials for polycentric development in Europe*. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/Polycentricity/fr-1.1.1_revised-full.pdf
- OECD. (2001). OECD Territorial Outlook. In *OECD Territorial Outlook*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264189911-en>
- OECD. (2009). *Regions matter - Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264076525-en>.
- OECD. (2015a). In It Together: Why Less Inequality Benefits All. In *OECD Publication Series* (Vol. 61, Issue 1). OECD Publishing.
- OECD. (2015b). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its consequences*. OECD Publishing.
- OECD. (2018a). *Divided Cities: Understanding Intra-urban Inequalities* (Vol. 21, Issue 2). OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264300385-en>
- OECD. (2018b). *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en
- OECD. (2018c). *Subnational governments in the OECD: Key Data* (pp. 193–195). OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/a4415236-en>

- OECD. (2019). OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas. In *OECD Regional Outlook 2019*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c0b274a8-es>
- Osservatorio nazionale distretti italiani. (2015). *Il nuovo respiro dei distretti tra ripresa e riposizionamento. Rapporto 2015*. Unioncamere.
- Pain, K., Van Hamme, G., Vinciguerra, S., & David, Q. (2015). Global networks, cities and economic performance: Observations from an analysis of cities in Europe and the USA. *Urban Studies*, 53(6), 1137–1161. <https://doi.org/10.1177/0042098015577303>
- Parkinson, M., & Meegan, R. (2013). Economic place making: policy messages for European cities. *Policy Studies*, 34(3), 377–400. <https://doi.org/10.1080/01442872.2013.810477>
- Parkinson, M., Meegan, R., & Karecha, J. (2015). City Size and Economic Performance: Is Bigger Better, Small More Beautiful or Middling Marvellous? *European Planning Studies*, 23(6), 1054–1068. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.904998>
- Parkinson, M., Meegan, R., Karecha, J., Evans, R., Jones, G., Sotarauta, M., Ruokolainen, O., Kautonen, M., Kolehmainen, J., Tosics, I., Gertheis, A., Tönkö, A., Hegedüs, J., Illés, I., Lefèvre, C., & Hall, P. (2012). *Second Tier Cities in Territorial Development in Europe: Performance , Policies and Prospects* (Vol. 11). http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/SGPTD/SGPTD-Interim-Report_28-02-2011_xrevx.pdf
- Parlamento Europeo. (2020a). *Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)* (pp. 1–4). http://ec.europa.eu/regional_policy/it/funding/erdf/
- Parlamento Europeo. (2020b). *NOMENCLATURA COMUNE DELLE UNITÀ TERRITORIALI STATISTICHE (NUTS)* (pp. 1–4). www.europarl.europa.eu/factsheets/it
- Parr, J. B. (2002). Agglomeration economies: Ambiguities and confusions. *Environment and Planning A*, 34(4), 717–731. <https://doi.org/10.1068/a34106>
- Parr, J. B. (2008). Cities and regions: Problems and potentials. *Environment and Planning*, 40(12), 3009–3026. <https://doi.org/10.1068/a40217>
- Patterson, B., & Amati, S. (1998). Adjustment to asymmetric shocks. *European Parliament Directorate-General for Research, Economic A*, 1–73.

<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Adjustment+to+asymmetric+shocks#1>

- Perucca, G. (2014). The Role of Territorial Capital in Local Economic Growth: Evidence from Italy. *European Planning Studies*, 22(3), 537–562. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.771626>
- Petraglia, C. (2018). Convergenza e divergenza nelle “periferie” d’Europa: la politica di coesione non può essere lasciata sola. In *Documento di valutazione UVI* (Issue 11).
- Petraglia, C., & Scalera, D. (2019). Interregional Net Fiscal Flows in Years 2007-2015. Italy and Germany at the Mirror. *Politica Economica*, XXXV(2), 243–266. <https://doi.org/10.1429/94538>
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2017). Shifting horizons in local and regional development. *Regional Studies*, 51(1), 46–57. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1158802>
- Poghosyan, T., Senhadji, A., & Cottarelli, C. (2016). The Role of Fiscal Transfers in Smoothing Regional Shocks: Evidence from Existing Federations. *IMF Working Papers*, 16(141), 1. <https://doi.org/10.5089/9781498379601.001>
- Pragidis, I. C., Tsintzos, P., & Plakandaras, B. (2018). Asymmetric effects of government spending shocks during the financial cycle. *Economic Modelling*, 68(July 2017), 372–387. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2017.08.005>
- Purnanandam, A. (2011). Originate-to-distribute model and the subprime mortgage crisis. *Review of Financial Studies*, 24(6), 1881–1915. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhq106>
- Rauhut, D. (2016). Polycentricity: A Critical Discussion. *56th Congress of the European Regional Science Association*.
- Rauhut, D. (2017). Polycentricity—one concept or many? *European Planning Studies*, 25(2), 332–348. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1276157>
- Rauhut, D., & Humer, A. (2020). EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought. *European Planning Studies*, 0(0), 1–18. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1709416>
- Rullani, E. (2006). La nuova economia dell’immateriale. *Economia Dei Servizi*, 1. <https://doi.org/10.2382/23064>
- Sala-i-Martin, X., Sachs, J., Diba, B. T., & Giovannini, A. (2012). Fiscal federalism and optimum currency areas: evidence for Europe from the United States. In *Establishing a central bank:*

issues in Europe and lessons from the US. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511895876.008>

- Schilirò, D. (2006). *L'euro, il patto di stabilità e di crescita e la sua riforma*. DESMaS "V. Pareto" Università degli Studi di Messina.
- Schwab, K. (2016). The Fourth Industrial Revolution. In *World Economic Forum*. World Economic Forum.
- Sensier, M., Bristow, G., & Healy, A. (2016). Measuring Regional Economic Resilience across Europe: Operationalizing a complex concept. *Spatial Economic Analysis*, 11(2), 128–151. <https://doi.org/10.1080/17421772.2016.1129435>
- Simmie, J., & Martin, R. (2010). The economic resilience of regions: Towards an evolutionary approach. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 27–43. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp029>
- Sondermann, D. (2018). Towards more resilient economies: The role of well-functioning economic structures. *Journal of Policy Modeling*, 40(1), 97–117. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2018.01.002>
- Spataro, O. (2018). Crisi del regionalismo e macroregioni. Spunti di riflessione. *Federalismi.It*, 6.
- Taleb, N. N. (2012). *Antifragile*. In *New York*.
- Tarantola, A. M. (2012). *Il risparmio e la ricchezza delle famiglie italiane durante la crisi* (pp. 1–14). Banca d'Italia.
- Tavlas, G. S. (1993). The 'New' Theory of Optimum Currency Areas. *World Economy*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.1993.tb00189.x>
- Tomaney, J. (2014). Region and place I: Institutions. *Progress in Human Geography*, 38(1), 131–140. <https://doi.org/10.1177/0309132513493385>
- Tooze, A. (2018). *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Penguin Random House.
- Ufficio Valutazione Impatto - Senato della Repubblica. (2018). *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*.
- Urso, G., Modica, M., & Faggian, A. (2019). Resilience and sectoral composition change of Italian inner areas in response to the great recession. *Sustainability*, 11(12).

<https://doi.org/10.3390/SU11123432>

Vandelli, L. (2015). *Il sistema delle autonomie locali*. Il Mulino.

Veneri, P. (2011). *Territorial Identity in Italian NUTS-3 Regions* (Issue June). MIUR.

