



EyesReg

Giornale on-line dell' AISRE
(Associazione Italiana di Scienze Regionali)

Volume 11 - Numero 1 - Gennaio 2021

Quale futuro per le città dopo l'emergenza Covid-19: un'indagine internazionale di <i>Enrico Ciciotti</i>	1 - 5
Trasporto pubblico locale in periodo Covid-19: cosa possono fare le città? di <i>Claudio Brenna</i>	6 - 9
Tamponi e big-data, quali effetti sulla diffusione del Covid-19? di <i>Massimiliano Ferraresi, Giuseppe Migali, Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi</i>	10 - 13
La dimensione territoriale regionale nelle scelte dell'Assemblea Costituente di <i>Paolo Loreto</i>	14 - 20
La percezione del locale nei consumatori alimentari: il caso di Milano di <i>Valentina Merlino, Giacomo Pettenati e Alessandro Sciallo</i>	21 - 26
La programmazione del turismo e della mobilità sostenibile nelle aree naturali protette: il caso della Puglia di <i>Alessandro Buongiorno, Mario Intini e Vincenzo Larosa</i>	27 - 31

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)

Quale futuro per le città dopo l'emergenza Covid-19: un'indagine internazionale

di

Enrico Ciciotti, LeL (Laboratorio di economia Locale) – Università Cattolica di Piacenza

(i) Introduzione

Per discutere gli impatti a breve e medio termine di Covid-19 nelle grandi città / aree metropolitane è stata avviata un'indagine tramite un questionario inviato ai maggiori esperti internazionali di pianificazione urbana e ambientale, economia e sociologia urbana di un ampio numero di paesi, con domande aperte incentrate su 12 temi chiave. Le risposte sono state poi raggruppate in una serie di argomentazioni sintetiche che sono state nuovamente sottoposte agli esperti, chiedendo loro di validarle assegnando un punteggio da 1 a 10 in base al grado di accordo / disaccordo con le affermazioni elencate. Di seguito si riporta lo scenario socio-economico emergente per i singoli macro temi¹.

(ii) Sistemi di produzione e modello di sviluppo

E' prevedibile una crisi del modello di globalizzazione, con il rafforzamento della produzione strategica nazionale e in generale una maggiore dipendenza dalle imprese locali e il possibile ridimensionamento della produzione per aumentare il controllo interno sulle filiere produttive in settori industriali strategici. Allo stesso tempo, appariranno nuove catene di approvvigionamento internazionali e nuove alleanze commerciali. Come logica conseguenza di quanto detto, la domanda di servizi logistici subirà un aumento consistente e questi settori diventeranno i nuovi *asset* strategici.

(iii) Organizzazione del lavoro

L'espansione delle possibilità di lavoro non manuale online e il loro ampio utilizzo è una tendenza globale, osservata sia nel Nord sia nel Sud del mondo.

Sicuramente la crisi accelererà il cambiamento, ma le imprese dovranno adeguare la loro organizzazione interna per affrontare questa tendenza, cosa che richiederà un cambiamento culturale significativo da parte delle imprese stesse .

La possibilità di lavoro a distanza porterà le imprese in alcuni settori a fornire meno spazio fisico sotto forma di uffici tradizionali e quindi spostare ulteriormente i costi dei servizi, delle infrastrutture e della manutenzione sulle spalle dei lavoratori.

¹ Bandarin F., Ciciotti E., Cremaschi M., Madera G., Perulli P., Shendrikova D. (2020), Which Future for Cities after COVID-19. An international Survey <https://www.feem.it/en/publications/reports/which-future-for-cities-after-covid-19/>

A sua volta il lavoro manuale sarà profondamente influenzato e di conseguenza sarà forte l'impatto sui lavoratori poco qualificati. Per quanto riguarda la produzione di beni aumenterà l'automazione sul posto di lavoro, grazie all'utilizzo dell'intelligenza artificiale di robot e droni. D'altro canto, il distanziamento sociale potrà essere difficilmente applicato per lavori di servizio poco qualificati, come la pulizia e la manutenzione, con conseguente aumento della polarizzazione sociale.

(iv) Consumi

Il prossimo futuro sarà caratterizzato da un aumento dello shopping online, anche dopo la fine del periodo di blocco. Allo stesso tempo ci sarà la coesistenza di nuovi e vecchi modelli di consumo. Dopo la crisi delle piccole imprese nel breve periodo, ci sarà abbastanza mercato per i negozi tradizionali e di quartiere. I centri commerciali sono già in crisi e questa crisi continuerà, vista la preferenza per lo shopping on line da un lato e per i mercati dei produttori e per il contatto personale dall'altro.

Si va inoltre affermando l'idea che per rendere la città più resiliente è importante rafforzare la fornitura di servizi commerciali e pubblici a livello di quartiere. La comunità di quartiere dei "15 minuti" di raggio è un esempio del nuovo approccio alla "città nella città".

(v) Istruzione

Secondo la maggior parte degli intervistati, l'istruzione rappresenta il settore più colpito dalla pandemia. Uno spostamento generale verso l'istruzione online si è verificato nella maggior parte delle istituzioni, sia pubbliche sia private e in quasi tutti i paesi, ovviamente con risultati e problemi correlati diversi. Tra le principali conseguenze vanno segnalate: il generale peggioramento della qualità dell'istruzione anche dove sono stati organizzati corsi online; l'impatto negativo sull'organizzazione della vita quotidiana dovuto alla difficoltà di rientro al lavoro per i genitori causato dalla chiusura delle scuole primarie e degli asili nido; il problema della parità di accesso alle reti a banda larga nelle comunità o nei paesi poveri.

(vi) Sistema sanitario

La crisi del Covid-19 ha drammaticamente mostrato i limiti dei sistemi sanitari in gran parte dei paesi esaminati. In particolare, il passaggio, in molti paesi, dai sistemi sanitari pubblici a quelli privati ha indebolito la capacità di prevenire l'epidemia e fornire risposte tempestive alla crisi. Inoltre, molti pazienti di altre malattie non hanno ricevuto la dovuta attenzione durante questo periodo, aumentando la mortalità indirettamente collegata alla pandemia.

La crisi ha anche mostrato la necessità di garantire che la produzione e lo stoccaggio delle forniture mediche siano sotto il controllo delle autorità nazionali garantendo la disponibilità di forniture mediche.

Inoltre gli operatori sanitari sono stati soggetti a stress estremo, spesso con gravi impatti psicologici.

In generale, risulta evidente il bisogno di nuovi approcci alle politiche di sanità pubblica, che vanno dagli investimenti nella prevenzione alla gestione più efficiente dei sistemi informativi legati alle epidemie e alla salute pubblica.

(vii) Mobilità e trasporti

L'aumento del telelavoro e della didattica a distanza ridurrà la mobilità "obbligatoria" e renderà necessaria una nuova programmazione del tempo di lavoro e di apprendimento. La maggiore mobilità urbana individuale (pedonale, ciclabile, scooter) renderà necessarie la realizzazione di corsie preferenziali. Verranno inoltre incrementate alcune nuove forme di trasporto quali il car sharing, e i veicoli a guida autonoma. L'aumento dell'uso del trasporto privato che è stato osservato durante la crisi potrebbe continuare a medio termine, ma nella maggior parte delle situazioni comporta un costo più elevato che potrebbe non essere accessibile ai lavoratori a basso reddito. Inoltre, può aumentare l'inquinamento atmosferico e richiedere regolamenti e limitazioni di circolazione più rigidi.

(viii) Cultura e turismo

Secondo gli intervistati, il turismo internazionale sarà in una crisi completa in tutto il mondo. La normalità tornerà gradualmente in 2-3 anni a meno che non si verifichi una grave crisi economica. In conseguenza i viaggi aerei saranno più costosi e convenienti solo per le classi medio-alte.

D'altro canto, potrebbe esserci uno spostamento verso il turismo interno, più probabile nel caso di paesi grandi e / o sviluppati.

Musei, beni artistici ed eventi culturali avranno i maggiori problemi nel breve medio-periodo. In generale, il lockdown ha segnato un cambiamento profondo nella fruizione della cultura e del turismo, si è passati dalle persone che fanno un'esperienza, all'esperienza che va alle persone attraverso tour online e tecnologie digitali. A lungo termine, tuttavia queste modalità non potranno sostituire le esibizioni dal vivo e le esperienze culturali personali, molti esperti concordano sul fatto che il ritorno alle visite dirette ai musei è inevitabile e rappresenta di per sé un modello di esperienza culturale.

(ix) Abitazione e urbanizzazione

Nei paesi ricchi le classi medio-alte sono state in grado di affrontare le sfide della reclusione, mentre la situazione si è rivelata molto più grave per i gruppi a basso reddito. In particolare:

Il sovraffollamento è diventato un fattore significativo nella rapida diffusione del virus e ha costretto gruppi e famiglie a condividere spazi limitati e servizi di base in modi che impedivano il pieno accesso al lavoro e all'istruzione.

Se la ripresa economica dovesse ritardare nel medio termine, ci sarebbe un aumento del numero di senzatetto o di famiglie in difficoltà e bisognose di assistenza per l'edilizia sociale.

Sebbene sia troppo presto per rilevare gli impatti sulla struttura urbana, molti hanno osservato che è probabile che la crisi del Covid-19 acceleri le tendenze di spostamento della classe medio-bassa verso aree in cui le abitazioni sono più accessibili, cosa che aumenterà la domanda di alloggi nelle aree periferiche e / o nelle città più piccole.

Nei paesi sviluppati ed emergenti la questione chiave sarà la fornitura di alloggi a prezzi accessibili per i poveri.

I governi dovrebbero migliorare i sub centri metropolitani; creare nuove opportunità per il rilancio delle piccole città; fornire una migliore gestione della densità urbana; adottare l'approccio della comunità di quartiere dei "15 minuti" di raggio. Tuttavia, alcuni temono che l'imminente crisi finanziaria limiterà la capacità delle città di attuare programmi di edilizia popolare e di riqualificazione degli slum.

Gli intervistati sottolineano l'emergere di nuovi usi dello spazio aperto, la necessità di nuove norme di progettazione sia per gli edifici sia per gli spazi aperti e nuovi modelli di attività che interessano diversi gruppi di età. Le infrastrutture verdi devono bilanciare le infrastrutture grigie (strade, edifici, ecc.) Al fine di rendere le città più resilienti alle sfide future (ad esempio riscaldamento globale, emissioni di CO₂, pandemie ecc.).

(x) Internet Squilibri sociali

In generale, la tecnologia digitale dominerà nel prossimo futuro per quanto riguarda l'accesso a servizi e beni, oltre che per il lavoro e la didattica.

Da ciò deriva il forte rischio di un aumento delle disuguaglianze sociali e geografiche in termini di accesso ai servizi causato da un gap digitale.

Far fronte al bisogno di digitalizzazione è una sfida sia per i governi locali sia per le politiche infrastrutturali dello Stato, quindi saranno necessarie più infrastrutture a banda larga nelle periferie geografiche (paesi meno sviluppati) e urbane in diverse parti del mondo. Gli incentivi per ridurre il divario digitale dovrebbero essere forniti dai governi statali e locali, le aziende IT dovrebbero essere guidate a coprire le aree ancora escluse dalla digitalizzazione.

(xi) Governance e intervento pubblico.

Sotto questo aspetto è probabile che si verifichino effetti opposti: maggiore decentralizzazione verso governi locali, sindaci, comunità e quartieri (con il rischio di aumentare l'inefficienza) ma anche più centralizzazione e governi centrali più forti (con il rischio di crisi del governo centrale e burocrazia); maggiore digitalizzazione dei dati pubblici per mappare e prevedere, ma anche maggiori preoccupazioni per la privacy; ruolo accresciuto della società civile, ma solo una tendenza limitata alla privatizzazione.

