

Volume 10 - Numero 3 - Maggio 2020

Covid-19 e territorio: un'analisi a scala provinciale <i>di Dario Musolino e Paolo Rizzi</i>	88 - 98
La pandemia della mobilità <i>di Paolo Beria</i>	99 - 103
Co.Co.Co: Continuare il Coworking con Covid-19? <i>di Chiara Tagliaro e Gianandrea Ciaramella</i>	104 - 109
Quali politiche per le economie rurali nell'era post Covid-19? <i>di Davide Piacentino, Carmen Pirrone e Salvatore Tosi</i>	110 - 113
Una stima della perdita di valore aggiunto provinciale dovuta al Covid-19: un'analisi spazio-temporale <i>di Barbara Martini</i>	114 - 118
Nuova imprenditorialità mancata e perdita di occupazione: prime valutazioni sugli effetti della pandemia sul sistema produttivo italiano <i>di Marco Pini e Alessandro Rinaldi</i>	119 - 127
Dall'emergenza alla ricostruzione dei territori fragili <i>di Luca Domenella, Paolo Galuzzi, Giovanni Marinelli e Piergiorgio Vitillo</i>	128 - 136
Gli orti urbani a Milano: situazione attuale e prospettive di sviluppo <i>di Valentina Cattivelli</i>	137 - 142
Aree interne e "piccole scuole": ripensare la didattica e adottare la giusta policy <i>di Karina Iuvinale</i>	143 - 147
Città Metropolitane tra pianificazione strategica e governo del territorio: una lettura comparativa all'interno di un laboratorio didattico <i>di Rosa Anna La Rocca</i>	148 - 154
Sviluppo locale nelle aree interne. Programmazione Territoriale e settore turistico in Sardegna <i>di Stefano Renoldi</i>	155 - 159

Redazione

Chiara Agnoletti, IRPET

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Simonetta Armondi, Politecnico di Milano

Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi

Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza

Francesca Rota, CNR Torino

Carlo Tesauro, CNR Ancona

Comitato Scientifico

Giovanni Barbieri, ISTAT

Raffaele Brancati, Centro studi MET

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

Luigi Cannari, Banca d'Italia

Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata

Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza

Fiorenzo Ferlaino, IRES Piemonte

Laura Fregolent, Università di Venezia Iuav

Luigi Fusco Girard, Università di Napoli Federico II

Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria

Fabio Mazzola, Università degli Studi di Palermo

Riccardo Padovani, SVIMEZ

Guido Pellegrini, Università di Roma La Sapienza

Andres Rodriguez Pose, The London School of Economics

Lanfranco Senn, Università Bocconi

Agata Spaziante, Politecnico di Torino

André Torre, INRA, Paris

La rivista è destinata ad accogliere i contributi di chi intenda partecipare allo sviluppo e alla diffusione delle scienze regionali, promuovere il dibattito su temi attuali e rilevanti, formulare e discutere strategie e azioni di policy regionale. La rivista, giornale on-line dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), ha un taglio divulgativo, con articoli relativamente brevi e agevolmente comprensibili. È prevista (ed incoraggiata) la possibilità di commentare gli articoli. La rivista è aperta a contributi di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti tra loro, purchè ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN: 2239-3110 EyesReg (Milano)

Covid-19 e territorio: un'analisi a scala provinciale

di

Dario Musolino, Università Bocconi e Università della Valle d'Aosta

Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza

Perché Codogno? Perché Cremona, Piacenza e Bergamo? Perché l'epidemia Covid-19 si è diffusa soprattutto nelle regioni del Nord del paese e soprattutto in Lombardia?

Sono queste alcune delle domande chiave che in questo periodo drammatico si pone la comunità scientifica, e l'opinione pubblica italiana. Si tratta evidentemente di domande la cui risposta richiede analisi complesse, approfondite, multidisciplinari, sulle possibili origini dell'epidemia Covid-19 in Italia, del paziente 0 e dei percorsi del contagio.

In questo lavoro¹, non abbiamo la pretesa di rispondere a queste domande, ovvero non intendiamo investigare la causalità rispetto alla diffusione del Covid-19. Né vogliamo esaminare la gestione della crisi sanitaria da parte degli enti di governo ai vari livelli territoriali. Conduciamo invece alcune analisi con l'obiettivo di osservare l'esistenza di associazioni statistiche significative, a scala provinciale, tra diffusione del virus e variabili territoriali. In particolare, concentriamo l'attenzione su un set di fattori socio-economici, demografici e ambientali, ritenuti rilevanti.

Tra le analisi territoriali sulla diffusione del Covid-19 effettuate negli ultimi mesi in Italia, prevalgono studi sui possibili effetti economici e sociali dell'epidemia (Cersosimo e Viesti 2020; Martini 2020), sulla misurazione più realistica dei casi positivi e dei morti (Bucci 2020; Istat 2020; Marino e Musolino 2020), o sulle conseguenze delle politiche sanitarie e di contenimento (Pisano et.al. 2020; Celata 2020). Talora vengono anche evocati fattori territoriali socio-economici e ambientali quali la densità demografica, l'agglomerazione produttiva, l'inquinamento atmosferico (Setti et.al.2020; Gorla 2020). Si ipotizza infatti che questi fattori di contesto possano agevolare la diffusione del virus; in alcuni casi, perché facilitano le interazioni umane, internamente ed esternamente all'area considerata, creando condizioni più favorevoli al contagio; in altri casi perché vettori di trasporto del virus o fattori che incidono su gravità e prognosi dei quadri sintomatologici e patologici associati all'infezione, come nel caso del particolato atmosferico PM10 o PM2,5 (Conticini et.al. 2020; Wu et.al. 2020).

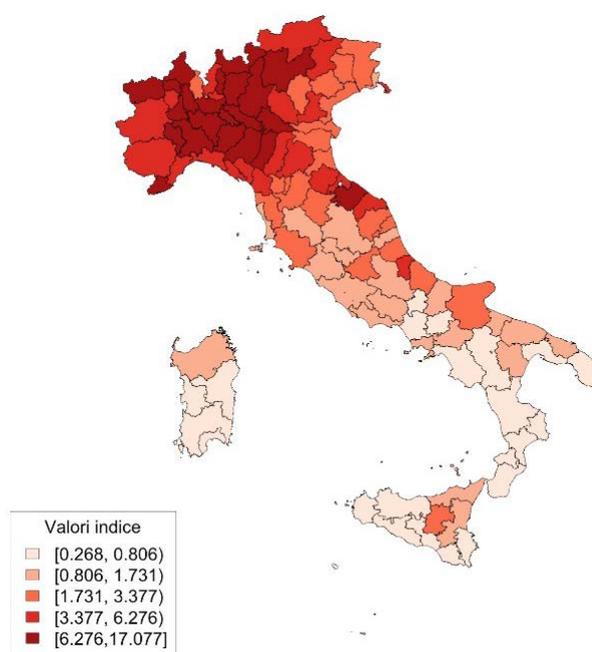
Nel lavoro che segue proponiamo un'analisi a livello provinciale (NUTS3), costruendo dapprima la mappa della diffusione dell'epidemia in termini di incidenza relativa dei contagiati e dei decessi (rispettivamente con dati Protezione civile e Istat); e in seconda battuta, analizzando le associazioni statistiche con le variabili territoriali di contesto individuate.

¹ Si ringraziano Francesca Rota, Carlo Tesauro e Chiara Agnoletti, per i preziosi suggerimenti.

(i) La mappa dell'epidemia in Italia

Le statistiche provinciali rivelano una diffusione dell'epidemia da Covid-19 molto disomogenea sul territorio italiano, sia in termini di incidenza relativa (Fig.1) che di mortalità (Fig.2). Ad aree con elevati indici sia di contagi che di decessi, localizzate in particolare in alcune regioni del Nord, fanno riscontro aree a bassissima diffusione, localizzate in particolare nel Sud e nelle Isole. Appare evidente un pattern dicotomico, che vede diverse province della regione Padana particolarmente colpite dal fenomeno, mentre, allontanandosi da questo core, si osservano valori sempre più contenuti degli indicatori di diffusione del contagio e di mortalità.

Figura1: Le province italiane per intensità di diffusione del Covid-19 (numero casi di contagio da Covid-19 per 1000 abitanti al 5 maggio 2020)



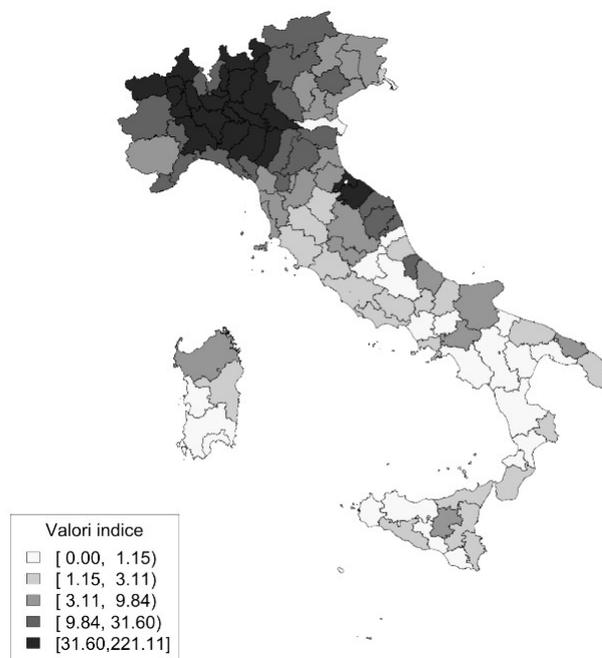
Fonte: ns. elaborazioni da <https://github.com/pcm-dpc/COVID-19/tree/master/dati-province>

Considerando i valori assoluti dei casi di contagio (Tab.1), le città più rilevanti del Nord come Milano e Torino risultano in testa alla classifica, ma in termini di incidenza relativa di casi di contagio per 1000 abitanti (al 31 marzo e al 5 maggio 2020)² tra le aree più gravemente colpite emergono le province lombarde di Cremona, Lodi, Brescia, Bergamo, alcune province emiliane (Piacenza e Reggio Emilia) insieme a province di altre regioni, in aree più esterne al primo core, come Aosta, Imperia, Pesaro e Trento. Anche le due rilevazioni al 31 marzo e al 5 maggio non evidenziano particolare

² L'utilizzo del dato sui contagi al 31 marzo deriva da ragioni di confrontabilità con i dati sui decessi, che l'Istat ha reso disponibili solo a quella data a scala provinciale; al contrario il dato al 5 maggio rappresenta il numero di contagi cumulati provinciali più completo per le analisi svolte in questo articolo.

modificazioni di questa mappa dei contagi. In Italia si passa dai 17 casi positivi ogni 1000 abitanti di Cremona e dai 15 di Piacenza alle province di Ragusa e Sud Sardegna sotto 0,3 per 1000 abitanti al 5 maggio.

Figura2: Le province italiane per tasso di mortalità del Covid-19 (numero decessi da Covid-19 per 100 mila abitanti al 31 marzo 2020)



Fonte: Istat, ns. elaborazioni

La Tab.2 evidenzia invece le aree più colpite in termini di mortalità, considerando sia il tasso di mortalità da Covid-19 in rapporto alla popolazione (per 100 mila abitanti), sia l'incidenza della mortalità da Covid-19 sulla mortalità totale, sia la letalità del Covid-19 (in rapporto ai casi di contagio).

Con riguardo al primo indicatore, le gerarchie non cambiano sensibilmente rispetto a quanto osservato nella tabella 1: le province lombarde più colpite dall'infezione sono anche tra le prime in termini di mortalità, anche se in questo caso sono Lodi e Bergamo ad avere il primato, seguite da Piacenza, Cremona e Brescia. Molto più alte nella classifica in fatto di mortalità risultano Parma e Lecco, mentre non compare più tra le prime 20 la provincia di Trento. A livello provinciale, la correlazione tra intensità del contagio e mortalità risulta molto alta (coefficiente di Pearson pari a 0,94), confermando la validità dei dati sull'intensità dei positivi, nonostante i dubbi emersi sulla sua misurazione per le possibili differenze territoriali nell'erogazione di test tramite tampone. Anche se la stima dello stesso dato relativo ai morti da Covid-19 è oggetto di cautela, per il noto fenomeno dei decessi "non spiegati" (Rettore 2020; Bucci 2000), certamente l'indicatore rappresenta un dato oggettivo indiscutibile sugli effetti nefasti dell'epidemia, al massimo da considerare sottodimensionato. I decessi ogni 100 mila abitanti passano dai 221 di Lodi e 210 di Bergamo, a valori minimi e inferiori a 0,5 per le

province di Catanzaro, Matera, Cosenza, L'Aquila, Palermo, Trapani, Cagliari, Ascoli Piceno. Come a dire che il virus ha colpito in misura assolutamente differenziata nel territorio nazionale, sia nella diffusione che nei tassi di mortalità (decessi ogni 100 mila abitanti) e di letalità (decessi su contagi).

Tabella1: Le prime 20 province italiane per diffusione dell'epidemia e per intensità sulla popolazione

Casi Covid-19 per 1.000 ab fino al 31 marzo		Casi Covid-19 fino al 5 maggio		Casi Covid-19 per 1.000 ab fino al 5 maggio	
Cremona	10,78	Milano	20.398	Cremona	17,08
Lodi	9,19	Torino	14.018	Piacenza	14,93
Piacenza	9,18	Brescia	13.168	Lodi	13,53
Bergamo	7,9	Bergamo	11.550	Brescia	10,4
Brescia	6,61	Cremona	6.130	Bergamo	10,36
Aosta	5	Roma	5.005	Aosta	9,1
Pesaro	4,64	Genova	4.923	Reggio Emilia	9
Lecco	4,36	Monza-Brianza	4.881	Alessandria	8,56
Reggio Emilia	4,34	Verona	4.831	Pavia	8,34
Parma	4,28	Reggio Emilia	4.788	Trento	7,87
Rimini	4,15	Bologna	4.619	Mantova	7,8
Mantova	4,09	Pavia	4.551	Asti	7,59
Pavia	3,91	Piacenza	4.286	Pesaro	7,21
Trento	3,23	Trento	4.261	Parma	7,15
Modena	3,15	Padova	3.876	Lecco	7,03
Alessandria	3,13	Modena	3.758	Sondrio	6,75
Massa	2,88	Alessandria	3.606	Verbania	6,74
Monza	2,82	Como	3.364	Vercelli	6,72
Biella	2,79	Firenze	3.242	Novara	6,49
Vercelli	2,77	Parma	3.230	Imperia	6,43

Fonte: nostre elaborazioni da <https://github.com/pcm-dpc/COVID-19/tree/master/dati-province>

Considerando il peso dei decessi da Covid-19 sul totale dei decessi nel periodo 20 febbraio-31 marzo, le differenze appaiono ancora notevoli: da valori vicini al 50% per Lodi, Piacenza, Bergamo allo 0,5% circa dei casi di Cagliari, Cosenza, Matera, Rovigo, Vibo Valentia, Oristano, L'Aquila, Palermo, Trapani e Ascoli Piceno. Inoltre, il tasso di letalità (decessi su positivi) evidenzia un risultato in parte diverso, con la presenza di tutte le province liguri tra le prime venti del paese. Si passa da valori superiori al 20% per le province di Bergamo, Imperia, Savona, Parma, Lodi, Pavia, Piacenza, La Spezia a valori inferiori all'1% nei casi di Matera, Cagliari, L'Aquila, Rieti, Trieste, Ascoli Piceno.

(ii) Le variabili territoriali

Nelle analisi sullo sviluppo dei territori vengono usualmente utilizzate variabili di contesto che cercano di evidenziare i fattori di competitività e attrattività dei sistemi locali (indici di produzione e produttività, grado di internazionalizzazione e apertura, livelli di infrastrutturazione e innovazione), ovvero gli elementi che esprimono la

capacità di resilienza territoriale (qualità del capitale umano, capitale sociale, politiche di sviluppo proattive).

Tabella2: Le prime 20 province italiane per tassi di mortalità e letalità da Covid-19

Decessi Covid-19 per 100mila abitanti al 31 marzo *		Decessi Covid-19 su decessi totali al 31 marzo		Decessi Covid-19 su casi Covid-19 totali al 31 marzo	
Lodi	221,11	Lodi	48	Bergamo	26,65
Bergamo	210,48	Piacenza	46	Imperia	26,07
Piacenza	199,2	Bergamo	38	Savona	24,9
Cremona	191,39	Brescia	35	Parma	24,21
Brescia	124,33	Cremona	34	Lodi	24,05
Parma	103,62	Trieste	33	Pavia	24,05
Pavia	93,98	Pavia	32	Piacenza	21,71
Mantova	76,89	Mantova	31	La Spezia	20,16
Lecco	70,54	Aosta	30	Brescia	18,81
Aosta	55,7	Parma	30	Mantova	18,78
Alessandria	52,7	Lecco	27	Sondrio	18,51
Sondrio	48,04	Milano	24	Genova	17,81
Milano	44,89	Monza	24	Cremona	17,76
Pesaro	43,75	Reggio Emilia	24	Alessandria	16,86
Biella	42,14	Rimini	23	Milano	16,37
Reggio Emilia	42,11	Sondrio	23	Lecco	16,19
Monza	41,08	Alessandria	19	Como	15,8
Rimini	39,53	Trento	18	Biella	15,1
Verbania	34,73	Verbania	18	Novara	14,68
Novara	31,71	Modena	18	Monza	14,58

* nostre elaborazioni sui decessi Covid-19 dal 20 febbraio al 31 marzo. Fonte: Istat

Sulla base della letteratura e delle statistiche disponibili a scala provinciale (Musolino e Mariotti, 2019), per descrivere le caratteristiche strutturali dei territori e la loro associazione con i tassi di diffusione del virus, abbiamo selezionato e individuato un set di variabili rilevanti, di natura socio-economica, demografica e ambientale. Va sottolineato che tutte le variabili territoriali considerate sono riferite a periodi precedenti l'epidemia, in generale medie di valori 2015-2018 per i dati di fonte Istat, e valori 2014-2018 per le variabili ambientali (e in alcuni casi anche di periodi precedenti, come per i dati sul pendolarismo del Censimento 2011).

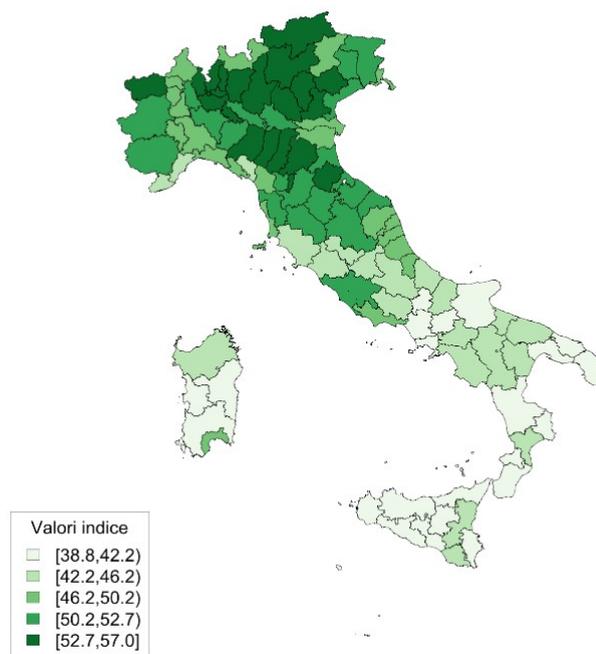
Tra le *variabili socio-economiche* sono state individuate sette variabili, che catturano quattro fenomeni rilevanti da cui può originare una propensione al rischio territoriale rispetto all'epidemia Covid-19: l'integrazione/apertura verso l'esterno, la mobilità pendolare interna ed esterna, l'agglomerazione produttiva, lo sviluppo economico e occupazionale. Assumiamo implicitamente che quanto più un'area è caratterizzata da

questi fattori, tanto più in essa ci possano essere le condizioni e le occasioni per interazioni interpersonali e quindi per trasmettere il virus.

Il grado di integrazione e apertura verso l'esterno è misurato con due variabili: l'indice di accessibilità trasportistica, ovvero la capacità di un'area geografica di essere accessibile/raggiungibile da altre aree geografiche grazie a infrastrutture e servizi di trasporto, come definita e utilizzata dalla Commissione Europea (indicatore di accessibilità globale potenziale multimodale); l'indice di internazionalizzazione commerciale, dato dalla somma dei valori di export e import sul Pil totale provinciale.

Il fenomeno della mobilità pendolare è misurato dalla terza variabile, che corrisponde alla quota di residenti che si spostano per lavoro o per studio, internamente o esternamente alla provincia. La cartografia che segue (Fig.3) tematizza questa variabile: appare evidente un pattern spaziale non molto dissimile da quelli osservati nelle figure di cui sopra. Sempre sul tema della mobilità, si è utilizzato l'indice di attrazione, una quarta variabile che si concentra invece solo sui flussi pendolari in entrata in una provincia in rapporto ai residenti, ovvero sulla mobilità pendolare in ingresso.

Figura 3: Le province italiane per tasso di pendolarismo



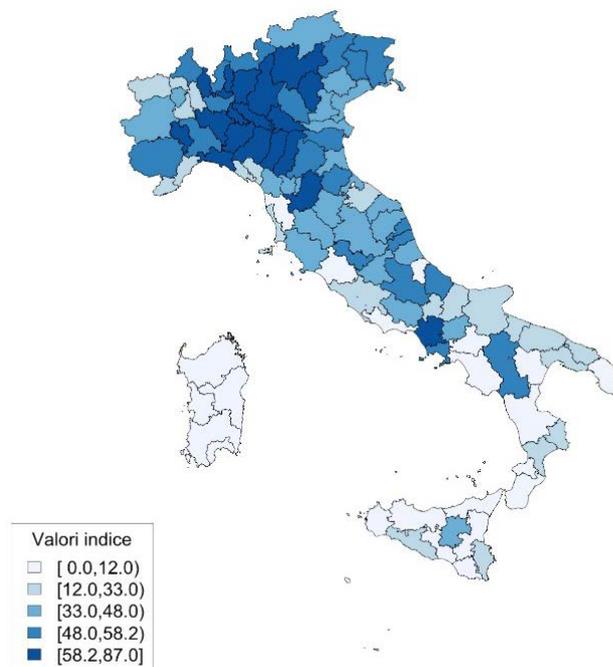
L'indicatore specifico scelto come quinta variabile di natura socio-economica, per misurare l'agglomerazione produttiva, è il numero di imprese in rapporto alla popolazione, che rappresenta la densità imprenditoriale e produttiva, e evidenzia storicamente forti differenziazioni nel territorio italiano (le province dove sono localizzati i distretti industriali, per esempio, sono tipicamente aree ad alta densità imprenditoriale e produttiva). Infine il reddito pro-capite e il tasso di occupazione sono il sesto e settimo indicatore di natura socio-economica, e definiscono nel primo caso il

dinamismo produttivo e la vivacità economica di una provincia; nel secondo caso il livello di partecipazione lavorativa e produttiva della popolazione.

Le *variabili di natura demografica* prese in esame misurano invece tre fenomeni, in teoria rilevanti nel caso dell'epidemia Covid-19: l'agglomerazione / addensamento di popolazione, la presenza di popolazione anziana, e la mortalità complessiva. Gli indicatori nello specifico individuati sono i seguenti: densità demografica, tasso di dipendenza anziani (numero di residenti di 65 anni e più sui residenti in età da 15 a 64 anni), e tasso di mortalità.

Le *variabili di natura ambientale*, infine, fanno invece riferimento all'inquinamento atmosferico, quale elemento di vulnerabilità considerato rilevante nelle nuove misure della sostenibilità territoriale (Graziano e Rizzi 2016; Rizzi et.al. 2018) e fattore che si ritiene possa influire sulla diffusione dell'epidemia (Conticini et.al. 2020, SNPA 2020³, Setti et.al. 2020). A tal proposito sono stati considerati i seguenti indicatori di fonte Istat e Ecosistema urbano: PM10 (numero di superamenti del valore limite giornaliero previsto); NO2 ($\mu\text{g}/\text{mc}$) e ozono (numero medio di superamenti del valore obiettivo pari a 120). La cartografia sottostante (Fig.4) mappa quest'ultimo indicatore e consegna apparentemente un pattern geografico in linea con quelli visti in precedenza.

Figura 4: Le province italiane per sforamenti nei livelli di ozono



Analizzando le correlazioni bivariate (Tab.3), tutte le associazioni ipotizzate sono confermate, ad eccezione delle variabili demografiche, per le quali non si evidenziano

³ L'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) con il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) hanno avviato uno studio epidemiologico a livello nazionale per valutare se e in che misura i livelli di inquinamento atmosferico siano associati agli effetti sanitari dell'epidemia.

legami significativi tra diffusione del virus e densità demografica o peso della popolazione anziana, come pronosticato da molti nei dibattiti in corso, anche se occorre ribadire il fatto che il dato è a scala provinciale, e quindi può rappresentare situazione diverse in termini di urbanizzazione sul territorio (diluendo in alcuni casi l'effetto città).

Tabella 3: Correlazioni tra i dati dell'epidemia e le variabili territoriali

		Casi Covid-19 per 1000 ab 31-mar	Casi Covid-19 per 1000 ab 05-mag	Decessi Covid-19 per 100 mila ab 31-mar
Casi Covid-19 per 1000 ab 31 marzo	Correlazione di Pearson	1	,939**	,937**
	Sign. (a due code)		0	0
Casi Covid-19 per 1000 ab 5 maggio	Correlazione di Pearson	,939**	1	,859**
	Sign. (a due code)	0		0
Decessi Covid-19 per 100 mila ab 31 marzo	Correlazione di Pearson	,937**	,859**	1
	Sign. (a due code)	0	0	
Variabili demografiche				
Densità demografica	Correlazione di Pearson	0,04	0,058	0,037
	Sign. (a due code)	0,682	0,551	0,707
Tasso di dipendenza anziani	Correlazione di Pearson	0,102	,258**	0,027
	Sign. (a due code)	0,294	0,007	0,781
Tasso di mortalità	Correlazione di Pearson	-0,005	0,141	-0,034
	Sign. (a due code)	0,962	0,148	0,729
Variabili socio-economiche				
Indice di accessibilità trasportistica	Correlazione di Pearson	,376**	,492**	,329**
	Sign. (a due code)	0	0	0,001
Indice di apertura economica	Correlazione di Pearson	,486**	,491**	,447**
	Sign. (a due code)	0	0	0
Indice di pendolarismo	Correlazione di Pearson	,587**	,629**	,444**
	Sign. (a due code)	0	0	0
Indice di attrazione	Correlazione di Pearson	,364**	,408**	,288**
	Sign. (a due code)	0	0	0,003
Indice di agglomerazione produttiva	Correlazione di Pearson	,359**	,416**	,208*
	Sign. (a due code)	0	0	0,032
Reddito procapite	Correlazione di Pearson	,538**	,642**	,405**
	Sign. (a due code)	0	0	0
Tasso di occupazione	Correlazione di Pearson	,547**	,620**	,393**
	Sign. (a due code)	0	0	0
Variabili ambientali				
PM10 µg/mc	Correlazione di Pearson	,448**	,452**	,430**
	Sign. (a due code) 99 oss.	0	0	0
No2 µg/mc	Correlazione di Pearson	,266**	,343**	,240*
	Sign. (a due code) 99 oss.	0,007	0	0,016
Ozono numero superamenti	Correlazione di Pearson	,608**	,654**	,576**
	Sign. (a due code) 96 oss.	0	0	0

** La correlazione è significativa a livello 0,01 (a due code); * La correlazione è significativa a livello 0,05 (a due code). 107 osservazioni

Fonti: ns. elaborazioni su varie fonti (Allegato).

