

Volume 10 - Numero 2 - Marzo 2020

Come siamo arrivati fin qui: la sanità pubblica in Italia alla prova del coronavirus <i>di Filippo Celata</i>	44 - 50
Dal Covid-19 una lezione per il territorio prossimo venturo <i>di Giuseppe Mazzeo</i>	51 - 54
Coworking in emergenza Covid-19: quali effetti per le aree periferiche? <i>di Ilaria Mariotti e Dante Di Matteo</i>	55 - 60
Dimensione territoriale e bisogni dei cittadini: i motori di una nuova strategia industriale europea <i>di Riccardo Cappellin</i>	61 - 66
Exit, Voice, Loyalty: possibili alternative per i paesi dell' Unione Europea <i>di Enrico Ciciotti</i>	67 - 71
L'impatto della politica di coesione in Italia: una breve rassegna <i>di Gianluigi Coppola e Sergio Destefanis</i>	72 - 75
Rigenerazione e resilienza: parole, opere e omissioni <i>di Simone Rusci</i>	76 - 80
La polarizzazione sul mercato del lavoro in Italia <i>di Alberto Bramanti e Matteo Villettaz</i>	81 - 87

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)

Come siamo arrivati fin qui: la sanità pubblica in Italia alla prova del coronavirus

di

Filippo Celata, Università di Roma La Sapienza – MEMOTEF; Direttivo Società Geografica Italiana (SGI)

Quanto è sotto pressione il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) in Italia a causa della pandemia di coronavirus (COVID-19)? Qual è la sua capacità di rispondere a un'emergenza di questo tipo? E come si è modificata tale capacità negli ultimi anni?

È ben noto che nelle aree maggiormente colpite la situazione è abbondantemente oltre la capacità ordinaria di gestione da parte del Servizio Sanitario Nazionale. Il sistema ospedaliero, nei casi più gravi, fatica sia a fornire un ricovero adeguato ai malati di coronavirus che soffrono di crisi respiratorie sia, di conseguenza, a prendere in cura altre patologie.

Per cercare di comprendere la capacità di risposta del SSN e le dinamiche che lo hanno caratterizzato negli ultimi anni, è stata effettuata un'analisi alla maggior scala possibile, andando oltre il livello regionale solitamente utilizzato in analisi simili¹. Si è utilizzato per questo prevalentemente il numero di posti letto ospedalieri, per le ragioni e con i limiti che si discuteranno in seguito.

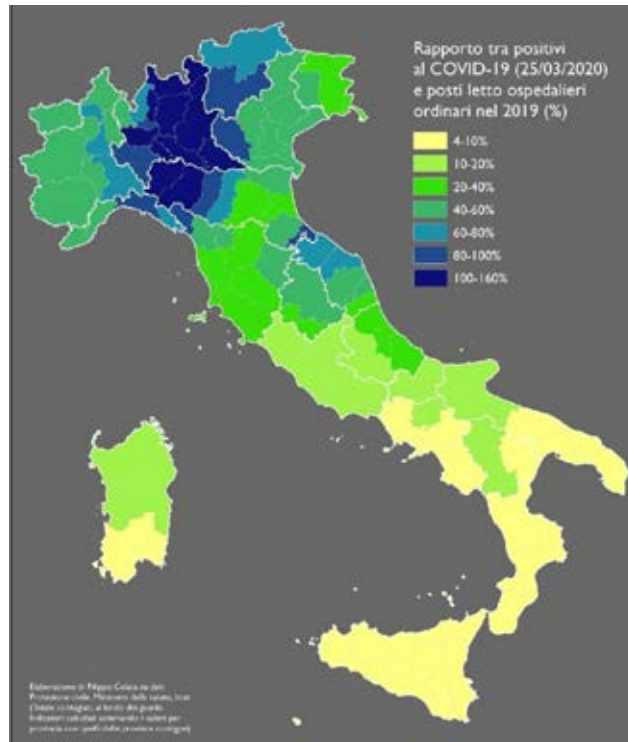
Appare immediatamente evidente che le aree maggiormente colpite² sono, per fortuna, tra quelle maggiormente capaci di sostenere l'impatto. Il che probabilmente non è un caso: sono tra le aree più 'ricche' del paese, più produttive e quindi interconnesse con altre aree e paesi, più dense di popolazione e attività, e quindi più esposte al pericolo di contagio. Uno dei meriti principali delle misure di distanziamento sociale è quello di aver impedito (per ora) che il contagio si diffondesse nelle aree meno capaci, in particolare al Sud.

In ogni caso, il sistema ospedaliero è più o meno ovunque inadeguato a gestire un'emergenza di tali dimensioni e per certi versi imprevedibile come questa. Nelle prossime figure si rappresenta per questo la capacità complessiva del sistema ospedaliero in termini di posti letto ordinari e di posti letto nei reparti di terapia intensiva. Questi

¹ Fonte di dati: Protezione civile (<http://opendatadpc.maps.arcgis.com/.../opsdashboa.../index.html>); Ministero della salute, open data (<http://www.dati.salute.gov.it/dati/dettaglioDataset.jsp>); Istat (popolazione residente, e documento di "Esame del disegno di legge A.S. 1766. Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18"). I dati potrebbero essere imprecisi per via di errori in sede di imputazione e di elaborazione. La fotografia complessiva è comunque valida, se non nei valori esatti degli indicatori, nella loro distribuzione territoriale.