Il coordinamento tra i diversi livelli di governo e la riprogettazione delle infrastrutture di risposta alle emergenze sono tra le priorità di *governance*.

(xii) Conclusione: tornare alla normalità?

Per alcuni aspetti il ritorno alla normalità è probabile e auspicabile, come nel caso delle attività culturali, del turismo, del tempo libero, della didattica, del piccolo commercio al dettaglio. Per altri dipenderà molto dalle riposte pubbliche, in quanto vi è

l'occasione di miglioramenti strutturali nella resilienza delle città, per esempio per quanto riguarda la sanità, l'assistenza, la mobilità sostenibile e la logistica urbana, la digitalizzazione, l'energia. In generale anche in relazione all'utilizzo dei fondi del NGE è opportuno mettere in atto delle politiche caratterizzate da maggiore orientamento ai mercati interni e alle nuove esigenze dei cittadini consumatori. La legittimità delle politiche, che si concentrano anche sul mercato interno, richiederà il coinvolgimento degli utenti finali e dei beneficiari delle politiche che tenga conto non solo dell'innovazione tecnologica ma anche dell'innovazione sociale. Questo segna il passaggio dalla produzione di beni e servizi guidata da un modello top-down, a diverse forme e livelli di coproduzione con consumatori, clienti e cittadini.

Le città dovranno elaborare piani per un'azione tempestiva attorno ai punti nodali di sostenibilità, sicurezza e salute: sono funzioni primarie della vita urbana, ancora più urgenti e importanti degli imperativi economici della concorrenza di mercato; al riguardo un punto di riferimento necessario è senza dubbio costituito dall'obiettivo 11: rendere le città inclusive, sicure, resilienti e sostenibili, dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Riferimenti bibliografici

OECD (2020a), *Cities policy responses*, working paper, May 13,

<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/#section-d1e53>

OECD (2020b), *COVID-19 and Global Value Chains: Policy Options to Build More Resilient Production Networks*, report, June 03, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134302-ocsbti4mh1&title=COVID-19-and-Global-Value-Chains-Chains-Policy-Options-to-Build-More-Resilient-Production-Networks

World Trade Organization (2020), *E-Commerce, trade and the Covid-19 pandemic*, report, May 04.

https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/ecommerce_report_e.pdf

Trasporto pubblico locale in periodo Covid-19: cosa possono fare le città?

di

Claudio Brenna, GREEN – Università Bocconi, Milano

(i) Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha riportato al centro dell'attenzione delle amministrazioni cittadine e metropolitane le criticità legate all'eccesso di domanda di servizi pubblici, soprattutto in determinate fasce orarie. La necessità di distanziamento, in particolare, ha evidenziato la difficoltà nell'erogare una mole di servizi di trasporto pubblico locale coerente con la domanda espressa dai cittadini nelle fasce di punta. Una delle maggiori criticità che ha portato ad aggravare la c.d. "seconda ondata" e ad implementare misure restrittive è stata proprio quella della gestione del TPL, con particolare riferimento al trasporto degli studenti.

Le indagini trasportistiche elaborate durante il primo periodo della pandemia, sia da ART (ART, 2020) che da ISFORT (ISFORT, 2020), evidenziano la crescita di attenzione anche da parte dell'utenza verso il profilo dell'affollamento e della sicurezza sanitaria a bordo dei mezzi di trasporto.

In questo, la pandemia di Covid-19 ha aumentato l'attenzione non solo sulla gestione delle punte di domanda nel TPL, ma pure nell'erogazione degli altri servizi pubblici, che si configurano però come fenomeni critici anche in periodi ordinari. Se l'offerta non è espandibile oltre una certa soglia sia per ragioni tecniche di capacità dei mezzi e delle infrastrutture, sia per ragioni economiche di ottimizzazione nell'utilizzo di risorse pubbliche, è invece possibile esplorare possibilità di gestione della domanda.

La legislazione nazionale già prevede strumenti che le amministrazioni locali potrebbero utilizzare per meglio modulare la domanda oraria di servizi della città, come ad esempio il Piano Territoriale degli Orari. Altre invece possono essere le misure innovative attuabili, incluse quella della differenziazione tariffaria nel TPL, come consigliato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nelle linee guida per la gestione della c.d. Fase 2 del Covid-19 nel settore del trasporto passeggeri (MIT, 2020).

(ii) La differenziazione tariffaria nel TPL

In Italia non si riscontrano esperienze di rilievo in ambito TPL sull'utilizzo della leva tariffaria ai fini della gestione dei picchi di domanda, meccanismi che hanno invece dimostrato grande efficacia sia nel settore del trasporto ferroviario a lunga percorrenza sia in quelli aereo e marittimo (Beria et al. 2019, Litman 2019). Se si allarga lo sguardo

all'orizzonte internazionale, si notano invece alcune esperienze degne di nota che potrebbero essere considerate e prese ad esempio anche per il contesto italiano.

Degno di nota, per connotare la probabilità di successo di misure in tal senso, è uno studio elaborato dall'ART (ART, 2020) durante il primo periodo pandemico, il quale evidenzia come un'ipotetica manovra di riduzione delle tariffe del TPL, nonostante la peggiore percezione del mezzo pubblico dal punto di vista della sicurezza sanitaria, porterebbe circa il 70% dell'utenza ad incrementarne nuovamente l'uso.

Le città dotate di sistemi di bigliettazione elettronica a scalare sono stati i primi ad implementare forme di differenziazione tariffaria per la modulazione della domanda. Lo sconto medio praticato per i viaggi in fascia di morbida¹ risulta del 25% rispetto alla tariffa ordinaria che consente di viaggiare anche in fascia di punta.

La tabella seguente riepiloga gli sconti medi di sette zone campione e le relative fasce orarie di punta.

Tabella 1: Differenziazione tariffaria nel TPL – Casi con tariffazione a scalare

Area	Sconto per viaggi in fascia di morbida rispetto al prezzo ordinario (di punta)	Fascia di punta
<i>Brisbane & Queensland (AUS)</i>	-20%	6-8:30 e 15:30-17
<i>Londra</i>	-27%	6:30-9:30 e 16-19
<i>Santiago del Cile (CHL)</i>	-10,20%	7-9 e 18-20
<i>Sidney & New South Wales (AUS)</i>	-30%*	7-9 e 16-18:30*
<i>Singapore</i>	-23,54%**	dalle 7:45
<i>Washington</i>	-25%	fino alle 9:30 e 15-17
<i>Wellington & area (NZL)</i>	-25%	fino alle 9:00 e 15-18:30
Media	25%	--

* dati relativi ad un periodo ordinario, extra Covid-19

** i valori dipendono dalla distanza chilometrica. Per tratte brevi la maggiorazione e lo sconto sono superiori

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati delle singole aziende/agenzie di trasporto

La dinamicità dei sistemi di bigliettazione elettronica a scalare consente sia di implementare politiche di differenziazione tariffaria molto targettizzate, sia di agire in modo molto rapido al variare delle condizioni della domanda. A Sydney e nel New South Wales, durante la prima fase della pandemia, sono state introdotte due misure temporanee: lo sconto della tariffa Off-Peak è stato incrementato dal 30% fino al 50% e le fasce di punta sono state estese al mattino dalle 7:00-9:00 alle 6:30-10:00 e nel pomeriggio dalle 16:00-18:30 alle 15:00-19:00. Di ulteriore interesse è il caso di Santiago del Cile, dove la differenziazione tariffaria avviene su ben tre fasce orarie (punta, morbida e super-morbida), rispetto alle classiche due di punta e di morbida, così da rispondere in modo più mirato alle oscillazioni giornaliere della domanda.

Le città dotate di sistemi di bigliettazione forfettari hanno invece introdotto forme di abbonamento specifiche, atte ad incentivare l'utilizzo del TPL nelle fasce di morbida.

L'esperienza di Milano, che prevede abbonamenti "Senior OffPeak" – scontati mediamente del 45% e che consentono il viaggio sui mezzi urbani solamente dopo le ore

¹ Morbida: fascia oraria nella quale si registra una frequenza di utilizzo del mezzo di trasporto inferiore alla media giornaliera.

9:30 dei giorni feriali – ha mostrato solamente effetti marginali, soprattutto per il fatto che i titoli di viaggio sono riservati ad una categoria di utenza molto ristretta: i soli residenti nel comune di Milano con più di 65 anni o di 60 anni, se pensionati.

Di maggiore rilievo appaiono le esperienze di Monaco di Baviera e di Francoforte sul Meno.

A Francoforte sul Meno gli abbonamenti “Ore9” – che, nei giorni feriali, consentono il viaggio solamente dopo le ore 9:00 – sono rivolti alla generalità degli utenti e non solo ad una categoria ristretta. Lo sconto medio applicato a tali abbonamenti è del 20%. In secondo luogo, per stimolare l'utilizzo del TPL nelle fasce orarie a minor domanda (dopo le ore 19 dei giorni lavorativi e nei weekend), sono state introdotte ulteriori agevolazioni specifiche: in tali fasce, chi è in possesso di abbonamento “Ore9” può portare con sé gratuitamente un accompagnatore, chi invece è in possesso di abbonamento Senior può portare con sé gratuitamente un accompagnatore adulto e un numero illimitato di accompagnatori con età inferiore ai 15 anni.

Monaco di Baviera, infine, oltre a consolidare l'abbonamento “Ore 9”, scontato dell'11% e rivolto alla generalità degli utenti, prevede che alcune tariffe *concessionali*² siano previste solamente nella versione Off-Peak. Gli abbonamenti *Senior*, dedicati all'utenza over 65, e *Disoccupati* non esistono se non nella versione Ore9. Inoltre, la concessione che consente di portare con sé gratuitamente fino a 3 bambini è anch'essa limitata al di fuori della fascia di punta.

(iii) Il Coordinamento degli orari ex DPCM 3/12/2020 e il Piano Territoriale degli Orari

L'emergenza Covid-19 ha indotto il Governo ad emanare il DPCM 3/12/2020, il quale (all'art.1, par.10, sub s) prevede la costituzione presso ciascuna prefettura di un Tavolo per il coordinamento tra gli orari delle attività didattiche e quelli dei servizi di TPL. Il Tavolo è partecipato dallo stesso prefetto, dai rappresentanti dei Ministeri dei Trasporti e dell'Istruzione e dai sindaci interessati, ciò al fine di facilitare la definizione di strategie di coordinamento che vadano anche oltre il solo ambito scolastico e che possano essere implementate dalle varie amministrazioni, per quanto di rispettiva competenza.

Uno dei più brillanti risultati dei Tavoli è stato raggiunto a Milano, dove le parti hanno concordato non solo lo scaglionamento degli ingressi agli edifici scolastici alle ore 8:00 e 9:30, ma anche una misura specifica per le attività commerciali che, con l'esclusione di bar e alimentari, potranno aprire solamente dopo le ore 10:15. Come rimarcato dal Sindaco di Milano, *“il tema non è tanto l'ingresso nelle scuole [...], ma sono i mezzi di trasporto. E quindi il tema è scaglionare gli orari”*.

Ma oltre a misure a carattere straordinario, come il piano emerso dal Tavolo prefettizio, i Comuni hanno a loro disposizione già da un ventennio un ulteriore strumento: il Piano Territoriale degli Orari. Esso, introdotto dall'art.24 della L.53/2000, è definito come uno *“strumento unitario per finalità ed indirizzi [...] relativi al*

² Concessionale: tariffa scontata rivolta ad una specifica categoria di utenza per la quale si usa “concedere” una particolare agevolazione. In genere, per tariffe concessionali, ci si riferisce a quelle rivolte all'utenza anziana, pensionata, a mobilità ridotta o inoccupata.

funzionamento dei diversi sistemi orari dei servizi urbani e alla loro graduale armonizzazione e coordinamento”.