Tra le variabili socio-economiche più correlate spiccano l'indice di pendolarismo, il reddito pro-capite e il tasso di occupazione (oltre 0,6); ma anche l'accessibilità

trasportistica, l'apertura economica e l'attrazione risultano legati all'intensità di propagazione del Covid-19.

Così le variabili ambientali confermano la correlazione statisticamente significativa tra emissioni inquinanti e diffusione epidemica. Si osserva che il tasso di mortalità appare correlato in misura inferiore alle variabili territoriali rispetto all'intensità di contagio, seppure con valori sempre significativi.

(iii) Riflessioni conclusive

Le analisi svolte evidenziano come molte variabili socio-economiche e ambientali che catturano le caratteristiche chiave dei territori, quali l'apertura, la mobilità, l'accessibilità, la densità produttiva sono significativamente correlate, a scala provinciale, con la diffusione del Covid-19. Tali evidenze segnalano quindi che questi indicatori dovranno essere presi in considerazione nel momento in cui si valuteranno, più ampiamente e organicamente, in una logica multidisciplinare, le cause delle differenti intensità di diffusione nelle diverse aree geografiche italiane, i pattern spaziali del contagio e della letalità del virus.

Un tema di riflessione che a nostro avviso emerge è che questa crisi ha in parte ribaltato le tradizionali gerarchie territoriali, tra aree forti e aree deboli del paese, originate da consolidate fonti di vantaggio competitivo, che oggi si trasformano paradossalmente in fattori di rischio, in elementi di vulnerabilità, perché creano condizioni che possono favorire la diffusione e la propagazione di virus epidemici.

Territori aperti, con significative dotazioni di infrastrutture e servizi, elevata integrazione economica, consistenti addensamenti di imprese e unità produttive, in condizioni ordinarie, hanno tutti i requisiti per risultare competitivi, attrattivi e sviluppati; in questa drammatica circostanza storica, di cui non conosciamo il termine con certezza, diventano invece territori vulnerabili, a rischio. Al contrario, territori isolati, scarsamente infrastrutturati e integrati, che abbiamo sempre considerato svantaggiati, in occasione di questo nuovo evento catastrofico si mostrano meno vulnerabili. Diventa quindi interessante riflettere su come rimodulare e riconfigurare i modelli di sviluppo territoriale, secondo logiche vere di sostenibilità, al di là del fatto che questa epidemia si trasformi o meno in una condizione "permanente" di convivenza con questi nuovi rischi sistemici.

Le aree forti devono diventare capaci di conciliare i tradizionali fattori di sviluppo *hard* con i nuovi elementi di vulnerabilità e i nuovi rischi, "decongestionando" in modo sostenibile il sistema socio-economico, e avviando la transizione ecologica che l'Agenda 2030 ha proposto come sfida per il futuro del pianeta. I territori deboli, possono al contrario ripartire dalla consapevolezza di una minore vulnerabilità ad eventi di questa natura, per rilanciarsi attraverso modelli di sviluppo che esaltano la competitività sostenibile, la sicurezza e il benessere collettivo.

Le nuove possibili progettualità e opportunità in settori quali il turismo lento, le *energy community*, lo *smart working*, le cooperative di comunità, l'agricoltura dolce e la nuova residenzialità sostenibile (Eyesreg, numero speciale, 1/2020), forniscono un "assaggio" di ciò che potrebbe essere la direzione futura di sviluppo per i territori oggi reputati svantaggiati.

Riferimenti bibliografici

- Bucci E., Leuzzi L., Marinari E., Parisi G., Ricci Tersenghi F. (2020), Verso una stima di morti dirette e indirette per Covid, *scienzainrete.it*, 24 aprile 2020.
- Celata F. (2020), Come siamo arrivati fin qui: la sanità pubblica in Italia alla prova del coronavirus, *EyesReg*, 10, 2, 44-51.
- Cersosimo D., Viesti G. (2020), L'impatto economico territoriale del Covid-19 e i possibili interventi con le politiche di coesione, *economiaepolitica*, 2 aprile 2020.
- Conticini E., Frediani B., Caro D. (2020), Can atmospheric pollution be considered a co-factor in extremely high level of SARS-CoV-2 lethality in Northern Italy?, *Environment Pollution*, 261, 114465.
- Gorla S. (2020), È l'epidemia della A21: così il virus si è spostato lungo l'autostrada da Brescia a Torino, *www.fanpage.it*, 27 aprile 2020.
- Graziano P., Rizzi P. (2016), Vulnerability and Resilience in the Local Systems: the case of Italian Provinces, *Science of the Total Environment*, Vol. 553, 211-222.
- Istat(2020), Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente - primo semestre 2020, https://www.istat.it/it/files//2020/05/Rapporto_Istat_ISS.pdf, 4 maggio 2020.
- Marino D., Musolino D. (2020), Differenze regionali nella mortalità ufficiale e nascosta da Covid-19: il caso Lombardia nel contesto nazionale e internazionale, *economiaepolitica*, 12, 19.
- Martini B. (2020), Una stima della perdita di valore aggiunto provinciale dovuta al Covid-19: una analisi spazio-temporale, *Eyesreg*, 10, 3, xx-xx.
- Musolino D, Mariotti I. (2019), Mental maps of entrepreneurs and location factors. An empirical investigation on Italy, *The Annals of Regional Science*, 1-21 maggio.
- Pisano G.P., Sadun R. and Zanini M. (2020), Lessons from Italy's Response to Coronavirus, *Harvard Business Review*, 27 marzo 2020.
- Pluchino A., Biondo A. E., Giuffrida N., Inturri G., Latora V., Le Moli R., Rapisarda A., Russo G., Zappala C. (2020), Novel Methodology for Epidemic Risk Assessment: the case of COVID-19 outbreak in Italy, <https://arxiv.org/abs/2004.02739>.
- Rettore E. (2020), Vittime dell'epidemia: tempi lunghi per un quadro definitivo, *lavoce.info*, 8 maggio 2020, <https://www.lavoce.info/archives/66581/vittime-dellepidemia-tempi-lunghi-per-un-quadro-definitivo/>.
- Rizzi P., Graziano P. Dallara A. (2018), A Capacity Approach to Territorial Resilience: the case of European Regions, *The Annals of Regional Science*, 60:285–328.
- Setti L. et.al. (2020), Relazione circa l'effetto dell'inquinamento da particolato atmosferico e la diffusione di virus nella popolazione, *simaonlus.it*, https://www.simaonlus.it/wpsima/wp-content/uploads/2020/03/COVID19_Position-Paper_Relazione-circa-l%E2%80%99effetto-dell%E2%80%99inquinamento-da-particolato-atmosferico-e-la-diffusione-di-virus-nella-popolazione.pdf.
- Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (2020), Qualità dell'aria e Covid-19, c'è bisogno di risposte, *www.snpambiente.it*, 7 maggio 2020.

Wu X., Nethery R., Sabath M.B., Braun D., Dominici F. (2020), Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States: A nationwide cross-sectional study, *medRxiv*, doi: <https://doi.org/10.1101/2020.04.05.20054502>.

Allegato

Variabili, indicatori e fonti

Variabile	Indicatore e unità di misura	Fonte	Anno
Casi Covid-19 al 31 marzo per abitante	Casi Covid-19 al 31 marzo su popolazione residente (per 1.000 residenti)	Protezione civile e Istat	2020
Casi Covid-19 al 5 maggio per abitante	Casi Covid-19 al 5 maggio su popolazione residente (per 1.000 residenti)	Protezione civile e Istat	2020
Decessi Covid-19 al 31 marzo per abitante	Decessi Covid-19 al 31 marzo su popolazione residente (per 100.000 residenti)	Protezione civile e Istat	2020
Decessi Covid-19 su totale casi al 31 marzo	In %	Protezione civile	2020
Indice di accessibilità trasportistica	Accessibilità globale potenziale multimodale	ESPON - Spiekermann & Wegener Urban and Regional Research	2014
Indice di apertura economica	(Esportazioni + Importazioni di prodotti manifatturieri) su PIL (in %)	ISTAT (Coeweb)	2019
Indice di pendolarismo	Residenti che si spostano per studio o lavoro su totale popolazione residente (in %)	Istat	2011
Indice di attrazione	Popolazione pendolare in entrata nella provincia in rapporto al totale dei flussi di mobilità (in %)	Istat	2015
Indice di agglomerazione produttiva	Numero imprese su popolazione residente (per 100 abitanti)	Istat	2015
Densità demografica	Popolazione residente su estensione territoriale (kmq)	Istat	Medie 2015-18
Tasso di mortalità	Decessi su Popolazione residente	Istat	Medie 2015-18
Tasso di dipendenza anziani	Residenti di 65 anni e più su residenti in età da 15 a 64 anni	Istat	Medie 2015-18
Ozono	N. superamenti limite 120 mg/mc	Ecosistema urbano	Medie 2014-18
PM10	µg/mc	Ecosistema urbano; Istat	Medie 2011-18
Nox	µg/mc	Ecosistema urbano	Medie 2014-18

La pandemia della mobilità

di

Paolo Beria, Politecnico di Milano – DASTU

“Nulla sarà più come prima”. Questa è la frase che gira dalle settimane in cui abbiamo capito che il SARS-CoV-2 resterà con noi a lungo. In questo articolo proviamo ad immaginare gli effetti della pandemia sulla mobilità, partendo dalla storia, cioè dagli effetti della SARS del 2003.

(i) Gli effetti della SARS

Le similitudini con l’epidemia della SARS, scoppiata in Asia tra il novembre 2002 e il luglio 2003, sono molte. Dal punto di vista clinico, la SARS aveva una mortalità più alta di quella attualmente stimata per il SARS-CoV-2, ma un’infettività decisamente inferiore. Alcuni autori, poco dopo quell’epidemia, la descrissero come l’anticipazione di un più grave evento globale, avvisandoci che l’esperienza della SARS sarebbe stata preziosa (Oberholtzer et al., 2004, eds).

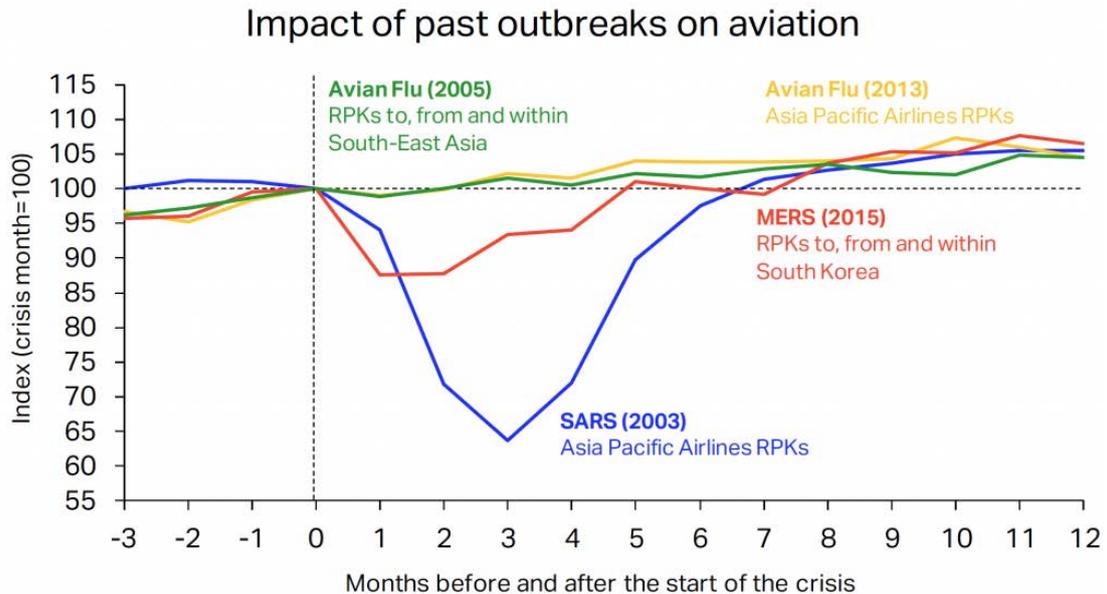
La SARS causò 774 decessi su 8096 persone contagiate, ma i suoi impatti economici e sociali furono ben più gravi del mero danno sanitario (Keogh-Brown and Smith, 2008; Beutels et al., 2009). L’aspetto interessante è che molti di questi danni non sono diretti, cioè relativi ai costi sanitari o alla perdita di produttività, ma al calo di consumi quasi globale (e certamente asiatico) che la *paura* del contagio ha generato.

In effetti, tutta la letteratura consultata relativa alla SARS concorda nel mostrare che gli impatti in Asia sono stati gravi, ma temporanei. Molti indicatori erano di fatto già tornati ai livelli precedenti già nel 2004. Limitandosi ai soli trasporti:

- Il trasporto aereo è stato colpito duramente (Figura 1), in particolare in Cina (-80%) e in Asia-Pacific (-30%). Ma 8 mesi dopo l’inizio della crisi lo shock era stato completamente riassorbito in Asia e ancor prima altrove.
- Il turismo è stato impattato fortemente a causa della paura di viaggiare, ma anche in questo caso il 2004 aveva già riassorbito tutto l’effetto o quasi (Keogh-Brown and Smith, 2008). Solo in Cina questo calo è durato più a lungo.
- Una storia simile è riscontrabile nel trasporto pubblico urbano. A Taipei, una delle città più colpite, l’utenza della metropolitana è crollata di 2/3 in circa 2 mesi, seguendo una rapida progressione correlata al numero di casi. Dalla fine del plateau, con un quasi azzeramento dei nuovi casi, è iniziata una fase di crescita più lenta che in circa 4 mesi ha riportato l’utenza esattamente allo stesso livello pre-crisi (Wang, 2014). Molto simile quanto successo a Pechino: da marzo a maggio 2003 il crollo (-60%) e da giugno a settembre la ripresa e il riassetto esattamente sui livelli iniziali (Beutels et al., 2009).
- Il trasporto ferroviario da Pechino ha subito un analogo crollo e una ripresa, ma più lenta rispetto al trasporto urbano. A luglio (ultimo dato disponibile in Beutels

et al., 2009) i passeggeri erano circa il 15% inferiori al pre-crisi. I passeggeri in autobus, invece, a luglio 2003 erano ancora di un terzo inferiori all'anno precedente, su una traiettoria di crescita assai lenta.

Figura 1: L'impatto delle precedenti crisi pandemiche nel settore aviation. Valori indice.



Fonte: IATA.

Gli impatti della SARS sono stati dunque riassorbiti, spesso completamente, in circa 4 mesi dal picco negativo, coincidente con l'inizio dell'azzeramento dei nuovi casi. Non è certo possibile trasferire questi risultati al COVID-19, sia perché l'impatto è di due o tre ordini di grandezza superiore, perché la fine dei casi avverrà in tempi molto diversi nel mondo e perché è difficile non prevedere una crisi economica che nel caso della SARS non c'è stata. Tuttavia, è chiaro come l'Asia sia stata in grado di superare la *paura* del contagio in tempi molto rapidi dalla fine del contagio stesso e che questo superamento è stato possibile anche grazie all'uso di dispositivi di protezione individuale, capaci di abbattere sensibilmente la trasmissione in ambienti chiusi come i mezzi di trasporto.

(ii) Come sarà il post-COVID19?

Cosa possiamo aspettarci dal futuro, più precisamente nel medio periodo, cioè nei primi mesi o anni dopo la fase acuta dell'epidemia? Torneremo esattamente come prima o – come molti vaticinano – nulla sarà più lo stesso? Per tentare di rispondere a questa domanda, proviamo a partire da una valutazione di quanto possono cambiare una serie di vincoli e variabili esogene.

L'uso del suolo e la capacità stradale non potranno cambiare molto, data l'inerzia di tali sistemi. Dunque, nelle aree urbane la congestione aumenterà. La spesa pubblica probabilmente crescerà, non perché vi sarà più ricchezza (anzi), ma perché aumenteremo ulteriormente il debito tentando di espandere l'economia dopo-crisi. Parte di queste

risorse verranno presumibilmente impiegate anche nel trasporto pubblico locale, per coprirne buchi e costi aumentati, ma anche per cercare di aumentarne la capacità. Capacità effettiva che, invece, calerà molto a causa della necessità (e del desiderio) di distanziamento che probabilmente ci porteremo dietro per un po'. I veicoli *dovranno* essere meno affollati e dunque complessivamente *dovranno* trasportare molta meno gente.

Tabella 1: Vincoli esogeni

	No	Poco	Molto	Moltissimo
Uso del suolo	X			
Risorse pubbliche		X (+)		
Offerta TPL		X (+)		
Capacità TPL			X (-)	
Capacità stradale	X			
Percezione insicurezza				X (+)

Fonte: elaborazione dell'autore

Tenendo a mente questi vincoli, proviamo ora ad immaginare se crescerà o diminuirà la domanda di mobilità nei diversi segmenti. Ad esempio, ci possiamo aspettare la mobilità per acquisti calerà sia per effetto della crisi economica che per la crescita dell'e-commerce, che certamente ha ricevuto una spinta formidabile durante la crisi. La mobilità per lavoro calerà, ancora una volta perché molti perderanno il posto di lavoro, ma anche perché resterà una quota di telelavoro, fino ad oggi usato molto limitatamente in Italia rispetto ad altre realtà del nord Europa. Lo smartworking e la paura, tuttavia, potrebbero far invertire la recente timida tendenza di ritorno verso le città, spopolate dagli anni '80: alcuni potrebbero decidere di spostarsi in contesti a bassa densità, muovendosi più a lungo, ma meno volte alla settimana. Il trasporto merci probabilmente calerà per la crisi economica, ma aumenterà la logistica e il trasporto di ultimo miglio legato proprio all'e-commerce.

Come potrebbe essere dunque, in futuro, il mercato dei trasporti?

- Il trasporto di lunga percorrenza uscirà male. Meno domanda business su relazioni medio-lunghe e su alta velocità (AV), o quantomeno meno crescita. Molta meno mobilità internazionale (turismo ma anche studio) per anni. Non solo la domanda crollerà, ma cresceranno i costi poiché la capacità va mantenuta simile o addirittura aumentata per garantire distanziamento. La conseguenza sarà l'insostenibilità (e dunque scomparsa) di molti servizi, innescando un circolo vizioso di ulteriore riduzione della domanda.
- Il più colpito, come sempre, sarà il trasporto aereo, più sensibile agli shock di quello terrestre. Le perdite di questi mesi saranno un macigno per molte compagnie e il ritorno a regime sarà lungo. Inoltre vedremo dispiegarsi in tutta la sua (negativa) potenza il cosiddetto "empty core problem" (Button, 2005): necessità di aumento della capacità, aumento dei costi, insostenibilità dei servizi, fallimenti e riduzione concorrenza.

- Il distanziamento sociale (in realtà “fisico”) avrà un impatto anche sul trasporto pubblico locale (TPL). Se la convivenza col SARS-CoV-2 dovesse durare a lungo, il cambiamento non sarebbe temporaneo come dopo la SARS. Ci sarebbero meno utenti, ma *molta* meno capacità. Il TPL delle città piccole perderà utenti diventerà ancora più costoso per le amministrazioni, mandando in soffitta l’idea di sistemi di trasporto di massa in città piccole. Nelle grandi aree metropolitane lo spostamento verso il modo privato non sarà sostenibile dalla rete stradale, generando un paradosso di difficile soluzione.
- I modi attivi (bici, ma anche piedi e micromobilità, come i monopattini) potrebbero guadagnare spazio, accogliendo parte della domanda TPL non più soddisfatta per i nuovi vincoli di capacità. Ma non saranno risolutivi per evidenti motivi.
- Sul fronte merci, la crisi ci ha mostrato quanto siamo dipendenti da catene logistiche lunghissime e fragili. In risposta a ciò, la dimensione di produzione “locale” potrebbe rafforzarsi nei primi tempi del dopo-crisi. Potrebbe essere una buona notizia per l’ambiente e la resilienza, ma non dobbiamo dimenticare che costerà tutto di più, mandando ancora più in sofferenza i cittadini più poveri. Nello stesso tempo, tuttavia, è innegabile che il grande vincitore sarà Amazon, che ci ha portato a casa quello che non potevamo più comprare in negozio. E il modello Amazon è l’esatto opposto delle filiere locali. I due sistemi potrebbero però convivere, per prodotti diversi: beni primari locali, online per tutto il resto. Quindi più furgoni e meno auto.

(iii) Che fare?

L’unica strada è cercare di minimizzare gli aspetti negativi e tenere quelli (pochi) positivi.

Quello della capacità dei sistemi di trasporto (sia stradale che pubblico) sarà il problema principale. È probabile che il calo della domanda sarà inferiore al calo della capacità. Dunque sarà prioritario fare sì che quest’ultimo sia il più possibile ridotto, dato che è irrealistico pensare di costruire nuove infrastrutture in un contesto di minore domanda e di mancanza di risorse pubbliche. La soluzione principe, probabilmente, è la più banale di tutte: i dispositivi di protezione individuale. Una mascherina ffp3 (oggi introvabile) garantisce 8h di protezione e potrebbe costare – a regime – qualche euro. Usata sistematicamente ci permetterebbe di non smettere di andare in treno e in metropolitana. Paradossalmente, costerebbe meno alle aziende di trasporto regalarla ai propri utenti invece di aumentare l’offerta o ridurre i posti.

Altra azione importante dovrebbe essere quella di sostenere il transitorio delle aziende di trasporto superstiti con un occhio alla pluralità. Sono certo che, invece, prevarrà la logica del “campione nazionale” (Trenitalia, Alitalia, Trenord) a discapito dei pochi, ma fondamentali competitor. Se così sarà, prepariamoci ad un rapido ritorno agli anni ’80 in termini di tariffe e qualità.

Tra gli aspetti almeno in parte positivi, sarà importante conservare le buone pratiche di telelavoro e di teleconferencing che abbiamo imparato ad utilizzare, riducendo un po’ quella ipermobilità a cui *low cost* e AV ci hanno abituati.

Infine, micromobilità e biciclette in ambito urbano potrebbero sostituire in parte quella quota di spostamenti brevissimi che oggi avvengono in auto¹. Tuttavia, questi saranno minacciati dall'incremento del trasporto stradale e sarà dunque dirimente come le singole città affronteranno la pianificazione in questo senso.

Riferimenti bibliografici

- Beutels, P., Jia, N., Zhou, Q. Y., Smith, R., Cao, W. C., & De Vlas, S. J. (2009), The economic impact of SARS in Beijing, China, *Tropical Medicine & International Health*, 14, 85-91.
- Button, K. (2005), How stable are scheduled air transport markets?, *Research in Transportation Economics*, 13, 27-48.
- Keogh-Brown, M. R., & Smith, R. D. (2008), The economic impact of SARS: how does the reality match the predictions?, *Health policy*, 88, 1, 110-120.
- Oberholtzer, K., Sivitz, L., Mack, A., Lemon, S., Mahmoud, A., & Knobler, S. (Eds.) (2004), *Learning from SARS: Preparing for the Next Disease Outbreak: Workshop Summary*. National Academies Press.
- Wang, K. Y. (2014), How change of public transportation usage reveals fear of the SARS virus in a city, *PloS one*, 9, 3, 10.1371/journal.pone.0089405.

¹ Nel 2017 alla scala nazionale il 27% degli spostamenti al di sotto dei 2 km e il 73% tra i 2 e i 10 Km. Fonte: ISFORT, 15° rapporto sulla mobilità degli italiani, Roma, 2018.

Co.Co.Co: Continuare il Coworking con Covid-19?

di

Chiara Tagliaro, Politecnico di Milano – Dipartimento ABC

Gianandrea Ciaramella, Politecnico di Milano – Dipartimento ABC

Il fenomeno del coworking¹, nato negli Stati Uniti attorno al 2010, ha visto una fase di grande espansione anche in Europa, dove un rapporto di Bnp Paribas Real Estate (2019) registra significative transazioni nel 2018 nel mercato dei coworking. Anche il nostro Paese, a partire dal 2015, ha accolto questo modello di ufficio. A Milano si concentrano i casi più rilevanti e innovativi nel panorama italiano (Zanzottera, 2020). Una recente indagine (FARB project) condotta presso il DASTU-Politecnico di Milano (Mariotti, Akhavan, 2019) conta più di 100 spazi di coworking nel capoluogo meneghino. Dal 2017 al 2018, Bnp stima una crescita del 300% di nuovi spazi di coworking a Milano (Zanzottera, 2020).

Questa modalità di utilizzo dello spazio, orientata a favorire la creatività e la connessione tra attività complementari, sembra dare risposta a due aspetti che caratterizzano la domanda. Il primo riguarda la possibilità di utilizzo di spazio di lavoro a costi contenuti, sulla base del principio dello “spazio come servizio” (Zanzottera, 2020), vincente per una domanda di mercato che arriva da lavoratori free-lance o all’inizio della propria vita professionale (Andrioli, 2014). Il secondo aspetto riguarda l’espansione del terziario avanzato, settore dove la condivisione fisica dello spazio favorisce la contaminazione delle idee, ma soprattutto la trasformazione delle idee in prodotti/azioni, così come accadeva nelle botteghe del Rinascimento (Formica, 2016).

Il coworking è stato registrato come un fenomeno tipicamente urbano (Swezey, Vertesi, 2019; Zhou, 2019), in grado di rivitalizzare quartieri e comunità (Mariotti, Pacchi, Di Vita, 2017), di rigenerare un patrimonio costruito obsoleto e abbandonato – prevalentemente quello dei *brown field* e dei capannoni ex-industriali (Buczynski, 2013; McKight, 2016; Syrkett, 2017; Wang, 2017), nonché di dare nuova linfa vitale al settore del real estate (Greenwood, 2018).

Tuttavia, alla luce delle abitudini forzate innescate dalla recente pandemia di Coronavirus, che impone il distanziamento sociale e l’astinenza dagli incontri fisici, sembra difficile immaginare come questi spazi possano trovare senso di esistere. Pare oggi più che mai opportuno interrogarsi sul se e come, dopo questa emergenza sanitaria a

¹ Questo studio è stato condotto nell’ambito del Progetto COST Action 18214: ‘The Geography of New Working Spaces and the Impact on the Periphery’ (www.new-working-spaces.eu); <https://www.facebook.com/COSTActionCA18214NeW.Sp>; <https://www.facebook.com/groups/886380135100739>). Per un approfondimento sugli spazi di coworking in Italia si rimanda all’articolo di Mariotti e Akhavan (2020) su Eyesreg.

scala mondiale, il coworking sopravviverà. In questo breve contributo, proviamo a dare una risposta a questa domanda.

(i) Una crisi già in atto?

Una recente survey di Coworker.com (Konya, 2020) ha confermato che le principali sofferenze economiche che i CS stanno affrontando dipendono principalmente da: annullamento di eventi (per il 71% dei CS), cancellazioni di prenotazioni su meeting room e conference room (per il 66%), ritiro di membership (35%), modifiche nel comportamento degli utenti (24%), chiusura dello spazio (20%) e membri ammalati (9%). Anche le revenue da colazioni e pranzi si sono ridotte. In aggiunta alle perdite di incassi che queste evenienze hanno comportato, si aggiungono anche degli incrementi di spese dovuti principalmente agli interventi di sanitizzazione, alle nuove campagne di comunicazione e alle modifiche dello spazio in ragione del distanziamento sociale.