Veneri, P., & Burgalassi, D. (2011). Spatial structure and productivity in Italian NUTS 3 regions. *QUADERNO DI RICERCA*, n. 364, 1–10.

Veneri, P., & Burgalassi, D. (2012). Questioning polycentric development and its effects. Issues of definition and measurement for the Italian NUTS-2 regions. *European Planning Studies*, 20(6), 1017–1037. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.673566>

Vitali, G. (2010). *L'Unione economica e monetaria e le politiche economiche nazionali*.

Wilkerson, C. R. (2009). Recession and Recovery Across the Nation: Lessons from History. *Economic Review - Federal Reserve Bank of Kansas City*.

World Bank. (2009). *World development report 2009: Reshaping economic geography*.

Zipper, C., & Lechner, G. (2019). Literature Review: Critique of European Monetary Union. *SSRN Electronic Journal*, May. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3383916>

Sitografia

<https://agrireregionieuropa.univpm.it>

<https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev-environ-020911-095618>

<https://www.bloomberg.com/europe>

<https://britannica.com/>

<http://dati.istat.it/>

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main>

<https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>

<https://econpapers.repec.org>

<https://www.espon.eu/>

<https://www.history.com/>

<https://www.imf.org/en/Home>

<https://www.jstor.org/>

<https://www.oecd.org/>

<https://openbdap.mef.gov.it/it>

<https://opendata.marche.camcom.it/>

<https://www.rivisteweb.it>

<http://www.senato.it/home>

<https://stats.oecd.org/>

<https://www.tandfonline.com/>

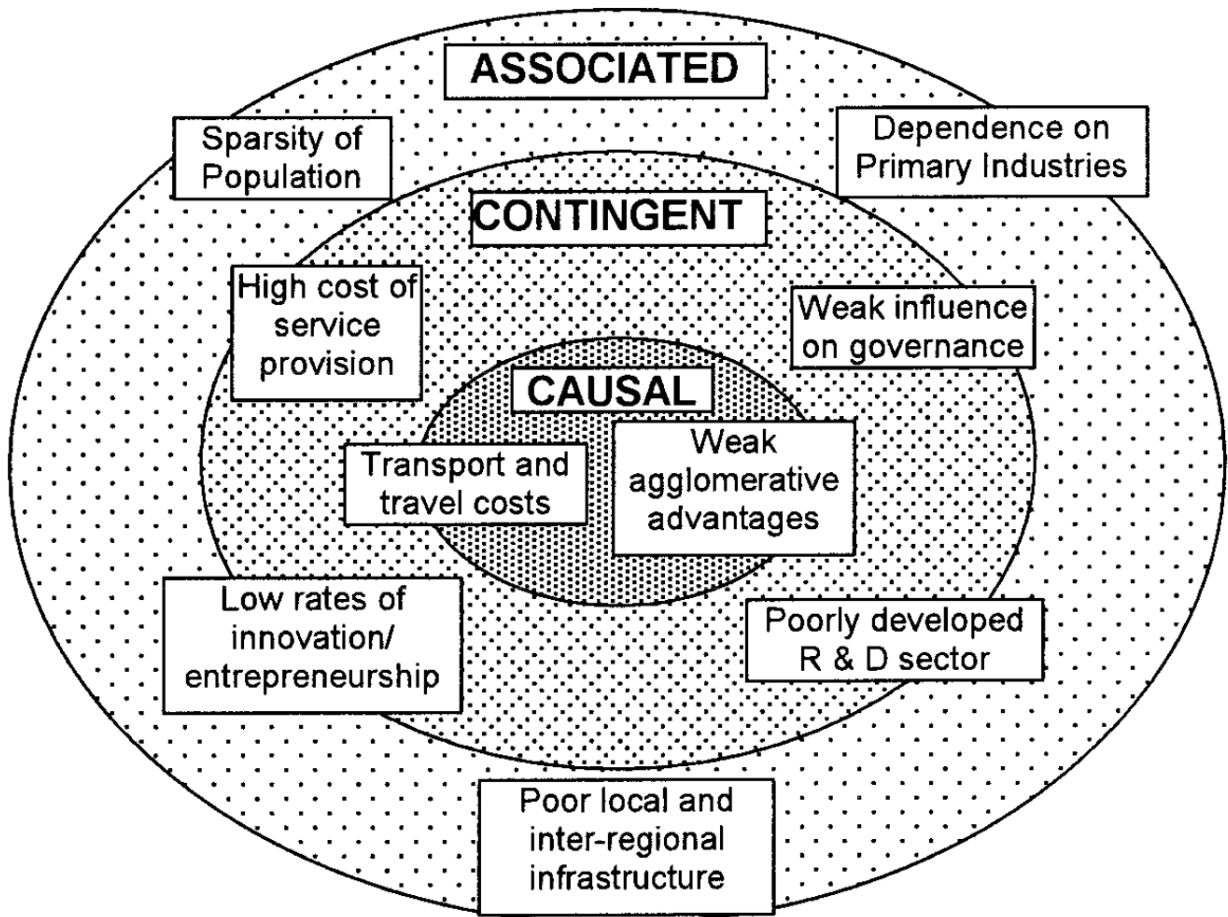
<https://temi.camera.it/leg18/>

<https://www.treccani.it/>

Appendice

Allegato 1

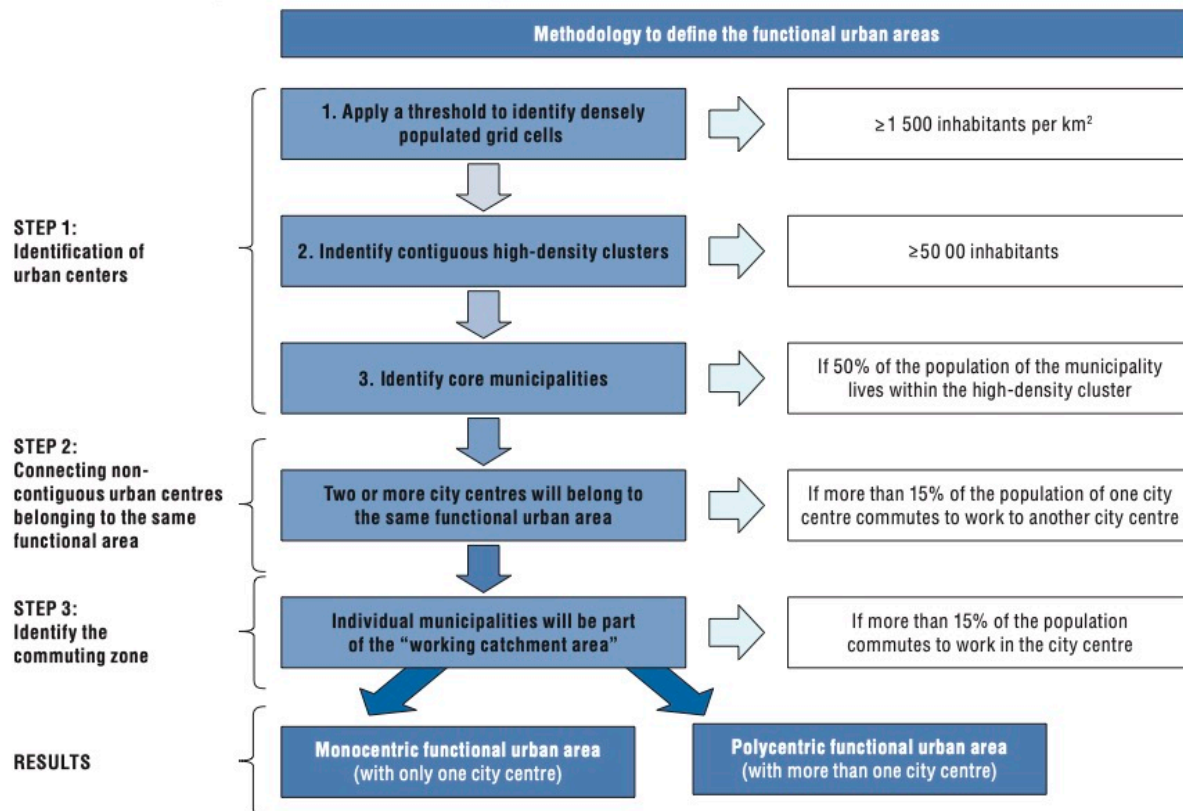
Schema degli elementi convenzionali relative alla al concetto di perifericità spaziale. Da Copus, 2001, pag. 540.