Il Piano si configura come uno strumento molto importante nel governo degli orari delle città e nella gestione delle punte di domanda di determinati servizi o beni pubblici, tant'è che, ex lege, può anche considerare “*effetti sul traffico, sull'inquinamento e sulla qualità della vita cittadina degli orari di lavoro pubblici e privati, degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati*” e “*delle attività commerciali*”.

(iv) Conclusioni

Le esperienze nazionali ed internazionali mostrano come le punte di domanda per i servizi pubblici, in particolar modo quelli di trasporto, possono essere modulate attraverso il ricorso a molteplici misure.

La leva tariffaria per i servizi di TPL può essere efficace laddove lo sconto per i viaggi in orario di morbida sia tale da far percepire all'utenza la reale convenienza al cambiamento nelle abitudini di viaggio: l'indicazione di policy è di traguardare sconti nell'ordine del 25% per i titoli di corsa semplice e del 15%-20% per gli abbonamenti. Ulteriori misure possono riguardare la limitazione alle sole fasce orarie di morbida della validità delle concessioni tariffarie, quali gli abbonamenti per senior e disoccupati o la possibilità di portare gratuitamente con sé bambini o accompagnatori.

Il governo della domanda di servizi può, infine, essere implementato dalle pubbliche amministrazioni anche attraverso atti tesi a regolare la domanda di spostamenti, individuando fasce orarie di apertura di specifiche attività. A disposizione degli amministratori c'è un uso più incisivo del Piano Territoriale degli Orari o, nella contingenza immediata, un'estensiva applicazione delle possibilità date dal Tavolo per il coordinamento degli orari istituito presso le prefetture.

Riferimenti bibliografici

- ART (2020), *Indagine sulla mobilità dei cittadini e azioni di spinta gentile*.
- ISFORT (2020), *Analisi dell'osservatorio Audimob, “L'impatto del lockdown sui comportamenti di mobilità degli italiani”*.
- MIT (2020), “Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto passeggeri – Fase 2 – Maggio 2020”.
- Beria P., Tolentino S., Bertolin A., Filippini G. (2019), Long-distance rail prices in a competitive market. Evidence from head-on competition in Italy, *Journal of Rail Transport Planning & Management*, 12.
- T. Litman (2019), *Understanding transport demand and elasticities – How prices and other factors affect travel behavior*, Victoria Transport Policy Institute.

Tamponi e big-data, quali effetti sulla diffusione del Covid-19?

di

Massimiliano Ferraresi, Università di Ferrara

Giuseppe Migali, University of Lancaster & Università di Catanzaro “Magna Græcia”

Leonzio Rizzo, Università di Ferrara & IEB

Riccardo Secomandi, Università di Ferrara

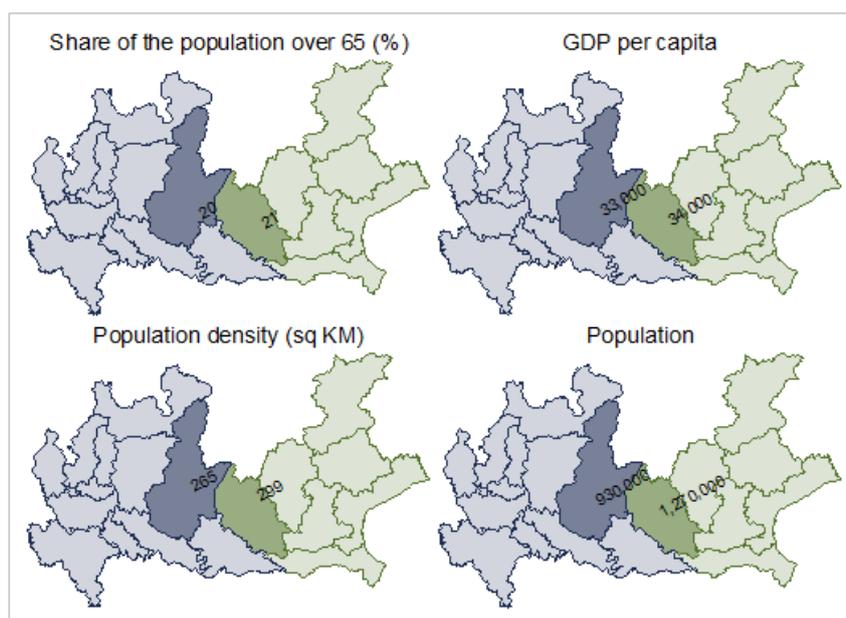
La pandemia del COVID-19, iniziata nel dicembre 2019 nella città di Wuhan in Cina, continua a diffondersi nel mondo attraverso una seconda ondata. Secondo i recenti dati dell'Organizzazione mondiale della sanità (7 febbraio 2021), più di 104 milioni di casi sono stati confermati e le morti hanno superato 2,6 milioni. Quasi tutte le nazioni hanno riportato casi di infezioni per COVID-19 e mostrato non solo diversi livelli di preparazione dei sistemi sanitari all'emergenza sanitaria, ma anche diversi livelli di gestione della crisi e di prevenzione da parte dei governi nazionali, regionali e locali. Per controllare la diffusione della pandemia la maggior parte dei paesi hanno annunciato e messo in campo severe misure di restrizione dei movimenti degli individui e imposto l'obbligo del distanziamento sociale. Si è quindi iniziato a investigare l'efficacia di misure di *lockdown* (Bharati e Fakir, 2020; Ferraresi *et al.*, 2020), con una particolare attenzione nel comprendere se e quanto l'estensione dell'intensità delle misure di restrizione alla mobilità abbiano ridotto la diffusione del virus (Askitas *et al.*, 2020; Bonardi *et al.*, 2020; Zhai *et al.*, 2020). Mentre non sono stati specificamente investigati il ruolo svolto dei test e la relativa gestione delle informazioni legate al tracciamento dei positivi, specialmente quelli asintomatici, nonostante siano stati indicati tra le strategie più efficaci per contrastare la diffusione del virus e conseguentemente attenuare le misure di restrizione alla mobilità (Bedford *et al.*, 2020; OECD, 2020; Peto *et al.*, 2020).

In questo contributo, adottiamo un approccio sperimentale utilizzando i dati giornalieri dei casi positivi COVID-19 forniti dalla Protezione Civile, registrati in due province confinanti (Brescia e Verona) durante il periodo della prima ondata di diffusione del virus in Italia (tra il 24 febbraio 2020 e il 23 giugno 2020).

Come mostra la Figura 1, queste due province sono simili per diverse caratteristiche demografiche, geografiche e socio-economiche, come la quota di anziani sul totale della popolazione residente, il valore aggiunto pro capite, la densità e la popolazione residente; ma con la differenza di appartenere a due regioni diverse. La scelta di confrontare una provincia veneta con una lombarda è stata inoltre guidata dal fatto che livelli di diffusione dei casi positivi sono stati simili nel mese di febbraio 2020 e che in entrambe le regioni, quasi contemporaneamente, si sono sviluppati i primi focolai in Italia: Castiglione d'Adda e Codogno in Lombardia; Vo' Euganeo in Veneto.

Il governatore della Regione Veneto nella giornata del 8 marzo 2020 ha annunciato un piano che prevedeva un utilizzo diffuso dei tamponi per il tracciamento della diffusione del virus insieme all'attivazione di una piattaforma digitale di *bio-sorveglianza* per poter analizzare in tempo reale la grande mole di informazioni proveniente dai test¹. Nella vicina regione Lombardia questa politica non è stata adottata. Tra l'8 marzo e il 23 giugno infatti i tamponi ogni mille abitanti effettuati nella regione Veneto sono passati da 3 a 80, mentre nella regione Lombardia, nello stesso arco temporale, sono aumentati solamente da 2 a 58.

Figura 1: Confronto tra le principali caratteristiche demografiche e socio-economiche tra le province di Brescia (in Blu) e Verona (in Verde)



Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT (2019).

Abbiamo quindi confrontato la diffusione della pandemia tra le province di Brescia e Verona, prima e dopo l'annuncio di questa politica da parte del governatore del Veneto (8 marzo). In particolare abbiamo implementato un'analisi *event study* dove la variabile dipendente utilizzata è il numero giornaliero di positivi al COVID-19 per 10.000 abitanti e come variabili indipendenti una *dummy* per ogni giorno, escludendo quella del giorno prima dell'evento, moltiplicata per una *dummy* che invece indica la provincia trattata², che è quella veneta. Le regressioni sono state svolte controllando per effetti fissi giornalieri e effetti fissi provinciali³.

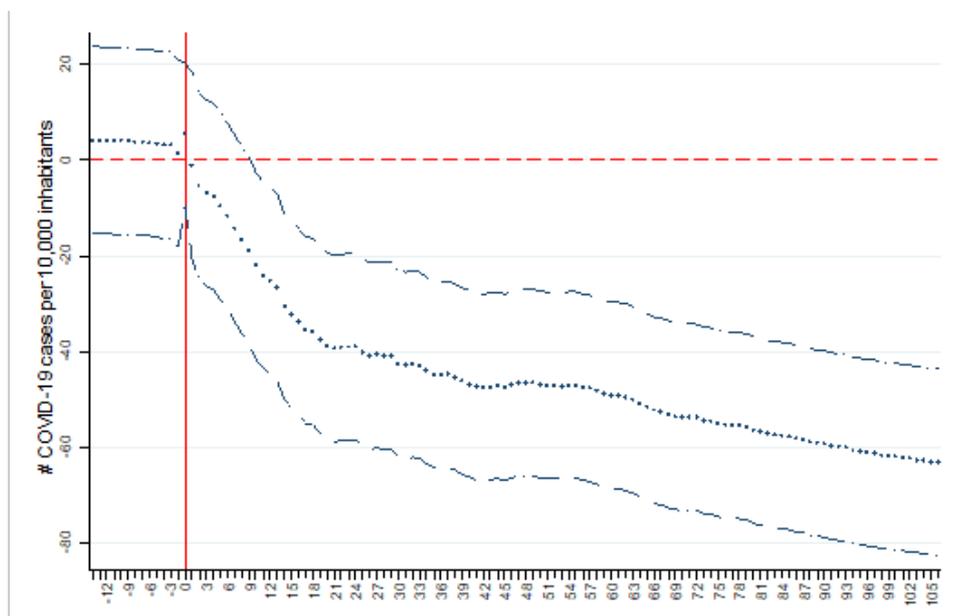
¹ Per maggiori dettagli riguardo il funzionamento della bio-sorveglianza in Veneto, si rimanda a: <https://www.eng.it/case-studies/digital-enabler-veneto-covid-19>.

² Nell'analisi controfattuale di una politica pubblica viene indicato come trattato l'individuo, l'ente o l'impresa su cui è ricade direttamente la politica.

³ Le stime sono disponibili in questo sito: <https://sites.google.com/view/riccardosecomandi72/homepage/research-and-publications/online-appendix?authuser=0>.

La Figura 2 riporta i coefficienti stimati dell'*event study* che possono essere letti come la variazione giornaliera nel numero di casi COVID-19 rispetto alla data del 7 Marzo, cioè il giorno precedente l'annuncio della politica di intensificazione dei tamponi, tra le province di di Verona (trattata) e quella di Brescia (non trattata). Da questa figura possiamo ricavare due importanti indicazioni. La prima è che la politica di diffusione dei test e il monitoraggio dei dati tramite la *bio-sorveglianza* sembra essere associata ad una riduzione significativa della diffusione del virus di circa 50 casi positivi per 10.000 residenti. La seconda è che riusciamo ad identificare il lasso di tempo per cui questa politica materializza i suoi effetti, infatti si possono osservare differenze significative di diffusione del virus a partire dal decimo giorno dopo l'annuncio della politica.