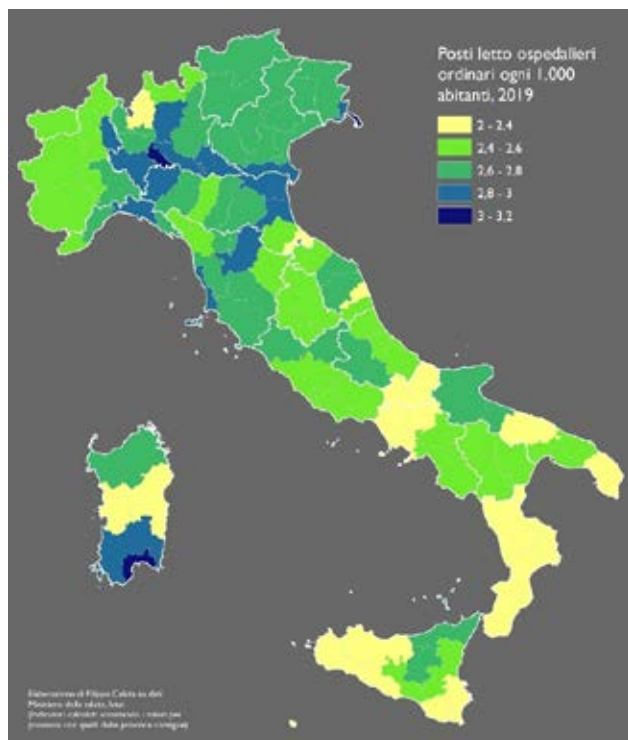
² Il dato ufficiale sui casi riscontrati può, come è noto, sottostimare in misura rilevante l'effettivo numero di contagiati e essere distorto dalle diverse modalità con le quali regioni e territori stanno gestendo l'epidemia. Si considera poi il totale dei casi di contagio, al lordo dei guariti, perché è l'unico dato disponibile a livello provinciale. Il rapporto tra casi di Covid-19 e posti letto non è in ogni caso un indicatore dell'effettivo livello di saturazione degli ospedali, ma una proxy del grado complessivo di pressione sul sistema ospedaliero, sia in termini di gestione della pandemia che di altre patologie 'ordinarie'.

Figura 1 – Rapporto tra positivi al COVID-19 al 25/03/2020 e posti letto ospedalieri ordinari, 2019



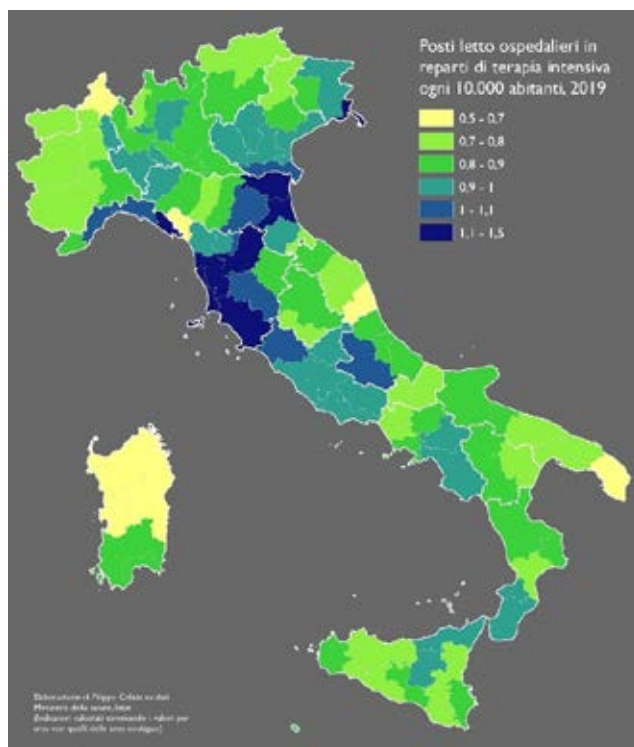
Fonte: elaborazione dell'autore su dati Protezione civile e Ministero della Salute

Figura 2 – Disponibilità posti letto ospedalieri, 2019, per provincia



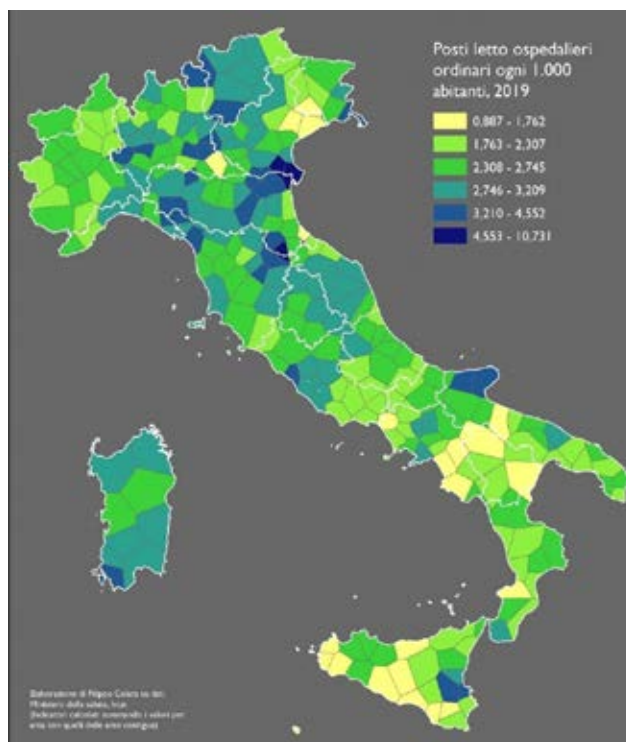
Fonte: elaborazione dell'autore su dati Ministero della Salute e Istat

Figura 3 – Disponibilità posti letto in terapia intensiva, 2019, per provincia



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Ministero della Salute e Istat

Figura 4 – Posti letto ospedalieri ordinari ogni 1.000 abitanti, 2019, per bacini ospedalieri



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Ministero della Salute e Istat

Tabella 1. Dinamiche del Servizi Sanitario Nazionale in Italia, dal 2010 al 2017/2018