Allegato 2

Schema di definizione di una Functional Urban Area (OECD, 2018a, pag 141).

Figure A.2. **Methodology to define the functional urban areas**

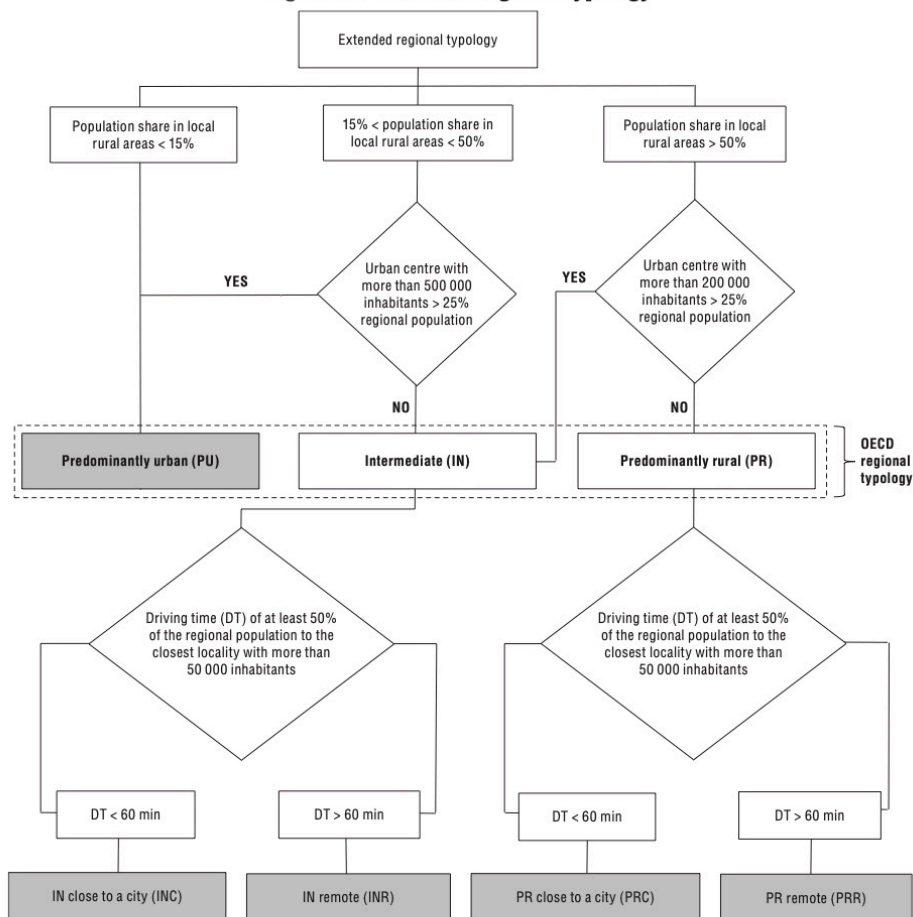


Allegato 3

Schema di classificazione per le diverse aree afferenti ai TL3 (*ibid*, pag. 140).

ANNEX A

Figure A.1. **Extended regional typology**



Allegato 4

Suddivisione fondamentale delle aree territoriali.

| Regione | Provincia | Tipologia | Tipologia estesa | Policentrismo=1; Monocentrismo=0 |
|---------------|----------------------|-----------|------------------|-------------------------------------|
| Piemonte | Torino | PU | PU | 1 |
| Piemonte | Vercelli | IN | IN | 1 |
| Piemonte | Biella | IN | IN | 1 |
| Piemonte | Verbano-Cusio-Ossola | IN | IN | 1 |
| Piemonte | Novara | PU | PU | 1 |
| Piemonte | Cuneo | IN | IN | 1 |
| Piemonte | Asti | IN | IN | 1 |
| Piemonte | Alessandria | IN | IN | 1 |
| Valle d'Aosta | Valle d'Aosta | PR | PRR | 1 |
| Liguria | Imperia | PU | PU | 0 |
| Liguria | Savona | IN | IN | 1 |
| Liguria | Genova | PU | PU | 0 |
| Liguria | La Spezia | PU | PU | 1 |
| Lombardia | Varese | PU | PU | 1 |
| Lombardia | Como | PU | PU | 1 |
| Lombardia | Lecco | PU | PU | 1 |
| Lombardia | Sondrio | PR | PRR | 1 |
| Lombardia | Bergamo | PU | PU | 1 |
| Lombardia | Brescia | PU | PU | 1 |
| Lombardia | Pavia | IN | IN | 1 |
| Lombardia | Lodi | IN | IN | 1 |
| Lombardia | Cremona | IN | IN | 1 |
| Lombardia | Mantova | IN | IN | 1 |
| Lombardia | Milano | PU | PU | 1 |
| Lombardia | Monza Brianza | PU | PU | 1 |
| Abruzzo | L'Aquila | PR | PRC | 0 |
| Abruzzo | Teramo | IN | IN | 1 |
| Abruzzo | Pescara | IN | IN | 1 |
| Abruzzo | Chieti | IN | IN | 1 |
| Molise | Isernia | PR | PRR | 1 |
| Molise | Campobasso | PR | PRR | 0 |
| Campania | Caserta | IN | IN | 1 |
| Campania | Benevento | IN | IN | 0 |
| Campania | Napoli | PU | PU | 1 |
| Campania | Avellino | IN | IN | 1 |
| Campania | Salerno | IN | IN | 1 |
| Puglia | Taranto | IN | IN | 0 |