Tuttavia, secondo un'indagine di Italian Coworking (AA. VV. 2020c), le difficoltà non sono solo recenti. Solo il 30% dei coworking space (CS) in Italia si trovava in una situazione di profitto, o almeno di equilibrio di bilancio, già prima di Covid-19. Tra il 2018 e il 2019, ben 50 CS sui 600 presenti nel nostro Paese hanno chiuso i battenti proprio perché incapaci di far quadrare i conti.

Si parla quindi certamente di una crisi contingente all'isolamento sociale e alla inevitabile fase di recessione a cui stiamo andando incontro. Però queste difficoltà incidono su un settore che, già prima dell'insorgenza della pandemia, non godeva di ottima salute.

(ii) Quali i competitor più temibili?

Stime di Cushman & Wakefield, prevedono che i settori immobiliari maggiormente impattati dalla crisi saranno innanzitutto quelli che comportano le interazioni umane. Dopo il settore degli hotel e del retail, il terzo settore in sofferenza sarà proprio quello dei coworking, che si stima perderà il 55% in termini di U.S. REITs, ancor più del settore degli uffici tradizionale (Figura 1).

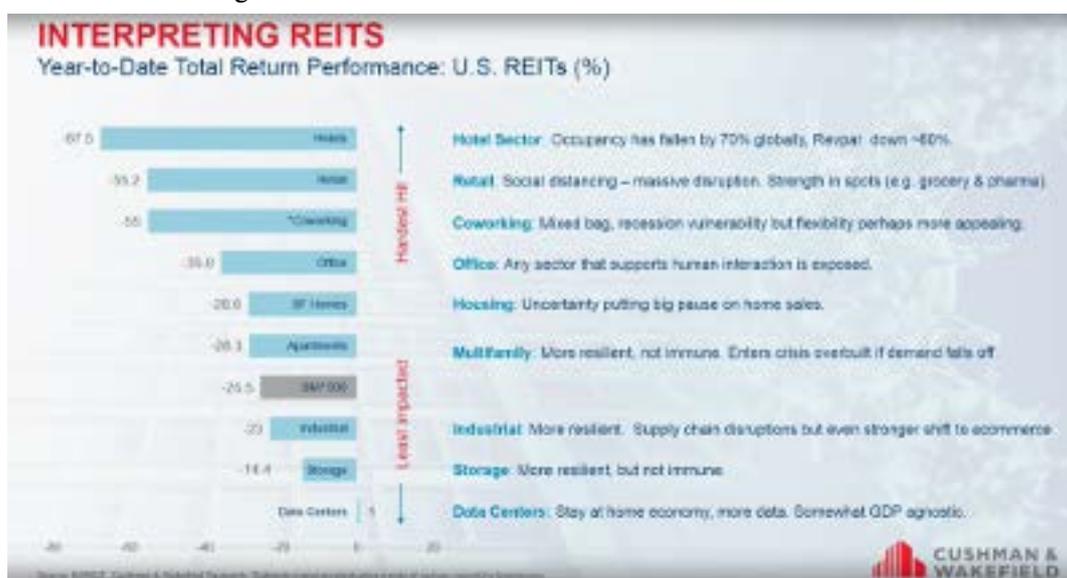
Paradossalmente, i competitor principali dei CS non sono gli uffici tradizionali, non sono altri '*third places*' (Oldenburg, 1989) come bar e spazi pubblici e semi-pubblici (per esempio hotel e spazi retail), ma sono le abitazioni.

Se le principali motivazioni per la nascita e il successo dei CS sono state proprio basate sulla volontà di controbilanciare gli svantaggi del lavoro da casa (Spinuzzi, 2012), questo che stiamo attraversando è stato definito da più fonti il più grande "esperimento di lavoro da casa" a livello globale (Konya, 2020; AA.VV., 2020a). Tuttavia, diversi commenti di osservatori del mercato hanno sottolineato l'inadeguatezza delle mura domestiche per svolgere adeguatamente le attività di lavoro.

Kevin Roose (2020), editorialista del NY Times, cita una ricerca del 2014 condotta dal prof. Nicholas Bloom dell'università di Stanford: la ricerca, che ha indagato il lavoro da casa di operatori di agenzie viaggi, ha riscontrato un incremento della produttività del 13% ma, allo stesso tempo una difficoltà a risolvere problemi e, soprattutto, un significativo limite alla coesione dei gruppi di lavoro. Anche l'obiettivo di una migliore

possibilità di bilanciamento equilibrato tra lavoro e vita privata sembra essere messo in difficoltà dal lavoro a casa (Crosbie, Moore, 2020). Per i profili manageriali, che spendono oltre il 60% della propria giornata lavorativa in meeting e attività *face-to-face* (Porter, Nohria, 2018), questa condizione di distanziamento fisico dalle persone e dall'ufficio sembra ancora più difficile da gestire.

Figura 1: Cushman & Wakefield's COVID-19 Webinar



(<https://www.cushmanwakefield.com/en/insights/covid-19/implications-for-real-estate-investors-and-occupiers-webinar>)

Tutto questo aggravato dal fatto che la residenza è una tipologia immobiliare su cui è difficile intervenire per innovare, data la frammentazione del regime proprietario e gestionale. Nel frattempo, Internet of Things (IoT), Cybersecurity, Cloud Computing, manifattura additiva, realtà aumentata e Big Data Analytics, stanno producendo impatti decisivi sulle necessità di spazio in diversi segmenti del comparto immobiliare. Ad esempio, per le attività industriali pulite e per la logistica, si assiste a un possibile sviluppo in verticale, che può prefigurare un ritorno in ambito urbano di funzioni produttive che negli ultimi 30 anni sono state progressivamente espulse dalle città (Ciramella, Celani, 2019).

Cosa si immagina per il settore coworking?

(iii) Prospettive inaspettate

È intuitivo che il coworking stia subendo pesanti contraccolpi in conseguenza dei nuovi obblighi in materia di ambiente, salute e sicurezza. L'organizzazione degli spazi di coworking si basa sul concetto di favorire la comunicazione, la collaborazione e il senso di comunità tramite prossimità fisica tra le persone (Allen et al. 2004; Brown, 2008). Tuttavia, i maggiori benefici nel (a) ispirare e creare iniziative innovative di business e (b) condividere conoscenza e sviluppare nuove idee, sembra siano generate nei CS non tanto per l'utilizzo di uno spazio comune, ma più che altro grazie a *“coordinated*

serendipitous encounters” (Brown, 2017a). Il vero valore aggiunto dei CS è quello di offrire un’infrastruttura/piattaforma di contatti, relazioni e opportunità.

Alcuni operatori ritengono che questa pandemia non indebolirà, ma anzi rafforzerà i CS. Dane Stangler, imprenditore, sostiene questa tesi su Forbes (Stangler, 2020), con tre principali ragioni: la crescita dei *remote workers* comporta la necessità di spazi adeguati e le abitazioni private non lo sono; gli spazi di coworking non soddisfano solo le esigenze spaziali, ma possono offrire servizi di supporto cruciali per le piccole imprese, quelle individuali, i lavoratori autonomi e altri piccoli imprenditori che spesso sono “ai margini dell’economia locale”; infine, gli spazi di coworking sono ormai a pieno titolo motori delle economie locali. Stangler cita l’esperienza dalla società Launch Pad²: in sole 5 sedi la società ha contribuito a generare oltre 9.000 posti di lavoro, raccolto circa \$230 milioni di investimenti e affittato spazi per oltre un milione di mq (AA. VV., 2020d). Questi numeri non possono lasciare indifferenti le città e i policy-maker.

Ciò che è certo è che gli impatti del Coronavirus hanno provocato un pesante shock sia dal lato della domanda che dal lato dell’offerta. Anche per Paesi che hanno affrontato prima di noi questa emergenza e che ne stanno adesso vedendo la fine (es. Cina), il ritorno alla normalità non è immediato. Piuttosto, si parla di una “nuova normalità” da trovare.

Questa nuova normalità deriverà da scenari oggi ancora non prevedibili, ma riconducibili a due alternative: un’alternativa prefigura un mondo che dovrà sempre più confrontarsi con rischi pandemici come quello di Covid-19, dunque presuppone che lo scenario che stiamo vivendo sia destinato a ripetersi e determini una situazione di non-ritorno; l’altra ipotesi prevede invece che, una volta risolta l’emergenza sanitaria grazie a cure efficaci, strutture dedicate e disponibilità di vaccini, la nuova realtà sarà come quella precedente e, quindi, anche la domanda di spazi e servizi assomiglierà molto a quella del periodo pre-Covid-19.

(iv) Abnormal is the new normal

Qualunque dei due scenari si avvererà, ripensare il modello di business del coworking in funzione di una maggiore resilienza sembra un passo irrinunciabile. I CS stanno già mettendo in atto delle misure di mitigazione degli impatti, tra cui (AA. VV., 2020b; AA. VV., 2020c; Konya, 2020): revisione delle policy di membership per consentire ulteriore flessibilità; membership virtuali, slegate dallo spazio fisico; campagne di marketing per attrarre i nuovi membri, ma soprattutto per mantenere i membri attuali; apertura a target diversificati (es. studenti); incremento dei servizi offerti agli occupanti, tra cui assistenza e supporto allo sviluppo e crescita del business, ma anche partnership con negozi e servizi di vicinato per assistere i *member* e le loro famiglie (es. con food delivery).

Queste misure sottolineano l’estrema flessibilità della “coworking industry” che può offrire una gamma di prodotti e servizi decisamente ampia e diversificata, in continuo aggiornamento. Per questo motivo, le previsioni plausibili per il futuro dei CS invitano a rivedere alcuni concetti collaudati dalla letteratura.

² Launch Pad è una società nata a New Orleans, che offre spazio e supporto al business ai professionisti e alle piccole imprese.

Il coworking potrebbe trasformarsi da fenomeno urbano a fenomeno peri-urbano e periferico (Brown, 2017b; Mariotti, Di Matteo, 2020), nella prospettiva di un'espansione delle politiche di smart working e di decentralizzazione della forza lavoro (Konya, 2020; AA. VV., 2020d; Schirru, 2020). In particolare, l'idea del "lavoro diffuso" potrebbe farsi strada per molte aziende come misura di prevenzione in materia di salute e sicurezza. Inoltre, le grandi reti di coworking potrebbero beneficiare di partnership ad-hoc con sedi più disperse sul territorio per diversificare il rischio.

Da occupanti privilegiati di capannoni ex-industriali, i CS potrebbero ibridarsi con gli spazi residenziali, sulla scorta della filosofia "Office-as-a-Service". I CS potrebbero occuparsi in maniera professionale su larga scala della progettazione e gestione di spazi *home office*. Allo stesso tempo, alcune iniziative residenziali potranno prevedere piccoli spazi dedicati al coworking, per esempio al piede degli edifici.

Da ultimo, contrariamente alla discrasia esistente in letteratura tra i coworking *community-* e *business-oriented* (e.g. Gandini, Cossu, 2019), un nuovo modello integrato potrebbe farsi largo, attraverso una maggiore integrazione tra le comunità interne ai CS e maggiori interazioni con le comunità urbane e locali limitrofe.

Riferimenti bibliografici

- AA. VV. (2019), Coworking trends in europe in 2018: the market is taking shape with widespread growth, <https://www.realestate.bnpparibas.com/coworking-trends-europe-2018-market-taking-shape-widespread-growth>, 12 giugno 2019.
- AA. VV. (2020a), COVID-19, the Worlds Biggest Remote Working Experiment is Underway, <https://memoori.com/covid-19-the-worlds-biggest-remote-working-experiment-is-underway/>, 19 marzo 2020.
- AA. VV. (2020b), Coronavirus & Coworking: Will Coworking Spaces Survive?, https://easycowork.com/blog/coronavirus-will-coworking-spaces-survive/?fbclid=IwAR1eyJgvueKJNT5TtkoYI6xXcyqa7hJhl_fyxFoM7Q1HMDOKxn2GFj-uwPU, 4 aprile 2020.
- AA. VV. (2020c), Italian Coworking Survey 2020: dati, vizzes e reports, <https://www.italiancoworking.it/italian-coworking-survey-2020/>, 30 aprile 2020.
- AA. VV. (2020d), Impact Report 2020, <http://lp.co/impact>, New Orleans.
- Allen, T., Bell, A., Graham, R., Hardy, B., Swaffer, F. (2004), *Working without walls. An insight into the transforming government workplace*, London: DEGW.
- Andrioli, B. (2014), Per superare la crisi arriva il coworking, <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-07-08/per-superare-crisi-arriva-coworking-184430.shtml?uuid=AbnJvqYB>, 29 Aprile 2020.
- Brown, G. (2008), Proximity and collaboration: measuring workplace configuration, *Journal of Corporate Real Estate*, 10, 1, 5–26.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1108/MRR-09-2015-0216>
- Brown, J. (2017a), Curating the "Third Place"? Coworking and the mediation of creativity, *Geoforum*, 82, 112–126.
<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.04.006>

- Brown, J. (2017b), Curating the “Third Place”? Coworking and the mediation of creativity, *Geoforum*, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.04.006>
- Buczynski, B. (2013), Retrofitted Houseboats Turn Brownfield Into Coworking Space, <https://earthtechling.com/2013/07/retrofitted-houseboats-turn-brownfield-into-coworking-space/>, 30 aprile 2020.
- Ciaramella, A., Celani, A. (2019), Industria 4.0 e manifattura in città: uno sviluppo verticale possibile, *Techné*, 17, 133–142. <https://doi.org/10.13128/Techne-24009>
- Crosbie, T., Moore, J. (2020), Work-life Balance and Working from Home, *Social Policy & Society*, 3, 3, 223–233. <https://doi.org/10.1017/S1474746404001733>
- Formica P. (2016), The Innovative Coworking Spaces of 15th-Century Italy, *Harvard Business Review*, 27 Aprile.
- Greenwood R. (2018), Coworking and flexible office space. Additive or Disruptive to the Office Market?, <http://www.cushmanwakefield.com>.
- Gandini, A., Cossu, A. (2019), The third wave of coworking: “Neo-corporate” model versus “resilient” practice, *European Journal of Cultural Studies*, 00, 0, 1–18. <https://doi.org/10.1177/1367549419886060>
- Konya, K. (2020), SURVEY: How Coworking Spaces are Navigating COVID-19, <https://www.coworker.com/mag/survey-how-coworking-spaces-are-navigating-covid-19>, 21 marzo 2020.
- Mariotti, I., Akhavan, M. (2019), Il coworking in Italia: localizzazione, performance, effetti sul contesto urbano, *EyesReg*, 9, 3, 105–110.
- Mariotti, I., Di Matteo, D. (2020), Coworking in emergenza Covid-19: quali effetti per le aree periferiche?, *EyesReg*, 10, 2, 56–62.
- Mariotti, I., Pacchi, C., Di Vita, S. (2017), Co-working Spaces in Milan: Location Patterns and Urban Effects, *Journal of Urban Technology*, 24, 3, 47–66. <https://doi.org/10.1080/10630732.2017.1311556>
- McKight, J. (2016), Leeser converts Brooklyn industrial building into co-work space, <https://www.dezeen.com/2016/03/08/coworking-space-office-interior-leeser-architecture-coworkrs-brooklyn-new-york/>, 8 marzo 2016.
- Oldenburg, R. (1989), *The Great Good Place: Cafes, Coffee Shops, Community Centers, Beauty Parlors, General Stores, Bars, Hangouts, and How They Get You Through the Day* (I), New York: Paragon House.
- Porter, M. E., Nohria, N. (2018), How Ceos manage time. *Harvard Business Review*, 1–19.
- Roose, K. (2020), Sorry, but Working From Home is Overrated, <https://www.nytimes.com/2020/03/10/technology/working-from-home.html>, marzo 2020.
- Schirru, M. (2020), Covid-19, quale sarà l’impatto sul Proptech? La risposta dell’Ukpa, <https://re2bit.com/2020/04/07/covid-19-quale-sara-limpatto-sul-proptech-la-risposta-dellukpa/>, 7 aprile 2020.
- Spinuzzi, C. (2012), Working Alone Together: Coworking as Emergent Collaborative Activity, *Journal of Business and Technical Communication*, 26, 4, 399–441. <https://doi.org/10.1177/1050651912444070>

- Stangler, D. (2020), Here Are Three Reasons COVID-19 Makes Coworking Spaces Even More Important, <https://www.forbes.com/sites/danestangler/2020/04/03/here-are-three-reasons-covid-19-makes-coworking-spaces-even-more-important/#4995d1233aca> , 29 aprile 2020.
- Swezey, C., Vertesi, J. (2019), Working Apart, Together: The Challenges of Co-Work, *PACM on Human-Computer Interaction*, 3, 204, 1-22.
- Syrkett, A. (2017), Cool Parisian coworking space takes over former industrial building – Curbed, <https://www.curbed.com/2017/2/24/14716470/coworking-space-paris-deskopolitan-moreysmith>, 24 February 2020.
- Wang, L. (2017), Beautiful co-working space takes over a former industrial factory in Mexico City, <https://inhabitat.com/beautiful-co-working-space-takes-over-a-former-industrial-factory-in-mexico-city/> , 7 Dicembre 2020.
- Zanzottera, C. (2020), Il coworking cresce, cambia l'ufficio e lo spazio diventa un «servizio», <https://www.ilsole24ore.com/art/il-coworking-cresce-cambia-l-ufficio-e-spazio-diventa-servizio-ACgnUcBB> , 29 aprile 2020.
- Zhou, Y. (2019), Coworking as an emerging urban lifestyle: location analysis study of coworking spaces in Manhattan, NYC, *50th EDRA Conference*, 1–19.

Quali politiche per le economie rurali nell'era post Covid-19?

di

Davide Piacentino, Università di Palermo – Dipartimento SEAS

Carmen Pirrone, Psicologa e Coaching per il benessere personale e organizzativo

Salvatore Tosi, Consiglio Nazionale delle Ricerche e GAL Metropoli Est

In conseguenza dell'attuale emergenza sanitaria, le istituzioni nazionali e sovranazionali stanno approvando interventi per fronteggiare gli effetti drammatici attesi sull'economia. In questo articolo, vogliamo porre l'attenzione su specifiche realtà che già vivevano una condizione marginale e che rischiano oggi la completa desertificazione: le economie rurali.

La domanda che ci poniamo è: quali politiche possono agire con maggiore efficacia e tempestività sulle economie rurali?

In questo periodo, diverse misure sono già state attuate a sostegno delle economie rurali da parte dalle autorità di gestione dei programmi di sviluppo rurale nelle diverse regioni italiane. È possibile, ad esempio, consultare un elenco di misure adottate e di progetti in via di realizzazione nella pagina web della Rete Rurale Nazionale (RRN, <http://www.reterurale.it>), così come in quella della Rete Europea per lo Sviluppo Rurale (ENRD, https://enrd.ec.europa.eu/news-events/news_en). Queste politiche mettono in atto interventi a sostegno, in prevalenza economico-finanziario, del sistema produttivo locale.

Tuttavia, ci sentiamo di lanciare un segnale di allarme: non basta immettere liquidità nei sistemi produttivi locali.

Vogliamo ricordare al riguardo una massima, che appare oggi di estrema attualità, con la quale i keynesiani esemplificarono la grande depressione degli inizi dello scorso secolo: «è possibile portare un cavallo all'abbeveratoio, ma non lo si può costringere a bere». Allora, per la prima volta, si parlò di “trappola della liquidità”. Quando la crisi è profonda, le aspettative degli attori economici sono così drammatiche che qualsiasi attività da intraprendere appare troppo rischiosa. All'investimento, qualsiasi esso sia, si preferisce sempre la liquidità, perché il rischio legato all'incertezza sul futuro appare sempre troppo elevato (Galimberti, 2014).

In uno scenario drammatico come quello che stiamo oggi vivendo, gli *animal spirits* – espressione coniata da Keynes per indicare il complesso di emozioni istintive che guidano il comportamento umano, in generale, e quello imprenditoriale, in particolare – sono spaventati e preoccupati. Quell'insieme di forze e motivazioni, frutto di un comportamento istintivo e spontaneo, tra cui l'intuizione personale e l'ottimismo, oggi sono indebolite e si rischia di approdare in un atteggiamento mentale che in psicologia è definito “impotenza appresa”, ovvero decidere di non agire, perché qualunque azione sembra non portare a risultati positivi (Seligman, 2019).

Tutto ciò risulta amplificato se consideriamo le economie rurali, ovvero realtà produttive che già prima dell'esplosione della pandemia vivevano sotto un costante rischio di marginalità e potenziale "impotenza appresa".

A nostro avviso, le politiche non dovrebbero oggi solo immettere liquidità, ma operare per una vera e propria "ricostruzione" dei sistemi produttivi locali. A tal fine, si dovrebbero predisporre strumenti di sviluppo locale che forniscano un sostegno sia **economico-finanziario** che **psicologico** e di **coaching**. In altri termini, non solo destinare le risorse a quanti vogliono investire e quindi "intraprendere" ancora, ma anche attivare processi di *empowerment* con il fine di raggiungere la consapevolezza che impegno e competenze personali possano continuare ad essere determinanti del "destino" degli individui (Rotter, 1954). Esistono già strumenti di sviluppo locale adatti a perseguire questi obiettivi nelle economie rurali? Sì, esistono e sono attuabili attraverso il lavoro dei Gruppi di Azione Locale (GAL, Reg. UE 1303/2013).

Ad esempio, una rilevante opportunità può essere offerta dalle varie declinazioni della **misura 16 dei PSR** (Programmi di Sviluppo Rurale) regionali, misura anche presente nei singoli Piani di Azione Locale (PAL) dei GAL. In particolare, le sotto-misure 16.1-16.9 possono essere un supporto utile alla ricostruzione dei sistemi produttivi locali nelle aree rurali attraverso incentivi alla **cooperazione** tra attori economici nel settore agricolo e della filiera alimentare. Queste misure consentono infatti di costituire dei **Gruppi di Cooperazione** (GC) che, sotto l'indirizzo strategico dei GAL, vengono supportati non solo dal punto di vista economico-finanziario, ma anche manageriale e di *empowerment* psicologico-motivazionale.

Gli interventi attuati dai GAL, che oggi operano in tutte le regioni italiane, potrebbero avere ricadute economiche non solo sui singoli operatori, ma anche e soprattutto sulla comunità locale nel suo insieme. Da un lato, potrebbero stimolare la diversificazione delle attività economiche e ridurre il rischio di impresa così come incoraggiare nuove iniziative imprenditoriali; dall'altro lato, potrebbero sostenere un vero e proprio recupero delle "identità" delle economie rurali. La formazione dei GC, solo per elencare alcune tra le più rilevanti ricadute, potrebbe:

- facilitare le relazioni tra piccoli imprenditori al fine di riorganizzare processi produttivi basati sulla condivisione di impianti ed altri fattori;
- rendere stabili le connessioni tra settore agro-alimentare e comparto turistico;
- connettere il tessuto produttivo locale con il patrimonio storico-culturale del territorio;
- creare formali reti di imprese locali per la condivisione di obiettivi commerciali;
- offrire attività di assistenza sanitaria e di integrazione sociale;
- avviare azioni condivise di sostenibilità ambientale e promuovere processi educativi per l'intera comunità locale.

Questi strumenti di sviluppo locale avrebbero vantaggi anche sotto il profilo tecnico-attuativo. Di seguito, proviamo a sintetizzare quelli più rilevanti:

- **finanziamento a fondo perduto.** Non richiedono alcun impegno finanziario per i partecipanti. Anche se per un periodo definito (12/18 mesi), le azioni sovvenzionano interamente i Gruppi di Cooperazione (GC), pensati come centri propulsivi di “cultura di rete”;
- **immediata realizzabilità.** I Piani di Azione Locale dei GAL che contengono le sotto-misure 16 sono già approvati e, quindi, immediatamente attuabili. Le Autorità di Gestione dei PSR potrebbero ulteriormente semplificare ed accelerare le procedure autorizzative;
- **immediata disponibilità finanziaria.** I Piani di Azione Locale hanno una loro dotazione finanziaria e non incidono sulla finanza pubblica. Quindi, offrono un sostegno senza creare nuovo debito pubblico;
- **gestione delle reti di sviluppo locale.** I GC coinvolgono agricoltori, imprese agroalimentari, Comuni, ASL, Uffici di Piano di Zona, Istituti scolastici, Cooperative sociali, Onlus, Liberi professionisti, ed altri attori locali, pubblici e privati. Possono, quindi, generare veri e propri laboratori innovativi per la formazione e gestione di modelli di cooperazione per lo sviluppo locale;
- **obiettivi precisi.** Ciascun GC deve individuare “gruppi-bersagli” ben definiti: giovani che non studiano né lavorano (NEET), start-up, aziende agricole, comunità e operatori dell’agricoltura sociale, imprenditori “marginali”, ecc.;
- **orientano altri interventi di sviluppo locale.** Definiscono temi di interesse per altre sotto-misure, accrescendo l’attrattività di altri interventi attuati dai GAL. Questo può rendere più solida la struttura portante delle politiche di sviluppo locale e favorire dunque aspettative e fiducia degli *animal spirits*.

L’obiettivo finale di queste politiche è che in dodici, o al massimo diciotto mesi, di intervento si riescano a creare relazioni stabili tra gli operatori dei **Gruppi di Cooperazione**, in modo che queste perdurino anche al termine del supporto dei GAL. Questi interventi possono essere visti quindi come veri e propri incubatori di modelli di sviluppo locale basati sulla cooperazione.

“Non possiamo stare ancora fermi ad aspettare. Prendiamo un metodo e proviamolo. Soprattutto, proviamo qualcosa” (F.D. Roosevelt).

Riferimenti bibliografici

Galimberti F. (2014), *J. M. Keynes*, Il sole 24ore, UTET

Rotter J.B. (1954), *Social learning and clinical psychology*, New York: Prentice-Hall.

Seligman, M.E.P. (2019), *Il circuito della speranza. Il percorso dell’uomo che ha aperto la psicologia all’ottimismo*, Firenze: Giunti Psychometrics.

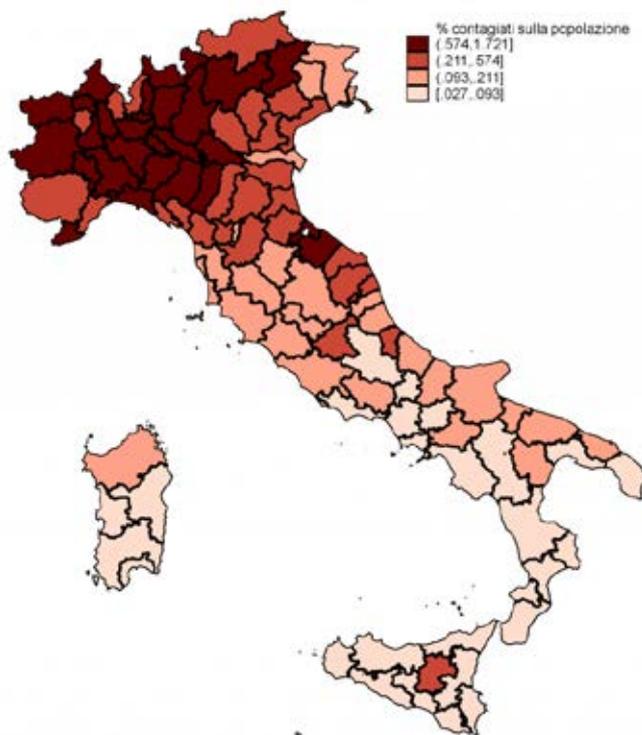
Una stima della perdita di valore aggiunto provinciale dovuta al Covid-19: un'analisi spazio-temporale

di

Barbara Martini, Università “Tor Vergata” – Dipartimento di Ingegneria dell’Impresa

Il Covid-19 è un virus estremamente contagioso, ed in alcuni casi letale, per il quale non esiste ancora un vaccino. La migliore soluzione, attualmente disponibile, per controllare il numero di contagi è rappresentata dal cosiddetto “distanziamento sociale”. I dati forniti dal Ministero della Salute e riportati nella Figura 1 evidenziano una grande differenza in termini di percentuale di contagi sul totale della popolazione, che varia non solo tra le diverse regioni ma anche tra province della stessa regione.