Figura 2: Impatto differenziale della politica di intensificazione dei tamponi sul numero totale di casi positivi al Covid-19 tra le province di Brescia (controllo) e Verona (trattato).



Fonte: nostre elaborazioni su dati Protezione Civile

Nota: La linea verticale rossa indica il giorno dell'annuncio della politica. I punti rappresentano i coefficienti stimati, prendendo come baseline il giorno prima dell'annuncio della politica, mentre i punti-linea rappresentano gli intervalli di confidenza (95%).

Possiamo quindi concludere che quanto emerge da questa prima analisi empirica è che la diffusione dei tamponi combinata con un'analisi efficace dei risultati dei test sembra essere stata uno strumento utile che ha contribuito significativamente alla lotta contro la diffusione della pandemia.

Riferimenti bibliografici

Askatas N., Tatsiramos, Verheyden B. (2020), Lockdown strategies, mobility patterns and Covid-19, *Covid Economics*, 23: 188-262.

- Bedford J., Enria D., Giesecke J., Heymann D.L., Ihekweazu C., Kobinger G., Clifford H., Lane Z. Memish M. D., Oh A., Alpha Sall A., Schuchat K., Ungchusak L., Wieler H. (2020), Towards Controlling of a Pandemic, *The Lancet*, S0140-6736, 20: 30673-5.
- Bharati T., Fakir A. M. S. (2020), Pandemic Catch-22: How effective are mobility restrictions in halting the spread of COVID-19 in developing countries?, *Covid Economics*, 26: 107–136.
- Bonardi J-P., Gallea Q., Kalanoski D., Lalive R. (2020), Fast and local: How lockdown policies affect the spread and severity of covid-19, *Covid Economics*, 23: 325–351.
- Ferraresi M., Kotsogiannis C., Rizzo L., Secomandi R. (2020), COVID-19: 'Lockdown' and Institutions, *Economics Letters*, 109628, DOI: 10.1016/j.econlet.2020.109628 .
- OECD (2020), *Testing for covid-19: a way to lift confinement restrictions, Tackling Coronavirus (COVID-19): contributing to a global effort*, oecd.org/coronavirus.
- Peto J., Carpenter J., Smith G.D., Duffy S., Houlston R., Hunter D.J., McPherson K., Pearce N., Romer P., Sasieni P., Turnbull, C. (2020), Weekly COVID-19 testing with household quarantine and contact tracing is feasible and would probably end the epidemic, *Royal Society Open Science*, 7, 200915, DOI: /10.1098/rsos.200915 .
- Zhai W., Liu M., Peng Z.-R. (2020), Social distancing and inequality in the United States amid COVID-19 outbreak, *Environment and Planning A: Economy and Space*.

La dimensione territoriale regionale nelle scelte dell'Assemblea Costituente

di

Paolo Loreto

(i) Il dibattito sull'individuazione delle Regioni

Nelle fasi embrionali del dibattito il relatore della Seconda Sottocommissione, Ambrosini, introdusse le problematiche aperte dalla questione regionale, ovvero un ripensamento delle delimitazioni territoriali, affermando che: “In Italia esistono regioni geograficamente e territorialmente determinate; ma bisogna tener presente la necessità che l'ente regione si istituisca in modo da essere vitale e quindi potrebbe sorgere la necessità di non seguire meccanicamente il criterio storico, ma di addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi” (AA.VV. 1970, p.822).

Secondo Paola Bonora (1984) (docente di geografia presso l'università di Bologna), Ambrosini qui si poneva il problema di stabilire dal punto di vista giuridico a quale potere spettasse la decisione di tali cambiamenti alle dimensioni delle Regioni, affrontando la questione in termini funzionali: “egli ipotizza una regionalizzazione che sappia tener conto di esigenze economiche locali”. Ambrosini continuava a riferirsi ai compartimenti statistici come a Regioni, geograficamente e tradizionalmente determinate, basandosi su un criterio storico per la loro individuazione: il dibattito in questo momento dell'Assemblea non mise mai in dubbio questa terminologia utilizzandola come base dei lavori. Si ha notizia solo di alcune voci di Costituenti contrari, come Luigi Einaudi (PLI), che negò ad esempio la storicità dei confini statistici, e riportò l'esempio delle Langhe: il Piemonte fu una creazione di Napoleone I «che fuse insieme venticinque vecchie provincie nelle quattro tradizionali di Torino, Cuneo, Alessandria e Novara, che per qualche tempo si chiamarono “divisioni militari” e poi “provincie» (Bonora, 1984). Si nota in queste osservazioni di Einaudi, una protesta verso le delimitazioni territoriali considerate astoriche, prive di considerazione della conoscenza popolare, egli auspicava invece più moderne e funzionali delimitazioni territoriali.

Per tutto il 1946 la questione dei confini territoriale delle Regioni venne dibattuta nella Seconda Sottocommissione, sollecitata dalle richieste che provenivano direttamente da gruppi locali. L'essenzialità del problema fu la suddivisione regionale in compartimenti statistici, unica suddivisione territoriale presa in considerazione in Commissione, ma nessuno avanzava proposte che superassero questa partizione scolastica; le interrogazioni erano volte semmai ad individuare enti regionali minori, sottomultipli di quelli tradizionali. Il dibattito sulla regione proseguì all'interno del Comitato dei dieci (comitato speciale all'interno della Sottocommissione istituito per discutere l'ordinamento regionale), ritornando in Commissione attraverso la relazione di Ambrosini a novembre; egli analizzò i progetti e sostenne in merito al numero delle

regioni, che le proposte avanzate tendevano esclusivamente alla creazione di nuove aggregazioni regionali.

Il Comitato dei dieci scelse in fine di privilegiare il criterio della tradizionale divisione geografica (il riferimento erano i compartimenti statistici in cui furono divisi i dati del censimento del 1871) (Marties 2012), pur aprendo alla possibilità per le popolazioni interessate di proporre il distacco o l'aggregazione ad una regione, oppure di crearne una nuova. In conclusione, Ambrosini elencò nella sua relazione le regioni: Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Liguria, Emilia, Toscana, Umbria; Marche, Lazio, Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Lucania, Calabria, Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta (Ambrosini 1946).

Secondo Pizzetti, la spiegazione sull'origine di questa divisione in compartimenti statistici della penisola è chiara e la ragione per la quale sia quella assunta come tradizionale: la “[...] tradizione italiana in materia di regioni [...] iniziò con la ripartizione del territorio del Regno di Italia in 14 compartimenti fatta da Pietro Maestri nel 1864 ai fini delle statistiche nazionali, sociale ed economiche per definire le diverse tipologie di produzione del territorio del nuovo Regno, che non comprendeva però l'allora ancora esistente Stato Pontificio. La divisione in 14 compartimenti fatta dal Maestri fu poi ripresa da Alfeo Pozzi che nel 1870 fece un manuale ad uso scolastico dal titolo *L'Italia nelle sue presenti condizioni fisiche, politiche, economiche e monumentali*”. In questo libro che ebbe larga diffusione nelle scuole con molte ristampe successive, Pozzi aggiunse all'elenco precedente delle Regioni fatto da Maestri anche la Regione Lazio, ormai diventata parte integrante dello Stato italiano, portando così a 15 il numero totale delle regioni. Il manuale di Pozzi fu usato per decenni nelle scuole del Regno d'Italia contribuendo a formare l'immaginario collettivo geografico italiano, e in parte anche le sue caratteristiche economiche e monumentali, furono insegnate sulla base di quella ripartizione regionale (Pizzetti, 2015).

Tornando ai dibattiti all'interno della Seconda Sottocommissione, si aprì poi una fase di apertura alle possibili variazioni alle aggregazioni territoriali. Il PCI fu quello maggiormente contrario all'introduzione di queste variazioni, affiancato da una parte del PSI e più avanti anche dalle forze di destra: questo atteggiamento era motivato politicamente, le sinistre spingevano per un sistema istituzionale rivoluzionario e speravano di ottenerlo attraverso la consultazione elettorale. Da questa idea derivava l'atteggiamento favorevole ad una regionalizzazione di tipo tecnico-amministrativo del PCI, in particolare Grieco ribadiva la necessità di una riforma che combattesse sì il centralismo, ma attraverso enti regionali privi di potestà legislativa, poiché considerava un errore l'estensione del modello autonomista siciliano alle altre regioni (Grieco, 1946); inoltre, in continuità con la teoria di Gramsci di una unità di lotta tra operai del Nord e contadini meridionali, la sinistra vedevano negativamente il frazionamento del Paese in enti con una propria capacità decisionale. Veniva da loro accettato in maniera acritica e riproposto come valido e immutabile, la vecchia divisione in compartimenti statistici del Paese.

Infatti, quando il repubblicano Conti propose attraverso un ordine del giorno, la nomina di tre relatori per riferire sulle proposte di modifica della ripartizione geografica, Grieco (PCI) si dichiarò contrario poiché bisognava opporsi alla tendenza, a suo dire

guidata da interessi particolaristici, che avrebbe allontanato dal significato originale di autonomia regionale. L'ordine del giorno di Conti venne comunque approvato e i tre relatori (Codacci Pisanelli, Fuschini e Lussu) vennero incaricati di discutere le seguenti nuove formazioni territoriali: Salento, Daunia, Cilento, Emilia, Friuli, Molise e Sannio.

La DC nel dibattito assembleare manteneva un'impostazione sturziana, ritenendo giusto l'ampliamento degli ambiti decisionale della Regione e dichiarandosi favorevole a suddividere il territorio in numerosi centri di governo.

Quindi nei dibattiti in Seconda Sottocommissione dal 16 al 18 dicembre 1946, la DC propose l'individuazione di ulteriori aggregazioni territoriali, ponendosi in contrasto con le teorie azioniste.

Il Partito d'Azione attraverso Lussu, palesò da subito scetticismo per ipotesi che trascuravano il contesto sociale già presente sul territorio; sottolineò la necessità di verificare le basi popolari del regionalismo affermando che "uno degli elementi più indispensabili per costituire una regione è la volontà concorde degli interessi" (AA.VV. 1970, p.1570). Lussu fu l'unico nel dibattito a palesare la consapevolezza del rischio, che si arrivasse ad una divisione topografico-politica, lasciandosi guidare esclusivamente da criteri topografici (AA.VV. 1970, p.1568).

Ma la visione degli azionisti sulle autonomie era quella più vicina al regionalismo; comunque, essi anche se si videro esclusa la loro proposta federalista, ne conservarono la portata critica, infatti Lussu incaricato di relazionare sul Molise, ne propose subito l'autonomia riconoscendone peculiarità economiche e tradizionali. Anche Fuschini e Codacci Pisanelli, che avevano rispettivamente il compito della relazione sulla proposta di istituire la regione Friuli e Daunia, puntarono tutto sul criterio dell'autosufficienza finanziaria (AA.VV. 1970, p.1578). Riguardo queste relazioni su nuovi possibili comparti, il deputato della DC Ezio Vanoni, definì "invecchiate" le valutazioni di carattere economico fatte dai relatori e dichiarò che "l'impressione che tutti i fautori della costituzione di nuove Regioni si preoccupino di raccontare episodi storici, come quello delle Forche Caudine, e trascurino di dimostrare l'esistenza di un'entità territoriale che per ragioni di dialetto, di economia e di altra natura pratica sia dotata delle caratteristiche particolari che possono giustificare la sua erezione in Ente regionale. [...] Ad esempio, l'argomento di difficoltà di comunicazione fra Campobasso e l'Aquila può ritenersi sufficiente per non mettere neppure in discussione la possibilità di riunire il Molise all'Abruzzo" (AA.VV. 1970, p.1551).