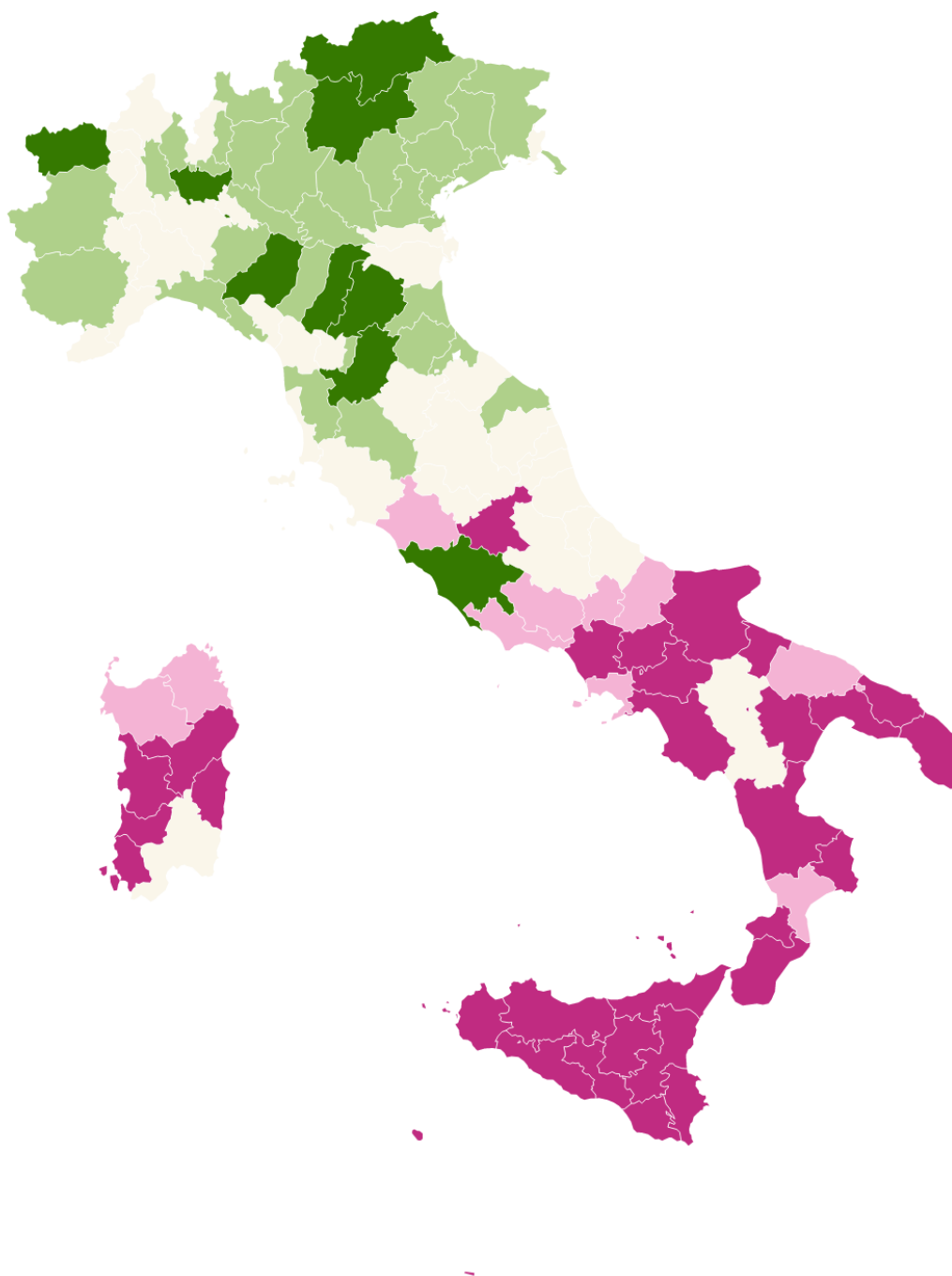
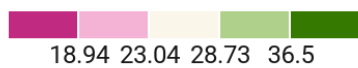
| | | | | |
|-----------------------|-----------------------|----|-----|---|
| Puglia | Brindisi | PU | PU | 0 |
| Puglia | Lecce | PU | PU | 1 |
| Puglia | Foggia | PR | PRC | 0 |
| Puglia | Bari | PU | PU | 0 |
| Puglia | Barletta-Andria-Trani | PU | PU | 0 |
| Basilicata | Potenza | PR | PRC | 0 |
| Basilicata | Matera | PR | PRC | 0 |
| Basilicata | Cosenza | IN | IN | 1 |
| Calabria | Crotone | PR | PRR | 0 |
| Calabria | Catanzaro | IN | IN | 0 |
| Calabria | Vibo Valentia | IN | IN | 0 |
| Calabria | Reggio di Calabria | IN | IN | 0 |
| Sicilia | Trapani | IN | IN | 0 |
| Sicilia | Palermo | PU | PU | 0 |
| Sicilia | Messina | IN | IN | 0 |
| Sicilia | Agrigento | IN | IN | 0 |
| Sicilia | Caltanissetta | IN | IN | 0 |
| Sicilia | Enna | PR | PRR | 0 |
| Sicilia | Catania | IN | IN | 1 |
| Sicilia | Ragusa | PU | PU | 0 |
| Sicilia | Siracusa | IN | IN | 0 |
| Sardegna | Sassari | IN | IN | 0 |
| Sardegna | Nuoro | PR | PRR | 0 |
| Sardegna | Cagliari | IN | IN | 1 |
| Sardegna | Oristano | PR | PRR | 1 |
| Sardegna | Olbia-Tempio | PR | PRR | 0 |
| Sardegna | Ogliastra | PR | PRR | 0 |
| Sardegna | Medio Campidano | PR | PRC | 1 |
| Sardegna | Carbonia-Iglesias | PR | PRC | 1 |
| Trentino-Alto Adige | Bolzano | IN | IN | 1 |
| Trentino-Alto Adige | Trento | IN | IN | 1 |
| Veneto | Verona | PU | PU | 1 |
| Veneto | Vicenza | PU | PU | 1 |
| Veneto | Belluno | PR | PRC | 1 |
| Veneto | Treviso | PU | PU | 1 |
| Veneto | Venezia | PU | PU | 1 |
| Veneto | Padova | PU | PU | 1 |
| Veneto | Rovigo | IN | IN | 1 |
| Friuli Venezia-Giulia | Pordenone | IN | IN | 1 |
| Friuli Venezia-Giulia | Udine | IN | IN | 1 |
| Friuli Venezia-Giulia | Gorizia | PU | PU | 1 |
| Friuli Venezia-Giulia | Trieste | PU | PU | 0 |

| | | | | |
|----------------|--------------------|----|-----|---|
| Emilia-Romagna | Piacenza | IN | IN | 1 |
| Emilia-Romagna | Parma | IN | IN | 1 |
| Emilia-Romagna | Reggio Nell'Emilia | PU | PU | 1 |
| Emilia-Romagna | Modena | PU | PU | 1 |
| Emilia-Romagna | Bologna | IN | IN | 1 |
| Emilia-Romagna | Ferrara | IN | IN | 0 |
| Emilia-Romagna | Ravenna | PU | PU | 0 |
| Emilia-Romagna | Forlì-Cesena | IN | IN | 0 |
| Emilia-Romagna | Rimini | PU | PU | 0 |
| Toscana | Massa-Carrara | IN | IN | 0 |
| Toscana | Lucca | PU | PU | 0 |
| Toscana | Pistoia | PU | PU | 0 |
| Toscana | Firenze | IN | IN | 1 |
| Toscana | Prato | PU | PU | 0 |
| Toscana | Livorno | PU | PU | 0 |
| Toscana | Pisa | IN | IN | 1 |
| Toscana | Arezzo | PR | PRC | 0 |
| Toscana | Siena | PR | PRC | 0 |
| Toscana | Grosseto | PR | PRR | 0 |
| Umbria | Perugia | PR | PRC | 0 |
| Umbria | Terni | IN | IN | 0 |
| Marche | Pesaro e Urbino | IN | IN | 0 |
| Marche | Ancona | IN | IN | 1 |
| Marche | Macerata | IN | IN | 0 |
| Marche | Ascoli Piceno | IN | IN | 1 |
| Marche | Fermo | IN | IN | 1 |
| Lazio | Viterbo | PR | PRC | 0 |
| Lazio | Rieti | PR | PRC | 0 |
| Lazio | Roma | PU | PU | 0 |
| Lazio | Latina | IN | IN | 0 |
| Lazio | Frosinone | IN | IN | 1 |

Allegato 5

Rappresentazione grafica della distribuzione del Pil pro capite provinciale secondo le “soglie naturali” a *là* Jenks. Dati OCSE 2020.