Figura 1: Percentuale di contagiati sulla popolazione a livello provinciale



Fonte: Ministero della salute, dati aggiornati al 7 maggio 2020

Nell’ambito della Lombardia, ad esempio, la percentuale minima di contagi si ha a Varese (0.345%), mentre la percentuale più alta si ha a Cremona (1.721%) rispetto ad una media di contagi nazionale di 0.3575%. La motivazione di queste differenze esula

dall'obiettivo di questo lavoro. La Figura 1 evidenzia che le province con un numero di contagi al di sopra della media nazionale sono per lo più localizzate nel nord Italia.

Le politiche adottate dal Governo italiano per affrontare l'emergenza Covid-19 possono essere brevemente riassunte come segue. Il primo caso di Covid-19 si è avuto a Codogno, Lombardia, il 18 febbraio 2020. Il 22 febbraio scuole ed università sono state chiuse in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, ed i viaggi di istruzione sono stati cancellati. Il 4 marzo, dato l'elevato numero di contagi, scuole ed università sono state chiuse ed il lavoro da remoto (*smart working*) vivamente raccomandato. Il 7 marzo il Governo ha adottato "Misure urgenti per il contenimento del virus" in Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia. Dal 13 marzo gli italiani sono stati chiusi in casa. Il 17 marzo è stato emanato un decreto legge "Cura Italia" con l'obiettivo di adottare supporto economico per le famiglie e le imprese. I punti rilevanti del decreto possono essere sintetizzati come segue. Sono vietati i licenziamenti fino al 18 maggio. I lavoratori possono essere messi in cassa integrazione ordinaria o in deroga per nove settimane. I lavoratori autonomi e le partite Iva riceveranno 600 euro ad integrazione del reddito per il mese di marzo. Lo stesso ammontare sarà corrisposto ai lavoratori stagionali nel settore turismo e del settore spettacolo. Al 23 aprile le domande di cassa integrazione ordinaria ammontavano a 7.139.048 (Fonte: INPS). Il 26 aprile è stato fatto un nuovo decreto in cui si prevedeva la riapertura di alcuni settori produttivi, l'estensione del divieto di licenziamento fino alla cessazione dell'emergenza, la cassa integrazione ordinaria e in deroga; i lavoratori stagionali, autonomi e le partite Iva sarebbero stati destinatari di un assegno di 600 euro per i mesi di aprile e maggio. Il 4 maggio le misure restrittive si sono allentate e alcuni settori stanno progressivamente riaprendo.

Obiettivo del lavoro è quello di studiare l'impatto che le politiche di contenimento (c.d. fase 1) hanno avuto sul valore aggiunto a livello provinciale. Poiché alcuni settori sono stati oggetto di chiusura mentre altri sono rimasti aperti, l'analisi sarà svolta non solo utilizzando come unità di osservazione le province, ma anche prendendo in considerazione diversi settori ATECO. Data la disponibilità dei dati, i settori che saranno presi in considerazione sono riportati nella tabella 1:

Tabella 1: Aggregazione settori Ateco

Codice	Denominazione
A	Agricoltura, Silvicoltura e Pesca
C	Industria manifatturiera
F	Costruzioni
G-I	Commercio all'ingrosso e al dettaglio, Riparazione di autoveicoli e motocicli, Trasporto e magazzinaggio, Servizi di alloggio e di ristorazione
J	Servizi di informazione e comunicazione
K	Attività finanziarie e assicurative
L	Attività immobiliari
MN	Attività professionali, scientifiche e tecniche, Amministrazione e servizi di supporto
OQ	Amministrazione pubblica e difesa, Assicurazione sociale obbligatoria, Istruzione, Sanità e Assistenza sociale
RS	Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento, Riparazione di beni per la casa e Altri servizi

L'ISTAT, in data 26 marzo, ha predisposto una memoria¹ in cui viene calcolata la percentuale di addetti appartenenti ai settori sospesi dal DPCM 11 marzo 2020 e dal DM Mise 20 marzo per regioni². I settori oggetto di sospensione³ sono l'agricoltura (A), il settore manifatturiero (C), il settore delle costruzioni (F), il settore commercio, alloggi e ristorazione (G-I) ed il settore delle attività artistiche e dei servizi alla persona (R-S).

Obiettivo del lavoro è quello di stimare la perdita di valore aggiunto (VA) derivante dal blocco delle attività produttive poste in essere dal Governo italiano durante la “fase 1”. La relazione tra il valore aggiunto e l'occupazione è descritta dalla equazione (1):

$$\log VA = \beta * \log OCC$$

dove β rappresenta l'elasticità della variazione valore aggiunto rispetto alla variazione dell'occupazione. La stima di β richiede l'utilizzo di metodologie *ad hoc*. In questo caso la tecnica utilizzata è quella spazio-temporale (Elhorst 2014, 2017, Anselin 1988, 2020) con dati del valore aggiunto e dell'occupazione settoriale a livello provinciale forniti dall'Istat per il periodo 2004-2017. La necessità di prendere in considerazione anche la dimensione spaziale è legata al fatto che è ragionevole ipotizzare che la perdita di valore aggiunto in una provincia impatti anche sulle provincie circostanti in accordo con i risultati ottenuti dal Censimento permanente delle imprese realizzato dall'Istat nel 2018 secondo cui il 70% delle imprese della Sicilia e della Sardegna hanno relazioni commerciali solo con le imprese della stessa provincia o delle provincie vicine. Questa percentuale è del 50% per le imprese situate in Calabria, Puglia e Liguria mentre scende al 30% per le imprese localizzate in Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, and Piemonte. Per stimare l'elasticità settoriale sarà utilizzato un modello SAR (*Spatial Autoregressive Model*) della equazione (2):

$$y_t = \alpha + \rho W y_t + X_t' \beta + \varepsilon$$

dove ρ rappresenta il coefficiente di correlazione spaziale della variabile dipendente (il VA nel nostro caso), W la matrice dei pesi che assume valore 1 se le provincie sono confinanti e 0 altrimenti e la covariata X è rappresentata dalla occupazione. Questa tecnica ci consente non solo di ottenere una elasticità per ogni settore ma di scomporla in effetti diretti ed indiretti (*spillover effects*) dove gli effetti diretti rappresentano la perdita di valore aggiunto derivante dalla sospensione delle attività produttive della provincia mentre gli effetti indiretti sono gli effetti sul valore aggiunto causati dalla sospensione delle attività produttive della provincia i sulla provincia j ad essa confinante. Utilizzando la relazione descritta dalla equazione (1) è possibile ottenere la variazione di valore aggiunto in ogni settore derivante dalla variazione dell'occupazione in termini di effetti diretti ed indiretti. Per brevità espositiva saranno mostrati, nella Figura 2.1 e 2.2, solo i risultati relativi alla perdita di valore aggiunto provinciale del settore manifattura (C) e

¹ Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica e presentata alla 5a Commissione programmazione economica e bilancio Senato della Repubblica – Roma, 26 marzo 2020.

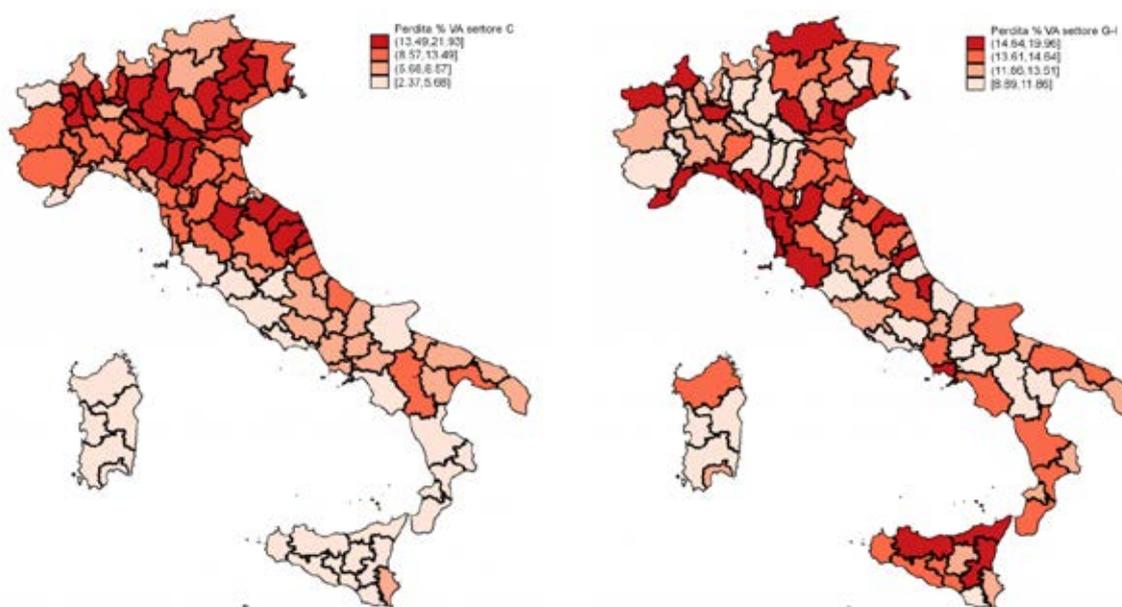
² Tavola 3 Memoria Istat che si riferisce ai dati 2017. I dati sul VA e sull'occupazione provinciale sono disponibili solo fino al 2017.

³ Tavola 7 Memoria Istat.

del settore commercio trasporto alloggio e ristorazione (G-I) relativamente agli effetti diretti ed indiretti.

Figura 2.1: Perdita percentuale di valore aggiunto nel settore manifattura e nel settore commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, trasporto e magazzinaggio, servizi di alloggio e di ristorazione.

Effetti diretti



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Le politiche di contenimento adottate dal Governo e la conseguente chiusura di alcuni settori nel comparto manifatturiero ha comportato una caduta media, in termini di valore aggiunto pari al 9.7%. Questa perdita media non è uniformemente distribuita tra le provincie. Fermo, Prato, Pordenone, Vicenza e Treviso, maggiormente specializzate nella manifattura hanno registrato perdite tra il 18.5 ed il 22%. Roma, al contrario, ha riportato una perdita di valore aggiunto in questo settore di circa il 2.5%. Per quel che concerne i settori commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, trasporto e magazzinaggio, servizi di alloggio e di ristorazione, la provincia che perde la maggiore percentuale di valore aggiunto è Venezia con il 19%.

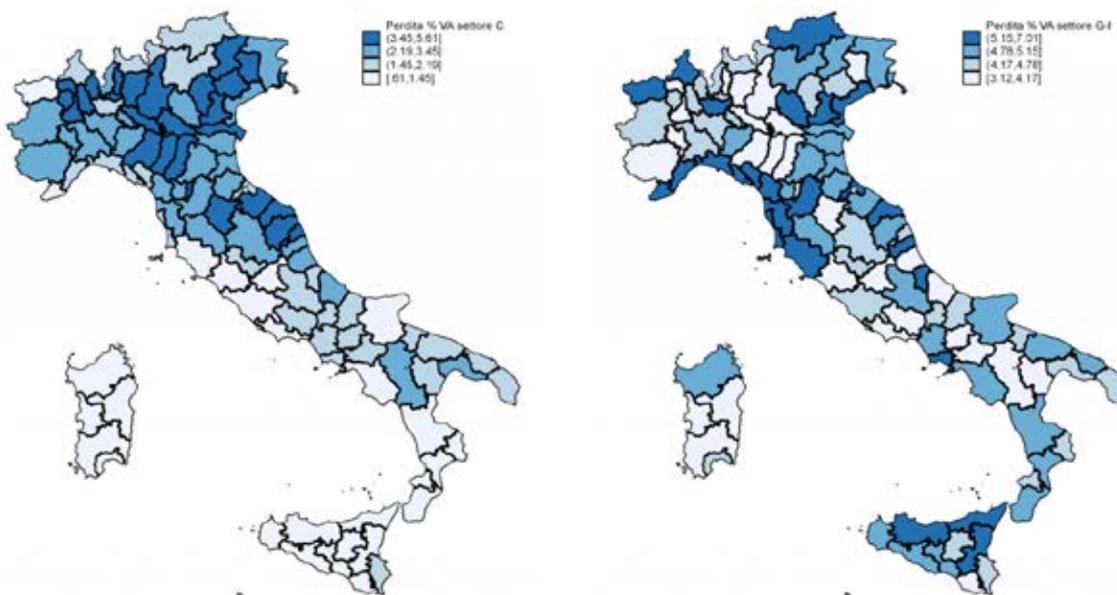
Oltre agli effetti diretti, che misurano l'impatto di un cambiamento della covariata della regione i sulla dipendente della stessa regione, è necessario prendere in considerazione gli effetti indiretti che misurano come cambiamento della stessa covariata nella regione i influenza la dipendente della regione j con $i \neq j$. I risultati in termini di effetti indiretti sono riportati nella Figura 2.2:

Gli effetti indiretti hanno un impatto notevole sul valore aggiunto provinciale e sono in media più elevati nel settore G-I che non nel settore manifattura. Questo risultato meriterebbe ulteriore approfondimento poiché nel settore G-I sono inclusi i servizi di alloggio e ristorazione.

Per calcolare la perdita di valore aggiunto provinciale è necessario rapportare la perdita di valore aggiunto nei settori sospesi al valore aggiunto provinciale. I risultati sono descritti nella Figura 4 sotto forma di effetti diretti ed indiretti.

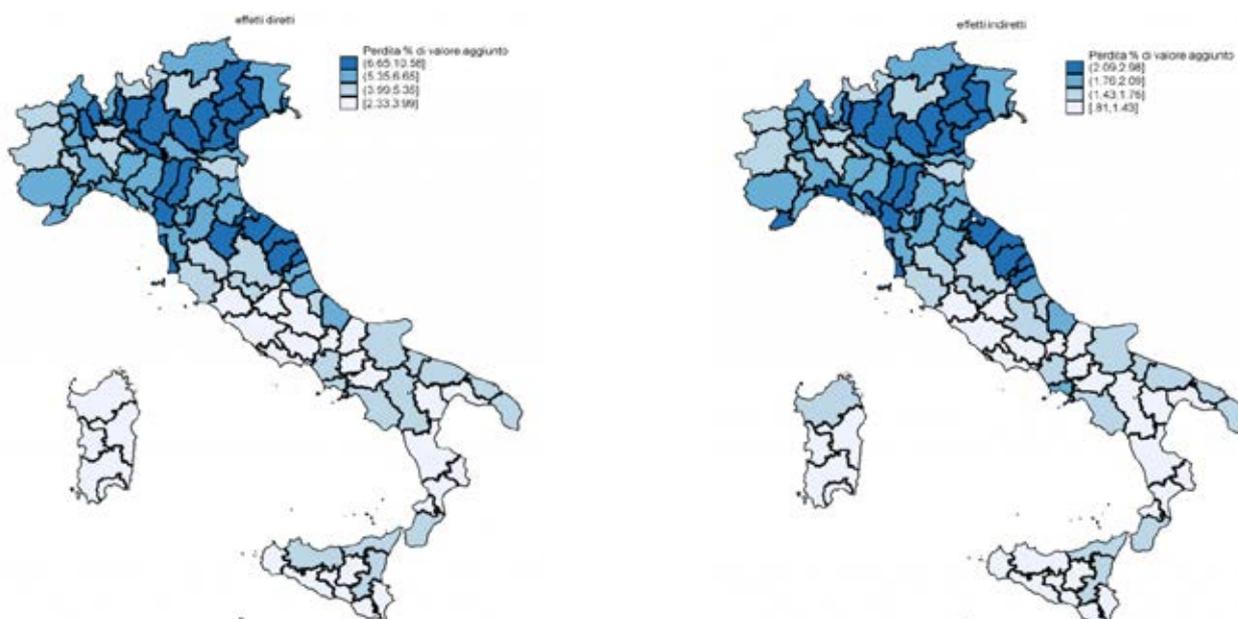
Figura 2.2: Perdita percentuale di valore aggiunto nel settore manifattura e nel settore commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, trasporto e magazzinaggio, servizi di alloggio e di ristorazione.

Effetti indiretti



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Figura 3: Perdita percentuale di valore aggiunto per provincia



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

La Figura 3 evidenzia che le province italiane, a causa della sospensione delle attività produttive hanno perso, in termini di effetti diretti, un valore aggiunto complessivo che varia tra un minimo del 2.33% della provincia di Rieti ad un massimo di 10.5% di Vicenza. La media nazionale stimata di perdita di valore aggiunto complessivo derivante dagli effetti diretti è di 5.24 (4). Per quel che concerne gli effetti indiretti, la media nazionale è 1.77% di perdita di valore aggiunto. Questi ultimi devono essere sommati agli effetti diretti. Come evidenziato dalla Figura 3 le province che perdono il maggior valore aggiunto sono quelle caratterizzate da una più elevata specializzazione nel settore manifattura per lo più localizzate al nord. Il settore manifattura, non solo è stato oggetto di sospensione ma ha anche una elasticità stimata della variazione del valore aggiunto rispetto alla variazione dell'occupazione superiore agli altri settori (0.86 nel settore industria, 0.74 nel settore commercio e servizi di alloggio e ristorazione). Le province del sud sono state meno toccate dalla sospensione delle attività produttive grazie anche ad un maggiore peso del settore pubblico che non è stato soggetto a sospensione. Questa situazione, complessa dal punto di vista economico, è ulteriormente acuita dal fatto che le province che perdono la percentuale più alta di valore aggiunto non solo producono una alta percentuale di valore aggiunto a livello nazionale ma sono anche quelle che hanno registrato la percentuale di contagi più elevata rispetto alla popolazione.

L'analisi svolta ha evidenziato che le politiche di contenimento messe in atto dal Governo Conte, indispensabili per far fronte all'emergenza Covid-19, hanno avuto degli impatti economici importanti non solo sotto forma di effetti diretti ma anche attraverso effetti indiretti. Le province che hanno avuto una perdita di valore aggiunto minore sono quelle meno interessate dalla sospensione, ed in cui la presenza del settore pubblico risulta essere più elevata. La situazione appare non solo polarizzata in termini Nord-Sud con un Nord che perde, in termini di valore aggiunto, molto più del Sud, ma differisce tra province all'interno della stessa regione. Le politiche da attuare per la ripresa economica, compatibilmente con le esigenze sanitarie, dovrebbero tenere conto di questa frammentazione.

Riferimenti bibliografici

- Anselin, L. (1988). *Spatial Econometrics: Methods and Model*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- Anselin, L. (2010). Thirty years of Spatial Econometrics. *Papers in Regional Science*, 89, 1: 3-25.
- Elhorst, J. P. (2014). *Spatial Econometric. From Cross-Sectional Data to Spatial Panel*. Springer.
- Elhorst, J. P. (2017). Spatial Panel Data Analysis. In S. Shekhar, Xi, H. Xiong, & X. Zhou, *Encyclopedia of GIS* (p. 2050-2058). Springer.

Nuova imprenditorialità mancata e perdita di occupazione: prime valutazioni sugli effetti della pandemia sul sistema produttivo italiano¹

di

Marco Pini, Unioncamere-Si.Camera

Alessandro Rinaldi, Unioncamere-Si.Camera

This time is the first time, ovvero quella che stiamo vivendo non è semplicemente un'epoca di cambiamenti, ma è un cambiamento di epoca.

Stiamo attraversando una crisi forse mai conosciuta per la sua ampiezza, intensità e specificità. La pandemia di COVID-19 sta colpendo tutti i paesi del mondo generando effetti di enorme portata, provocando recessioni economiche mai viste dal secondo dopoguerra, frutto di uno shock tutto particolare: perché un 50% di shock che colpisce tutti i settori non è uguale ad un 100% di shock che colpisce il 50% dell'economia (Guerrieri et al., 2020; Rowe, 2020), come sta avvenendo oggi a causa del *lockdown*.

Ma l'aspetto forse più caratterizzante di questa crisi è uno stato di incertezza pervasiva: sul futuro andamento dei contagi, sul tasso di mortalità effettivo, sulla individuazione di contromisure efficaci contro il virus, sulla durata del distanziamento sociale e le relative misure di contenimento, sugli effetti di medio-lungo termine sull'economia e su come sarà la velocità della ripresa. Bloom et al. (2020) hanno stimato che il 60% della caduta futura del PIL americano è ascrivibile proprio al fattore "incertezza". In pratica, affrontiamo il futuro avendo pochi punti di ancoraggio utili a tracciare scenari realistici, non sapendo *come* e *quando* ritorneremo ad una nuova "normalità".

In questo quadro, le analisi economiche (per una review cfr. Banca d'Italia, 2020) sembrano prediligere valutazioni prospettiche *su un futuro* difficile da decifrare, e le politiche economiche *su un presente* fatto di tante imprese da salvaguardare alle prese con difficoltà di liquidità e non solo: mentre ci stiamo concentrando soprattutto su *ciò che abbiamo e che potremmo perdere*, minore attenzione sembra essere rivolta a *ciò che abbiamo già perso e rischiamo di perdere per sempre*. Per una volta *guardiamo al dito oltre che alla luna*, poiché in pericolo sono le nostre mani.

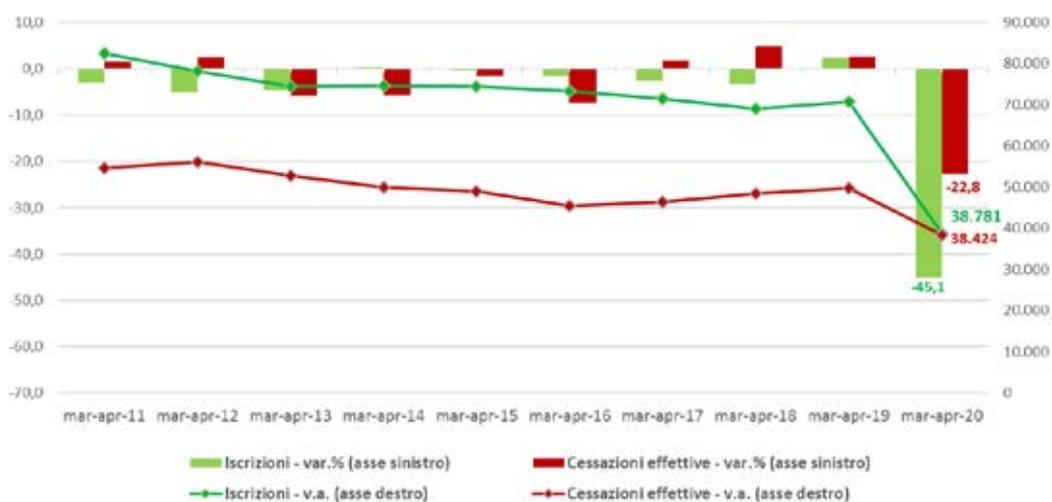
Per affrontare il presente e l'imminente sono determinanti informazioni statistiche tempestive, come ad esempio quelle del Registro delle imprese delle Camere di commercio. Nel bimestre marzo-aprile 2020 il numero delle iscrizioni di impresa (di seguito chiamate anche start-up) si è praticamente dimezzato rispetto allo stesso bimestre del 2019 (*Fig. 1*): -45,1%, che in valori assoluti significa quasi -32 mila imprese

¹ Il presente articolo riflette esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità dell'Istituzione di appartenenza.

iscritte. Dalle 70,6 mila imprese iscritte tra marzo a aprile dell'anno scorso (in media con i valori degli ultimi anni) si è caduti a 38,8 mila negli stessi mesi di quest'anno.

Per il momento, questa crisi sta colpendo in particolare la natalità di impresa (UNIONCAMERE, 2020), specificamente nelle regioni centro-settentrionali (Fig. 2) dove non a caso il virus si è diffuso maggiormente: solitamente si parla di *Due Italie* davanti a numeri più negativi per le regioni meridionali, mentre in questo caso la situazione si inverte. Le cessazioni di impresa effettive non hanno mostrato particolari scostamenti, segnando tra l'altro una riduzione tendenziale (-22,8%) nel bimestre marzo-aprile 2020. In parte ciò è verosimilmente ascrivibile sia alle misure di sostegno del Governo (e alla loro attesa da parte delle imprese) sia alla capacità di resilienza del nostro sistema produttivo e, probabilmente, come anche per parte della riduzione delle iscrizioni, per effetto dei decreti *#IoRestoA Casa*. Ciò non significa che nel prossimo futuro vi siano degli aumenti delle cessazioni di attività: ad esempio l'Ufficio studi Confcommercio ha stimato una potenziale perdita di 270 mila imprese del commercio e servizi se non si dovesse verificare una riapertura piena ad ottobre (Confcommercio, 2020).

Figura 1: 2020: Maledetta primavera (iscrizioni e cessazioni effettive di impresa nei bimestri marzo-aprile dal 2011 al 2020 e variazioni % tendenziali)



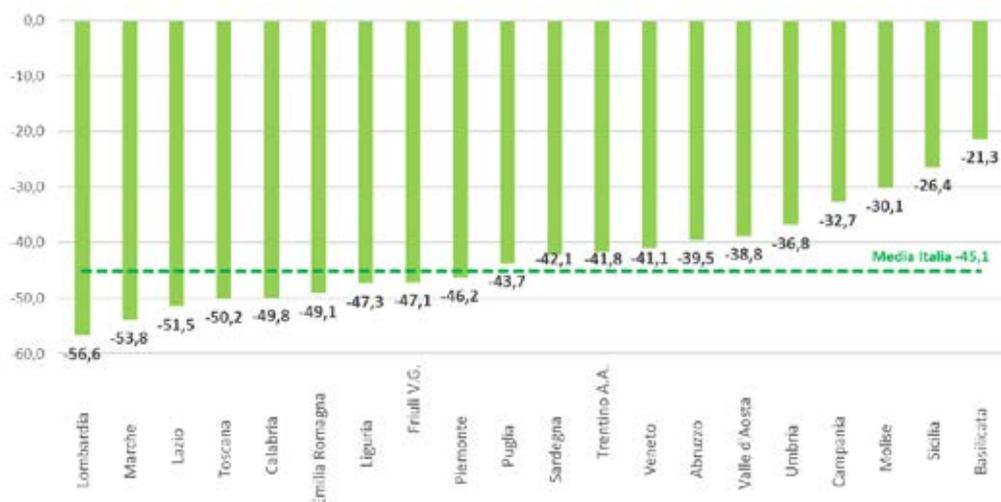
Fonte: elaborazioni degli autori su dati Unioncamere-Infocamere

Ciò che è accaduto in Italia non è molto distante da quello che sta accadendo anche in altri paesi. Ad esempio, negli Stati Uniti nell'ultima settimana di marzo la riduzione delle iscrizioni è stata del 40% rispetto alla stessa settimana del 2019 (Haltiwanger, 2020), variazione non sperimentata nemmeno durante l'ultima Grande recessione.