Regione	Variazione posti letto ospedalieri, 2010-2018			Variazione personale dipendente, Servizio Sanitario Nazionale, 2010-2017			Variazione numero di medici di base, 2010-2018
	Ordinari	Terapia intensiva, pneumologia e malattie tropicali	Terapia intensiva	Personale medico	Personale infermieristico	Totale dipendenti	
Piemonte	-14%	-16%	-6%	-3%	-1%	-5%	-8%
Valle D'Aosta	-11%	-	+20%	+5%	+11%	+10%	-4%
Lombardia	-6%	-3%	+14%	-1%	-4%	-5%	-6%
Bolzano (Pr. aut.)	-9%	+1%	+11%	+3%	+3%	-1%	-3%
Trento (Pr. aut.)	-17%	-2%	+60%	+11%	+4%	+6%	-13%
Veneto	-7%	-5%	+6%	+2%	-2%	-2%	-9%
Friuli-Ven. Giulia	-14%	-3%	+11%	+1%	-3%	-3%	-11%
Liguria	-20%	-15%	-1%	-28%	-29%	-27%	-9%
Emilia-Romagna	-5%	-6%	+7%	-5%	-2%	-5%	-9%
Toscana	-17%	-9%	+16%	-	-2%	-4%	-11%
Umbria	-2%	-3%	+15%	6%	+1%	+2%	-5%
Marche	-19%	-12%	-1%	-1%	-	-1%	-8%
Lazio	-12%	-14%	+4%	-22%	-11%	-17%	-10%
Abruzzo	-13%	+4%	-9%	+4%	-4%	-1%	-3%
Molise	-29%	-16%	-21%	-34%	-16%	-22%	+4%
Campania	-13%	-6%	+24%	-18%	-13%	-19%	-2%
Puglia	-19%	-10%	+39%	-6%	-6%	-8%	-
Basilicata	-16%	-11%	+20%	-2%	-	-	-2%
Calabria	-29%	-16%	+25%	-15%	-10%	-15%	+8%
Sicilia	-13%	-11%	+5%	-5%	+8%	-2%	-5%
Sardegna	-21%	-28%	+9%	+16%	+13%	+13%	-12%

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Ministero della Salute e Istat

ultimi, a ben vedere, hanno avuto un lieve aumento in questi anni, pari a +1,2% su base annuale dal 2010 al 2018, secondo l'Istat³. Ma i tre reparti considerati idonei al ricovero

³ Il "Modifiable Area Unit Problem" (MAUP) è un problema molto noto nell'ambito dell'analisi spaziale, ma quasi sempre sottovalutato nell'analisi e nella rappresentazione dei fenomeni geografici. Il problema è che qualsiasi discontinuità geografica è più o meno 'artificiale', arbitraria, e modificabile. La scala e la partizione territoriale adottata, quindi, influenzano in misura determinante i risultati dell'analisi e la loro interpretazione. La MAUP si suddivide a sua volta in un problema di 'scala', ovvero relativo al grado di risoluzione spaziale adottato (all'aumentare del grado di risoluzione spaziale, ovvero passando da scale più globali a scale più locali, aumenta per esempio considerevolmente la varianza, oltre che il rischio che le relazioni individuate siano dovute al caso o influenzate da eventuali errori); e in un problema di 'zonizzazione' (anche nell'ambito della medesima scala di analisi, i risultati sono influenzati da come tali dati sono aggregati, ovvero dalla forma geometrica della partizione utilizzata). Il problema è particolarmente evidente quando si utilizzano le partizioni amministrative, perché sono spesso arbitrarie

di pazienti affetti da coronavirus, ovvero di terapia intensiva, pneumologia e malattie tropicali, hanno subito complessivamente una riduzione, sebbene notevolmente inferiore alla riduzione dei posti letto ordinari (si veda la tabella).

Si è cercato poi, come si è detto, di scendere al massimo livello di dettaglio territoriale possibile, utilizzando una partizione approssimativa del territorio in bacini ospedalieri, individuati tramite diagramma di Voronoi a partire dalla localizzazione di ogni singola struttura ospedaliera dotata di un reparto di terapia intensiva. I bacini contigui più piccoli di 500 km² sono stati poi aggregati a quelli contigui, sia per ragioni grafiche, sia perché si tratta di ospedali relativamente vicini tra di loro e i cui bacini di utenza sono per questo potenzialmente sovrapposti.

In entrambi i casi, ovvero sia nell'analisi a scala provinciale che di bacino ospedaliero, gli indicatori sono stati calcolati sommando i valori per area con quelli di tutte le aree contigue, al fine di 'spazializzare' la variabile per rendere la distribuzione territoriale del fenomeno più facilmente leggibile, e considerando che eventuali ricoveri non avvengono necessariamente negli ospedali più prossimi ai luoghi di residenza.

Emerge da un lato una discreta variabilità del fenomeno, anche all'interno delle singole regioni. Si vede inoltre come cambiando scala (dalle province ai bacini) il pattern di distribuzione del fenomeno cambi la sua forma. Lo stesso vale quando i medesimi dati si analizzano a scala regionale. Quello che si vuole mettere in evidenza è, in poche parole, che l'analisi di questo come di altri fenomeni risente fortemente del tipo di partizione territoriale adottata, ovvero è affetto da MAUP (Modifiable Area Unit Problem)⁴.

La riduzione dei posti letto ospedalieri è poi in realtà un fenomeno più ampio che caratterizza in particolare tutti i paesi occidentali, e che prosegue da molto tempo. Secondo i dati OCSE, in Italia il numero di posti letto per la cura di casi 'acuti' ogni 1.000 abitanti era pari a 10 nel 1977, 8 nel 1985, 6 nel 1995, 4 nel 2001, 3 nel 2010 ed è oggi pari a circa 2,5. Tale riduzione è anche dovuta alla riduzione dei tempi di degenza e al minore ricorso all'ospedalizzazione, ma è correlata ad altri fenomeni quali la riduzione del personale medico e infermieristico, o alla riduzione del numero dei medici di base⁵. Il dato sulla capacità degli ospedali offre quindi uno spaccato estremamente dettagliato delle dinamiche che caratterizzano il SSN negli ultimi anni, ed è d'altronde l'unico utilizzabile ad una scala superiore a quella regionale.

Dai dati emergono innanzitutto i consueti squilibri tra Nord e Sud del paese. A ben vedere, tuttavia, il problema riguarda in misura minore o maggiore l'intera penisola.

(ovvero non ricalcano la forma effettiva che i fenomeni geografici assumono nello spazio) oltre che fortemente irregolari.