Distribuzione Pil pro capite al 2017



Riassunto

La trasposizione nella teoria economica degli eventi avversi si verifica con il concetto di shock negativo. Questo fenomeno può possedere varie forme. Si classifica in base: alla variabile economica che colpisce; alla tipologia di diffusione dello stesso; alla finestra temporale entro la quale si producono gli effetti; al livello territoriale nel quale si verifica. Compito dei *policy makers* è quello di fronteggiare le difficoltà e le condizioni di incertezza generate. Per ovviare a ciò, si fa ricorso a vari strumenti afferenti alla politica monetaria e a quella fiscale. Per mitigare gli effetti in senso verticale tra i vari livelli di governo si fa comunemente ricorso ai trasferimenti, mentre in direzione orizzontale agli stabilizzatori automatici.

Passando alla dimensione teorica afferente allo spazio, si fa riferimento al territorio, quale struttura dinamica, complessa e multiforme che si configura sia come contesto che come parte interveniente dei processi socioeconomici. L'importanza di considerare il territorio parte attiva trova riscontro nell'approccio di policy detto *place-based*, il quale prescrive una pianificazione pubblica con uno sguardo che fa delle peculiarità locali la sua cifra caratteristica. Tra gli elementi che compongono lo spazio, hanno grandissima rilevanza i centri urbani. Sono essi agglomerati di individui, servizi e attività produttive che si sono imposti come modello di sviluppo vincente nel corso di tutta la storia umana civilizzata. In particolare, in concomitanza con le trasformazioni dei settori produttivi, essi hanno ricoperto un ruolo di primo piano nella capacità di attrarre capitale umano, nella produzione della ricchezza, nel progresso tecnologico. Il vantaggio più significativo che viene riconosciuto alle città, soprattutto quelle di grandi (o grandissime) dimensioni è l'agglomerazione, la quale dà impulso alla produttività economica ivi localizzata.

Particolare interesse lo riveste il rapporto intercorrente tra le aree urbane e il territorio circostante, in virtù delle relazioni di influenza reciproca che si vengono a creare. In primo luogo, si ripresentano i vantaggi derivanti dall'agglomerazione sulla produttività, grazie alla riduzione dei costi operativi delle attività produttive e delle economie di scala che si creano con il loro aumento dimensionale. In secondo luogo, la produttività del fattore lavoro, la quale cresce fino ad un punto di apice, superato il quale subentra il fenomeno della congestione. Poi vi sono le importanti infrastrutture, materiali e immateriali, con le ricadute positive dirette e indirette che si generano dalla loro costruzione. Per quanto riguarda le infrastrutture immateriali, va sottolineata la loro contiguità rispetto all'evoluzione delle tecnologie di comunicazione, le quali hanno l'esito di ridurre le distanze tra i luoghi, modificandone i rapporti di forza. Queste importanti trasformazioni sono rese possibili grazie al raffinamento della conoscenza, alle attività di ricerca e sviluppo e ad un capitale umano sempre più

knowledge-oriented. L'insieme di tutti questi asset, tangibili e intangibili, che fanno parte del bagaglio di sviluppo di uno specifico territorio si dice *capitale territoriale*.

Le traiettorie di sviluppo delle aree geografiche possono presentare elementi di diversità sia in senso orizzontale che verticale. Nel primo caso, si parla di disparità, in quanto due aree si caratterizzano per una diversa dotazione di risorse (in senso ampio) che le hanno indotte a tracciare parabole evolutive proprie. Nel secondo caso, si parla di iniquità, per il fatto che si verifica una condizione di svantaggio per una delle due zone che si trova in condizione di inferiorità e arretratezza. Gli aspetti che sanciscono la diversità si riscontrano anche nel rapporto centro-periferia, non necessariamente applicato alle città. Questa dicotomia si sostanzia nella *perifericità*, la condizione di lontananza, non soltanto spaziale, rispetto al centro delle attività, del potere, della ricchezza, delle opportunità.

Il concetto che tiene insieme shock e territorio è la resilienza economica regionale. Essa descrive la capacità di una specifica area geografica di resistere, recuperare, ri-orientarsi e rinnovarsi a seguito di un evento avverso. Il dover fronteggiare una crisi è una sfida gravosa per ogni sistema economico e il grado di resilienza che questo possiede rispecchia le caratteristiche endogene del sistema, con i punti di forza e di debolezza. In particolare, i secondi descrivono la *vulnerabilità* di un sistema, i cui connotati emergono soltanto a seguito della congiuntura negativa, in quanto fattore che ne descrive l'esposizione al danno. Vi sono anche gli aspetti esogeni relativi alla tipologia di shock con cui fare i conti e alle variabili economico-produttive, politico-sociali che questo colpisce con maggior vigore.

Lo shock negativo oggetto di analisi è la crisi economico-finanziaria del 2008. Questa profonda crisi ha avuto origine dalla prima metà del 2007 negli Stati Uniti a seguito dell'esplosione della bolla venutasi a creare nel mercato immobiliare. Tale bolla si è gonfiata a seguito di varie circostanze. Da un lato la finanziarizzazione delle attività economiche ha fatto crescere, a partire dagli anni '80, il peso della componente finanziaria nel totale delle attività produttive. Ciò in concomitanza con la deregulation di simili attività e le costruzioni di strumenti finanziari complessi, il cui reale valore era "nascosto" al compratore. Queste circostanze si saldarono al mercato dei mutui immobiliari: diventò molto facile accedere a crediti anche in condizioni di dubbia solvibilità nella restituzione del debito. Ciò accrebbe di molto l'esposizione al rischio dei grandi istituti finanziari statunitensi, i quali videro scoperciata la propria condizione di debolezza con il rallentamento del ciclo economico e l'aumento dei tassi di interesse di mercato a metà del 2007. Il turbinio di eventi portò la definitiva esplosione della crisi, il fallimento di alcuni di questi grandissimi istituti e il crollo dell'attività economica come mai dal Secondo Dopoguerra e dalla Grande Depressione post-1929.

Le ricadute negative si sono dapprima dispiegate nel settore finanziario e creditizio statunitense e poi si sono diffuse ai mercati europei e asiatici grazie alla sempre più stretta connessione che ha

caratterizzato lo sviluppo economico globalizzato. Il passaggio maggiormente dannoso dello shock si è avuto con il trasferimento degli effetti all'economia reale, declinandosi: nel settore edilizio e delle costruzioni, nella propensione all'investimento, nella contrazione dei commerci e nel successivo aumento del debito pubblico per i Paesi più colpiti. Restringendo all'Italia la lente di analisi, vi sono cinque canali di trasmissione predominanti: la riduzione della domanda di beni proveniente dall'estero; difficoltà di accesso al credito da parte di imprese e famiglie; contrazione della domanda interna; riduzione del risparmio delle famiglie; misure di politica economica adottate in sede europea e nazionale.