Questi brevi cenni, secondo Paola Bonora, fotografano in maniera nitida l'andamento del dibattito prima nelle Commissioni preparatorie, poi in Assemblea, documentandone la superficialità nell'approccio all'individuazione di nuovi compartimenti territoriali. I relatori introducevano parametri sempre diversi, creando nelle stesse fazioni politiche disaccordi e rendendo il dibattito estremamente complesso. I nuovi progetti regionalisti non catturano l'attenzione nel dibattito che venne dominato solamente dalle ambizioni di politiche, non a caso Rotelli sostenne che "i regionalisti più agguerriti si preoccupavano essenzialmente di far conoscere le regioni che stavano loro a cuore" (Rotelli 1977), ovvero quelle del loro bacino elettorale.

Nonostante tutto, tra il 16 e il 17 dicembre del 1946 la Sottocommissione in prima battuta approvò l'istituzione di Molise, Salento, Emilia-Romagna (in due compartimenti:

Emilia-Lunense ed Emilia e Romagna) ed il Friuli-Venezia Giulia, concludendo così una prima fase del dibattito (Bonora 1984).

Carlo Desideri riferendosi ai criteri adoperati per l'individuazione delle regioni in questa fase dibattimentale, si è chiesto se: "esistevano altre vie oltre quella che fu seguita?"; è difficile da stabilire: i Costituenti lamentarono la mancanza di tempo per intraprendere nuove vie con nuovi studi e ricerche, né le conoscenze geografiche dell'epoca furono di grande aiuto con il rischio di aprire dibattiti interminabili. In più la fretta di stabilire i compartimenti, fu dettata dal timore che il ricorso alla volontà popolare avrebbe scatenato tensioni campanilistiche e localismi, mentre al contrario il regionalismo sarebbe dovuto essere il tentativo di superare questi ultimi.

Infine, la scelta del criterio tradizionale fu fatta anche per contrastare i tentativi in seno all'assemblea di creare regioni sempre più numerose e simili alle province.

Per i Costituenti regionalisti, inserire da subito le regioni all'interno del testo della Costituzione, rappresentava una garanzia ed un fondamento territoriale reale e definito, per costruire enti politici che avrebbero caratterizzato la struttura regionale della repubblica.

Il tentativo era quello di andare oltre le chiusure del sistema municipale, per creare aree di governo più vaste, i Costituenti mostrarono così secondo Desideri, una certa progettualità, segnando linee guida tutto sommato chiare (Desideri 2015).

Era la stessa Costituzione quindi a dover riconoscere le regioni come entità storico geografiche esistenti, mettendole quindi su un piano completamente diverso rispetto agli altri enti; solo le regioni sarebbero state infatti elencate singolarmente all'interno della Costituzione.

Un altro aspetto fondamentale del dibattito riguardava le dimensioni delle regioni. Esse dovevano costituire le parti di uno Stato regionale con territori di dimensioni adeguate a questo scopo, da questo punto di vista i timori relativi a divisioni del territorio erano giustificati: uno Stato regionale con unità territoriali eccessivamente frammentate non avrebbe avuto un aspetto credibile e solido. Fu questa la scelta di avere regioni più grandi, che "rappresentavano il naturale punto di riferimento di ogni proposta di tipo regionale" (Rotelli 1977), giustificando l'individuazione del modello dei compartimenti statistici.

In fase dibattimentale i Costituenti, fecero quindi la scelta di assumere le regioni storiche come realtà territoriali preesistenti, di cui i compartimenti statistici ne garantivano la delimitazione dei confini. Questa decisione di partenza rappresentò il presupposto necessario dell'idea di regione politica con poteri legislativi: sarebbe risultato insensato un impianto istituzionale così impegnativo, se le regioni non avessero avuto un fondamento storico e una dimensione territoriale adeguata (Desideri 2015).

(ii) La conclusione dei lavori

Nel gennaio del 1947 riprese la discussione sulla questione regionale in Commissione per la Costituzione in seduta plenaria. Il progetto che doveva essere discusso era già stato approvato dalla Seconda Sottocommissione e presentava l'introduzione di nuove aggregazioni regionali; in particolare, vennero previste 22 regioni: Piemonte,

Lombardia, Trentino Alto-Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia, Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio; Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Salento, Lucania, Calabria, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta) (AA.VV. 1947c, 31/1/47).

Le novità suscitarono molte polemiche, soprattutto all'interno del Partito comunista (come abbiamo visto contrario all'autonomismo regionale), che frenò i lavori per un intero semestre.

La contrarietà al progetto si rese palese il 17 gennaio quando Palmiro Togliatti tentò di restringere gli attributi giuridici del nuovo ente attraverso una mozione che recitava: "la Commissione dei 75 d'accordo sulla necessità di un ampio decentramento amministrativo [a cui, a seguito di obiezioni, il presentatore aggiunge *regionale*] e sul più ampio sviluppo di autonomie locali; d'accordo sulla necessità di ampia autonomia per la Sicilia, la Sardegna e le zone plurilingue; è però contraria a che vengano introdotti nella Costituzione elementi anche indiretti o attenuati di federalismo" (AA.VV. 1970, pp. 128-129).

La proposta venne respinta in quanto avrebbe rappresentato un arretramento rispetto ad un progetto già discusso ed è sintomatica dell'atteggiamento di chiusura nei confronti del regionalismo da parte del Partito comunista.

Pochi giorni dopo Grieco, attraverso la presentazione di nuovo emendamento, rafforzò la posizione contraria della sinistra, chiedendo che venisse precisato che non si sarebbe permessa la creazione di nuove Regioni, che queste rimanessero quelle storiche (art. 18 del progetto), e si auspicavano che seguendo l'art. 20 del progetto, i nuovi spazi territoriali si sarebbero potuti introdurre solo dopo referendum popolari.

I deputati comunisti si opposero così alle intese autonomistiche così tanto evidenti nella fase della resistenza, e alle nuove regioni in luogo di quelle storiche, appellandosi alla volontà popolare; nei fatti questo atteggiamento del PCI incontrò il consenso delle destre, fortemente contrarie al principio dell'autonomia.

Il dibattito sulle autonomie riprese nella seconda metà di maggio, ma i Costituenti riguardo alle Regioni riproposero gli stessi temi dei dibattiti precedenti; presagendo svolte politiche favorevoli, la DC tentò di rinviare il dibattito, ma la sinistra si oppose riuscendo a far rispettare il calendario dei lavori. Il solo fatto di discutere durante una crisi governativa (crisi ministeriale del terzo gabinetto De Gasperi) il regionalismo, influenzò direttamente il dibattito (tesi sostenuta da Rotelli, 1977). La DC si schierò ormai apertamente con le destre, muovendosi secondo la logica di tipo verticistico, per cui le regioni sono enti di potere periferico e l'accrescimento numerico di questi organismi territoriali era ritenuta una garanzia politica (Bonora 1984).

IL 7 giugno 1947 si intravide una svolta all'interno del PCI, di fronte all'aula a riferire fu Grieco, e il fatto stesso che l'oratore delegato fosse lui, era il sintomo di un allargamento della prospettiva comunista verso il concetto di autonomia: egli affermò che non c'erano più posizioni preconcepite nel partito, e che l'ordinamento regionale non rappresentava una minaccia per l'unità dello Stato; Grieco si dichiarò inoltre favorevole ad accettare organismi dotati di facoltà "di integrazione ed attuazione delle leggi generali" (AA.VV. 1947c, p.4542); concessione che i comunisti mai avevano prospettato in precedenza. Era senza dubbio un punto di svolta all'interno dei dibattiti sulla regione, anche se negli Atti della seduta si legge che Grieco puntualizzò di essere ancora di fronte

ad “un progetto che mal nasconde una sua tendenza federalista” (AA.VV. 1947c, pp.4542-4543).

Nelle ultime sedute dall’ottobre 1947, un gruppo di deputati dei partiti socialista e comunista, opponendosi in via definitiva all’istituzione di nuove regioni, chiese di formalizzare definitivamente il ritaglio statistico (AA.VV. 1947c, p.3602). Le motivazioni della richiesta loro dire, erano un pericolo di antiregionalista, e a nome dei firmatari si leggono negli Atti queste parole di Lami Starnuti: “poiché noi non vogliamo né rinviare alla legge la ripartizione regionale – in quanto ciò avrebbe impedito la sollecita creazione dell’Ente Regione decisa dalla Costituzione – né impedire che nel prossimo futuro, avvengano correzioni territoriali o creazioni di nuove regioni, così abbiamo proposto che, intanto, le regioni da istituire in attuazione sollecitata, se non immediata, delle norme costituzionali siano quelle che rispondono alla nostra tradizione e che per il futuro sia fatta salva la procedura di istituire nuove Regioni o per addivenire a modificazioni di territorio” (AA.VV. 1947c, p.3604).

Anche i democristiani furono d’accordo con il PCI nel sollecitare l’approvazione di un ritaglio che essi stessi giudicavano obsoleto, dichiarando di non possedere le necessarie informazioni per la determinazione delle Regioni, rinunciando a promuovere indagini. Lo stesso Togliatti, nonostante l’ispirazione popolare del Partito, ritenne difficilmente accettabile la consultazione diretta della popolazione sulla questione regionale, intervenendo così a favore dell’ordine del giorno (AA.VV. 1947c, p.3615).

Questo periodo cruciale nei lavori della Costituente, viene descritto così da Paola Bonora: “si chiude una vicenda che, nata sull’onda di un diffuso movimento popolare decisamente antagonista del centralismo, finisce per risolversi in un disegno funzionale al centralismo [...]. Si annullano in un ordinamento concordemente definito ambiguo e compromissorio le valenze propositive di cui la guerra di liberazione, i CLN, i più avanzati gruppi culturali e politici si erano fatti portatori” (Bonora 1984, p.92).

Gli ultimi Atti del dibattito assembleare confermarono la funzione garantista di potere che la Costituente consegnava alle regioni.

Il testo approvato in Sottocommissione il 31 gennaio 1947 coordinato dal Comitato di redazione, venne presentato in Assemblea prima della votazione finale il 20 dicembre 1947, e così recitava: «Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d’Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi e Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna». Rispetto alla bozza il numero delle regioni era sceso a 19; fu cambiato il nome di Lucania in Basilicata, il Salento fu accorpato alla Puglia, vennero unite Emilia e Romagna, e l’Abruzzo con il Molise.

Le disposizioni transitorie (VIII e IX disp. Trans. E fin.) stabilirono che le elezioni dei Consigli regionali avrebbero avuto luogo entro un anno dall’entrata in vigore della Costituzione (termine prorogato al 31 dicembre 1950 e che nei successivi tre anni la Repubblica avrebbe dovuto adeguare le leggi alle competenze legislative regionali e alle autonomie locali).

Nella realtà questo processo di realizzazione della regione, come è noto durò oltre vent’anni, a causa della tendenza ad una certa continuità con il passato: una propensione

alla conservazione del centralismo dell'ordinamento precedente, nonostante il volere dei Costituenti (Bin 2018, p.78).