⁴ Si segnala in particolare il dibattito molto interessante e molto discusso in questi giorni relativo all'alternativa tra un sistema sanitario "centrato sul paziente" e uno "centrato sulla comunità". Si veda ad esempio l'articolo di Mirco Nacoti e altri "At the Epicenter of the Covid-19. Pandemic and Humanitarian Crises in Italy" (<https://catalyst.nejm.org/doi/full/10.1056/CAT.20.0080>), tradotto in italiano da Fabio Sabatini (<http://tiny.cc/o115lz>).

⁵ A livello regionale, la variazione dei posti letto ospedalieri ordinari dal 2010 al 2018 ha una correlazione di 0,615 e una significativa del 99% con la variazione dei posti letto potenzialmente destinabili a malati di Coronavirus. La variazione dei posti letto ospedalieri mostra inoltre una correlazione a un livello di significatività del 95% e pari a 0,471 con la variazione del personale medico dipendente presso il Servizio Sanitario Nazionale (che è a sua volta fortemente correlata con la variazione del personale infermieristico), e una correlazione significativa al 95% e pari a 0,435 con la variazione del numero di medici di base ogni 10.000 residenti.

Esso risulta poi particolarmente grave in alcune regioni del Centronord quali il Piemonte, la Liguria e il Lazio che, per ragioni diverse, hanno avuto dinamiche economiche fortemente negative negli ultimi anni.

Figura 5 – Variazione posti letto ordinari 2010-2018, per provincia

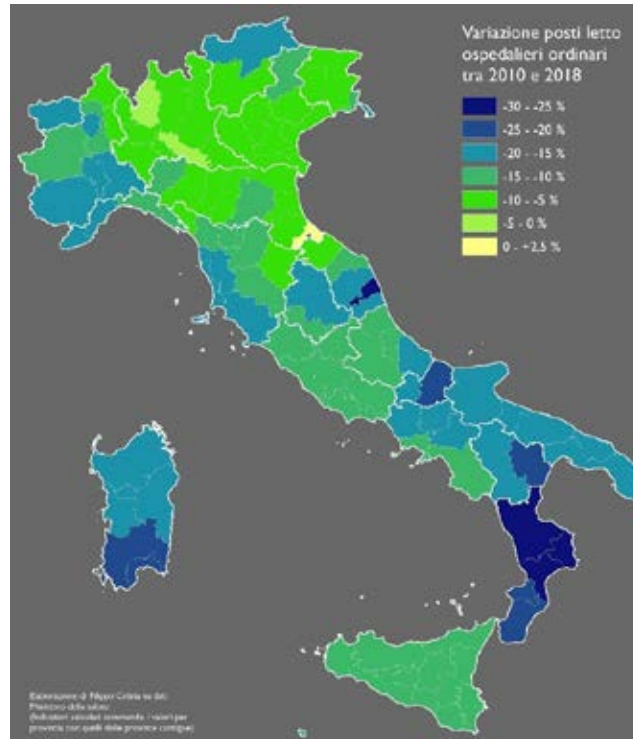
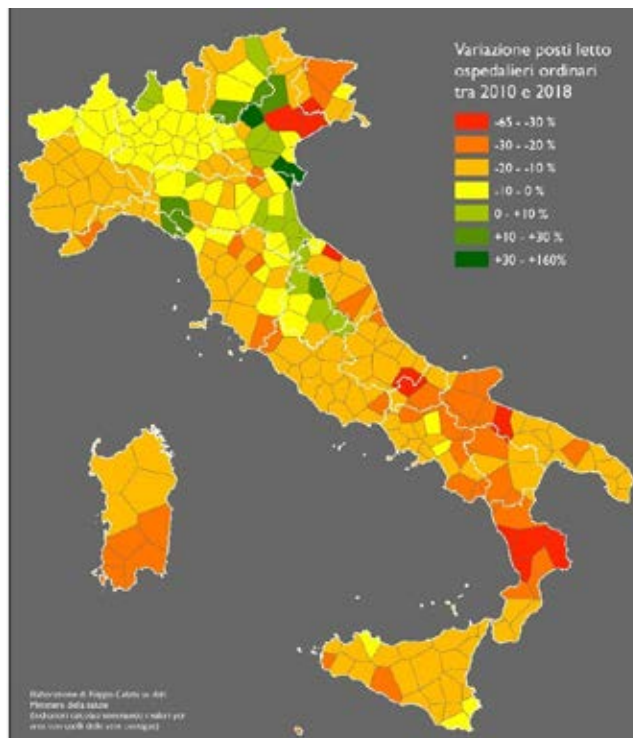


Figura 6 – Variazione posti letto ordinari 2010-2018, per bacini ospedalieri



Emergono, per concludere, diversi problemi: gli effetti negativi che le esigenze di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica hanno avuto sulla necessità di garantire la salute pubblica; le iniquità che caratterizzano tradizionalmente il paese e che sono state probabilmente aggravate dalla regionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale; la necessità di pensare e sperimentare soluzioni alternative. L'auspicio è che la crisi sia occasione per riflettere sui motivi che ci hanno portato fin qui e su cosa bisogna fare per evitare che una situazione del genere si ripeta quando, prima o poi, scoppierà la prossima pandemia.

L'analisi presentata è in questo meramente descrittiva e necessariamente preliminare. Essa mostra anche, si spera, il contributo relevantissimo che le scienze regionali e l'analisi geografica possono fornire allo studio e alla gestione degli effetti e delle implicazioni di una pandemia la quale, ancora una volta, mostra quanto lo spazio e il territorio siano categorie cruciali per comprendere e affrontare alcuni dei problemi più drammatici che caratterizzano la contemporaneità.

Ringraziamenti

Si ringrazia Gianluigi Salvucci per l'aiuto fornito nella localizzare degli ospedali, Lorenzo Paglione per gli utili suggerimenti sull'elaborazione dei dati, e i tanti che hanno fornito commenti e suggerimenti in seguito alla pubblicazione di alcune di queste analisi e considerazioni su facebook.