Il 2009 è stato l'anno peggiore per la crescita, sia in Europa che in Italia, con una contrazione del Pil anche superiore al 5%. In particolare, la Penisola si è trovata a fronteggiare la crisi in una condizione di crescita ridotta e incerta già negli anni precedenti, per via della stagnazione della produttività. Ancora a quasi un decennio di distanza, nel 2017, non è stata in grado di recuperare il livello di Pil pre 2008, dimostrando, nel suo complesso, basse capacità di recupero e resistenza.

Piuttosto che all'Italia nella sua unicità, l'attenzione è posta ai territori che ne compongono la struttura interna. Il Paese si contraddistingue per le grandi differenze territoriali di sviluppo che contempla, le quali si trovano collocate soprattutto lungo la faglia Nord-Sud. Questa frattura ha un retaggio storico e si è confermata in concomitanza con il dispiegarsi degli effetti della crisi. Sebbene negli anni precedenti ad essa si fosse registrato una parziale e modesta inversione di tendenza rispetto al percorso di divergenza territoriale in essere. L'elaborazione proposta si pone in modo consapevole rispetto a questo macro fenomeno determinante per ogni ragionamento territoriale sulla Penisola. Tuttavia, propone un diverso tipo di classificazione dei luoghi, in quanto adotta la prospettiva OCSE sulle unità territoriali in base alla densità abitativa locale, in combinazione con la presenza di un centro urbano limitrofo dove risieda almeno un quarto della popolazione della provincia. Sono, infatti, le province le unità di analisi basilari impiegate, definite NUTS 3 nella nomenclatura statistica territoriale europea (Eurostat), TL3 in quella dell'OCSE.

Le province sono enti amministrativi con un percorso storico e istituzionale peculiare, poiché, sebbene siano nate in tempi decisamente anteriori rispetto alle Regioni, hanno conosciuto un progressivo decadimento nelle competenze a loro derivate e un crescente sfavore agli occhi dell'opinione pubblica. Questa condizione si è acuita con la crisi stessa che ha portato alla riforma del 2014 (l. n. 56/2014) che ne ha ridotto le funzioni.

La scelta della dimensione provinciale risponde ad esigenze demografiche, produttive e di omogeneità territoriale urbana piuttosto che a quelle amministrative o istituzionali. Infatti, esse offrono un punto di vista attento alla peculiarità locali in misura superiore rispetto alle Regioni, ma

in un'ottica non eccessivamente parcellizzata come avviene per i Comuni. Sullo spazio geografico provinciale si snodano i rapporti tra centri abitati e territorio circostante. non solo, ma esso ricalca la configurazione distrettuale tipica del tessuto imprenditoriale italiano, contraddistinto da piccole e medie imprese. La prossimità fisica garantisce vantaggi di agglomerazione, di riduzione dei costi di trasporto, di condivisione delle conoscenze tecnologiche. Inoltre, le province si presentano come strutture più coerenti rispetto ai Sistemi Locali del Lavoro (Istat, 2020), in quanto riescono a comprendere in maniera organica i flussi di pendolarismo, decisivi per il riconoscimento dei centri urbani maggiormente attrattivi.

L'Italia ha una distribuzione urbana che rientra pienamente nei canoni tipici dell'Europa mediterranea e continentale, in quanto la dimensione media delle città è piuttosto limitata e pari a 7.617 abitanti per singolo comune. Pochi sono i centri di grandi dimensioni, come Roma, Milano e Napoli, i quali, peraltro, non raggiungono la mole delle metropoli asiatiche o americane. Infatti, tra gli ottomila comuni, soltanto il 6% di questi ha più di 20.000 abitanti.

I centri urbani sono i nodi fondamentali lungo i quali si dipana l'analisi. La presenza di due o più centri significativi all'interno della stessa provincia determina la connotazione di area policentrica. Il concetto di policentrismo richiama, infatti, all'assenza di un centro largamente dominante sugli altri all'interno di uno spazio geografico definito. Tale nozione ha diverse possibili coniugazioni (intra-urbana, inter-urbana e inter-regionale), ma può essere facilmente ricondotta ad una misurazione attraverso la diffusione della popolazione in più centri. All'aspetto puramente demografico si lega anche quello funzionale, con la presenza di legami tra città che sussistono nell'offerta di servizi e nei flussi di pendolarismo afferenti ai sistemi del lavoro.

Il policentrismo si presenta come un costrutto che può garantire uno percorso di crescita territoriale migliore in risposta agli shock negativi e assicurando una più equilibrata distribuzione dello sviluppo in senso orizzontale. Il suo scopo è quello di bilanciare le necessità di progresso economico e maggiore uguaglianza spaziale, contrapponendosi al monocentrismo che, invece, dà vita ad un rapporto di dipendenza tra il nodo centrale urbano e i territori circostanti, i quali si trovano in una posizione gerarchicamente di subordinata dipendenza.

L'analisi empirica proposta riflette sulla compresenza di policentrismo e classificazione spaziale OCSE rispetto alla tipologia di provincia, ossia in base a quattro categorie: aree a prevalenza urbana (PU), aree intermedie (IN), aree rurali nei pressi di un centro (PRC) e aree rurali remote (PRR). Queste «tipologie estese» (OECD, 2018b) sono individuate per valutare la natura della ripartizione demografica tra i centri urbani. Per la costruzione del dataset sul quale si è compiuto il lavoro, si è fatto ricorso agli open data OCSE (2020) e all'applicazione su base provinciale dell'indice di

policentrismo di Veneri & Burgalassi (2011), semplificandolo alla variabile dicotomica monocentrismo (0) policentrismo (1). Attraverso la statistica descrittiva si è arrivati a comporre un quadro della performance provinciale su due periodi: un primo che illustrasse le condizioni precedenti la crisi, ossia dal 2001 al 2007; un secondo che evidenziasse gli effetti della stessa, tenendo conto del valore dei singoli indicatori all'ultimo anno senza perturbazione, ossia dal 2007 al 2017 (o 2018, in base alla disponibilità dei dati).

Alcuni tra i risultati più interessanti riguardano i rapporti di forza tra le varie tipologie estese e come queste si pongano rispetto alla dicotomia mono-policentrismo e nella composizione rispetto all'intero nazionale. Anzitutto, va rilevata la struttura in termini di superfici in km quadrati, con una metà della superficie nazionale in capo alle aree intermedie e l'altra metà divisa equamente tra aree urbane e aree rurali. In termini di Pil provinciale sono le aree urbane quelle che detengono la maggior quota, poiché sono responsabili della creazione di circa il 60% del Pil nazionale. La forza e predominanza è testimoniata ancor di più guardando l'andamento in occasione della crisi: alle brusche cadute generate dalle due fasi della crisi (2008-09 e 2011-13) si contrappongono altrettante vigorose riprese, superiori rispetto a tutte le altre aree territoriali.