Riferimenti bibliografici

- AA. VV. (1947a), Commissione per la costituzione, adunanza plenaria – resoconto sommario seduta antimeridiana, sabato 1 febbraio, *Atti dell'Assemblea Costituente*, storia.camera.it
- AA. VV. (1947b), Seduta antimeridiana, giovedì 30 ottobre 1947, *Atti dell'Assemblea Costituente*, storia.camera.it
- AA. VV. (1947c), *Atti dell'Assemblea Costituente*, www.dellarepubblica.it
- AA. VV. (1970), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituente, Seconda Sottocommissione*, VII, Roma: Camera dei Deputati – Segretariato Generale.
- Ambrosini G. (1946), Relazione del deputato Ambrosini Gaspare sulle autonomie regionali, Commissione per la Costituzione II Sottocommissione, in *legislature.camera.it*
- Antonetti N., De Siervo U. (1998), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna: Il Mulino.
- Benvenuti F. (1996), *Disegno della Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova: Cedam.
- Bin R., Falcon G. (2018), *Diritto regionale*, Bologna: Il Mulino.
- Bonora P. (1984), *Regionalità, il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Milano: Franco Angeli.
- Desideri C. (2012), *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, www.issirfa.cnr.it .
- Desideri C. (2015), *Regioni politiche e territori*, Milano: Giuffrè.
- Desideri C. (2016), *I regionalismi in Italia e la nuova riforma costituzionale*, www.issirfa.cnr.it .
- Grieco R. (1946), La regione nella nuova organizzazione statale italiana, *Rinascita*, 7, 146-147.
- Marties T., Ruggeri A. (2012), *Lineamenti di diritto regionale*, Milano.
- Martines T., Ruggeri A., Salazar C. (2012), *Lineamenti di diritto regionale*, Milano: Giuffrè.
- Pizzetti F. (2015), Centocinquanta anni di dibattito sui confini regionali, *federalismi.it (riv. di Diritto Pubblico italiano, comparato, europeo)*, 3: 1.
- Rotelli E. (1977), *L'avvento della Regione in Italia*, Milano: Giuffrè.

La percezione del locale nei consumatori alimentari: il caso di Milano

di

Valentina Merlino, Dipartimento di Scienze Agrarie, Forestali e Alimentari –
Università di Torino

Giacomo Pettenati, Dipartimento di Culture, Politiche e Società – Università di
Torino

Alessandro Sciullo, IRES Piemonte

(i) Introduzione

La scala locale, dapprima strumento d'analisi della transcalarità di reti e flussi, materiali e immateriali, che caratterizzano i sistemi del cibo, è sempre più concepita come una “scala auspicata” nei sistemi alimentari in quanto intesa come quella più adatta per contrastare gli effetti negativi in termini ambientali, sociali ed economici del sistema agroalimentare dominante (Hendrickson, Heffernan, 2002; Feagan, 2007; Allen, 2010; Pettenati, Toldo, 2018). Il concetto di locale, come tutte le scale geografiche, può però essere interpretato anche come una costruzione socio-culturale, funzionale a definire e sostenere le strategie degli attori territoriali. Attraverso i propri comportamenti e i propri discorsi, gli attori delle filiere agroalimentari costruiscono e praticano rappresentazioni e concezioni diverse di “locale” che costituiscono la base per traiettorie differenti di evoluzione dei sistemi del cibo nella definizione di modelli di produzione e distribuzione, così come nella definizione degli schemi di preferenza per il consumo.

Questa “svolta locale” può essere messa in relazione sia all'affermazione del paradigma dello sviluppo locale nelle politiche territoriali, fondato sulla necessità di strategie *place-based*, costruite intorno alla valorizzazione delle risorse endogene di un territorio (Dematteis, Governa, 2005; Governa, 2014), sia alla crescente ricerca di prodotti di qualità da parte dei consumatori, che ha investito le filiere agroalimentari in seguito alla progressiva presa di coscienza delle loro esternalità negative di scala globale (Ilbery, Kneafsey, 2000; Goodman, 2003). Nelle discipline geografiche e territoriali, le narrazioni del locale rimandano, in maniera non reciprocamente esclusiva, a tre prospettive principali (Dansero, Pettenati, 2018):

- *economica*, dove il locale è tecnicamente inteso come accorciamento della filiera alimentare che dalla produzione porta all'acquisto e al consumo con beneficio dei territori
- *sostenibilità sociale e ambientale*, dove il locale si carica di significati riferiti a una filiera alimentare più equa e sostenibile, con riferimento agli impatti ambientali e all'inclusione sociale
- *qualità alimentare*, dove il locale è riferito alla produzione di cibo buono e sano.

Queste narrazioni o costruzioni di senso del fenomeno della Produzione Locale (PL) sono proprie di tutti gli attori della filiera, produttori, consumatori, distributori/rivenditori e regolatori.

Dalla prospettiva del consumo, che è quella assunta nel presente lavoro, il locale va assumendo un ruolo rilevante nelle preferenze di acquisto, sia per le aspettative di qualità dei prodotti, sia per la percezione della sua rilevanza per la sostenibilità della filiera alimentare.

In questo quadro, lo studio qui presentato si concentra sulle seguenti domande di ricerca: Quale idea di PL hanno i consumatori alimentari? Quali parole chiave la definiscono e quanto questa idea di locale si riconduce alle tre prospettive *del locale* individuate? È possibile identificare dei profili di consumatore alimentare sulla base delle condizioni sociali, economiche e degli stili di consumo?

(ii) Metodologia

Al fine di raggiungere gli obiettivi di ricerca preposti, è stata svolta un'indagine coinvolgendo un campione, non stratificato, di 500 consumatori intercettati presso la grande distribuzione organizzata (GDO) e i mercati rionali dell'area metropolitana di Milano. Il questionario è stato sottoposto agli intervistati in presenza ed era composto da 2 sezioni: la prima dedicata alle caratteristiche socio-anagrafiche degli individui, la seconda dedicata alle abitudini di consumo alimentare e alla conoscenza e alle opinioni riferite alla PL di frutta e verdura.

I dati raccolti attraverso la survey sono stati quindi elaborati in tre passaggi:

1. analisi delle ricorrenze e analisi di rete applicate alle parole chiave scelte dai rispondenti, per costruire una narrativa *bottom-up* della PL;
2. definizione di profili di consumatori alimentari attraverso un algoritmo di clustering (*k-means*) applicato alle informazioni relative ad età, reddito, educazione e alla quota di budget spendibile per la spesa alimentare;
3. caratterizzazione dei singoli gruppi di individui in funzione delle preferenze espresse verso i singoli aspetti caratterizzanti la PL attraverso una semplice analisi delle distribuzioni di frequenza.

(iii) Risultati

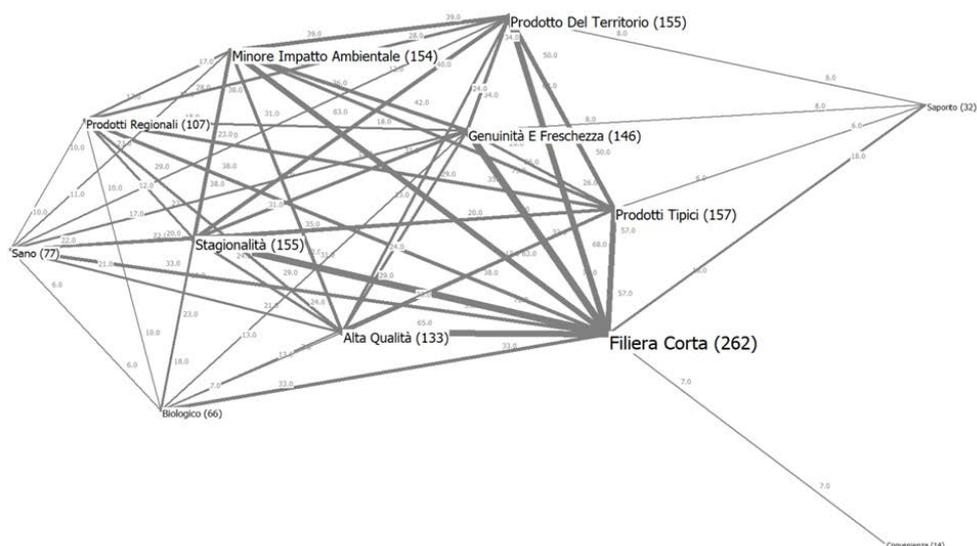
Il concetto di locale: un tentativo di definizione “dal basso”

Ai rispondenti è stato chiesto di scegliere tre parole chiave (da un gruppo di 12) che nella loro percezione meglio definiscono il concetto di PL. Sulla base di queste scelte è stato possibile disegnare i perimetri di una definizione di locale “dal basso” fondata sulle ricorrenze e co-occorrenze delle parole scelte, la cui rappresentazione grafica è riportata in Figura 1.

La considerazione della ricorrenza singola dei termini (in parentesi nella figura) evidenzia la rilevanza del concetto di *filiera corta* che, pur nella vaghezza dei suoi riferimenti territoriali, mostra di essere ampiamente quello più evocato dall'idea di PL. In generale hanno raccolto maggiori preferenze i concetti che in qualche modo si riferiscono

ai ‘valori’ della vicinanza (di tempo, *stagionalità*, e spazio, *territorio e regione*) e della qualità (in termini di genuinità dei cibi), mentre quelli legati ad aspetti quali la convenienza o la qualità organolettica sono meno considerati.

Figura 1: La rete della narrazione del concetto di locale



(*) In parentesi le ricorrenze dei termini considerati singolarmente sono visualizzate solo i legami di valore superiori al primo quartile della distribuzione delle co-occorrenze (6)

Guardando alla rete dei rapporti tra concetti, si conferma chiaramente l'importanza del concetto di *filiera corta* che ha una posizione centrale nella definizione dell'idea di PL, legandosi in maniera piuttosto stretta a driver qualitativi di scelta degli alimenti quali l'*alta qualità*, la *stagionalità* e la *genuinità e freschezza*. Non sorprende la rilevanza del concetto di *filiera corta* poiché questo modello consente a produttori e consumatori di interagire senza intermediazione e di sgravare quindi i prezzi dei beni dai costi ad essa imputabili. Da un lato, quindi, i produttori possono vendere ad un prezzo equo e adeguato ai costi di produzione e dall'altro i consumatori hanno la possibilità di acquistare a prezzi ragionevoli prodotti genuini, freschi, sani e rispettosi dell'ambiente.

Una tipologia di Consumatori Alimentari

Sulla base delle variabili di età, reddito, istruzione e quota di budget familiare destinato agli acquisti alimentari, è stato possibile individuare quattro gruppi di rispondenti. La considerazione dei valori medi per gruppo delle variabili utilizzate per la definizione dei cluster di consumatori e delle altre variabili riferite agli stili alimentari e di consumo ha poi permesso di qualificare meglio i gruppi.

- I *maturi* sono consumatori relativamente più anziani e non molto scolarizzati che, forti di una situazione reddituale non florida ma sicura, destinano all'alimentazione una quota media del proprio reddito e sembrano compiere scelte alimentari atte a mantenere un buono stato di salute con una dieta bilanciata basate su prodotti del mercato (di maggiore qualità).

- I consumatori *per sopravvivenza* non mostrano particolare interesse per il consumo di cibo. Destinano una bassa percentuale del proprio budget e scelgono la via ‘più comoda’ dell’acquisto pressoché esclusivo con alimenti convenzionali offerti dalla grande distribuzione organizzata. Peraltro, oltre all’elevata varietà a disposizione del consumatore in un luogo unico, a prezzo conveniente e con un elevato livello di servizio, nella GDO cresce l’attenzione verso un’offerta di prodotti in linea con gli orientamenti di scelta più moderni, etici o sostenibili.
- I consumatori *per necessità* appaiono invece individui con situazione reddituale delicata che pertanto devono destinare un’alta quota del loro basso reddito ad un consumo alimentare esercitato in maniera equamente ripartita tra tutte le soluzioni di vendita, forse alla ricerca delle soluzioni più convenienti.
- L’ultimo gruppo degli *attenti* è composto da giovani, benestanti e istruiti che, pur destinando una percentuale medio-bassa del proprio reddito agli acquisti alimentari, si rivolgono ai negozi di prossimità oltre che alla grande distribuzione ed evidenziano uno stile di consumo abbastanza definito con una dieta che guarda anche ad alimenti di qualità (dieta proteica e vegetariana) evidenziando una probabile associazione tra locale e cibo ricercato sano/salutare. Questo gruppo di consumatori è di particolare rilevanza nell’ottica di questa ricerca in quanto, da protagonista del ‘quality turn’ (Goodman, 2003), può giocare un ruolo importante nella definizione e nello sviluppo del modello di PL.