Numeri, quelli dell'Italia, che ci dicono che rischiamo di perdere una generazione di imprenditori, con conseguenze negative sulle capacità di sviluppo del Paese. Elevati livelli di *start-up rate* producono infatti effetti positivi, e peraltro persistenti, a livello macroeconomico (Gourio et al., 2016; Sedláček e Sterk, 2017), spingendo la produttività

e la crescita reale del paese (Sedláček, 2019), incidendo anche sulla velocità della ripresa post-crisi (Clementi, Palazzo, 2016).

Figura 2: L'inversione delle Due Italie (variazioni % tendenziali delle iscrizioni di impresa nel bimestre marzo-aprile 2020)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Unioncamere-Infocamere

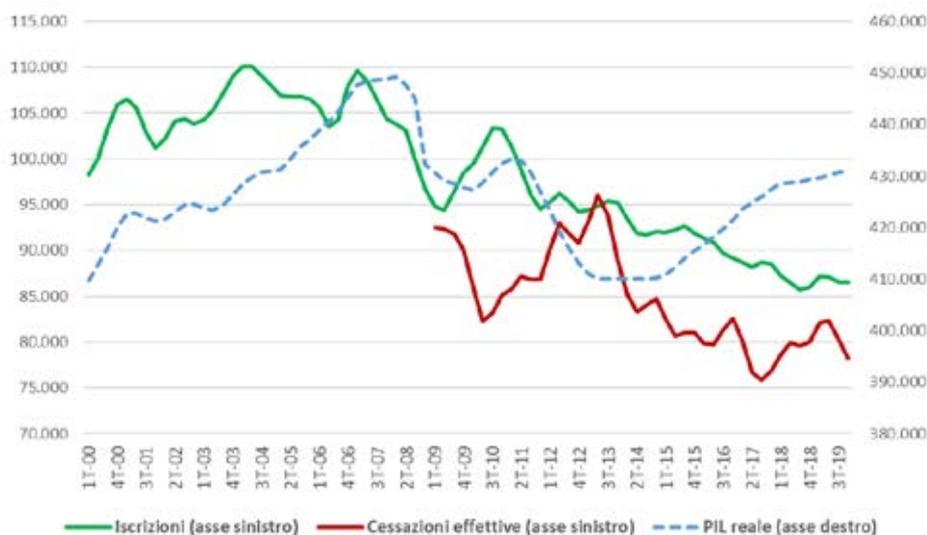
Guardando ai dati dell'Italia (*Fig. 3*), in effetti, fino a qualche anno fa l'andamento della natalità di impresa si dimostrava piuttosto correlata in senso positivo (e con alta significatività) con quello del PIL (basti pensare che dal 2000 fino al secondo trimestre 2016 la correlazione su dati trimestrali di trend era pari a 0,6, $p < 0,01$; sull'intero periodo 1T-00 – 4T-19 scende a 0,4, $p < 0,01$), così come la mortalità di impresa in senso negativo (correlazione periodo 1T-09 – 4T19: -0,4, $p < 0,01$). Solo negli ultimi anni si sta assistendo ad una divaricazione di andamento che potrebbe rappresentare un campanello d'allarme considerando gli effetti che un declino delle start-up potrebbe produrre nel medio-lungo termine come già detto.

Un impatto importante della natalità di impresa sull'economia è quello relativo alla creazione di occupazione, rispetto al quale esistono diversi studi sull'ultima Grande recessione (Sedláček, 2019; Ayres, Raveendranathan, 2016; Gourio et al., 2014).

Sebbene la natalità di impresa potrebbe scontare un elevato tasso di mortalità a distanza di pochi anni, le imprese che riescono a sopravvivere (secondo ricerche del Sistema camerale, la perdita è di una impresa su 5 dopo 3 anni e di più di una impresa su 3 dopo 5 anni, UNIONCAMERE, 2019) mostrano tassi di crescita occupazionale superiori alle imprese preesistenti (Haltiwanger et al., 2013). È così che la perdita di una generazione di nuovi imprenditori rischia di causare un effetto isteresi provocando una persistente riduzione del livello di occupazione potenziale nel medio-lungo termine e un contestuale aumento del tasso naturale di occupazione: in quanto le imprese mature – quelle che contribuiscono alla fetta maggiore di occupazione – di domani saranno per larga parte le nuove imprese di oggi (Sedláček, 2019). Basti pensare che già oggi in Italia le imprese che hanno non più di cinque anni contribuiscono a circa un quarto

dell'occupazione complessiva privata del sistema imprenditoriale (con riferimento al comparto extra-agricolo, fonte: ISTAT).

Fig. 3 –“Il legame tra imprenditorialità e ciclo economico” (iscrizioni, cessazioni effettive di impresa e PIL reale, trend^(a) su dati trimestrali)



(a) Trend calcolato con metodo TRAMO-SEATS. I dati delle cessazioni effettive sono disponibili dal primo trimestre 2009.

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Unioncamere-Infocamere e ISTAT

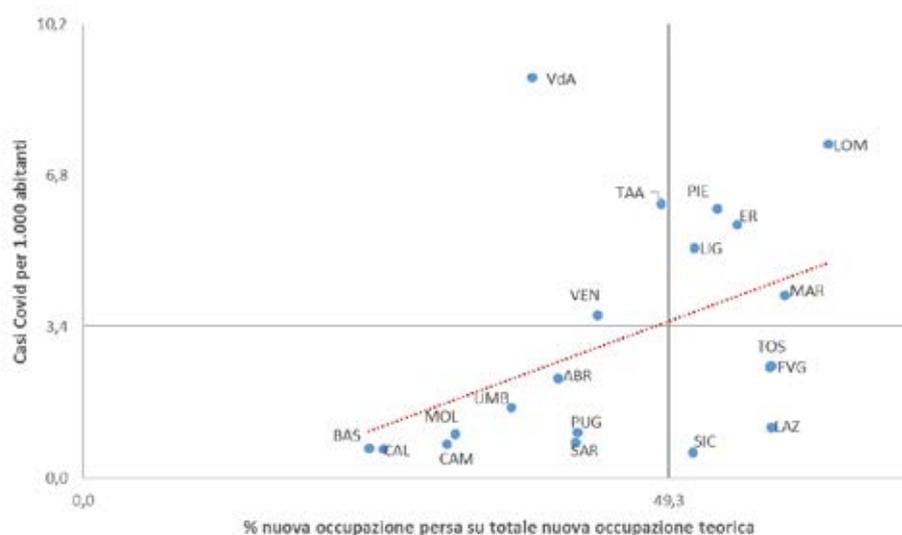
Quindi, appare particolarmente importante studiare l’impatto dell’attuale crisi dal punto di vista dell’imprenditorialità, partendo dal misurare *ciò che abbiamo già perso*. Se le nuove imprese sono fonte di occupazione, allora diventa essenziale chiedersi quanta nuova occupazione (al netto di coloro che erano già occupati) si è persa a causa della riduzione della natalità di impresa durante i due mesi di lockdown. Esistono già dei primi studi in merito riguardo agli Stati Uniti (Sedláček, Sterk, 2020a, 2020b).

Per l’Italia si è cercato di misurare *ciò che abbiamo già perso* in termini di nuovi occupati dalla riduzione delle start-up in questi due mesi di lockdown, eseguendo stime basate su informazioni di fonte ufficiale ISTAT relativamente all’Archivio statistico delle imprese attive (ASIA) e alla Rilevazione continua sulle Forze di lavoro, oltre a quelle già citate derivanti dal Registro delle imprese delle Camere di commercio. Prime stime (questo articolo rappresenta una anticipazione dei risultati che saranno approfonditi in un articolo scientifico in corso di pubblicazione) indicano che nei soli due mesi di marzo e aprile di quest’anno la riduzione delle imprese iscritte ha portato con sé una perdita potenziale di nuova occupazione pari a 31.400 unità, di cui oltre l’80% ascrivibile all’effetto COVID-19. Per capire meglio l’entità di tale perdita, basti pensare che si tratta di circa il 50% della nuova occupazione che si sarebbe generata da un flusso teorico stimato di nuove imprese iscritte nei mesi di marzo e aprile di quest’anno in assenza di crisi.

Non stupisce che la regione che ha perso maggiormente questo tipo di occupazione è la Lombardia: sia in termini assoluti, con una perdita di oltre 6 mila nuovi occupati, sia in termini relativi, incidendo il fenomeno per oltre il 60% sulla nuova occupazione che si sarebbe generata da un flusso teorico di start-up in assenza di crisi (Fig. 5). Se le regioni più grandi sono quelle che registrano le maggiori perdite occupazionali in valori assoluti per ovvie ragioni legate al fattore dimensione, merita comunque sottolineare come vi sia una elevata correlazione regionale tra i valori della nuova occupazione persa e il totale dei casi di Coronavirus (corr: 0,8, $p < 0,01$).

Anche guardando alla diffusione della pandemia in rapporto alla popolazione residente si scopre che, oltre alla Lombardia, le regioni dove l'occupazione persa incide maggiormente sull'occupazione teorica che si sarebbe generata dalla natalità imprenditoriale in assenza di crisi sono le Marche, la Toscana, il Lazio, il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna, il Piemonte e la Liguria: a parte il Lazio, si tratta di tutte regioni che rientrano nella prima metà della graduatoria per numero di casi di Coronavirus per abitante (l'indice di correlazione tra queste due serie è positivo con un apprezzabile livello di significatività: 0,5, $p < 0,05$) (Fig. 4).

Fig. 4 – Il virus “che infetta” anche l'occupazione delle start-up (casi Covid per mille abitanti e % nuova occupazione persa^(a) sul totale della nuova occupazione teorica^(b))



(a) Nuova occupazione persa: nuova occupazione (al netto di coloro già occupati) persa a causa della riduzione delle start-up nel bimestre marzo-aprile 2020.

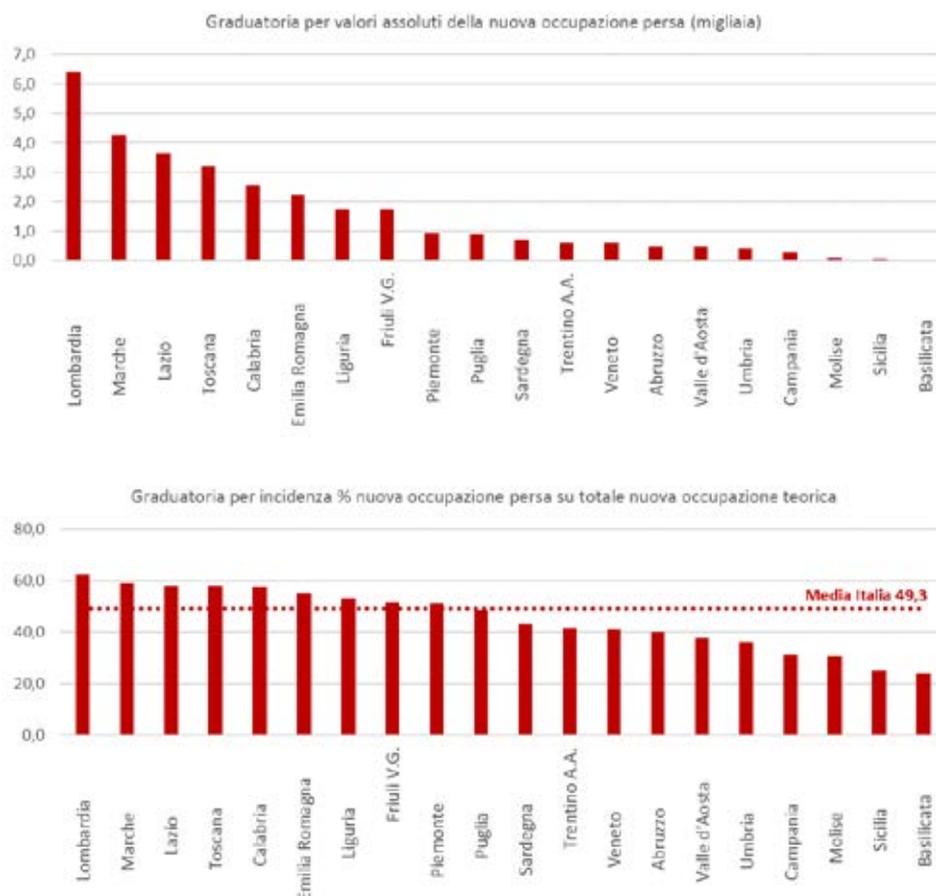
(b) Nuova occupazione teorica: nuova occupazione (al netto di coloro già occupati) e che si sarebbe generata dal flusso teorico delle start-up in assenza di crisi. I valori 49,3 e 3,4 corrispondono alla media Italia.

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Unioncamere-Infocamere e ISTAT

In complesso, il dato dei 31.400 nuovi occupati persi a causa della diminuzione delle start-up potrebbe sembrare non così elevato a primo impatto, ma se si ricorda che lo stesso è collocato su un intervallo di soli due mesi restituisce maggiormente la sua portata. Solo i prossimi mesi, con la riapertura delle attività economiche, ci diranno se la

riduzione della natalità di impresa in questi due mesi di marzo e aprile è stata solo un episodio legato al lockdown, oppure anche a quella crescente incertezza che, pensando a Keynes, sta facendo sì che siano le scelte di oggi a dipendere dalla nostra visione di futuro (Keynes, 1936).

Fig. 5 – Chi ha perso di più e chi di meno tra le regioni italiane (nuova occupazione persa^(a) dalla riduzione tendenziale delle startup nel bimestre marzo-aprile 2020, valori assoluti e % su nuova occupazione teorica^(b))



(a) Nuova occupazione persa: nuova occupazione (al netto di coloro già occupati) persa a causa della riduzione delle start-up nel bimestre marzo-aprile 2020.

(b) Nuova occupazione teorica: nuova occupazione (al netto di coloro già occupati) e che si sarebbe generata dal flusso teorico delle start-up in assenza di crisi

Fonte: nostre elaborazioni su dati Unioncamere-Infocamere e ISTAT

Certo è che l'Italia non può permettersi una nuova virata verso il declino della natalità di impresa come è già successo con l'ultima crisi del 2008-2009. I dati annuali sul numero di imprese iscritte mostrano chiaramente come dal 2008 il flusso delle iscrizioni sia tendenzialmente calato: si è passati da una media annuale nel periodo 2000-2007 di 477 mila iscrizioni ad una media di poco meno di 378 mila nel periodo 2008-2019. Un'altra riduzione di 10 punti percentuali come questa potrebbe avere effetti negativi

non di poco conto sulle condizioni macroeconomiche e sociali di medio-lungo periodo del nostro Paese.

In conclusione, i risultati delle nostre stime mettono in luce le dimensioni degli effetti di una crisi senza precedenti da un nuovo punto di vista, quello del declino delle start-up, differenziandosi da altri punti di analisi, quali le previsioni occupazionali (es. Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2020), modelli di impatto di breve e di lungo periodo sulla disoccupazione (Gregory et al., 2020; Kong, Prinz, 2020), o le valutazioni sulle professioni a maggior rischio contagio (Caravella, Menghini, 2020; Barbieri, Basso, Scicchitano, 2020).

I risultati della nostra analisi vogliono fornire un contributo alla politica industriale ponendo all'attenzione il tema dell'imprenditorialità, perché subito dopo le prime misure economiche di sostegno ai redditi, arriverà immediatamente il turno della politica industriale, dedicata al sostegno e allo sviluppo delle attività produttive (Brancati, 2020) nel senso della competitività. E il supporto alla nuova imprenditorialità è sicuramente uno dei passaggi per raggiungere tali obiettivi.

Riferimenti Bibliografici

- Ayres J., Raveendranathan G. (2016). Lack of firm entry and the slow recovery of the US economy after the Great Recession, Mimeo. http://www.joaoayres.com/uploads/5/6/6/3/56636665/ayresraveendranathan_2016_.pdf
- Baker S., Bloom N., Davis S., Terry S. (2020), COVID-induced economic uncertainty and its consequences, *VoxEU.org*, 13 April <https://voxeu.org/article/covid-induced-economic-uncertainty-and-its-consequences>
- Banca d'Italia (2020), Covid-19 and Economic Analysis: a Review of the Debate, *Literature Review*, Issue n. 1 <https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2020/Covid-literature-newsletter-n2.pdf>
- Barbieri T., Basso G., Scicchitano S. (2020), Italian workers at risk during the Covid-19 epidemic, INAPP, *Working paper*, n. 46 <http://oa.inapp.org/xmlui/handle/123456789/661>
- Brancati R. (2020), La desertificazione della politica industriale https://siepi.org/wp-content/uploads/2020/04/La-desertificazione-della-politica-industriale_Brancati.pdf
- Caravella S., Menghini M. (2020), I rischi di una ripartenza a velocità differenziate. *Sbilanciamoci!*, 24 aprile <https://sbilanciamoci.info/dove-e-quando-i-rischi-di-una-ripartenza-a-velocita-differenziate/>
- Clementi G.L., Palazzo B. (2016), Entry, exit, firm dynamics, and aggregate fluctuations, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 8, 2: 1-41 doi: 10.1257/mac.20150017
- Confcommercio (2020). *Quasi 270 mila imprese rischiano di sparire dal mercato*. Ufficio Studi <https://www.confcommercio.it/-/oltre-270-mila-imprese-a-rischio-chiusura>
- Gourio F., Messer T., Siemer M. (2014), What Is the Economic Impact of the Slowdown in New Business Formation?. *Chicago Fed Letter*, n. 326, September

- <https://www.chicagofed.org/~media/publications/chicago-fed-letter/2014/cflseptember2014-326-pdf.pdf>
- Gourio F., Messer T., Siemer, M. (2016), Firm entry and macroeconomic dynamics: a state-level analysis, *American Economic Review*, 106, 5: 214-18 doi: 10.1257/aer.p20161052
- Gregory V., Menzio G., Wiczer D. (2020), Pandemic recession: L-shaped or V-shaped?, *Covid economics: Vettel and real time papers*, Issue 15, 7 May. <https://cepr.org/sites/default/files/news/CovidEconomics15.pdf>
- Guerrieri V., Lorenzoni G., Straub L., Werning I. (2020), Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?, MIT, mimeo. <https://economics.mit.edu/files/19351>
- Haltiwanger J. (2020), Applications for new businesses contract sharply in recent weeks: A first look at the weekly Business Formation Statistics, mimeo, April. http://econweb.umd.edu/~haltiwan/first_look.pdf
- Haltiwanger J., Jarmin R. S., Miranda J. (2013), Who creates jobs? Small versus large versus young. *Review of Economics and Statistics*, 95, 2: 347-361 https://doi.org/10.1162/REST_a_00288
- Keynes J. M. (1936), *The general theory of interest, employment and money*. London: Macmillan.
- Kong E., Prinz D. (2020), The impact of shutdown policies on unemployment during a pandemic, *Covid economics: Vettel and real time papers*, Issue 17, 13 May <https://cepr.org/sites/default/files/news/CovidEconomics17.pdf>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2020), *Documento di Economia e Finanza 2020*, Roma <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html> – cont1
- Rowe N. (2020). Relative supply shocks, Unobtainium, Walras' Law, and the Coronavirus, *Worthwhile Canadian Initiative A mainly Canadian economics blog*, 27 March. https://worthwhile.typepad.com/worthwhile_canadian_initi/2020/03/relative-supply-shocks-unobtainium-walras-law-and-the-coronavirus.html
- Sedláček P. (2019), Lost generations of firms and aggregate labor market dynamics, *Journal of Monetary Economics*. Available online <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2019.01.007>
- Sterk V., Sedláček P. (2020a), Startups and Employment Following the COVID-19 Pandemic: A Calculator. Retrieved from http://users.ox.ac.uk/~econ0506/Documents/StartupCalculator/StartupCalculator_WP.pdf
- Sterk V., Sedláček P. (2020b), Startups and Employment Following the COVID-19 Pandemic: A Calculator. *VoxEU.org*, 25 April. https://voxeu.org/article/startup-employment-calculator-covid-19?qt-quicktabs_cepr_policy_research=1
- Sedláček P., Sterk V. (2017), The growth potential of startups over the business cycle, *American Economic Review*, 107, 10: 3182-3210 doi: 10.1257/aer.20141280

UNIONCAMERE (2019), *Le imprese in 20 flash*, Roma.
<http://www.unioncamere.gov.it/download/9123.html>

UNIONCAMERE (2020), *Affare assegnato sulle iniziative di sostegno ai comparti dell'industria, del commercio e del turismo nell'ambito della congiuntura economica conseguente all'emergenza da COVID-19 (A.S. n. 445)*, Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica, Roma, 7 maggio 2020, 10a Commissione Industria, commercio e turismo Senato della Repubblica, Roma.
<http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnonleg/40140.htm#>

Dall'emergenza alla ricostruzione dei territori fragili

di

Luca Domenella, Università Politecnica delle Marche – SIMAU

Paolo Galuzzi, Politecnico di Milano – DASTU

Giovanni Marinelli, Università Politecnica delle Marche – SIMAU

Piorgio Vitillo, Politecnico di Milano – DASTU

(i) Sisma 2016, dopo l'emergenza

A più di tre anni dal sisma del Centro Italia (24 agosto 2016), i Comuni si apprestano a intraprendere il salto tecnico-culturale necessario per passare dalla fase dell'emergenza al progetto di ricostruzione dei centri urbani danneggiati. Diventa quindi non più procrastinabile dare risposta agli interrogativi sulle possibili strategie da introdurre per avviare, con maggiore consapevolezza, le necessarie azioni di ricostruzione, declinando gli strumenti normativi e regolativi a disposizione, individuando vocazioni territoriali, coinvolgendo cittadinanza, associazioni e saperi esperti, per definire un possibile e coeso progetto di ricostruzione.

Obiettivo del contributo è quello di tracciare un primo quadro critico dell'azione pubblica nel delicato passaggio dalla risposta emergenziale alle fasi di ricostruzione post-sisma, valutando criticamente le azioni di *governance* e gli strumenti di pianificazione in corso di attuazione.

Delle quattro Regioni interessate dall'area del "cratere sismico", la più danneggiata è risultata la Regione Marche, con 86 Comuni coinvolti su 139 totali. Il bilancio complessivo è assai rilevante: si contano oltre 104.000 edifici danneggiati, 54.000 edifici evacuati e 32.000 sfollati, di cui 28.500 hanno usufruito da subito dei Contributi di Autonoma Sistemazione¹ (CAS) e circa 3.400 sono stati sistemati nelle strutture ricettive della costa adriatica. In aggiunta, per evitare lo spopolamento delle aree del cratere e riavvicinare gli abitanti alle loro case, da agosto 2017 oltre 4.400 persone sono state alloggiate temporaneamente nelle Strutture Abitative d'Emergenza (SAE), progressivamente realizzate in 28 Comuni del cratere.

L'analisi di dettaglio sviluppata a scala regionale evidenzia un quadro differenziale dell'impatto del sisma sul sistema dell'abitare (fonte: Regione Marche, giugno 2018):

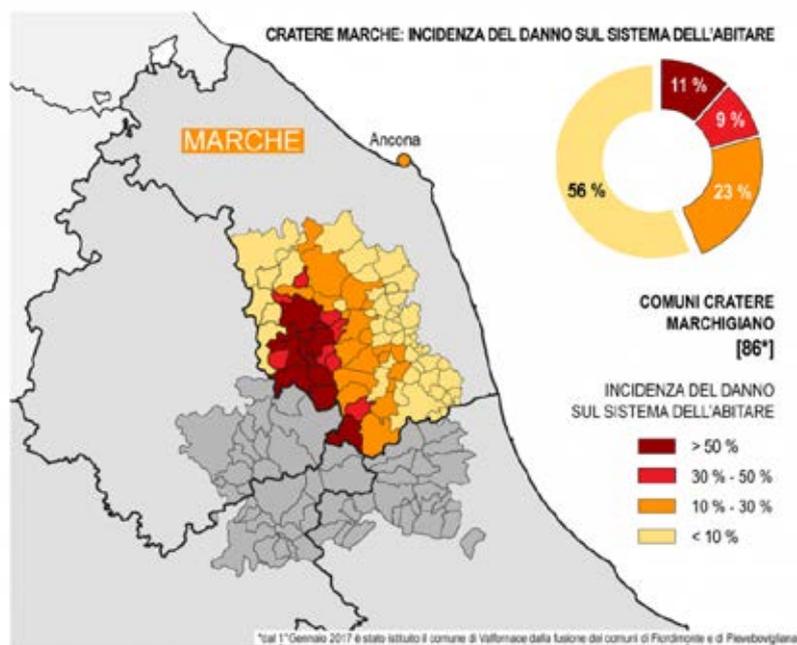
- Territori con perdita quasi totale della funzionalità abitativa: sono 16 i comuni con oltre il 30% della popolazione nei quali si è dovuto ricorrere a soluzioni abitative emergenziali, mediante: CAS- Contributo di Autonoma Sistemazione,

¹ Il contributo di autonoma sistemazione (definito in sintesi CAS) è un contributo monetario finalizzato alla copertura di costi di locazione, per sostenere le famiglie o singole persone che abbiano la propria abitazione: distrutta, in tutto o in parte, inagibile o ubicata nelle zone rosse interdette all'accesso a causa dei recenti eventi sismici del centro Italia

strutture ricettive ubicate sulla costa e SAE – Strutture Abitative di Emergenza), in 9 di questi comuni si registra un impatto sul sistema dell’abitare esteso ben oltre il 60% del totale della popolazione ; tra questi, spicca il comune di Camerino con più di 3.500 abitanti coinvolti (alla quale va aggiunta la popolazione universitaria non stabilmente residente).

- Territori con perdita parziale della funzionalità abitativa: sono 21 i comuni con un impatto superiore al 10%, pari a 11.416 su 62.881 abitanti ospitati in soluzioni emergenziali; in cui, per 7 di questi comuni, oltre un terzo del patrimonio edilizio residenziale risulta danneggiato e inagibile;
- Territori con perdita diffusa della funzionalità abitativa: sono 49 i Comuni del territorio del cratere Marche (poco più del 50% del totale), in cui, a fronte di un’incidenza degli esodati inferiore al 10% sulla popolazione residente si registra un impatto a “macchia di leopardo” di oltre 9.000 persone accolte in soluzioni abitative di emergenza distribuite su un territorio di quasi 2.000 Km quadrati, con evidenti problemi gestionali legati alla frammentazione e la diffusione del fenomeno.

Figura 1: Regione Marche, impatto del sisma sul sistema dell’abitare



La grande maggioranza delle popolazioni che risiedevano nelle aree colpite dall’ultima ondata sismica, nonostante i grandi e gravi disagi finora vissuti, non si sono allontanate dai rispettivi territori d’origine, luoghi dove tuttavia già prima del sisma era in atto un graduale processo di decremento demografico e di spopolamento. Il sisma ha ulteriormente privato questi contesti dei requisiti minimi di abitabilità, in termini di accessibilità e dotazione dei servizi di base, già ampiamente evidenziata dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (Agenzia per la Coesione Sociale 2017). La scelta di realizzare insediamenti temporanei in loco (SAE), trova ragion d’essere nella volontà di

non disperdere la comunità locale, costituita nella maggior parte dei contesti prevalentemente da anziani *over 65* (fonte: Nomisma, gennaio 2019), e nella volontà di contrastare in qualche forma il processo di abbandono dei territori; operazione che si è dimostrata in ambiti pedemontani e montani, complessa e potenzialmente antieconomica.