Dal Covid-19 una lezione per il territorio prossimo venturo

di

Giuseppe Mazzeo, ISMed-CNR, Napoli

(i) Lezioni dall'emergenza Covid-19

Il percorso verso il ritorno alla normalità può rappresentare un momento importante nel quale ragionare sui rapporti tra settori scientifici e sulle ricadute che queste interrelazioni possono avere sulla struttura sociale. L'epidemia di Covid-19, nonostante i numeri sostanzialmente limitati rispetto ad altri eventi precedenti (scienzaesalute.blogosfere.it, 2020), ha creato una situazione del tutto nuova (il *lockdown* globale) e messo in luce l'estrema fragilità dei sistemi sociali ed economici contemporanei, quasi come se essi si fossero tutti conformati ad una organizzazione di tipo "*just in time*" (Andrijasevic, Sacchetto, 2017), a riserva zero, dove una rotella fuori posto mette in crisi tutto il meccanismo di funzionamento.

Un sistema a resilienza nulla.

Il mondo contemporaneo ha imparato a fare cose come costruire città cosmopolite, a viaggiare senza limiti, ad essere indifferenti alle distanze spaziali, a credere che risparmiare tempo e denaro fossero vincenti, ad esempio nello strutturare i sistemi sanitari o gli investimenti urbani. Improvvisamente la società globalizzata si è trovata con città vuote, con aerei a terra, con ospedali da riconvertire alla gestione dell'emergenza, con la necessità di frapporre una distanza fisica come quasi unica primordiale protezione all'infezione.

(ii) Un rapporto da ricreare

La situazione venutasi a creare giustifica la necessità di riprendere un percorso comune tra settori scientifici, in particolare tra sanità pubblica e pianificazione dello spazio.

La collaborazione tra questi due settori, a lungo messa da parte dopo che nel primo Ottocento vi era stata una stretta interrelazione, sta tornando ad essere di attualità a seguito dello scoppio della epidemia di Covid-19.

Nonostante le comuni origini e gli interessi simili (Fraja Frangipane, 2011), oggi possono essere individuate solo lontane vicinanze tra i due campi. A partire dalla fine dell'Ottocento, ossia dalle grandi scoperte di Pasteur e degli altri studiosi a lui contemporanei, la medicina si è sempre più concentrata sui fattori biologici e comportamentali che contribuiscono a ridurre i tassi di mortalità (Krieger, 2000). Solo da poco tempo essa sta iniziando ad interessarsi all'impatto sulla salute delle popolazioni di decisioni di piano come quelle relative all'uso del suolo e alle modalità di costruzione

dell'ambiente antropico. Sempre a partire dalla fine dell'Ottocento, la pianificazione urbana ha via via ridotto l'interesse verso una delle sue missioni originarie, ossia migliorare le condizioni di vita (anche quelle sanitarie) delle fasce sociali più deboli incentrando la sua attenzione quasi esclusivamente sulla redditività fondiaria e sulla costruzione di spazi e sistemi urbani efficienti (Hall, 1996). *“The result is that work in the 2 fields is largely disconnected, and both areas are failing to meaningfully account for the economic, social, and political factors that contribute to public health disparities”* (Coburn, 2004).

La necessità di una riconnessione tra i due campi è stata sottolineata già prima dello scoppio dell'epidemia di Covid-19.

“Rebuilding the Unity of Health and the Environment: A New Vision of Environmental Health for the 21st Century” del 2001, è un report dell'Institute of Medicine pubblicato dalla National Academy Press a Washington in cui la salute viene considerata come l'anello di connessione tra l'ambiente ecologico, quello fisico (sia naturale che costruito), quello sociale, quello politico e quello economico (Hannam, Coussens, 2001). Di conseguenza il sorgere di problematiche sanitarie rappresenta un campanello di allarme sulla presenza di elementi di incongruenza tra gli ambienti citati.

Dello stesso avviso è il report del World Health Organization dal titolo *“Healthy Cities and the City Planning Process”*, che pone l'accento sull'importanza di sviluppare una *“healthy urban planning”* in modo da assicurare la salute di tutti all'interno di un mondo che diventa sempre più urbano ed in cui la popolazione povera è crescente (Duhl, Sanchez, 1999)

(iii) Discrasie territoriali e crisi sanitarie

La pianificazione urbana e territoriale ha spesso evidenziato la presenza di una serie di criticità nei processi che si sono sviluppati negli ultimi decenni e che sono stati caratterizzati da una estensione tendenzialmente illimitata delle possibilità di scelta individuale, sia a livello locale che a livello globale. Tali processi sono stati ampiamente analizzati dalla letteratura nazionale ed internazionale, spesso anche in relazione tra di loro, ma difficilmente essi sono stati messi in relazione a fattori di ordine medico o sanitario, né, tantomeno, ad eventi che sembravano rilegati alla filmografia catastrofica hollywoodiana o giapponese.

Un elenco non finito di tali processi contempla:

- l'incremento costante della popolazione mondiale e l'incremento percentuale ed assoluto della popolazione urbanizzata;
- l'espansione incontrollata dei sistemi urbani, con la conseguente aggressione al suolo naturale e l'esplosione della mobilità locale e metropolitana;
- la crescita della mobilità internazionale dovuta a lavoro e a turismo;
- l'aumento dei fattori di rischio territoriale e le ripercussioni sui processi di cambiamento climatico e sulla qualità dell'aria, del suolo e dell'acqua;
- i processi di depauperamento dei suoli agricoli e di standardizzazione delle colture, che si amplificano fino alla qualità dei prodotti alimentari;

- l’invecchiamento della popolazione, variabile da paese a paese, con le relative ripercussioni sui sistemi urbani e sul sistema dei servizi pubblici.

(iv) La risposta alle sfide

Tutte le criticità elencate hanno a che fare con un uso scarsamente sostenibile delle risorse a disposizione e sono facilmente interrelabili con aspetti paralleli appartenenti al mondo della medicina. Da ciò la necessità di una rinnovata attenzione alle questioni di salute pubblica che deve impegnare i territorialisti ad approfondire la comprensione del rapporto tra dimensione urbana e problematiche sanitarie o, più generalmente, di benessere collettivo.