Includendo anche la dicotomia tra province monocentriche e policentriche, all'equilibrio delle superfici coperte (45 a 55% del totale) fa da contraltare un ben più sbilanciata distribuzione del Prodotto interno lordo, con un rapporto di 1:2, rispettivamente 34% e 66%, in crescita tra il 2007 e il 2017. La condizione di partenza migliore delle aree policentriche non è una rendita di posizione rispetto agli anni precedenti la crisi, ma piuttosto è un sintomo che si consolida nel periodo successivo a essa. Sono queste le province che riescono a recuperare meglio dopo la caduta del Pil successiva al 2008. Considerando i tassi di crescita del Pil, sebbene le aree monocentriche abbiano una migliore performance negli anni 2000-2007, non sono altrettanto in grado di replicare alla contrazione economica del 2008 e si connotano per una caduta significativamente più profonda rispetto alle aree policentriche. In particolare, sono le aree urbane a dimostrare una maggiore resilienza, essendo, tra l'altro, le uniche capaci di tornare ai livelli pre-crisi. Quindi, nel complesso, rispetto al Pil totale delle otto diverse zone, le province policentriche sono quelle che soffrono meno la crisi.

Il peggioramento delle condizioni economiche delle aree monocentriche si verifica anche in relazione al Pil pro capite. Tutte e quattro le tipologie hanno una prestazione peggiore rispetto alle controparti policentriche e si trovano a ad ampliare la differenza esistente, mettendo anche in dubbio il percorso di avvicinamento tra le aree più "ricche" e quelle più "povere".

Spostando l'attenzione al tema dei flussi migratori interni, emerge in modo vigoroso la capacità di attrazione delle province a connotazione urbana, le quali sono responsabili del drenaggio di abitanti

da tutte le altre aree del Paese, in modo continuativo e crescente anche nel periodo post-crisi. Dall'altro lato, sono le aree policentriche quelle che attraggono capitale umano, mentre quelle monocentriche vedono restringersi la propria popolazione.

Esistono, tuttavia, alcuni limiti e debolezze insite in questo meccanismo di elaborazione. Si riconosce un *vulnus* rispetto alla suddivisione tra aree monocentriche e policentriche, in quanto possiedono una marcata suddivisione territoriale, che ricalca la frattura Sud vs Nord. Pertanto, si pone un problema di relazione causale, per cui le aree policentriche possono aver realizzato una performance migliore sotto i profili analizzati per il fatto di essere province del Nord prima che policentriche, o meglio indipendentemente da questo fatto strutturale. In secondo luogo, sono stati scelti alcuni indicatori macroeconomici, i quali, soprattutto Pil e Pil pro capite, sono in grado di fornire una misura soltanto generale rispetto ai fenomeni più profondi ad essi sottesi, pertanto non possono testimoniare in modo indiscutibile la preferenza per l'uno o l'altro modello. In terzo luogo, la ridotta letteratura in materia presenta risultati controversi e non univoci.

La ricerca si è poi orientata alla valutazione delle componenti territoriali e alla considerazione degli effetti di più ampio respiro della crisi, nel tentativo di scorgere possibili prospettive di sviluppo che abbiano caratteri di solidità ed equilibrio. Per fare questo, si sono utilizzati ancora i dati raccolti ed elaborati in modo autonomo, ma si è anche fatto ricorso a studi empirici appartenenti alla letteratura. Questi, sebbene eterogenei e riferibili a periodi o metodologie di varia natura, risultano utili per tratteggiare le traiettorie di crescita territoriale, sia provinciale che regionale che per macro aree geografiche.

Un primo riferimento è orientato alla suddivisione per cluster territoriali operata dal CENSIS (2007). L'istituto individua cinque categorie. Le province della «densità affluente» del Centro-Nord con le grandi aree metropolitane e un significativo grado di sviluppo. Le province della «solidità industriale» caratterizzate dalla presenza di distretti industriali riconosciuti. Le province dell'«Italia mediana» con una buona vivacità produttiva. Le province del Mezzogiorno «in transizione», con uno sviluppo lento, ma con le grandi aree urbane del Sud. Infine, le province a «rarefazione soggettuale e dipendenza», le più arretrate del Paese sotto i profili economici, sociali, demografici e infrastrutturali.

La considerevole eterogeneità che connota il panorama italiano implica anche una diversa capacità di risposta a shock negativi. La crisi del 2008 ha colpito soprattutto con particolare forza alcuni settori, tra cui il commercio estero, il settore immobiliare, quello finanziario e quello delle attività manifatturiere. Questo ultimo settore risulta importante per via della specializzazione storica del sistema produttivo italiano, dal momento che i distretti industriali al centro di questo sistema possiedono una vocazione fortemente territoriale e inglobano le peculiarità delle diverse anime

spaziali del Paese. Ciò è di interesse poiché appare evidente la maggiore incidenza percentuale sul totale delle attività economiche del manifatturiero specialmente al Centro-Nord, quindi nelle aree che, comunque, hanno reagito meglio alla crisi, seppure in una forbice di differenze e distinguo. Peraltro, il sistema distrettuale si è dovuto scontrare con una congiuntura trasformativa di forza prorompente derivante dalla trasformazione tecnologica e di mercato globale, già in essere dagli anni '90. Ancor di più, un fattore competitivo sorge con le aree metropolitane, le quali hanno un grande forza attrattiva nei confronti del capitale umano qualificato e sono le protagoniste della traslazione verso un'economia dei servizi. Ciò ha un effetto diretto anche sulla produttività (Accetturo et al., 2013).

Rispetto al tema sociale, si può notare un evidente e diffuso aumento della quota di disoccupati, ma, anche qui, con grandi differenze spaziali. Sono le province del Sud, con Calabria e Sicilia in testa a soffrire di un aggravamento della loro condizione, con incrementi percentuali cumulati anche a due cifre nel periodo 2007-2017. Il tema della disoccupazione si lega strettamente a quello del capitale territoriale, nella sua componente sociale. Il capitale umano è associato in modo consistente ad una migliore capacità di resistenza agli shock economici. I flussi di migrazione interna premiano a larga maggioranza le aree del Centro-Nord Italia, verso regioni come Emilia-Romagna, Toscana e Veneto e puniscono Sud e Isole. Questa fuoriuscita di individui dai territori di appartenenze è ancora più grave quando coinvolge coloro che hanno un medio o alto livello di scolarizzazione. Questo fenomeno ha preso quota dagli anni '90 e si è affermato attorno a percentuali a due cifre dagli anni Duemila.

La declinazione concreta della nozione della resilienza fa emergere ancora una volta una performance superiore delle aree policentriche, in virtù di una simile contrazione del Pil, ma una superiore ripresa successiva, a tassi doppi rispetto alle province monocentriche. Nel conseguimento di un buon grado di resilienza economica regionale risulta particolarmente importante la capacità di auto-trasformazione di un sistema economico-locale, con la spinta a proporre nuove soluzioni per innovare e rigenerarsi. Di pari passo con la resilienza agisce la vulnerabilità, la quale si sostanzia nella maggiore esposizione al rischio. I territori più vulnerabili si dimostrano essere quelli remoti e a prevalenza urbana, in quanto, la fragilità produttiva per i primi e l'esposizione al mercato estero per i secondi sono i fattori di principale rischio. Sul tema della vulnerabilità ritorna la debolezza dei territori ad alta specializzazione, manifatturiera e delle costruzioni in questo caso, rispetto alla crisi del 2008. A dispetto di ciò, le province ad alta vulnerabilità si collocano tutte al Sud Italia e nelle Isole.