Tabella 1: Una tipologia di consumatore alimentare secondo il profilo socio-demografico, gli stili d’acquisto e alimentari*.

Gruppi di consumatori alimentari	Età	Istruzione	Reddito (€/anno)	Quota spesa alimentare	Luogo acquisto alimenti (oltre GDO)	Stile alimentare ¹ (oltre al tradizionale bilanciato) ¹
Maturi	Anziani (>55 anni)	Bassa (fino a medie inferiori)	Medio-basso (<25000 e 25000-40000)	Media (20-22,5%)	Mercati	Solo bilanciato
Per sopravvivenza	Mezza età (45-55 anni)	Media (medie superiori)	Medio (25000-40000)	Bassa (<20%)	Solo GDO	Debolmente proteico
Per necessità	Gruppo misto	Medio-bassa	Basso (<25000)	Alta (>30%)	Mercati e negozi	Proteico
Attenti	Giovani (45 anni)	Alta (università e oltre)	Alto (>40000)	Medio-bassa (20-25%)	Negozi	Proteico e debolmente vegetariano

(*) In grassetto nelle intestazioni sono evidenziate le variabili utilizzate per alimentare l’algoritmo di clustering

Gli aspetti caratterizzanti la PL

La tipologia dei consumatori alimentari *attenti* è stata quindi utilizzata per approfondire gli aspetti che caratterizzano la PL. La tabella 2 riporta i risultati di un semplice calcolo dei rapporti tra le opinioni espresse dai consumatori appartenenti ai

diversi gruppi le opinioni dell'intero campione circa l'importanza di 10 aspetti caratterizzanti la PL. Un modo per 'profilare' le propensioni dei gruppi rispetto ai diversi aspetti indagati.

Tabella 2: Opinioni dei consumatori circa la rilevanza di 10 aspetti caratterizzanti la PL di alimenti*

		Gruppi di consumatori			
		Maturi	Per Sopravvivenza	Per necessità	Attenti
Aspetti caratterizzanti la PL	Importante per la sostenibilità ambientale	0,97	1,00	1,06	0,99
	Importante per lo sviluppo del territorio	0,99	1,00	1,03	0,99
	Utile per dieta sana ed equilibrata	1,04	1,01	0,96	0,98
	Uno dei principali driver d'acquisto	1,04	0,99	0,95	1,00
	Fa bene al settore agricolo	0,99	1,03	1,00	1,00
	Potrebbe fornire buoni prodotti a basso prezzo per tutti	0,99	0,97	0,98	1,04
	Prodotti con prezzo di vendita superiore ma adeguato alla sostenibilità economica degli agricoltori	0,95	1,00	1,03	1,03
	Prodotti di maggiore qualità e miglior sapore	1,01	0,97	1,01	1,01
	Il prodotto biologico e sempre un prodotto locale	0,96	1,03	0,96	1,04
	Garantisce prodotti più controllati e tracciabili	0,96	0,96	1,05	1,03

(*) Valori >/=/< 1 sono superiori/uguali/inferiori alla media del campione

(iv) Conclusioni

Se, in generale, fattori quali la *sostenibilità ambientale*, lo *sviluppo del territorio*, i benefici per il *settore agricolo* e la *qualità* sembrano trovare lo stesso livello di consenso tra i diversi gruppi di consumatori (valori prossimi all'unità), alcune differenze interessanti si possono rilevare all'interno dei singoli gruppi. La considerazione congiunta delle distribuzioni 'per riga' di tabella 2 e dei profili riportati in tabella 1 consente di ipotizzare, oltre a diversi orientamenti, alcune differenze in termini di consapevolezza. Riguardo gli orientamenti, o preferenze relative, le differenze più marcate distinguono il gruppo dei *maturi*, concentrati su aspetti di qualità e salubrità del cibo nel guidare le scelte alimentari, e il gruppo degli *attenti* che si orientano su aspetti relativi alle dimensioni economico-sociale (i prezzi) e di filiera produttiva (biologico e tracciabilità). Riguardo la consapevolezza, merita sottolineare la differenza tra *attenti* e *per necessità*. Le appena richiamate priorità nell'opinione degli *attenti* sembrano infatti evidenziare un alto livello di conoscenza delle potenzialità della filiera locale che va oltre il loro immediato interesse. Ad esempio, pur essendo consumatori si preoccupano della 'profittabilità' per i produttori, pur essendo benestanti si preoccupano dell'accessibilità al consumo. Invece, le valutazioni offerte dai consumatori *per necessità* (tutte molto positive ma che evidentemente non influiscono sul locale come driver d'acquisto) lasciano spazio al dubbio che siano valutazioni guidate più dal 'sentito dire' che non effettiva espressione di consapevolezza.

L'analisi delle ricorrenze dei termini scelti dai consumatori alimentari dell'area metropolitana di Milano in associazione alla PL evidenzia che il concetto che più strettamente si associa alla PL è quello di *filiera corta*. La territorialità, tuttavia, è interpretata anche come indice di maggiore qualità del prodotto (stagionale, quindi

fresco e genuino), coerentemente con quanto già discusso e dimostrato da un'ampia letteratura sul tema (Feagan, 2007; Allen, 2010; Barbera, Dagnes, 2017). La definizione di diversi gruppi di consumatori in base alle loro caratteristiche socio-anagrafiche, ai loro stili alimentari e alle loro percezioni ha anche consentito di rilevare come per tutti i consumatori la PL è importante con riferimento alla sostenibilità ambientale, lo sviluppo locale e la qualità del prodotto. La principale distinzione tra i gruppi risiede invece nell'interpretazione della qualità del prodotto locale, comunque riconosciuta superiore. Il questionario conferma la "fiducia dei consumatori italiani nel rapporto tra provenienza locale e qualità del cibo (Mascarello et al., 2015), che rimanda alla "trappola del locale" paventata da Born e Purcell in riferimento alla tendenza di attivisti, ricercatori e consumatori ad assumere aprioristicamente che sistemi del cibo di scala locale siano "migliori" dal punto di vista della sostenibilità sociale e ambientale e della qualità (Born, Purcell, 2006).

Riferimenti bibliografici

- Allen P. (2010), Realizing justice in local food systems, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3, 2: 295-308.
- Barbera F., Dagnes J. (2017), Le filiere agroalimentari alternative a Torino e in Piemonte: una questione di qualità. *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 10, 1-2: 103-116.
- Born B., Purcell M. (2006), Avoiding the local trap: Scale and food systems in planning research, *Journal of planning education and research*, 26, 2: 195-207.
- Cox K., a cura di (1997), *Spaces of Globalization*, London: The Guildford Press.
- Dansero E., Pettenati G. (2018), Reterritorialization, Proximity, and Urban Food Planning: Research Perspectives on AFNs, in Corsi A., Barbera F., Dansero E., Peano C. (a cura di), *Alternative Food Networks. An Interdisciplinary Assessment*, London: Palgrave Mc Millan.
- Dematteis G., Governa F., a cura di (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano: Franco Angeli.
- Feagan R. (2007), The place of food: mapping out the 'local' in local food systems, *Progress in human geography*, 31, 1: 23-42.
- González S. (2006), Scalar narratives in Bilbao: a cultural politics of scales approach to the study of urban policy. *International journal of urban and regional research*, 30(4), 836-857.
- Goodman D. (2003), The quality 'turn' and alternative food practices: reflections and agenda, *Journal of Rural Studies*, 19: 1-7.
- Governa F. (2014), *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Donzelli: Roma.
- Hendrickson M.K., Heffernan W.D. (2002), Opening spaces through relocalization: locating potential resistance in the weaknesses of the global food system, *Sociologia ruralis*, 42, 4: 347-369.
- Mascarello G., Pinto A., Parise N., Crovato S., Ravarotto L. (2015), The perception of food quality. Profiling Italian consumers, *Appetite*, 89: 175-182.
- Pettenati G., Toldo A. (2018), *Il cibo tra azione locale e sistemi globali*, Milano: Franco Angeli.

La programmazione del turismo e della mobilità sostenibile nelle aree naturali protette: il caso della Puglia

di

Alessandro Buongiorno, Dipartimento di Economia, Management e Diritto
dell'Impresa – Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Mario Intini, IRPET Firenze

Vincenzo Larosa, Dipartimento di Economia, Management e Diritto dell'Impresa –
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

(i) Il rapporto tra turismo e ambiente

La relazione tra turismo e sviluppo sostenibile dei territori compresi nelle aree protette, si è evoluta in modo significativo negli ultimi anni. In particolare, in Italia si è passati da una situazione di contrapposizione e di reciproca esclusione, ad un graduale riconoscimento del ruolo strategico che il turismo può rivestire nel fornire una risposta alle esigenze delle comunità locali e nel mantenere le promesse di sviluppo sociale ed economico che in passato hanno spesso accompagnato l'istituzione dei Parchi nazionali.

Già a partire dalla Legge Quadro n. 394/1991 si è introdotta, infatti, in queste aree la possibilità di realizzare attività di sviluppo economico “ecocompatibile”, da attuarsi mediante lo strumento della pianificazione pluriennale economica e sociale, nel rispetto delle condizioni di salvaguardia ambientale che permettono di non superare i livelli oltre i quali possano essere innescati processi irreversibili di degrado.

Alle aree protette si riconosce dunque una nuova funzione di territori di pregio in cui sperimentare nuovi modelli di crescita economica sostenibile, integrata e rispettosa dell'ambiente, costituendo così un luogo privilegiato per il *management* dello sviluppo locale (Buongiorno e Intini, 2019).

Nell'ambito di tale evoluzione, trova giustificazione la più recente visione del turismo quale opportunità per il territorio: è infatti emerso che un turismo di qualità, in grado di conservare l'ambiente e sostenere il benessere delle popolazioni locali, rappresenta un fattore di cruciale importanza per lo sviluppo non solo dei parchi, ma anche dei territori ad essi correlati (Bergantino et al., 2020).

Tuttavia, resta evidente l'esistenza di un *trade-off* tra quantità di beni e servizi richiesti e offerti per il turismo, da un lato, e qualità dell'ambiente dall'altro, la cui intensità dipende strettamente dal tipo di risorse locali su cui è basato il turismo, dalla qualità e dimensione dei flussi attivati e dal livello di salvaguardia e manutenzione delle risorse. È proprio la necessità di ridurre l'intensità di questo *trade-off* a rendere necessaria e ineludibile un'oculata gestione turistica del territorio, in modo tale da garantire crescita economica e tutela ambientale, specialmente quando uno dei fattori

attraenti posto alla base della crescita è costituito proprio dalla qualità ambientale, come nel caso delle aree protette.

(ii) Turismo, mobilità e aree protette

La domanda di turismo e di attività ricreative è cresciuta costantemente negli ultimi decenni contribuendo in modo rilevante all'economia nazionale, e della Puglia in particolare, ma il suo continuo sviluppo determina pressioni e impatti sulle principali risorse ambientali (aria, acqua, biodiversità, suolo e terra) che è sempre più urgente e necessario governare.