L’obiettivo di questa nuova collaborazione è quella di affrontare una serie di sfide connesse alla salute della popolazione con l’obiettivo finale di migliorarla.

La prima sfida è quella di prestare maggiore attenzione agli effetti dell’uso del territorio e dell’ambiente antropizzato sulla salute pubblica. È necessario, in particolare, ridare significato ai luoghi di vita delle persone, superando l’assunto della “neutralità geografica” (definizione di origine economica) (Arribas et al., 2011) insito nell’azione corrente di uso del territorio, in modo da analizzare e comprendere il differente impatto che i diversi territori hanno sulle condizioni di vita.

La seconda sfida è quella di sviluppare un approccio coordinato e multidisciplinare per eliminare o, almeno, ridurre, le disparità nel diritto alla salute. Tali disparità tendono sempre più ad incrementarsi per motivi connessi al reddito, alla razza, al livello di istruzione, oltre che in relazione alla posizione fisica in cui le comunità sono poste, e quindi alle condizioni delle abitazioni, dei trasporti, della morfologia urbana. In una espressione riassuntiva si potrebbe affermare che le disparità sono funzione del livello complessivo di capitale sociale. Maggiore è il capitale sociale, più efficace è l’accesso alla sanità e l’esplicitarsi del diritto alla salute. È evidente, in questo caso, la stretta connessione tra sanità pubblica e pianificazione.

L’ultima sfida, infine, è quella di definire nuove modalità di democrazia partecipativa per garantire che le pratiche urbanistiche e quelle sanitarie siano responsabilmente indirizzate verso il benessere delle comunità. Ricerca scientifica e processo decisionale in materia di pianificazione e salute pubblica sono spesso criticati per fare affidamento quasi esclusivo sulla competenza scientifica e professionale. È necessario ribadire che queste caratteristiche sono un punto di forza e che le competenze devono essere rafforzate e riconosciute, ma che è comunque possibile ipotizzare ed approfondire nuove modalità per estendere la platea dei soggetti coinvolti nei processi decisionali.

Le tre sfide ricordate si rendono necessarie perché la mancanza di una agenda indirizzata alla salute urbana ha fatto perdere di vista i reali significati delle disparità sanitarie in ambito territoriale. Le possibili soluzioni possono applicarsi allo spazio fisico in modo che possano incidere su aspetti specifici come la organizzazione degli insediamenti e dei luoghi di vita e di lavoro della popolazione, le condizioni ambientali degli insediamenti, le ripercussioni sulla struttura demografica, con l’obiettivo di rendere più resistenti le caratteristiche complessive della popolazione.

L’epidemia di Covid-19 ha rapidamente messo in crisi una serie di certezze connesse con i processi di costruzione dello spazio territoriale locale (la città come luogo delle

opportunità e delle sicurezze) e di quello globale (l'espansione economica e l'accesso a tutti i luoghi tramite le comunicazioni). Una possibile risposta passa, come detto, attraverso l'approfondimento delle connessioni con altri settori. Questi processi, infatti, sono interconnessi non solo spazialmente ma anche funzionalmente, con interrelazioni che superano i confini nazionali e continentali, e quindi necessitano di una risposta che non sia più meramente settoriale.

Riferimenti bibliografici

- Andrijasevic R., Sacchetto D. (2017), Il just-in-time della vita. Reti di produzione globale e compressione spazio-temporale alla Foxconn. *Stato e mercato*. 3, 383-420. DOI: 10.1425/88485.
- ArribasI., Pérez F., Tortosa-Ausina E. (2011), A New Interpretation of the Distance Puzzle Based on Geographic Neutrality. *Economic Geography*. 87(3), 335-362. DOI: j.1944-8287.2011.01120.x.
- Coburn J. (2004). Confronting the Challenges in Reconnecting Urban Planning and Public Health. *American Journal of Public Health*. 94(4), 541-546.
- Duhl L.J., Sanchez A.K. (1999), *Healthy cities and the city planning process*. World Health Organization. Available at: <http://www.who.dk/document/e67843.pdf>.
- Fraja Frangipane E. (2011), *Ingegneria Sanitaria: due secoli di storia, di cultura, di scienza*. Milano: CIPA Editore.
- Hall P. (1996), *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blackwell.
- Hannam K., Coussens C. (2001), *Rebuilding the Unity of Health and the Environment: A New Vision of Environmental Health for the 21st Century*. Roundtable on Environmental Health Sciences, Research, and Medicine, Division of Health Sciences Policy, Institute of Medicine. Washington: National Academy Press.
- Krieger N. (2000), Epidemiology and the social sciences. *Epidemiology Review*. 22, 155-163. DOI: 10.1093/oxfordjournals.epirev.a018014.

Sitografia

<https://scienzaesalute.blogosfere.it/post/595656/cose-una-pandemia-quali-sono-state-le-piu-gravi-della-storia>. 11/03/2020.

Coworking in emergenza Covid-19: quali effetti per le aree periferiche?