Tabella 1: Regione Marche, Incidenza del sisma sul sistema dell'abitare.
Quadro di sintesi

INCIDENZA DEL DANNO SULLA POPOLAZIONE RESIDENTE: Comuni con popolazione in soluzioni abitative temporanee	N. Comuni	Superficie territoriale (km ²)	Popolazione residente (31/07/2016) (a)	POPOLAZIONE ACCOLTA IN SOLUZIONI ABITATIVE TEMPORANEE (rif. Giugno 2018)					INCIDENZA DELLA POPOLAZIONE accolta in soluzioni abitative temporanee	
				Contributo di Autonoma Sistemazione (CAS)		Albergo	Altre Strutture Ricettive	Strutture Abitative di Emergenza (SAE)		Popol. TOTALE
				N. abitanti	N. nuclei familiari					
OLTRE il 50 % della popolazione	9	655,5	13.965	5.445	3.005	482	341	2.331	8.599	27,79%
TRA 30% e 50% della popolazione	7	213,1	4.874	1.380	642	78	7	428	1.893	6,12%
TRA 10% e 30% della popolazione	21	1.114,9	62.881	10.689	4.706	247	22	458	11.416	36,89%
INFERIORE al 10% della popolazione	49	1.994,7	266.753	8.983	3.843	20	15	20	9.038	29,21%
Totale Cratere Marche	86	3.978,3	348.473	26.497	12.196	827	385	3.237	30.946	100,00%

Sono 28 i comuni delle Marche dove sono state realizzate Strutture Abitative di Emergenza (SAE) distribuite in oltre 70 aree di lottizzazione. Tutti gli interventi sono stati inizialmente ipotizzati con una valenza “temporanea” prettamente legata alla fase emergenziale ed attuati con (prevalente) impiego di elementi edilizi prefabbricati. La realizzazione di questi insediamenti è stata in corso d’opera fortemente condizionata dai caratteri morfologici di contesto che hanno reso necessario realizzare significative opere di fondazione, di urbanizzazione e messa in sicurezza delle aree insediate, dilatandone i tempi di realizzazione e annullando di fatto il carattere di temporaneità e la loro potenziale reversibilità nel tempo inizialmente ipotizzata.

Le implicazioni (incerte) sottese dal concetto di “temporaneità” e l’impatto del fenomeno insediativo in termini di numerosità e diffusione delle SAE renderà necessario nei prossimi anni monitorare con attenzione queste lottizzazioni “temporanee”; prevedendo ove possibile nuove funzioni, e cercando di integrare questi nuovi contesti insediativi negli strumenti di governo del territorio. Assai chiaro è stato Bruno Gabrielli nell’affermare che, quando si assume un unico obiettivo (quello della costruzione immediata di nuovi edifici non temporanei) e si trascurano quelli riconducibili al sistema di attività interconnesse e di prospettiva, il risultato sarà inevitabilmente negativo (Gabrielli 2010).

Diviene quindi centrale riflettere sulla programmazione della ricostruzione, prefigurando nella risposta al disastro la ricerca di nuove forme edilizie e territoriali, di nuove relazioni strutturali e funzionali, più resilienti e sostenibili (Esposito 2017), per

attivare traiettorie di sviluppo durature che potrebbero essere in grado di restituire paesaggi migliori e comunità più solide nei territori fragili dell'Appennino Centrale.

Tabella 2: Regione Marche, Incidenza del sisma sul sistema dell'abitare. Dettaglio dei Comuni maggiormente colpiti

COMUNE	Sup. terr. (km ²)	Pop. (31/07/2016) (a)	POPOLAZIONE ACCOLTA IN SOLUZIONI ABITATIVE TEMPORANEE (rif. Giugno 2018)						INCIDENZA POP. accolta in soluzioni abitative temporanee	INCIDENZA DANNO SU POP. RESIDENTE Comuni con pop. in soluzioni abitative temporanee
			Contributo di Autonoma Sistemazione (CAS)		Albergo	Altre Strutture Ricettive	Strutture Abitative Emergenza (SAE)	Pop. TOTALE		
			N. abitanti	N. nuclei familiari						
Arquata del Tronto (AP)	92,2	1.160	468	245	41		418	927	79,91%	OLTRE il 50% della pop.
Camerino (MC)	129,9	7.008	2.965	1.791	239	305	18	3.527	50,33%	
Castelsant. Nera (MC)	70,7	274	69	42	11		108	188	68,61%	
Fiastra (MC)	57,7	552	208	94	7		130	345	62,50%	
Muccia (MC)	25,9	915	331	155	16	10	396	753	82,30%	
Pieve Torina (MC)	74,8	1445	578	274	37	3	516	1134	78,48%	
Ussita (MC)	55,3	447	101	51	11		177	289	64,65%	
Valfornace (MC)	48,6	1058	375	182	46		225	646	61,06%	
Visso (MC)	100,4	1106	350	171	74	23	343	790	71,43%	
Totale	655,5	13965	5445	3005	482	341	2331	8599		
Bolognola (MC)	25,9	138	49	23	5		12	66	47,83%	TRA 30% e 50% della pop.
Caldarola (MC)	29,2	1806	464	214	32		253	749	41,47%	
Cessapalombo (MC)	27,6	508	163	80	11	7	20	201	39,57%	
Gagliole (MC)	24,1	632	215	88	3		4	222	35,13%	
Monte Cavallo (MC)	38,5	132	21	9			20	41	31,06%	
Montegallo (AP)	48,5	529	198	101	3		44	245	46,31%	
Pioraco (MC)	19,5	1129	270	127	24		75	369	32,68%	
Totale	213,1	4874	1380	642	78	7	428	1893		
Acquacanina (MC)	26,8	122	37	23				37	30,33%	TRA 10% e 30% della pop.
Acquasanta Terme (AP)	138,4	2885	753	356	19		6	778	26,97%	
Amandola (FM)	69,5	3623	487	225	3	13	2	505	13,94%	
Camporotondo di Fiastone (MC)	8,8	557	122	43	2		17	141	25,31%	
Castelraimondo (MC)	44,8	4578	638	280	18		25	681	14,88%	
Colmurano (MC)	11,2	1260	181	78				181	14,37%	
Cossignano (AP)	15,0	976	94	41				94	9,63%	
Force (AP)	34,3	1321	203	83			14	217	16,43%	
Gualdo (MC)	22,2	812	189	76	1		20	210	25,86%	
Monte S. Martino (MC)	18,5	757	91	33				91	12,02%	
Montefortino (FM)	78,6	1162	294	123				294	25,30%	
Montemonaco (AP)	67,8	586	145	72				145	24,74%	
Palmiano (AP)	12,7	189	22	12				22	11,64%	
Roccafluvione (AP)	60,6	1994	231	111				231	11,58%	
S. Ginesio (MC)	78,0	3479	810	371	33	9	92	944	27,13%	
San Severino Marche (MC)	194,3	12716	2053	897	108		214	2375	18,68%	
S. Vittoria Matenano (FM)	26,2	1325	231	94				231	17,43%	
Sarnano (MC)	63,2	3280	576	245	52		43	671	20,46%	
Serrapetrona (MC)	37,6	954	168	70	11		25	204	21,38%	
Smerillo (FM)	11,3	366	60	24				60	16,39%	
Tolentino (MC)	95,1	19939	3304	1449				3304	16,57%	
Totale	1.114,9	62881	10689	4706	247	22	458	11416		

(ii) Verso il Piano di ricostruzione

L'analisi dell'impatto del sisma sul sistema dell'abitare associato alle letture morfologiche e insediative del territorio evidenzia una forte differenziazione delle condizioni di contesto all'interno del cratere Marche. Per gli 86 centri marchigiani, ognuno dei quali disarticolato sul territorio in decine di borghi rurali, nuclei frazionali e numerosi centri minori diffusi, si ha purtroppo la certezza che nuovi eventi potranno verificarsi. Per questo, vi è la necessità di mettere in atto tutte le azioni utili a ricostruire meglio di com'era prima, considerando l'esigenza di:

- intervenire dopo le calamità, studiandone gli effetti sulla trama urbana e infrastrutturale, osservando la capacità di assorbire le perturbazioni esterne da parte degli ambienti fisici colpiti, mettendo in atto tutti gli accorgimenti necessari perché la risposta ai futuri eventi sia meno disastrosa;
- porre individui e comunità nella condizione di poter fronteggiare i disastri naturali e i rischi a essi associati, sviluppando condizioni di flessibilità dei sistemi economici e sociali e incrementando così la resilienza delle comunità.

In questa fase di transizione, in cui l'esito del processo di ricostruzione è ancora incerto nella sua attuazione, appare interessante confrontare le diverse applicazioni dei criteri dell'Ordinanza 25 per trarre alcune considerazioni preliminari sulle possibili traiettorie progettuali generate dal combinato disposto delle ordinanze commissariali.

Sulla base dei primi esiti dei dispositivi normativi a due anni dall'emanazione dell'Ordinanza 25 (maggio 2017), 16 sono i comuni del territorio marchigiano con perimetrazioni approvate. Complessivamente, alla data di agosto 2019, sono 63 le perimetrazioni approvate, di cui solo 9 riferite a piani attuativi da realizzare nelle aree dei capoluoghi comunali; mentre ben 54 interessano nuclei frazionali e centri minori. A oggi, nessun piano attuativo per la ricostruzione è stato approvato; e in pochissimi casi sono state attivate le progettazioni.

L'analisi comparativa (riportata in sintesi nella Tabella 3), evidenzia che solo un terzo degli ambiti perimetrati è caratterizzato dalla presenza di spazi e infrastrutture adeguati alla costruzione di un progetto unitario di prevenzione del rischio sismico a scala urbana, attuabile unicamente con lo strumento del piano attuativo di ricostruzione. Strumento urbanistico ben definito nella sua strutturazione (nei tempi e nei contenuti) dalle *Linee guida di indirizzo ministeriali* collegate all'Ordinanza 39. Parimenti, il quadro sinottico evidenzia la necessità, per oltre il 60% degli ambiti perimetrati, di ricorrere a interventi di "ricostruzione integrata" tra più strumenti di carattere urbanistico e edilizio. In questi contesti, sarà necessario ricorrere alla formazione di un ulteriore dispositivo di pianificazione, o di uno specifico programma aggiuntivo di iniziativa volontaria da parte delle Amministrazioni Comunali (come ad esempio il Documento Direttore per la Ricostruzione, di cui all'Ordinanza 39).

La mancanza di risorse certe da destinare alla formazione del Documento Direttore, o di altre forme sistemiche di pianificazione in grado di esprimere una "visione olistica" dei contesti da ricostruire, costituisce ad oggi un punto debole nella programmazione Ministeriale e non agevola l'elaborazione di piani di ricostruzione attenti alla prevenzione del rischio sismico a scala urbana.

Tabella 3: Cratere sismico Regione Marche, Perimetrazioni approvate ad agosto 2019
 Quadro comparativo dei potenziali elementi di integrazioni ai Piani attuativi di ricostruzione per la realizzazione del progetto della sicurezza a scala urbana

COMUNI FORTEMENTE DANNEGGIATI CON PERIMETRAZIONI APPROVATE	PERIMETRAZIONI APPROVATE DAGLI U.S.R. REGIONE MARCHE (aggiornamento Agosto 2019)	Contesti insediativi con "AMBITI PERIMETRATI FUNZIONALI" alla prevenzione del rischio sismico a scala urbana	Contesti insediativi con interventi di "RICOSTRUZIONE INTEGRATA" per la prevenzione del rischio sismico a scala urbana		
			AGGREGATI URBANI E UMI (volontari e imposti)	AREE LIBERE E SPAZI PUBBLICI	INFRASTRUTTURE, STRADE E PERCORSI URBANI
Arquata del Tronto	Capoluogo	•			
	Loc. Capodacqua				•
	Loc. Pescara del Tronto	•			
	Loc. Piedilama		•	•	•
	Loc. Pretare		•	•	•
	Loc. Tufo			•	
Caldarola (MC)	Loc. Vezzano		•		•
	Capoluogo		•		
	Croce		•		•
	Castiglione		•	•	•
Camerino (MC)	Colle e Valle Valcimarra		•		
	Capoluogo		•	•	•
	Calcina	•			
	Borgo sangiorgio e Vallicelle		•	•	•
	Sant'Erasmus		•		
	Piegusciano		•		
	Nibbiano		•		
Castelsantangelo sul Nera (MC)	Armano	•			
	Capoluogo			•	
	Macchie	•			
	Nocria - via Canepine	•			
	Nocelleto	•			
	Nocria - Sarponicchio	•			
	Nocria - via Piana			•	
	Rapegna	•			
Cessapalombo (MC)	Vallinfante	•			
	La Valle	•			
Esanatoglia (MC)	Monastero		•	•	•
	Capoluogo		•		•
Gualdo (MC)	Capoluogo		•	•	•
Montegallo (AP)	Colleluce		•		
	Fonditore		•		
	Astorara		•	•	
	Colle				
	Rigo	•			
	Corbara	•			
	Castro		•		•
	Inteprete	•			
	Collefratte		•		
	Muccia (MC)	Capoluogo		•	•
Costafiore			•		
Massaprofoglio			•		
Petriolo (MC)	Capoluogo		•	•	
Pioraco (MC)	Quartiere Madonetta		•	•	
Sefro (MC)	Loc. Sorti Butino			•	
	Loc. Sorti Cerreto	•			
Serravalle di Chienti (MC)	Gelagna Alta	•			
Ussita (MC)	Castel Murato e Castelfantellino	•			
	Sasso			•	•
	Pieve		•	•	
	Vallazza		•		
	Calcara		•		•
	Palazzo	•			
	Casali	•			
	Sorbo	•			
	San Placido		•		•
Valfornace* (MC)	Nemi		•	•	•
	Villanova di Sopra		•		
Visso (MC)**	Capoluogo		•	•	•
	Croce		•	•	•
	Villa Sant'Antonio			•	
	Aschio		•		
	Borgo San Giovanni		•		•

Un altro elemento critico che emerge nell'utilizzo non coordinato delle Ordinanze, è dato dalla difficoltà di sincronizzare l'azione pubblica del piano attuativo e l'azione privata di ricostruzione del patrimonio edilizio, quest'ultima penalizzata da condizioni stringenti che, salvo motivate ragioni di pubblica utilità (esempio, la sicurezza), spingono di fatto verso interventi "dove era – come era", con evidente difficoltà di produrre "azioni di sistema" per l'individuazione di spazi sicuri, vie di fuga e *lifeline* per la prevenzione del rischio sismico a scala urbana e territoriale. In questi contesti, sarà possibile perseguire i necessari obiettivi di prevenzione del rischio sismico a scala urbana attraverso la redazione di un progetto complessivo della Struttura Urbana Minima (Sum) sostenuto da un atto consapevole e volontario delle amministrazioni locali.

(iii) Conclusioni

Il dibattito nazionale ha riportato in auge i temi della sicurezza ambientale del nostro Paese e in modo particolare dei territori cosiddetti fragili (Oliva 2016). Anche se nella disciplina urbanistica è ben noto che, a ogni ricorrente terremoto, frana o alluvione, le fragilità ambientali del territorio tornano a essere attuali, ma sempre e solo per il tempo limitato agli intervalli temporali aperti dai disastri (Galuzzi 2016). E sebbene già nel 1981 Campos Venuti sosteneva la necessità di una "politica che non sottovaluti la cultura della natura", affinché il Paese cominciasse a misurarsi con le catastrofi non solo a posteriori, ma riducendo o eliminando a priori gli effetti negativi del sisma, solo con i recenti eventi sismici sono state attivate a livello nazionale iniziative ed esperienze che propongono lo sviluppo di una riflessione olistica sul tema della fragilità e della prevenzione (Campos Venuti 2016). L'esperienza italiana sta inoltre insegnando che per studiare i terremoti non bastano reti strumentali sofisticate, ma servono anche programmi tecnico-politici di ampio respiro; che mescolino, in modo equilibrato, le tre componenti essenziali del problema – storica, strumentale, geologica –

"(...) nella consapevolezza che è necessario compensare le lacune intrinseche di una componente con le conoscenze di un'altra."

(Sargolini 2017).

Sappiamo anche che, in attesa degli sviluppi e degli esiti delle ricerche scientifiche, l'unica via attuabile in tempi relativamente brevi è quella di praticare la cultura della prevenzione e lavorare a città più resilienti.

Riferimenti Bibliografici

- AA.VV. (2017), Analisi socio-economica del territorio italiano e delle risorse per le politiche di coesione, *Agenzia per la Coesione Sociale, Schede regionali 2*, 2017.
- Campos Venuti G. (1981), Dopo il terremoto. Una cultura per il territorio, *Problemi della Transizione*, 6.
- Campos Venuti G. (2016), Terremoti, urbanistica e territorio, *Urbanistica*, n. 154, 53-58.
- Esposito F., Russo M., Sargolini, M., Sartori L., Virgili V. (eds) (2017) *Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti*, Roma:Carrocci.

- Gabrielli B., Oliva F. (2010), Dio salvi l'Aquila, una ricostruzione difficile. Presentazioni, *Urbanistica Dossier*, 123-124, 2-3.
- Galuzzi P. (2016), I rischi e la cura, *Urbanistica*, n. 154, pp. 4-7.
- Oliva, F. (2016) La difficile ricostruzione dell'Aquila, *Urbanistica*, n. 154, pp. 39-48.
- Sargolini M. (2017) Eventi sismici: non ci facciamo più cogliere di sorpresa, *Agriregioneuropa*, 13, 51.

Gli orti urbani a Milano: situazione attuale e prospettive di sviluppo

di

Valentina Cattivelli, EURAC Research

(i) Introduzione

Gli orti urbani sono piccoli appezzamenti di terreno vacanti che i comuni assegnano gratuitamente o dietro la corresponsione di un basso affitto ad associazioni o a cittadini a rischio di esclusione sociale affinché li coltivino (Cattivelli, 2012).

La loro coltivazione ha importanti implicazioni (e.g. Scheromm, 2015; Calvet-Mir et al., 2016; Trendov, 2018). Queste includono la produzione di cibo e il rafforzamento del concetto di sovranità alimentare (Kremer, 2011), il miglioramento delle condizioni fisiche e psicologiche degli ortolani (Clayton, 2007). Riguardano poi la riqualificazione di terreni lasciati liberi da precedenti interventi di urbanizzazione e a rischio di degrado, nonché la riduzione della pressione antropica sulle risorse naturali (il suolo in primis) (Camps-Calveta et al., 2016). Infine, la coltivazione promuove la formazione e l'apprendimento, nonché il rafforzamento delle relazioni socio-culturali soprattutto tra persone a rischio di isolamento sociale (in particolare, anziani e rifugiati) (Prades, Vidal, 2013; Bishop, 2013).

Poiché svolgono queste funzioni, gli orti urbani sono diffusi prevalentemente nei comuni a forte urbanizzazione e nei comuni compresi nelle aree peri-urbane delle grandi metropoli (Cattivelli, 2014), dove l'urbanizzazione è incessante e le relazioni sociali sono più rarefatte.

New York, Parigi e Oslo, Barcellona sono solo alcuni esempi di metropoli che hanno realizzato di recente progetti di orticoltura urbana.

Anche a Milano, gli orti urbani sono molto diffusi. Qui la pressione antropica è molto forte, e l'uso/abuso del suolo sono ormai insostenibili (Comune di Milano, 2013). Il senso civico e di appartenenza alla comunità, oltre che il senso di solidarietà, colla del capitale sociale, sono ancora molto sentiti (ibid.); tuttavia, le trasformazioni demografiche dovute all'invecchiamento della popolazione e alla sua internazionalizzazione espongono il suo capitale sociale a una evidente trasformazione, oltre che al rischio di rarefazione nei segmenti della popolazione più debole (bambini, anziani e stranieri).

Il presente articolo ha l'obiettivo di illustrare la distribuzione degli orti urbani nel comune di Milano e di discutere della loro diffusione nei prossimi anni sulla base delle previsioni demografiche future.

(ii) Milano: comune agricolo

Il comune di Milano ha una densità di popolazione superiore ai 2.000 abitanti/km² (ISTAT, 2020). E' infatti esploso nelle aree rurali limitrofe con le sue frange: il rapporto tra espansione urbana e suolo libero evidenzia, soprattutto per i comuni di primissima periferia, l'ampio utilizzo di terreni liberi per scopi residenziali ed insediativi (ISPRA, 2014). Il consumo di suolo è molto alto e molte aree agricole sono state convertite in aree residenziali e produttive.

Per riequilibrare le relazioni tra l'area metropolitana e la campagna circostante, tra territorio urbanizzato ed aree agricole, Milano ha deciso di attuare progetti ed iniziative, anche con la partecipazione attiva della popolazione locale, che aiutino a diffondere una cultura per il rispetto ambientale e paesaggistico più radicata e che ripristinino, almeno in parte, la naturalità distrutta.

In particolare, si tengono incontri sui temi della nutrizione, della cucina, della stagionalità delle produzioni, si realizzano mercati per la vendita di prodotti del territorio e feste a tema. Parimenti, si organizzano momenti di formazione sul campo ed a sostegno della cultura e della coltura agricola per tutti, dai bambini agli anziani.

In questo senso, si ascrivono i progetti "Riciclo e coltivo, l'orto verticale a scuola" promosso dal comune di Milano e "Orto in condotta" sostenuto da Slow Food e "Mi Coltivo – Orto a scuola" sostenuto nell'ambito delle iniziative di Expo. In aggiunta, si devono considerare i progetti Agricity o la Fattoria nel Castello.

Oltre a ragionare su possibili restrizioni alla conversione di terreni agricoli in aree urbanizzate anche tramite disposizioni di legge, oltre che regolamentari e pattizie, Milano promuove poi specifici accordi con i comuni limitrofi per una più efficiente e razionale gestione del suolo e delle risorse naturali, e si impegna per la riconversione di aree degradate in aree più confortevoli o attrezzate per le abitazioni e le attività produttive, ma anche dalla maggiore dotazione di verde.

In questo senso, merita menzione il progetto Milano Metropoli Rurale AQST (Accordo quadro di sviluppo territoriale) sottoscritto da alcune amministrazioni pubbliche (Regione Lombardia, Città metropolitana di Milano, Comune di Milano, Consorzio Est Ticino Villoresi, Consorzio del Fiume Olona) e alcuni distretti locali (Distretto Rurale DAM, Distretto Rurale DAVO, Distretto Rurale DINAMO, Distretto Rurale Riso & Rane, Distretto Rurale DAMA). Questo accordo ha l'obiettivo di coordinare gli sforzi delle amministrazioni e dei distretti sottoscrittori nel tutelare le aree rurali che insistono nei loro territori. Nel dettaglio, prevede misure di contenimento dell'uso del suolo, la tutela e la promozione delle aziende agricole del territorio e della loro multifunzionalità, la diversificazione delle attività agricole, la salvaguardia del patrimonio rurale, oltre al riequilibrio urbano-rurale. Avviato nel 2010, il dibattito che ha portato alla firma della AQST è stato alimentato dalle risultanze del progetto europeo Interreg RURBANACE per il bilanciamento delle relazioni tra aree urbane e rurali, di cui regione Lombardia era partner.

Alcuni comuni limitrofi hanno da poco istituito l'Osservatorio Permanente contro il Consumo di suolo e per la tutela del paesaggio nel Sud Est Milano, mentre la Provincia aggiorna periodicamente l'Atlante del consumo di suolo.

(iii) Milano: comune di anziani, bambini e new-comers

I dati relativi alla dinamica demografica del comune di Milano ne confermano l'attrattività e quindi la "liquidità", almeno nella composizione, del suo capitale sociale.

Tra il 2002 e il 2018, il saldo migratorio totale che tiene conto del totale delle persone iscritte e cancellate da altri comuni (italiani e stranieri) corrisponde in media a 14.757 persone. Fatta eccezione per il triennio 2003-2005, è sempre stato positivo, e ha raggiunto un picco positivo di oltre 63.000 persone nel 2013. Gli stranieri residenti a Milano al 1° gennaio 2019 sono 268.215 e rappresentano il 19,5% della popolazione residente. La popolazione in età scolare, dai 5 ai 14 è pari all'8,8% mentre quella di età superiore ai 65 anni è oltre il 22,7%.

(iv) Gli orti urbani a Milano

A Milano, gli orti urbani sono realizzati all'interno di spazi, spesso di proprietà comunale, lasciati liberi da precedenti interventi di urbanizzazione, grazie all'attività di associazioni di volontariato, o da singoli cittadini. L'assegnazione dei territori avviene su base volontaria: il comune mette a disposizione aree libere a cittadini che ne facciano richiesta, a seguito dell'emanazione di un apposito bando. I requisiti, sia di coloro che possono presentare domanda, sia degli interventi ammessi, variano molto. Prevalentemente, i beneficiari sono persone anziane o residenti nel comune da un periodo di tempo prefissato o associazioni di volontariato. Le colture ammesse sono molteplici: è solo richiesto che non siano prodotte per scopi di lucro. In capo all'amministrazione comunale rimane l'obbligo di attrezzare le aree delle dotazioni necessarie, comprese le alberature di confine o l'acqua per l'irrigazione, mentre ai cittadini è richiesto di curare l'orto e di assicurarne il decoro e l'ordine, grazie ad una gestione che risulti rispettosa dell'ambiente. I costi sono rappresentati dagli allacci all'acqua, dalla costruzione di una capanna per gli attrezzi piuttosto che la delimitazione degli orti, mentre spesso ai cittadini è richiesto il pagamento di una quota di gestione annua (di norma, mai superiore ai 100 euro).

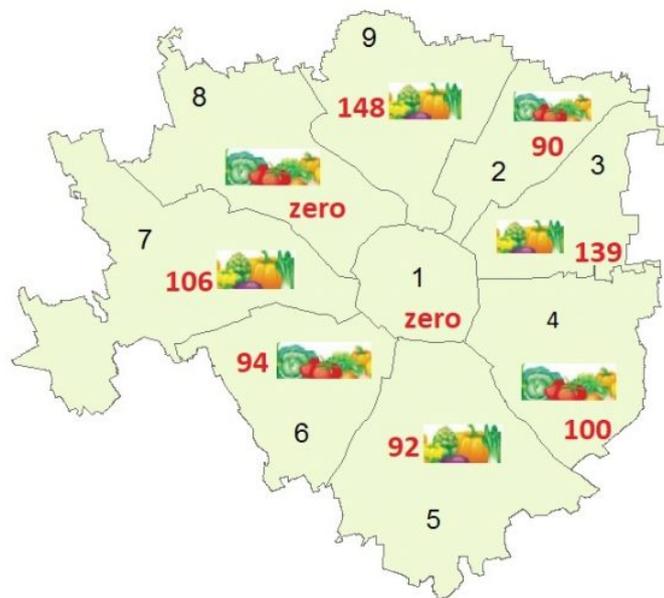
Uno degli ultimi avvisi di assegnazione emanati, nell'ambito del progetto "ColtivaMi", include, oltre alle finalità ambientali e culturali, anche quelle dell'integrazione sociale. Si legge infatti che la realizzazione di un orto non debba coinvolgere solo le persone anziane, ma anche i giovani e le famiglie, e che costituisca un momento di aggregazione anche per i cittadini provenienti da diversi paesi. La concessione dura fino a nove anni, a titolo gratuito, ed eventualmente rinnovabile per altri tre, dietro il pagamento di un canone annuo di 300,00 euro.