Ci sono in particolare due aspetti caratteristici delle attività turistiche, tra gli altri, che incidono in maniera rilevante sugli impatti ambientali. Uno è la stagionalità, poiché la concentrazione delle presenze in certi periodi dell'anno può influire sulla sostenibilità, generando pressioni sia sulla comunità che sulle risorse naturali. La maggior parte dei Paesi europei è caratterizzata da dinamiche stagionali che vedono un turismo concentrato in zone montuose in inverno e località costiere (e balneari) in estate. In Italia, nelle zone costiere, la stagionalità dei flussi, resta generalmente concentrata nel terzo trimestre registrando circa il 50% delle presenze annue, dato che in Puglia giunge al 65% (circa 9,7 milioni di presenze) (Osservatorio Agenzia Puglia Promozione, 2020). Un ulteriore aspetto è dato dalla scelta del mezzo di trasporto che vede in Italia la quasi totalità dei transiti (96,4%) avvenire alle frontiere stradali e aeroportuali, aggravato ulteriormente nelle regioni meridionali da una minore diffusione di infrastrutture di mobilità ed efficienza dei servizi di trasporto pubblico (ISPRA, n.84/2019). L'impatto dei flussi veicolari non è solo legato all'inquinamento; le infrastrutture della viabilità comportano frammentazione ambientale, modificano il paesaggio naturale, con la conseguente perdita del valore ambientale e dell'attrattività del territorio.

Per questa ragione oggi si cerca di individuare e di sviluppare forme di turismo cosiddette eco-compatibili, tra cui rientrano le pratiche di mobilità dolce in aree turistiche, che si caratterizzano per una maggiore consapevolezza e conoscenza da parte degli attori sociali coinvolti e da una valutazione degli aspetti ecologico-ambientali nella scelta dei luoghi. Il compito del turismo sostenibile all'interno delle aree protette, dunque, è quello di saper conciliare due elementi che non coesistono facilmente e il cui punto di equilibrio è difficile sia da definire, che da ottenere: la salvaguardia delle risorse naturali e culturali presenti all'interno dell'area parco da un lato, e la promozione e la valorizzazione economica del territorio stesso dall'altro (Bergantino et al., 2020).

(iii) Strumenti di analisi e casi di studio in Puglia

La conoscenza delle dimensioni e delle caratteristiche dei flussi dei visitatori, degli impatti e dei benefici generati dal turismo sotto un punto di vista ambientale, economico e sociale, della disponibilità a pagare per l'introduzione o il miglioramento di determinati servizi o standard di qualità, delle aspettative dei turisti e del grado di soddisfazione raggiunto in seguito alla visita, sono elementi fondamentali per la pianificazione del turismo e per il raggiungimento dei correlati obiettivi di sostenibilità.

In particolare, per identificare i livelli attuali di sviluppo turistico sostenibile di un'area protetta e quindi capire quale sia il posizionamento della stessa e quali siano le

azioni attivate o da attivare, è possibile considerare due variabili: (i) l'*intensità dello sviluppo turistico* e (ii) la *regolazione* del settore. Queste due variabili vengono combinate dal Modello di Weaver (2000)¹. Le due dimensioni indagate del modello possono essere utilizzate per individuare la sostenibilità di modelli alternativi di sviluppo turistico e per monitorare i loro percorsi evolutivi nel lungo periodo. La dimensione della *intensità* (bassa o alta) misurata dai flussi turistici consente infatti di individuare modelli di turismo di nicchia e modelli di turismo di massa. La consistenza dei flussi turistici è infatti generalmente poco elevata nelle destinazioni di nicchia e di larga scala nelle destinazioni di massa. La dimensione della *regolazione* (alta o bassa) dello sviluppo espressa in termini di misure di gestione dell'impatto dei flussi e di incentivi per promuovere il miglioramento della sua qualità, consente invece di discriminare la sostenibilità o l'insostenibilità di entrambi i modelli.

Questo modello è stato applicato da Bergantino et al. (2019) a tre aree protette della Puglia: due Parchi Nazionali e la Riserva Naturale Statale di Torre Guaceto. Le tre aree considerate sono un campione ampiamente significativo delle 30 aree naturali protette presenti in Puglia, di cui rappresentano circa il 73% della estensione territoriale. Dall'analisi emerge come le tre aree debbano attuare politiche di sviluppo differenziate sulla base delle caratteristiche proprie di ciascun parco. In primis, quindi, bisogna analizzare lo stato attuale del singolo parco, raccogliendo dati e indicatori utili per costruire le due variabili del modello. Nello specifico, il Parco Nazionale del Gargano è caratterizzato da un'alta intensità turistica, sebbene non eccessivamente marcata, combinata con delle forti limitazioni allo sfruttamento dell'ambiente, dovute soprattutto all'elevato indice di sensibilità ambientale, ad una scarsa densità abitativa dei comuni dell'area protetta e ad una ottima permanenza media dei turisti. La Riserva Naturale Statale di Torre Guaceto è caratterizzata da un'intensità turistica inferiore a quella del Gargano, e da una elevata densità della popolazione dei Comuni appartenenti all'area protetta. Infine, il Parco Nazionale dell'Alta Murgia è caratterizzato da una bassa intensità turistica combinata con uno sviluppo carente di qualsiasi forma di coordinamento tra gli stakeholder locali, che non consente di sviluppare le capacità di trattenere i turisti sul territorio e distribuirli verso le pur numerose attrattive locali.

Date le diverse caratteristiche storiche, geografiche, sociali e gestionali nonché il diverso grado di sviluppo delle singole aree, differenti saranno le politiche di sviluppo da mettere in atto. Per il Parco Nazionale del Gargano, ad esempio, è importante incrementare iniziative per la crescita della sensibilità ambientale delle popolazioni locali, magari intervenendo anche sulle giovani generazioni. Un altro aspetto di rilievo è dato dalla possibilità di incrementare il grado di utilizzo della capacità ricettiva esistente, cercando di massimizzare l'uso dei servizi e delle infrastrutture presenti sul territorio. Va inoltre rafforzata l'offerta turistica del Parco in termini di servizi di guide turistiche ed escursionistiche, favorendo la realizzazione di eventi ed attività esperienziali rivolte alla conoscenza dell'artigianato, della cultura, dell'enogastronomia e delle tradizioni locali. Un ruolo a parte ricopre la naturale vocazione del territorio ad ospitare eventi sportivi

¹ Il modello di Weaver rappresenta uno strumento di posizionamento e gestione della posizione di una destinazione turistica sostenibile e può rappresentare un utile strumento di supporto alle decisioni nella valutazione della sostenibilità delle scelte di destination management.

come trekking, orienteering, trial e mountain biking, che va ulteriormente incoraggiata ed inserita in un preciso piano di sviluppo di questo segmento per promuovere il Parco anche all'estero come meta privilegiata del turismo sportivo e all'aria aperta internazionale, che rappresenta una delle tipologie di domanda di turismo sostenibile in più rapido sviluppo degli ultimi anni.

Per quanto riguarda la Riserva Naturale Statale di Torre Guaceto è fondamentale l'introduzione di politiche per la differenziazione del prodotto turistico che riducano la dipendenza dell'area dalla zona balneare, quale mezzo per tentare di ridurre l'elevata concentrazione stagionale dei flussi turistici. In questo senso, lo sviluppo della infrastrutturazione per la mobilità dolce e dei servizi connessi potrebbero essere una soluzione efficace praticabile nel breve periodo, anche data la presenza della "Ciclovía Adriatica" che fa parte del Sistema Nazionale delle Ciclovie Turistiche (SNCT), potenzialmente in grado di attrarre flussi di cicloturisti provenienti dalle regioni del Nord Italia e dall'Estero, abituati a spostarsi in tutte le stagioni dell'anno. Anche le attività per l'aumento della sensibilità ambientale sono ugualmente importanti per contenere gli effetti dell'elevata urbanizzazione delle zone costiere, in modo da alleviare i rischi della pressione urbanistica per l'area protetta. Altro punto è lo sviluppo dei servizi di informazione e accoglienza al turista, nonché la formazione di guide turistiche e ambientali specializzate, che siano in grado di far apprezzare la qualità dei luoghi e stimolare l'interesse per il paesaggio e per l'offerta naturalistica della zona.

Infine, Bergantino et al. (2019) evidenziano come per il Parco Nazionale dell'Alta Murgia è cruciale la creazione di un coordinamento istituzionale e sinergico degli stakeholders locali pubblici e privati. Questa sinergia aumenterebbe la rilevanza e l'attrattività del prodotto offerto dall'area del Parco, unendo le risorse naturalistiche e paesaggistiche alle importanti risorse culturali presenti e al diffuso tessuto di imprese agro-pastorali che lo caratterizzano. Questo favorirebbe l'attivazione di circuiti di turismo esperienziale che valorizzino l'offerta ricettiva locale di tipo rurale e agrituristica invogliando i turisti a pernottare più a lungo sul territorio (basti pensare al grande numero di turisti provenienti da tutto il mondo, che ogni anno visitano Castel del Monte senza fermarsi sul territorio). Politiche per l'aumento della permanenza media, incrementerebbero non solo il reddito delle aziende ricettive locali, ma anche l'indotto di aziende di produzione e trasformazione dei prodotti agricoli locali e dell'allevamento, molto diffuse nel Parco dell'Alta Murgia che si caratterizza per essere il più grande parco rurale d'Italia.

(iv) Conclusioni

Emerge sempre più la necessità di creare politiche di sviluppo sostenibili differenziate per le varie aree protette italiane. Questo articolo, dopo aver descritto la relazione tra turismo e sviluppo economico, si è prefissato di illustrare un metodo empirico utile per individuare lo stato economico e ambientale delle aree protette italiane. Dai risultati e dalle caratteristiche di ciascuna area, emerge come sia necessario attuare specifiche e differenziate politiche di sviluppo locali. In questo contesto assume ancora più rilevanza la gestione dell'Ente parco e la capacità di creare un network con tutti gli stakeholder locali.

Per tutelare l'attrattività di un luogo e le sue risorse, salvaguardando i benefici economici e sociali prodotti dal turismo, sono necessarie pertanto strategie di pianificazione e strumenti di qualità, uniti a una maggiore opera di sensibilizzazione e coinvolgimento di tutte le componenti della società. Il turismo può essere un incentivo al recupero dei beni storici e culturali e alla difesa dell'ambiente, ma al tempo stesso può accrescere le problematiche legate al traffico, inquinamento, consumo di suolo, ecc. Pertanto, va posta attenzione sia al tipo di sviluppo che al modello di fruizione, al fine di garantire il rispetto dei limiti delle risorse naturali, la loro capacità di rigenerarsi, oltre ad assicurare una giusta ed equa ripartizione dei benefici.

Riferimenti Bibliografici

- Adger W.N. (2000), Social and Ecological Resilience: are they related?, *Progress in Human Geography*, 24, 3: 347-364.
- Brown, D., Kulig, J. C. (1996). The concepts of resiliency: Theoretical lessons from community research. *Health and Canadian Society*, 4, 1: 29-52.
- Cimellaro et al., (2010), Framework for defining and measuring resilience at the community scale: The PEOPLES resilience framework, *Project Report number: GCR 10-930*, Gaithersburg (MD): U.S. Department of Commerce National Institute of Standards and Technology, Office of Applied Economics Engineering Laboratory NIST.
- Norris et al. (2008), Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41, 1-2: 127-150.
- Sartori L., Musmeci M. (2015), Disastri naturali, resilienza e capitale sociale: il ruolo dei legami sociali nel post-sisma emiliano. *Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna e Università degli Studi di Milano-Bicocca. DEMB Working Paper Series*.
- Walker, Salt, (2006), *Resilience Thinking*, Island Press.