di

Ilaria Mariotti, Politecnico di Milano – DASTU

Dante Di Matteo, Politecnico di Milano – DASTU

La pandemia innescata dalla diffusione massiva del nuovo coronavirus SARS-CoV-2 ha presto alterato le consuetudini e lo stile di vita di ciascun individuo in ogni parte del mondo¹. La forzata necessità di alimentare il ‘distanziamento sociale’, al fine di ridurre al minimo le occasioni di contagio e di trasmissione del virus, ha inevitabilmente sollevato l’esigenza di rimodulare anche le modalità di lavoro degli individui: molti professionisti privati e dipendenti pubblici sono stati esortati a lavorare in *smart working* (lavoro agile). Se, in molti casi, la dematerializzazione del luogo nell’ambito della prestazione di servizi può addirittura significare lo snellimento di alcune prassi burocratiche (come alcuni servizi di base della PA), oltre che un discreto *time saving*, per altre tipologie di lavoratori del terziario le misure di distanziamento sociale possono produrre effetti decisamente negativi. È certamente il caso della classe di lavoratori creativi e digitali, ad alta intensità di conoscenza e innovazione, molti dei quali sono utilizzatori abituali degli spazi di *coworking* (CS) in qualità di *coworkers* (CW). Il *coworking* è definito dalla letteratura ‘*third place*’, ovvero una alternativa al lavoro a domicilio (*casa-first place*) e al lavoro tradizionale in ufficio (*second place*), dove lavoratori autonomi, liberi professionisti, start-up innovative e imprese possono interagire riducendo così i rischi di isolamento e aumentando le occasioni di incontro e lo scambio di conoscenza ed esperienza, che favorisce relazioni fiduciarie e di amicizia e nuove opportunità di *business* (Pais, 2012). L’interazione dinamica e la prossimità fisica, sociale, cognitiva e organizzativa (*a là Boschma*, 2005) è l’essenza stessa dei CS, dove l’interscambio è vitale per il funzionamento di tali moderne *communities* di lavoratori (Akhavan, Mariotti, 2018; Mariotti, Akhavan, 2020). Inoltre, una parte significativa dei CS organizza eventi aperti alla comunità e/o al pubblico che contribuiscono, a volte in modo significativo, ai ricavi del gestore.

Il (parziale o totale) *lockdown* imposto da un numero sempre più ampio di città e aree metropolitane, che aumenta di pari passo con la diffusione del virus negli Stati di tutto il mondo, rappresenta senz’altro una minaccia per la tenuta degli spazi di *coworking*, che solo in alcuni paesi, come ad esempio la Danimarca, ricevono incentivi dallo Stato a fronte di una comprovata riduzione del giro di affari².

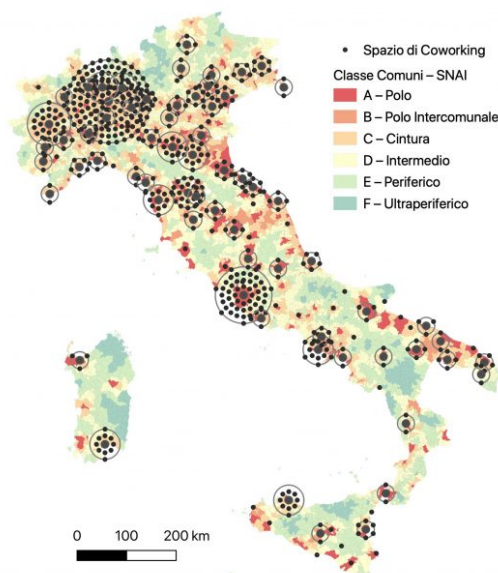
¹ Si rimanda a: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/life-after-coronavirus-pandemic-change-world>; <https://www.citylab.com/design/2020/03/coronavirus-urban-planning-global-cities-infectious-disease/607603/>.

² Si rimanda a: <https://www.ilsole24ore.com/art/la-casa-mette-crisi-coworking-spazi-e-servizi-ripensare-ADF3YgH>

(i) Dal *coworking* allo *smart working*

I CS italiani sono prevalentemente localizzati nelle città metropolitane e nelle province a più alta intensità di conoscenza e innovazione, confermando le scelte localizzative dell'industria creativa che privilegia aree con una forte concentrazione di *amenities* (Van Oort et al., 2003). In termini di classi di comuni, sfruttando i criteri definitivi introdotti dalla Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), si rileva che più dell'80% dei 549 CS italiani (dati al 2018), è localizzato in poli urbani o intercomunali, il 16% si trova nei comuni «cintura», mentre solo il 3.5% di essi è localizzato in aree intermedie, periferiche o ultra-periferiche (Aree Interne) (Figura 1). D'altra parte, una (triste) analogia con la 'geografia' del Covid-19 in Italia mostra che i *clusters* d'infezione più importanti si riscontrano proprio nelle province più innovative e ad alta densità di popolazione del nord Italia (su tutte, Bergamo, Milano, Brescia, Torino, Cremona e Piacenza³), le cui principali città e aree metropolitane, *in primis* Milano (Figura 2), ospitano la maggioranza dei CS. Come rilevato da un recente studio condotto da Italiancoworking⁴, negli ultimi anni nei piccolissimi centri italiani sono nati *coworking* rurali, *coworking* sociali, spazi a gestione mista pubblico-privata, *coworking* in laboratori e studi professionali. Inoltre, nei piccoli comuni prossimi ad aree metropolitane si sta sperimentando il '*commuting coworking*' che, con l'affermarsi del lavoro agile, offre il vantaggio di lavorare vicino casa in alcuni giorni alla settimana.

Figura 1: Localizzazione degli spazi di coworking in Italia (2018)