Esistono esperienze di orti nelle scuole e negli ospedali, ma questi saranno oggetto di future ulteriori indagini.

(v) Una mappa degli orti urbani

Gli orti urbani sono diffusi in tutti i municipi, ad eccezione del Municipio 1 (Italia Nostra, 2018). La figura sottostante mostra la loro distribuzione in base a questa ripartizione amministrativa del Comune di Milano.

Gli orti urbani si trovano per lo più nelle zone 4, 5 e 6, ossia nella fascia più meridionale del comune milanese, laddove maggiormente si estende il Parco Agricolo Sud Milano. La ragione è semplice: il Parco da anni è attivo nella promozione e nella valorizzazione dell'agricoltura di prossimità e nei suoi numerosi progetti coinvolge non solo le amministrazioni locali, ma soprattutto la popolazione locale. La maggiore richiesta e disponibilità di orti urbani si spiega quindi con la maggiore abitudine all'attività nonché nell'attività di coinvolgimento di promozione operata da un ente particolarmente attento a questo genere di iniziative. A nord, invece, dove dovrebbero notarsi gli effetti benevoli della vicinanza del Parco Nord, le aree adibite a orti sono concentrate solo nel municipio 9. Nel municipio 8 sono assenti. Nell'area 1, in centro città, non ci sono orti, seppur in molti rilevano come iniziative verdi per abbellire i palazzi situati siano in aumento negli ultimi anni.



Fonte: nostra elaborazione su dati Italia Nostra, 2018.

(vi) Le prospettive per il futuro: orti e previsioni demografiche

Per il 2030, le previsioni confermano un aumento della cosiddetta “domanda potenziale”, ossia di quella parte di popolazione debole maggiormente interessata da progetti di orticoltura urbana.

Guardando gli ultimi dati disponibili (2020, riferiti al 31.12.2019) e le relative proiezioni per il 2030, si può ragionare circa l'eventuale entità del bacino di alunni e ragazzi (dai 5 ai 14 anni) potenzialmente interessati a questo tipo di esperienza didattica. Nelle aree a maggiore densità di orti, vi è un vasto bacino utile di bambini potenzialmente interessati alle attività didattiche ed educative connesse all'agricoltura di prossimità, tuttavia il loro numero è stabile o lievemente in declino. Quelle più povere di orti registrano la perdita più significativa del numero di alunni che potrebbero partecipare a progetti di educazione alimentare che prevedano prove pratiche di coltivazione.

Tabella 1: Distribuzione orti urbani per municipi e proiezioni demografiche.

Municipio	n. orti	Popolazione 5-14 anni 2020	Proiezione Popolazione 5-14 anni 2030	Popolazione over 65 2020	Proiezioni over 65 2030	Stranieri 2020	Proiezione stranieri 2030
1 – Centro	0	9.269	8.357	22.297	25.003	12.505	13.296
2 Orti – Legambiente di via Padova	60	14.222	14.260	31.834	36.451	50.750	61.418
2 – Orti di Cascina Gobba, Tang. Est	30						
3 – Orti di Cascina biblioteca, Parco Lambro	30	11.558	10.800	33.539	35.082	22.941	27.128
3 – Orti comunali di via Canelli	109						
4 – Orti di via Feltrinelli	100	14.358	14.029	36.158	38.579	33.192	37.795
5- Orti A2A di via Valla	40	10.587	9.648	28.529	30.107	23.564	26.844
5 – Orti di via dei Missaglia	52						
6 – Orti comunali Barona di via Danusso	94	12.922	12.137	37.313	37.982	25.850	29.500
7 – Orti di Piazza d’Armi – via Cenni	80	16.115	15.515	41.815	44.694	34.891	39.937
7 – Orti Maiera sud – Bosco in citta’	26						
8	0	16.795	15.188	44.422	47.623	38.109	42.971
9 – Orti Fatti – Parco Nord	48	16.908	16.154	39.470	43.640	48.058	55.187
9 – Orti il Giardino degli Aromi (ex Paolo Pini) di via Litta Modigliani100	100						

Fonte: Italia Nostra, 2018; Comune di Milano, 2020.

Guardando i dati relativi alla popolazione più anziana, over 65, si nota invece ovunque un aumento generalizzato a tutti i municipi. Ciò amplia la platea dei potenziali cittadini interessati a questo tipo di coltivazione. Lo stesso discorso può essere fatto per gli stranieri. Anche il loro numero è in aumento e potenzialmente la realizzazione di progetti di orticoltura urbana potrebbe facilitarne l’integrazione nel tessuto sociale cittadino.

Per il futuro, il Comune di Milano dovrebbe guardare questi numeri e sollecitare i municipi ad investire nella realizzazione di orti e di eventi di innovazione sociale nelle loro prossimità affinché questi luoghi possano essere fruibili da più persone, più sicure e a meno rischio di degrado. Oltre agli anziani e ai bambini, vi è infatti una domanda latente di aspiranti ortolano che il regolamento comunale non tiene in considerazione. Studenti, giovani e famiglie desidererebbero coltivare un orto per sperimentare concretamente quanto imparato sui libri, coltivare prodotti più sani e in linea con le loro scelte alimentari, ridurre la spesa per l’acquisto di beni alimentari. Il Comune dovrebbe poi verificare l’esistenza di eventuali orti abusivi, ossia appezzamenti di terreno abbandonati coltivati senza alcun permesso. Questo fenomeno è in crescita in alcuni comuni peri-urbani di alcune grandi realtà urbane.

Riferimenti bibliografici

- Bishop, R. & P. E. (2013), The value of an allotment group for refugees, *British Journal of Occupational Therapy*, 76, 6, 264-269.
- Calvet-Mir L. et al. (2016), 12 Motivations behind urban gardening, in Bell S. et al. (eds.) *Urban allotment gardens in Europe*, London: Taylor & Francis Group.
- Camps-Calveta, M., Langemeyer, J., Calvet-Mirac, L., Gómez-Baggethunde, E. (2016), Ecosystem services provided by urban gardens in Barcelona, Spain: Insights for policy and planning, *Environmental Science & Policy*, 62, 14-23.
- Cattivelli, V. (2012), *Né città né campagna, Per una lettura del territorio periurbano*. Parma: MUP.
- Cattivelli, V. (2014), L'esperienza degli orti urbani nel comune di Milano. *Agriregioneropa*, 39, 10.
- Clayton, S. (2007), Domesticated nature: Motivations for gardening and perceptions of environmental impact, *Journal of environmental psychology*, 27(3), pp. 215-224.
- Comune di Milano (2013), *Open data comunali*, Milano: Comune di Milano.
- Comune di Milano (2020), *Dati demografici*, Milano: Comune di Milano.
- ISPRA (2014), *Rapporto CRCS 2014 "Politiche, strumenti e leggi per il contenimento del consumo di suolo in Italia"*, Roma: ISPRA.
- ISTAT (2020), *Dati demografici*, Roma: ISTAT.
- Italia Nostra, (2018), *La città degli orti*, Milano: Italia Nostra.
- Kremer, P. & D. T. (2011), Local food practices and growing potential: Mapping the case of Philadelphia. *Applied Geography*, 31, 4, 1252-1261.
- Prades, V. & Vidal, A. (2013), *In Praise of the Urban Gardens*. Vilafranca: Editions and Cultural Platform.
- Scheromm, P. (2015), Motivations and practices of gardeners in urban collective gardens: the case of Montpellier, *Urban Forestry & Urban Greening*, 14, 735-742.
- Trendov, N. (2018), Comparative study on the motivations that drive urban community gardens in Central Eastern Europe, *Annals of Agrarian Science*, 16, 85-89.

Aree interne e “piccole scuole”: ripensare la didattica e adottare la giusta policy

di

Karina Iuvinale

(i) Introduzione

La disponibilità di un servizio scolastico ben distribuito sul territorio rappresenta oggi uno dei fattori che determinano la scelta del luogo in cui risiedere, attraendo o trattenendo famiglie e studenti, così da invertire anche il calo demografico.

La maggioranza dei residenti nelle Aree Interne italiane considera la scuola come il principale presidio culturale in cui i giovani ricevono ed elaborano il loro sapere, ritenendola fondamentale soprattutto per le fasce più deboli e marginali della popolazione (IRPAIS).

Ma poiché viviamo in un periodo in cui esiste una forte domanda di specificità (stando alla Teoria dei consumi di Lancaster, con l'aumentare della prosperità gli individui chiedono sempre più non “il” pomodoro ma “quel tipo di pomodoro”, e lo stesso vale per ogni bene di consumo), è necessario anche conoscere le “diversità” insite in ogni territorio, che è memoria custode di un patrimonio storico, artistico e culturale unico e prezioso. Ma come possiamo valorizzare queste specificità territoriali, soprattutto tra la popolazione scolastica delle “piccole scuole”?

Di questi aspetti si occupa la Strategia Aree Interne (SNAI): le piccole scuole in Italia sono molto diffuse, caratterizzate da numeri di alunni esigui e spesso contraddistinte da pluriclassi, in cui vengono accorpati studenti *multiage* (Lataille-Démoré, 2008) e insegnanti diversi. Ad esempio, in Abruzzo, su un totale di circa 50.000 alunni nelle Scuole Primarie, più di 2.000 sono organizzati in pluriclassi, con un'incidenza del 4,19% (Indire).

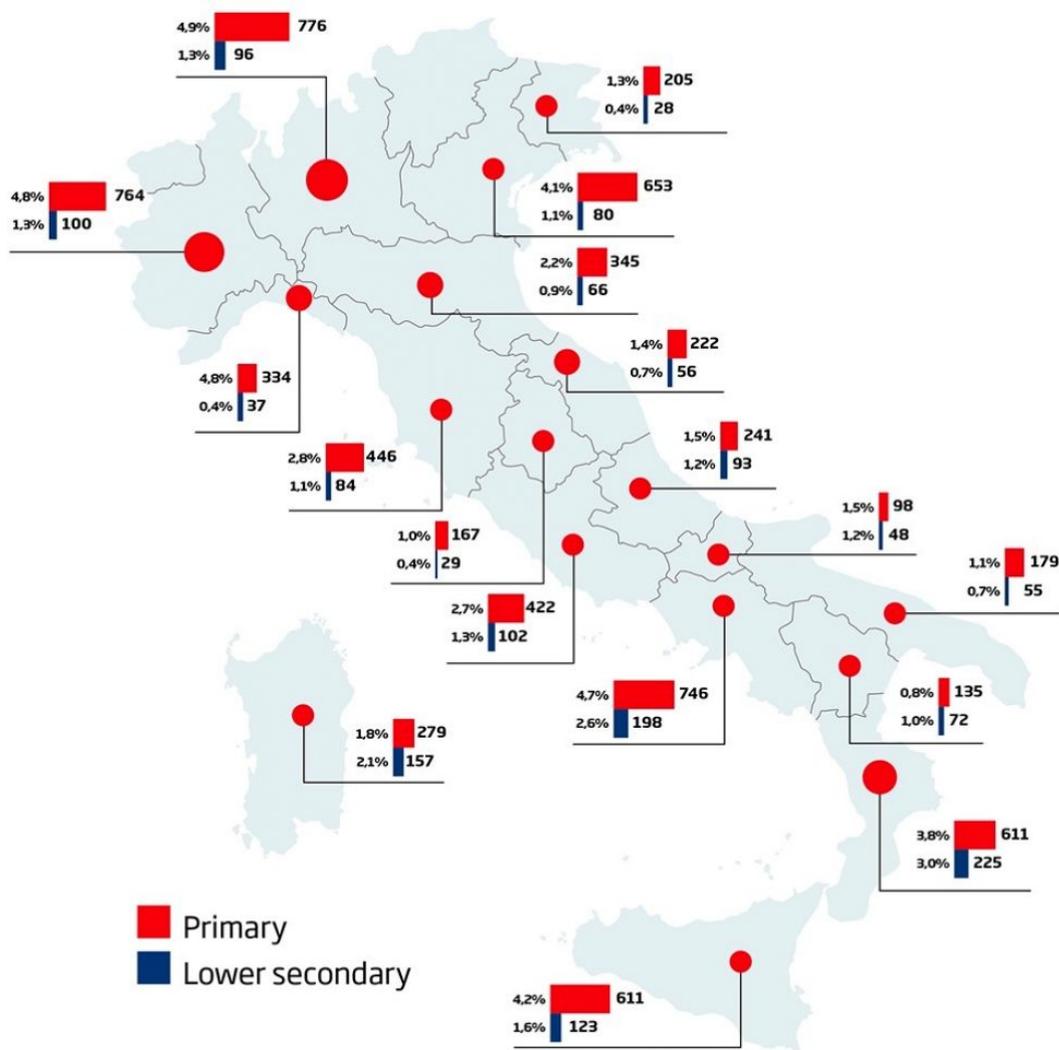
La Carta 1 rappresenta la distribuzione regionale delle piccole scuole in Italia, pubblicata da Indire in relazione ai dati MIUR (in continuo aggiornamento). I dati non riguardano Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, che non sono censiti dal MIUR.

Come si evince dai dati, le piccole Scuole Primarie e Secondarie di I grado (*Primary e Lower secondary*) sono molto diffuse sul territorio italiano; è importante considerare che, seppur confinate in regioni diverse, queste scuole sono collegate attraverso strumenti di *networking*, per un'attiva collaborazione e formazione a distanza.

Considerato che nelle istituzioni scolastiche ci sono molti ragazzi di giovane età, a supportare lo sviluppo e la promozione territoriale delle Aree Interne stanno nascendo apposite piattaforme *web*, quale ad esempio “**Cittadini nelle Aree interne**”, la cui funzione principale è condividere esperienze sulle Aree Interne stesse; parallelamente, si sta diffondendo l'*hashtag* [#areeinterne](#), importantissimo mezzo di comunicazione per

accedere ad informazioni *online* relative alle Aree Interne, nonché diffondere *online* notizie e aggiornamenti tramite i *social media*, a livello nazionale ed internazionale.

Figura 1: Distribuzione regionale delle piccole scuole in Italia (a.s. 2017/2018)



Fonte: Indire su dati MIUR, <http://piccolescuole.indire.it/ricerca/infografica-dati/>.

Pertanto, oltre a promuovere il nostro territorio attraverso i classici mezzi di comunicazione e promozione, è interessante adottare anche questi strumenti legati alla tecnologia, al fine di far conoscere nuove realtà a studenti e docenti e farle condividere in modo più veloce e *smart*, per creare un numero maggiore di utenti che possa amare e diffondere le ricchezze delle Aree Interne; nelle scuole, questo meccanismo può legarsi anche all'alternanza scuola-lavoro, che sicuramente rappresenta uno degli strumenti più efficaci per creare un contatto interessante tra istituzione scolastica, lavoro e territorio.

(ii) Una didattica innovativa e inclusiva

Sia nelle “piccole scuole” che in tutte le realtà scolastiche italiane, negli ultimi anni sta crescendo il bisogno di adottare un nuovo tipo di comprensione dell’utenza di riferimento e, di conseguenza, un nuovo tipo di didattica, che prende il nome di “didattica inclusiva”: “includere” significa **abbattere le barriere** e favorire la crescita e la **partecipazione** attiva di tutti gli utenti dell’istruzione, attraverso momenti di **dialogo, confronto, collaborazione e cooperazione** in gruppo, ciascuno nel rispetto del proprio ruolo. C’è necessità crescente di una scuola più aperta, che possa curare attentamente il fragile rapporto tra familiari, alunni, operatori scolastici ed extrascolastici, per costruire alleanze concrete e significative e adottare diversi tipi di apprendimento (Gualmini, 1995).

L’inclusione può riguardare l’alunno sia nella classe che in relazione al territorio. All’interno della classe, c’è spesso una crescente necessità di includere studenti variegati: BES (Bisogni Educativi Speciali), DSA (Disturbi Specifici dell’Apprendimento), alunni con *handicap* fisici, ma anche emarginati, bullizzati, economicamente svantaggiati o con altri bisogni particolari (secondo il MIUR, gli alunni con disabilità intellettiva nelle scuole italiane sono circa il 3% del totale).

In relazione al territorio, è frequente che le famiglie di questi alunni abbiano bisogno di sostegno: perché risiedono in zone impervie o lontane dalla sede scolastica, per motivi logistici, economici, lavorativi.

Ciò significa che queste piccole scuole riflettono molte necessità, ed è sempre necessario un accurato studio trasversale che consenta di soddisfare al meglio tali bisogni.

(iii) La scelta di una policy efficiente: approcci top-down e bottom-up

Tutti gli interventi proposti e messi in atto per rilanciare situazioni compromesse, o per migliorare uno stato dell’arte, ruotano attorno al prezioso concetto di *policy* (Raniolo, 2012), che è composto da ingredienti diversi, quali i bisogni e gli interessi della collettività, i comportamenti sociali e amministrativi, le leggi, le risorse economiche.

Pertanto, studiare le politiche pubbliche e i processi di *policy* vuol dire anche porre al centro della ricerca le specifiche azioni intraprese dalle autorità pubbliche per affrontare, rinviare o eludere i problemi sorti in un determinato ambito territoriale e temporale, a livello statale, regionale, provinciale, comunale, scolastico.

Se gli attori delle *policy* (Tesauro, 2011) restano comunque i *policy makers* e i *policy takers*, uno degli aspetti innovativi degli studi sulle politiche è considerare i destinatari come soggetti attivi, cioè come attori capaci di influenzare direttamente o indirettamente le dinamiche del *policy making*, e non più quindi, soltanto come soggetti passivi dei programmi.

Ciò significa che anche gli studenti delle piccole scuole, così come le loro famiglie, non sono soggetti passivi degli interventi di *policy*, bensì soggetti che co-partecipano negli approcci di tipo *bottom-up*, in cui al centro della ricerca ci sono gli esiti e gli impatti delle politiche sul sistema di riferimento. In quest’ottica, si procede alla ricostruzione dei

processi a ritroso, partendo dal livello più basso possibile, dove le azioni delle amministrazioni si intersecano con le scelte dei soggetti privati.

Pertanto, laddove i processi decisionali di tipo *top-down* (Laloux, 2016), non si rivelano adatti oppure non sono abbastanza efficaci per “quel” contesto particolare, è necessario intervenire con processi di tipo *bottom-up*, cioè con interventi che “dal basso” riescono a dettare le condizioni e gli aiuti giusti per quella determinata realtà. Spesso, è necessaria una forte collaborazione tra i due approcci, impiegando le forze di chi, insieme, può riuscire a lavorare in modo efficace e in stretta sinergia; infatti, è solo attraverso la conoscenza del sistema organizzativo in cui ci si trova che si può cercare di cambiare, adottare e applicare nuovi strumenti e nuove modalità di lavoro, di “innovare” in relazione alle caratteristiche del contesto in cui si opera.

In ambito scolastico, sono certamente fondamentali, ad esempio, i finanziamenti ministeriali (*top-down*) per le piccole scuole, ma spesso sono più adatti interventi *bottom-up*, con specifici progetti a livello locale, perché realizzati da quella parte di popolazione che realmente conosce le problematiche di quella determinata scuola.

Scegliere una *policy* piuttosto che un'altra significa scegliere il destino di un territorio e/o di una scuola, ed è fondamentale comprendere che il fine per cui si deve intervenire è recuperare quella determinata situazione.

(iv) Alcune considerazioni finali

Adottare la giusta *policy* che consenta alle piccole scuole di sopravvivere non è certo semplice: una tecnica sia efficace che efficiente potrebbe essere quella di basarsi sugli errori commessi in passato, per la correzione degli stessi, oppure su un apprendimento come risposta agli stimoli esterni, al fine di creare una situazione idealtipica attorno alla quale costruire dei processi di ri-partenza, per esempio sperimentando nuove offerte formative legate alla valorizzazione del territorio; il cambiamento della scuola negli ultimi anni sta dimostrando sempre più che sono indispensabili adattamenti e innovazioni anche rispetto alla modalità con cui l'insegnamento viene trasmesso dai docenti ai discenti, attraverso la lezione.

Proprio perché bisogna mantenere e valorizzare l'utenza esistente e attrarne di nuova, è fondamentale maturare la consapevolezza che la scuola e gli alunni stanno cambiando (Del Colle, 2017); pertanto, la capacità di organizzare una lezione nello scenario attuale richiede uno sforzo organizzativo, didattico e metodologico che fino a pochi anni fa era sconosciuto: il metodo didattico del docente che “apre il libro e legge l'argomento” non è più possibile! Oggi l'utenza scolastica (a tutti i livelli) necessita di un coinvolgimento degli alunni, anche nella spiegazione della lezione, con un necessario passaggio da una logica dell'insegnamento a una dell'apprendimento.

Accanto a questa nuova visione della didattica, c'è certamente bisogno di copertura economica, soprattutto per le piccole scuole, che spesso possono partecipare ad esigui bandi di finanziamento a causa dei loro pochi iscritti.

Come specificato nella SNAI, è indubbio che, per recuperare il ruolo delle istituzioni scolastiche nelle Aree Interne, occorre agire sia sulla qualità dell'insegnamento sia sulle dotazioni scolastiche, infrastrutturali e tecnologiche, ma è necessario anche disporre di strumenti di analisi e modelli di *governance* in grado di valorizzare la relazione scuola-

territorio nelle due direzioni in cui questa può manifestarsi: dalla scuola al territorio e dal territorio alla scuola, cercando di creare una compensazione tra l'importanza che la presenza di una scuola riveste per una intera comunità e il diritto dei ragazzi ad avere scuole capaci di mantenere *standard* elevati.

Riferimenti bibliografici

- Del Colle E. (2017), *I Giovani 4.0. situazione e prospettive concrete (e non mediatiche) dei giovani nell'Italia di oggi e di domani*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- Gualmini E. (1995), Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche. Il ruolo delle idee e della conoscenza, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 343-370.
- Laloux F. (2016), *Reinventare le organizzazioni. Come creare organizzazioni ispirate al prossimo stadio della consapevolezza umana*, Milano: Guerini Next.
- Lataille-Démoré D. (2008), Quelles pratiques privilégier dans les classes à années multiples?, *McGill Journal of Education*, 43, 3, 351-369.
- Raniolo F. (2012), La prospettiva della «policy analysis»: il ciclo di vita delle politiche, in D'Amico R. (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi. Vol. II. Prospettive di analisi per le amministrazioni pubbliche*, Milano: Franco Angeli.
- Tesauro C. (2011), Identità e profilo del policy-maker, *EyesReg*, 1, 3, 74-77.

Webgrafia

- Indire, Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa, <<http://www.indire.it/>>, <<http://piccolescuole.indire.it/ricerca/infografica-dati/>>.
- IRPAIS, Istituto di Ricerca e Promozione delle Aree Interne della Sicilia, <<http://www.irpais.it/strategia-aree-interne/istruzione-nelle-aree-interne/>>.
- MIUR, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, <<https://www.miur.gov.it/>>.
- SNAI, Strategia Nazionale per le Aree Interne, <<http://www.irpais.it/strategia-aree-interne/>>.

Aree interne e “piccole scuole”: ripensare la didattica e adottare la giusta policy

di

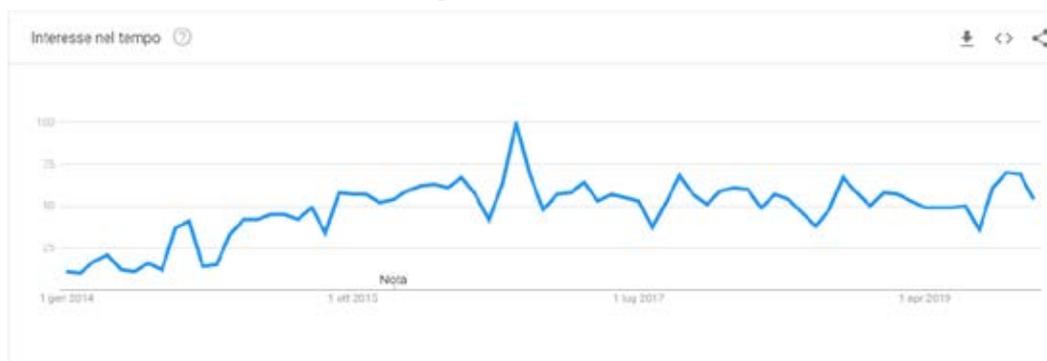
Rosa Anna La Rocca, Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale,
Università Federico II

(i) Introduzione

Il tema della città metropolitana, della sua definizione fisica, della sua normalizzazione amministrativa, del suo inquadramento all'interno del processo di governo del territorio, è stato al centro dell'attenzione dapprima politica e, solo successivamente, scientifica a seguito dell'entrata in vigore della cosiddetta Legge Delrio (L. n. 56 del 7 aprile 2014, “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”). Non si può dire che, tranne che nella sua fase iniziale, soprattutto in riferimento al momento politico (i) in cui tale legge è stata elaborata e successivamente approvata, l'attenzione sia rimasta accesa, se non per le polemiche, prettamente politiche, connesse sia alla (reale) necessità di riorganizzazione degli enti provinciali, sia al maggiore potere decisionale delle nuove figure amministrative (sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano, le unioni di comuni).

Una breve e veloce rassegna della produzione scientifica relativa al periodo (2014-2019) particolarmente riferita alla disciplina urbanistica conferma la constatazione precedente.

Figura 1: Trend di frequenza della ricerca “città metropolitana” nel periodo 2014-2019



Attraverso l'utilizzo di Google Trends è stato possibile verificare l'andamento relativo alla frequenza delle query registrate nel periodo 2014-2019 che hanno utilizzato come parola chiave “città metropolitana”. La figura 1 mostra l'andamento del trend di interesse evidenziando un picco nel 2016, probabilmente dovuto all'applicazione della

riforma dell'ente provinciale anche nelle regioni a statuto straordinario. In generale, sempre in figura 1, dopo il 2016, l'interesse per l'argomento "città metropolitana" registra un altalenante decremento.

Un analogo decremento si verifica con riferimento alla produzione scientifica (articoli in riviste scientifiche e capitoli in libri scientifici) nello stesso periodo. Il motore di ricerca Google Scholar, interrogato avvalendosi della medesima parola chiave e imponendone la presenza contemporanea nei campi "titolo" e "contenuto" la query ha restituito un primo insieme composto da 260 paper. Utilizzando un software di gestione bibliografica (ii) sono state eseguite le necessarie operazioni di controllo (duplicati, impossibilità di consultazione del testo, inaccessibilità delle fonti) che hanno ristretto l'insieme a 63 paper scientifici, inerenti alla tematica della città metropolitana, pubblicati in italiano e consultabili in rete.

La maggior parte dei paper è presente in data base della ricerca universitaria (IRIS, circa il 20%), in riviste on line (circa il 40%) e nelle principali piattaforme proprietarie (Academia.edu e Researchgate.net, circa il 30%). Circa il 3% dei risultati è rappresentato da report tecnici presenti sui siti ufficiali delle città metropolitane, mentre la restante parte (circa il 6%) è costituita da contributi in libri collettanei.