La configurazione territoriale prefigura l'esistenza di marcate disparità che si possono trasformare in vere e proprie diseguaglianze. La diseguaglianza di tipo spaziale è tradizionalmente intesa con la dicotomia centro-periferia, la quale non si riferisce soltanto all'area urbana che possiede queste due dimensioni per antonomasia, ma si declina anche rispetto ai territori circostanti e di intere regioni geografiche. Il rapporto tra crisi e disparità territoriali si dispiega in senso favorevole verso le aree che, essendo periferiche, hanno un livello di sviluppo inferiore. Infatti, è riconosciuta la tendenza incrementale delle disuguaglianze spaziali nei momenti di espansione economica, quindi di ciclo positivo della crescita, viceversa si restringono nei periodi di crisi. Le regioni più sviluppate sono in grado di sfruttare le opportunità presenti nei periodi di espansione, ma scontano una considerevole vulnerabilità dinanzi agli shock per il fatto che, almeno nell'immediato, hanno una maggiore esposizione a fronte della contrazione del mercato nella domanda e nell'offerta di beni e servizi.

In base ai dati raccolti sul Pil provinciale, emergono condizioni di predominio delle aree urbane rispetto al contributo che forniscono al Pil della Regione di appartenenza. Non solo, ma applicando il policentrismo alla misura regionale, appare evidente che le Regioni che possono contare su più centri produttivi generano un maggiore Prodotto interno. Il contrario avviene per le regioni dominate da un singolo attore. In questo secondo caso, la disparità territoriale si acuisce con l'aumento del saldo che differenzia le aree guida del territorio rispetto a quelle più arretrate.

Mentre le disparità intra-provinciali sono più complesse da intercettare e si sostanziano in una connotazione gerarchica del rapporto tra singola area urbana e territorio circostante, quando la prima è largamente più robusta rispetto al secondo. Infatti, un interessante riferimento può essere fatto alla quantificazione della massima densità abitativa di un centro urbano, quale indicatore in grado di prevedere una forte crescita economica.

Operando una breve raccolta di alcuni "campioni" regionali è stato possibile osservare le diversità nel comportamento economico di singole province appartenenti alla stessa regione. In particolare, si è focalizzato lo sguardo verso regioni con una discreta eterogeneità interna rispetto all'appartenenza alle categorie estese OCSE, in modo da abbracciare il numero più ampio possibile di aree urbane, intermedie e rurali, operando un confronto trasversale.

Le conseguenze di più ampio respiro di tale profondo momento di crisi si sono riflesse anche nei sistemi politico-istituzionali. In Italia, la crisi ha indotto una frenata delle pulsioni regionaliste e federaliste, con una prevalenza dell'accentramento dei poteri soprattutto nelle fasi più difficili della recessione. Il ritorno in auge del centralismo si collega alla necessità di intervento rapido e certo, nonché alle stesse politiche di austerità messe in atto dai *policy-maker* nazionali ed europei. Questo fenomeno non è indiscutibile e, anzi, risorgono ciclicamente nuove forze orientate alla maggiore

autonomia regionale o locale. Ciò non solo ha effetto sul processo riformatore in atto nel Paese, ma anche rispetto alle politiche di redistribuzione delle risorse pubbliche sul territorio, come nel caso dei residui fiscali. Questi svolgono un doppio ruolo, redistributivo e di condivisione del rischio (*risk-sharing*). Sono essenziali rispetto alla frattura Nord-Sud, in quanto permettono di sostenere le aree più deboli del Paese, ma si è visto che non abbiano svolto il ruolo compito nel momento in cui ce ne sarebbe stata maggiore necessità, ossia con la crisi del 2008.

Infine, vengono presentate due riflessioni prospettiche sulle possibilità di traslazione concreta degli spunti positivi emersi lungo la trattazione.

Una interessante opportunità è offerta dalle *second-tier cities*, le quali hanno varie accezioni a seconda del punto di vista e della scala di analisi che si adotta. In generale, possono essere considerate città di secondo rango rispetto a quelle dotate di maggiori poteri, le capitali, oppure quelle più forti dal punto di vista dimensionale, economico o produttivo.

La prospettiva per le città secondarie si rivelano nei più ampi margini di crescita che esse possiedono e nell'offerta di un'alternativa al sovra-investimento nelle città primarie. Queste, infatti, conoscono rendimenti marginali a U rovesciata a causa dei fenomeni di congestione ed esternalità negative dati dall'eccesso di agglomerazione. Le *second-tier* possono offrire uno sbocco all'allocatione delle risorse, sia offrendo un premio maggiore sia garantendo una distribuzione più equa sul territorio di capitale sociale, finanziario, tecnologico e infrastrutturale.

Sebbene il panorama urbano italiano (ed europeo) si distingue per la presenza di città di dimensione ridotta, il principio di concentrazione delle risorse è pervasivo e prevalente. Anche per la limitata capacità di governance delle classi dirigenti locali. È proprio su questo aspetto si può costruire uno sviluppo orientato alle città intermedie. Non a caso esse possono costituirsi come i nodi di un'architettura policentrica, la quale non può prescindere da centri urbani dinamici e votati al progresso, ma non deve scardinare anche i sistemi ancora eccessivamente gerarchici e monocentrici.

La nozione di policentrismo resta comunque una questione aperta per via della multiformità della sua accezione. Infatti, esso può venire applicato a varie dimensioni. In primo luogo, a livello nazionale, con i centri urbani che sono i nodi del reticolo, per cui l'attributo policentrico si può valutare secondo tre parametri fondativi: taglia, localizzazione e connettività. Poi si trova quella urbana, ad esempio, esprime l'esistenza di più centri di influenza all'interno delle stesse mura metropolitane. In questo senso, si parla di uno spazio fatto di integrazione economica che si auto-organizza, di mercati del lavoro che si sovrappongono e di flussi di relazioni che si intrecciano. In una posizione intermedia tra la dimensione nazionale e quella urbana, si trovano le aree territoriali genericamente intese come

regioni. In questo caso, il più vicino a quello utilizzato nel presente elaborato, il policentrismo si esprime nella presenza di più centri di valore all'interno di un'area geografica sub nazionale, in modo da poterne cogliere relazioni e rapporti di forza rilevanti, demografici e funzionali.

Una condizione di incertezza rispetto al modello policentrico sono i parametri di misurazione che possono essere utilizzati. Tra i principali si ricordano: la grandezza spaziale dell'area, la lontananza tra i centri urbani, la loro numerosità, la distribuzione della popolazione residente, la densità di popolazione residente, la quantità e qualità di servizi, il grado di disparità nell'accesso alle infrastrutture di collegamento.

La riflessione sul policentrismo può scontrarsi anche con l'approccio di policy fondato sui luoghi (*place-based*), il quale rigetta, per sua stessa natura, la standardizzazione in favore della peculiarità. Ciò non significa una riduzione di opportunità per il concetto policentrico, poiché resta in linea di galleggiamento tra una notazione normativa e una descrittiva. O meglio, è essenzialmente un approccio positivo, come si è visto nel modo in cui è stato utilizzato, ma è in potenza una forte indicazione per realizzare delle configurazioni spaziali attente ai luoghi, più equilibrate nella distribuzione delle risorse e resilienti rispetto agli shock negativi.

La riflessione sul policentrismo deve sforzarsi di tenere uniti fattori molto eterogenei e, talvolta, addirittura incoerenti tra loro. Eterogenei perché riguardano campi di analisi non sempre coincidenti, dal momento che si pone sotto inchiesta la dimensione geografico-spaziale, con la distribuzione dei centri abitati, quella demografica, con la popolazione e i suoi movimenti, quella economica, in vista di una migliore performance verso la crescita, e quella che può essere qualificata come *risk-management*, per la necessità di provvedere agli eventi avversi.