Un successivo approfondimento operato sui contenuti di tale produzione ha consentito di individuare alcuni cluster nei quali gli argomenti possono essere organizzati (tabella1).

È interessante notare come, nel periodo considerato, non tutte le città metropolitane siano state oggetto di attenzione: i paper relativi alla classe 5 (casi di studio) si concentrano in gran parte su alcune città metropolitane del nord Italia (Milano, Torino e Venezia), e privilegiano le città metropolitane di Napoli e Reggio Calabria al sud. All'interno di tale cluster, molti paper, in particolare si focalizzano sull'analisi comparativa tra il caso Napoli e il caso Milano.

Tabella 1: Cluster per argomenti e rispettivi risultati

N di classi	Classi tematiche	N di paper corrispondenti
1.	aspetti economici	8
2.	aspetti di pianificazione territoriale	5
3.	aspetti relativi all'organizzazione amministrativa	30
4.	ruolo del piano metropolitano strategico	8
5.	casi studio	30
6.	aspetti storici	3

In alternativa alla consueta rassegna letteraria che sarebbe stata di difficile esecuzione nel contesto di un laboratorio didattico, il metodo proposto ha consentito, comunque, di ottenere un valido inquadramento della tematica in esame nell'ambito del contesto scientifico nazionale.

(ii) Una “lettura” comparativa delle città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario.

Questa parte del lavoro è il risultato della richiesta degli studenti di approfondire la conoscenza della “figura”/ruolo della città metropolitana soprattutto in relazione all’azione di governo del territorio. Per rispondere a tale esigenza è sembrato opportuno coinvolgere gli studenti nella costruzione di un quadro conoscitivo, seppur non esaustivo, relativo allo stato di avanzamento dell’applicazione della legge in riferimento agli strumenti della pianificazione strategica e territoriale nelle città metropolitane istituite nelle regioni a statuto ordinario.

Una prima fase del lavoro ha riguardato la raccolta delle informazioni e dei dati necessari relativi alla dimensione fisica, alle caratteristiche del sistema funzionale e di quelle del sistema socioantropico di ciascuna città, con l’obiettivo di elaborare una prima gerarchizzazione della “dimensione metropolitana” esistente.

I dati relativi alla prima fase di indagine hanno evidenziato una pluralità di amministrazioni comunali coinvolte nella riforma (circa 1009 pari al 12% del totale dei comuni italiani), una popolazione di circa 18.000.000 di abitanti (2014 Istat), una superficie totale di circa 33.000 kmq, una densità abitativa media di circa 500 ab/kmq. I dati raccolti hanno evidenziato subito alcune anomalie. Il dato relativo all’estensione territoriale, infatti, evidenzia una forte disparità tra le città metropolitane di Torino (7.000 kmq) e Napoli (1.179 kmq). Le stesse città evidenziano una condizione ugualmente anomala ma inversa, se si considera il valore della densità abitativa con Napoli (circa 2.600 ab/kmq) e Milano (circa 2.000 ab/kmq) in testa e Torino in coda (337 ab/kmq) seguita solo da Reggio Calabria (174 ab/kmq).

L’analisi relativa allo stato della pianificazione nelle dieci città metropolitane particolarmente riferita alla produzione/elaborazione/stato di avanzamento dei piani strategici metropolitani e dei successivi strumenti della pianificazione territoriale generale ha rappresentato l’oggetto della seconda fase del lavoro svolto.

Dal punto di vista prettamente urbanistico, la reale novità della L.56/2014 consiste nell’identificare nuovi strumenti di pianificazione con potestà accentuate in rapporto ai previgenti piani territoriali di coordinamento identificando quale strumento di pianificazione di area vasta il piano territoriale metropolitano (PTM) le cui finalità sono demandate alla sua definizione, in termini di ruolo e di azioni, nell’ambito dello statuto della città metropolitana. Può verificarsi, così, il caso in cui lo stesso strumento possa avere fini e ruoli differenti a seconda della relazione con il più generale piano-quadro di indirizzo strategico. Dunque, ancora una volta, si ripresenta una frammentazione di ruoli e competenze demandate alla autonomia regionale pur nel contesto di un quadro di indirizzo generale.

L’obiettivo di costruire un quadro aggiornato relativo allo stato della pianificazione, in termini di produzione degli strumenti previsti dalla legge, è stato perseguito attraverso lo sviluppo di fasi successive particolarmente incentrate sulla lettura ed interpretazione del materiale documentativo disponibile e consultabile in rete.

La fase di sintesi dei risultati è stata condotta anche attraverso l'utilizzo di tecniche di role-playing attribuendo agli studenti, ciascuno per la propria area territoriale studiata, ruoli rappresentativi del processo decisionale.

Questa fase, in particolare, ha permesso di arricchire le informazioni desunte dalla lettura indiretta dei documenti e dalla loro interpretazione, aggiungendo alla matrice di sintesi una parte valutativa relativa alla qualità, alla accessibilità e alla visibilità delle informazioni raccolte durante tutta l'esercitazione (tabella 2).

(iii) Risultati e considerazioni conclusive

Il quadro sintetico derivato dalle elaborazioni svolte evidenzia una situazione omogenea per quel che riguarda la produzione di Piani Strategici Metropolitan.

Delle dieci città metropolitane, tutte hanno attivato il processo di redazione del piano strategico, sei hanno provveduto all'approvazione nel periodo 2016-2018 (Milano nel 2016; Genova e Firenze nel 2017; Bologna, Torino e Venezia nel 2018). Nel panorama generale, si distingue Bari che nel 2016 ha sottoscritto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri il "*Patto per lo Sviluppo della Città Metropolitana di Bari – Attuazione degli Interventi Prioritari e Individuazione delle Aree di Intervento Strategiche*" demandandone l'attuazione ai 41 comuni dell'area metropolitana.

Per necessità di sintesi, i contenuti dei piani analizzati singolarmente sono stati clusterizzati in ragione degli obiettivi che lo stesso piano intende perseguire. In particolare, le linee strategiche dei piani esaminati, sono state raggruppate in cinque classi (ambiente naturale, sistema della mobilità, ricerca e sviluppo innovativo, politiche urbane, capacità di attrarre risorse economiche, interventi sul sistema urbano), a loro volta articolate in sottoclassi, nel tentativo duplice di contenere e di evitare di dispendere le informazioni significative (tabella 2). Interessante il rapporto tra la pianificazione strategica e quella territoriale (tabelle 3a e 3b) caratterizzata da maggiore burocrazia dei procedimenti con conseguente allungamento dei tempi di attuazione.

La fase di confronto e discussione dei risultati ha mostrato che attorno alla definizione e al ruolo di tale ente territoriale sembra tuttora necessaria una certa chiarezza e che ancora si presentano divari e ritardi tra le differenti realtà regionali.

Tabella 2: Sintesi e confronto delle linee strategiche dei PMS

linee strategiche	BARI	BOLOGNA	MILANO	NAPOLI	REGGIO CALABRIA	FIRENZE	ROMA	GENOVA	TORINO	VENEZIA
AMBIENTE NATURALE										
Istituz. di aree di pregio ambientale	■	■				■	■	■	■	■
cambiamento climatico		■	■	■		■	■	■	■	■
pressione turistica		■				■	■	■	■	■
riduzione dei rischi ambientali	■	■	■	■		■	■	■	■	■
riduzione del rischio antropico		■				■	■	■	■	■
riduzione dei consumi energetici		■	■			■	■	■	■	■
riciclo rifiuti		■	■			■	■	■	■	■
consumo di suolo	■	■	■	■		■	■		■	■
altro	Piano Coste						Nuova zon. Amb.			
SISTEMA DELLA MOBILITÀ										
mobilità sostenibile		■	■	■		■	■	■	■	■
intermodalità	■	■	■	■		■	■	■	■	■
accessibilità	■	■	■	■		■	■	■	■	■
altro		PUMS	PUMS	■		PUMS				■
INNOVAZIONE TECNOLOGICA										
ricerca	■	■	■	■		■	■	■	■	
specializzazione	■	■	■	■		■	■	■	■	
infrastrutture	■	■	■	■		■	■	■	■	
digitalizzazione	■	■	■	■		■	■	■	■	■
formazione e alfabetizzazione	■	■	■	■		■	■	■	■	
imprese innovative	■	■	■	■		■			■	
altro	Smart City									
POLITICHE URBANE										
incentivi specifici		■	■			■	■	■	■	■
investimenti specifici		■	■	Patr. Cult.		■			■	■
prom. di eventi		■	■	■					■	■
cooperazione		■	■	■		■	■	■	■	■
altro										
CAPACITÀ DI ATTRARRE RISORSE ECONOMICHE										
finanziamenti		■	■	■		■			■	■
forme di coop/collabor	■	■	■	■	■	■		■	■	■
altro	PON Patti	St. di fat.			PON					

<i>INTERVENTI SUL SISTEMA URBANO</i>										
riqualificazione urbana	■	■		■		■	■	■	■	■
patrimonio edilizio	■	■		■		■		■	■	■
gestione dei rifiuti	■	■		■		■		■	■	■
miglioramento dei servizi	■	■		■		■	■	■	■	■
altro	Cult. e Tur.			Cult. e Tur.		Cult. e Tur.	Rivit. aree peri.			
<i>STATO DI ATTUAZIONE</i>										
in progress	■			■	■		■			
adottato								■		
approvato	Patto	■	■		L. Strat.	■	Doc di Ind.		■	■
non avviato										
<i>FACILITA DI ACCESSO ALLE INFORMAZIONI</i>										
elevata		■	■			■	■			■
alta									■	
media	■			■				■		
mediocre					■					
bassa										
pessima										
<i>TRASPARENZA DELLE INFORMAZIONI</i>										
elevata		■	■						■	
alta	■					■		■		■
media					■		■			
mediocre				■						
bassa										
pessima										

Tabella 3a: Stato della pianificazione nelle aree metropolitane (* 1=si; 0=no)

	Piano strategico*	Piano urbanistico*	Aree omogenee	N comuni per area omogenea	Unioni di comuni*
BARI	0	0	10	4	1
BOLOGNA	1	1	1	7	1
FIRENZE	1	1	0	0	1
GENOVA	1	0	9	7	1
MILANO	1	1	7	19	0
NAPOLI	0	1	5	18	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	0	1
ROMA	0	1	0	0	0
TORINO	1	1	11	29	1
VENEZIA	1	1	0	nd	1

Tabella 3b: Stato della pianificazione territoriale metropolitana

PTGM	BARI	BOLOGNA	MILANO	NAPOLI	REGGIOCALABRIA	FIRENZE	ROMA	GENOVA	TORINO	VENEZIA
Obiettivi	Basato su ptcp 2007	Avviato	Approvate linee guida	Basato su ptcp 2004	Basato su ptcp 2011	Avviato	Approvato	Approvate linee guida	Approvate linee di indirizzo	Riad. del ptcp 2005
<i>Rigenerazione urbana e territoriale e contenimento del consumo di suolo</i>		■	■	■		■	■	■	■	■
<i>Riqualficazione urbana e sociale: periferie e riuso degli spazi</i>	■	■	■	■			■		■	
<i>Insedimenti di portata sovracomunale e governo delle grandi funzioni</i>		■	■			■	■	■	■	
<i>Mobilità, integrazione e governance dei trasporti</i>	■	■	■	■			■		■	
<i>Parchi ed ecosistemi a scala metropolitana</i>		■	■			■	■		■	■
<i>Strategie di adattamento ai cambiamenti climatici e resilienza</i>	■	■	■			■	■	■	■	■

Sitografia

<http://cittametropolitana.ve.it/>
<http://www.cittametropolitana.fi.it/>
<http://www.cittametropolitana.mi.it/portale/>
<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/index.php>
<https://trends.google.it>
<https://www.academia.edu/>
<https://www.cittametropolitana.ba.it/>
<https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/>
<https://www.cittametropolitana.genova.it/>
<https://www.cittametropolitana.na.it/>
<https://www.cittametropolitana.rc.it/>
<https://www.cittametropolitanaroma.it/>
<https://www.istat.it/>
<https://www.researchgate.net/>
<https://www.tuttitalia.it/citta-metropolitane/>

Sviluppo locale nelle aree interne. Programmazione Territoriale e settore turistico in Sardegna

di

Stefano Renoldi, Regione Sardegna – CRP; Università di Cagliari e Sassari – CRENoS

Nella cornice del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2014-2019 e con l'avvio della programmazione unitaria delle risorse (Regione Autonoma della Sardegna, 2014), nel 2015 la Regione Sardegna inaugura la Programmazione Territoriale (Regione Autonoma della Sardegna, 2015) quale nuovo approccio a livello regionale per la programmazione e l'attuazione delle politiche di sviluppo locale in area interna.

Attraverso la partecipazione diretta degli attori locali alla individuazione dei fabbisogni, alla definizione della strategia di intervento e all'implementazione degli interventi su scala locale, la Programmazione Territoriale si configura come un processo negoziale di co-progettazione attraverso cui le comunità eleggibili sono chiamate ad elaborare una proposta strategica d'area, e ad attuare un coerente sistema di interventi pubblici e di sostegno alle attività di impresa rispondenti ai fabbisogni prioritari selezionati in ciascuna area.

A partire dagli elementi salienti del modello, e attraverso la ricognizione e la riclassificazione delle progettualità contenute nei progetti di sviluppo territoriale, l'articolo ha come obiettivo quello di descrivere l'articolazione della spesa programmata per ambiti di intervento e di articolare il ruolo che le comunità locali assegnano al turismo nell'animare i percorsi di sviluppo in area interna.

(i) Obiettivi, strumenti e governance della Programmazione Territoriale

Integrando la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) (Barca et al., 2014) e la Strategia per le Aree Urbane nell'ambito delle politiche per lo sviluppo locale in Sardegna, la Programmazione Territoriale è lo strumento attuativo della Strategia Regionale Aree Interne (SRAI) e si pone l'obiettivo di valorizzare le aree interne dell'isola puntando sulle vocazioni e sulle potenzialità dei territori eleggibili.

In particolare, SNAI e SRAI sono accomunati dalla logica plurifondo e dalla flessibilità nella formulazione di risposte integrate alle esigenze emergenti in ambito territoriale. La Programmazione Territoriale si caratterizza, al contempo, per la concentrazione territoriale e tematica delle risorse, per l'adesione tramite procedure non competitive da parte dei territori eleggibili e per il processo negoziale di co-progettazione che accompagna la formulazione di una visione comune da parte del territorio (Aru et al., 2019).

L'approccio si esplicita nella predisposizione di Progetti di Sviluppo Territoriale (PST) per specifiche unità funzionali (Unioni dei Comuni, Comunità Montane e loro aggregazioni), le quali sulla base dei propri fabbisogni definiscono e implementano una strategia di intervento e un coerente aggregato di interventi pubblici e di sostegno alle attività di impresa che, sostenuti congiuntamente da risorse comunitarie, nazionali e regionali, operano per il consolidamento dei servizi essenziali e per la valorizzazione delle vocazioni locali territorializzando le politiche regionali.

L'Unione dei Comuni e/o la Comunità montana, in forma singola o associata, in accordo con le amministrazioni che partecipano al progetto e con il supporto dell'amministrazione regionale, è il soggetto attuatore responsabile di tutti i relativi provvedimenti amministrativi, opera come centrale unica di committenza e cura la realizzazione del progetto entro 36 mesi dalla stipula della convenzione attuativa.

Tali sono le precondizioni affinché gli Enti Locali possano accedere direttamente alle risorse finanziarie senza partecipare ad alcuna procedura di gara, e per i soggetti privati di concorrere all'assegnazione di risorse riservate alle imprese locali attraverso bandi territorializzati su tematismi di intervento condivisi nel corso del percorso di co-progettazione.

Il bacino territoriale eleggibile è formato da 37 Unioni di Comuni e Comunità Montane, 295 comuni e una popolazione residente di 968.608, ovvero quasi il 60% del totale regionale. Ad oggi tutti i territori eleggibili hanno manifestato la loro adesione e solo un numero esiguo di aggregazioni è ancora impegnato nella predisposizione del rispettivo Progetto di Sviluppo Territoriale (fig. 1).

(ii) Programmazione Territoriale e profili di spesa: il ruolo del settore turistico

La spesa totale programmata ammonta a oltre 800 milioni di euro articolati su poco meno di mille operazioni, formati in buona parte da nuova finanza di progetto e da risorse già valorizzate nell'ambito di ulteriori politiche regionali in fase di implementazione a livello territoriale, e rivolte sia all'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali che alla valorizzazione del capitale territoriale.

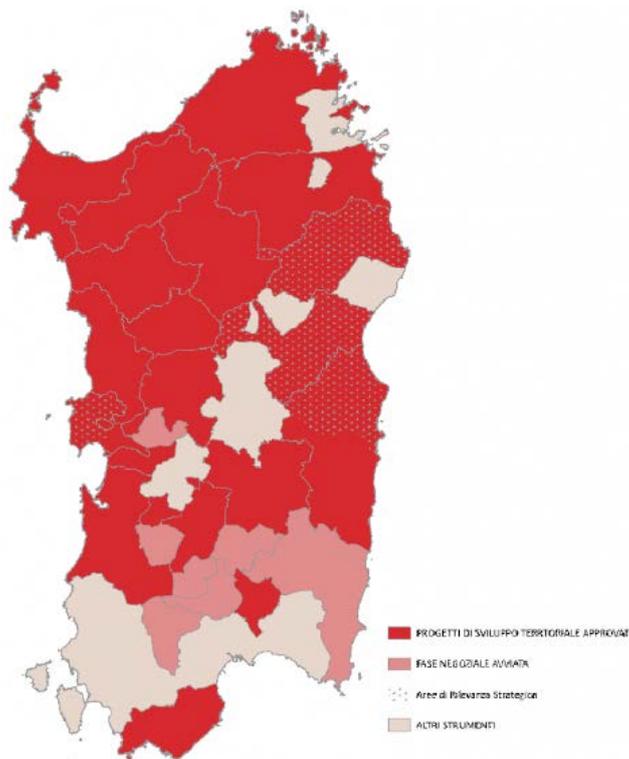
Le operazioni di investimento sono state classificate e clusterizzate sulla base delle strategie del PRS 2014-2019 che ciascuna di essa persegue, e delle distinte linee di finanziamento a sostegno di ogni singolo intervento; si tratta di elementi che, in entrambi i casi, vengono specificati all'interno di ciascun progetto territoriale.

Oltre ai pressanti fabbisogni legati ai servizi essenziali, la ricognizione e l'analisi strutturata degli Accordi di Programma evidenzia lo spiccato protagonismo che le comunità locali riconoscono al turismo, e alle rispettive componenti di offerta, nell'alimentare i processi di sviluppo, concentrando ivi il 54% degli interventi e quasi il 30% delle risorse complessivi (fig. 2).

Al comparto vengono destinati oltre 200 milioni di euro, prevalentemente attraverso la programmazione di risorse di nuova finanza di progetto (circa l'85% sul totale) e con la previsione di operazioni il cui costo medio si aggira attorno a 400 mila euro. Le operazioni sono tese a valorizzare le dotazioni culturali intese nella loro più ampia

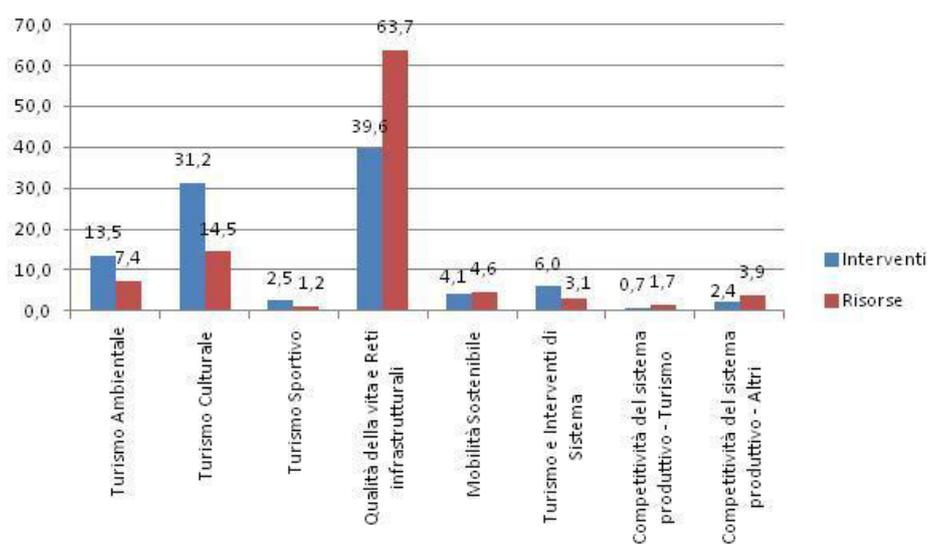
accezione, mediante il consolidamento dell'accessibilità e della fruibilità degli attrattori e un più generale ampliamento le componenti di offerta.

Figura 1: Stato di avanzamento della Programmazione Territoriale



Fonte: RAS (2019)

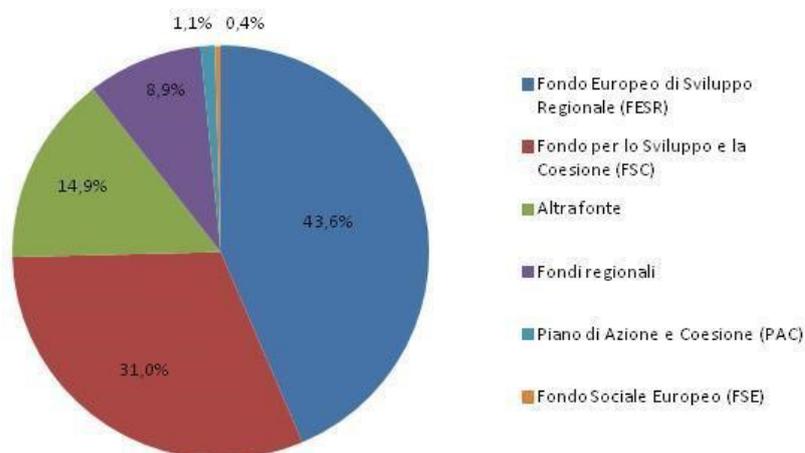
Figura 2: Interventi e spesa programmati nei Progetti di Sviluppo Territoriali per cluster tematico di intervento (%)



Fonte: nostre elaborazioni

Le risorse provengono in misura significativa dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e in seconda battuta dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) i quali coprono assieme i tre quarti delle dotazioni complessive (fig. 3).

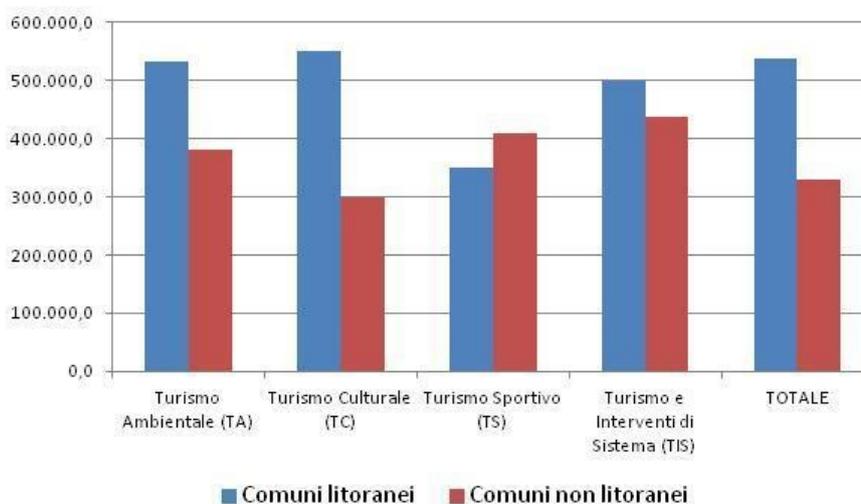
Figura 3: Spesa programmata nei Progetti di Sviluppo Territoriali su interventi a valenza turistica, per fonte di finanziamento (%)



Fonte: nostre elaborazioni

Su scala territoriale quasi un terzo delle risorse risulta concentrata nei comuni litoranei dell'isola, con percentuali crescenti in corrispondenza del cluster del turismo culturale e soprattutto ambientale, e un costo medio delle operazioni sensibilmente superiore in ambito costiero rispetto ai centri dell'interno, in particolare per gli interventi realizzati in ambito culturale (fig. 4).

Figura 4: Costo medio programmato per interventi a valenza turistica dei Progetti di Sviluppo Territoriali, per cluster e per localizzazione del comune (€)



Fonte: nostre elaborazioni

(iii) Alcune considerazioni conclusive

L'analisi dei piani di investimento pone in luce lo spiccato protagonismo assegnato dalle comunità locali al settore turistico e alle distinte componenti di offerta, in particolare a matrice culturale, attraverso la programmazione di risorse ascrivibili prevalentemente a nuova finanza di progetto di fonte FESR e FSC. Inoltre, i progetti prevedono la mobilitazione di una quota consistente di progetti rispondenti all'esigenza di consolidare l'offerta esistente secondo gli indirizzi normativi e delle policy di settore (Renoldi, 2018) in tema di ottimizzazione delle risorse, razionalizzazione dei profili gestionali e valorizzazione integrata degli attrattori, almeno in parte assicurata dalla rispondenza ai criteri di selezione per l'ammissibilità ai fondi di finanziamento.

Seppure in una prospettiva di profondo adattamento alle condizioni imposte dalla crisi sanitaria ed economica prodotte dal COVID-19, l'esperienza della Programmazione Territoriale incorpora, dunque, uno dei più rilevanti fili conduttori tra la stagione 2014-2020 e il nuovo ciclo di programmazione 2021-27, ovvero la rilevanza assegnata alla valorizzazione in chiave turistica delle dotazioni culturali e ambientali nell'ambito della programmazione della politica di coesione soprattutto in area interna (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020).

Sempre in un'ottica di futuro ciclo di programmazione tale esperienza rappresenta, inoltre, una anticipazione del nuovo modello comunitario e dunque una preziosa risorsa da cui attingere per dare continuità al processo di territorializzazione di politiche di sviluppo articolate su unità funzionali puntualmente individuate, da realizzarsi in tempi certi nell'ambito di un approccio di programmazione unitaria delle risorse e nella cornice di un consolidamento della capacità amministrativa di tutti i soggetti istituzionali coinvolti (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020).

Riferimenti bibliografici

- Aru S. Murru M., Naseddu M., Sanna S. (2019), Governance e approccio territoriale nella programmazione regionale unitaria, in Corsale A., Sistu G. (a cura di) *Sardegna. Geografie di un'isola*, Milano: Franco Angeli.
- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014), Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, *Materiali Uval*, 31.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020), Dipartimento per le Politiche di Coesione, Programmazione della politica di coesione 2021-2027, Tavolo 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini", Sintesi degli esiti del confronto partenariale, gennaio 2020.
- Programmazione territoriale e Progetti di Sviluppo Territoriale, www.sardegnaprogrammazione.it
- Regione Autonoma della Sardegna (2015), DGR n. 9/22 del 10.3.2015, "Indirizzi per l'attuazione della Programmazione territoriale".
- Regione Autonoma della Sardegna (2019), Comitato di Sorveglianza del POR FESR Sardegna 2014/20, Cagliari 24 luglio 2019.
- Renoldi S. (2018), Luoghi della cultura e turismo in Sardegna. Un'analisi aggiornata, *Quaderni di lavoro*, 1, Cagliari: CRENoS.