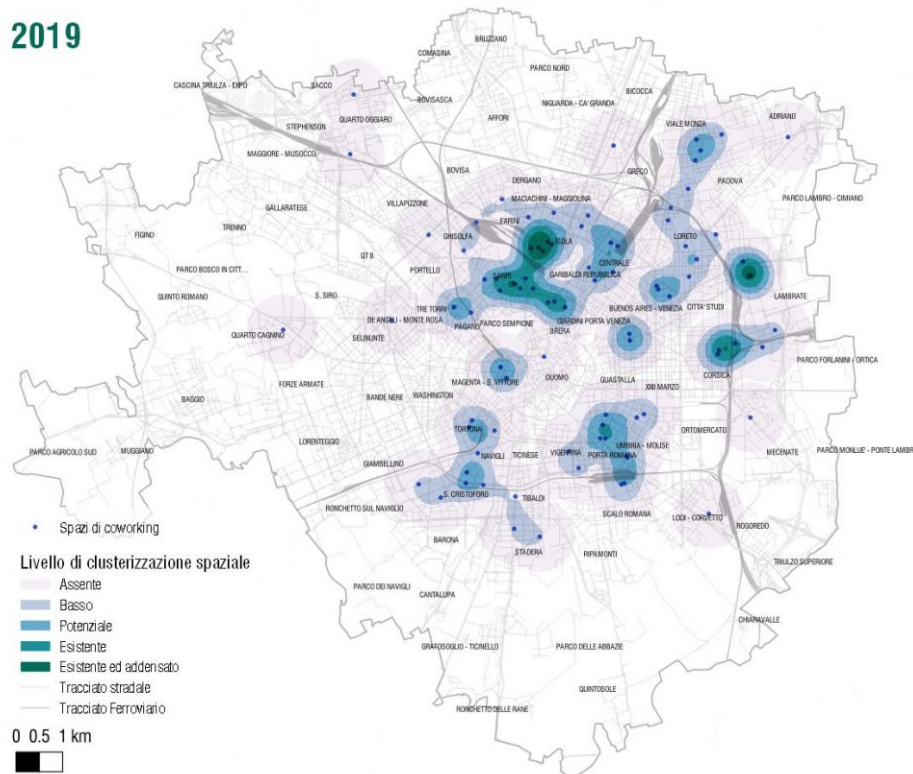


Fonte: elaborazione degli autori

³ Dati del Ministero della salute al 31 marzo 2020 (<http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b0c68bce2cce478eaac82fe38d4138b1>, ultimo accesso: 31.03.2020).

⁴ www.italiancoworking.it

Figura 2: Gli spazi di coworking a Milano (2019)



Fonte: elaborazione degli autori

In uno scenario complessivo nel quale la quasi totalità delle attività produttive di beni e servizi si trova inevitabilmente a soffrire la chiusura imposta dal *lockdown* e della conseguente impossibilità a svolgere regolarmente la propria attività, i CS e i suoi utilizzatori rischiano di subire pesanti conseguenze economiche e sociali. Semplicemente, si pensi che la maggioranza dei CS sono localizzati proprio in alcune tra le città e le aree metropolitane maggiormente colpite dalla pandemia e che, alla luce della prima esperienza resiliente della regione cinese dell'Hubei con la città di Wuhan (paragonabile proprio alla regione lombarda in termini di densità di popolazione), appare chiaro che le città più interconnesse e largamente colpite dal virus saranno quelle che, con buona probabilità, necessiteranno di più tempo per garantire il ripristino di tutte le attività e il graduale ritorno alla normalità⁵. Se si considera che i CS assolvono alla propria funzione sociale soprattutto in virtù del *potere* attrattivo e aggregante di cui godono nei confronti dei professionisti, non pare un azzardo prendere in considerazione il rischio di un periodo di *agonia* non breve per essi all'interno delle aree metropolitane.

Tuttavia, anche al termine dell'emergenza sanitaria, alcuni CS e relative attività potrebbero, almeno nel breve periodo, non ritornare al loro *stato iniziale*, giacché drammatici shock esogeni, come la pandemia, richiedono una capacità di resilienza che

⁵ Si rimanda a Richard Florida (2020): <https://www.citylab.com/equity/2020/03/coronavirus-cities-adapt-future-plan-economy-infrastructure/608908/>

non tutti gli individui o le imprese sono in grado di possedere allo stesso tempo. Le attività svolte all'interno dei CS sono caratterizzate da frequenti interscambi durante la giornata e, quindi, la possibilità di entrare in contatto con altre persone così assiduamente potrebbe riaccendere il terrore del contagio e disincentivare la presenza fisica sul luogo di lavoro, anche a fronte di una nuova offerta di postazioni di lavoro che garantiscano la 'distanza di sicurezza' tra i *coworkers* e un adeguamento delle strutture dal punto di vista igienico-sanitario⁶. Inoltre, se si considera che molti dei CW svolgono tipologie di attività che si prestano ad essere realizzate anche all'interno delle mura domestiche, in quanto necessitanti di poche utili strumentazioni (scrivania, pc e connessione internet), una contrazione a breve termine di questi nuovi spazi del lavoro sembra più che plausibile e pertanto è necessario immaginare e disegnare possibili scenari per questa tipologia di luogo di lavoro, che gode di consensi anche da parte degli interlocutori pubblici.

(ii) Una possibile rinascita delle aree periferiche?

Alla luce di quanto detto, possibili piani per la rilocalizzazione o riconversione delle attività dei CS e dei suoi CW in aree periferiche potrebbero rappresentare, in alcuni casi, una soluzione praticabile per una serie di ragioni. Intanto, i potenziali benefici di possedere il luogo di lavoro in un'area periferica e/o rurale sono già noti (maggiori livelli di benessere e minore *stress* percepito, assenza di congestione urbana, traffico e inquinamento, ecc., si rimanda, tra gli altri, a Fuzi, 2015). Akhavan et al. (2020) hanno rilevato che i CS nelle aree periferiche sono più propensi ad organizzare e partecipare ad attività con impatto potenziale positivo sul territorio in cui sono localizzati (ad esempio, agevolazioni con bar e negozi del quartiere, eventi di sensibilizzazione e attività culturali aperte all'esterno, e in alcuni casi dedicate al quartiere), rispetto ai CS localizzati in aree urbane.

All'interno di questo dibattito aggiungiamo una ulteriore evidenza scaturita da una indagine diretta, condotta nel 2018, a un campione di 326 CW, distribuiti geograficamente in tutta Italia, ovvero che i CW che lavorano nei *coworking* in periferia hanno maggiori possibilità di incrementare i propri ricavi rispetto a coloro che operano nelle aree urbane (Mariotti, Di Matteo, 2020). Per raggiungere questo risultato è stato applicato un metodo di valutazione non parametrico, identificando come soggetti 'trattati' gli individui localizzati nelle «Aree Interne» del Paese (comuni intermedi, periferici e ultra-periferici) e come gruppo di controllo ('non trattati') quelli invece localizzati in un'area «Centro» (poli urbani e intercomunali, comuni di cintura), individuando una serie di covariate utili ad estrarre determinate caratteristiche che ci permettessero di disegnare uno scenario randomizzato quasi-sperimentale. Il 'trattamento', idealmente, corrisponde alla possibilità di beneficiare dei vantaggi ambientali e paesaggistici che le aree più remote possono offrire rispetto alle aree urbane a maggiore congestione.

Questa suggestione potrebbe essere di interesse per i gestori dei *coworking*, per gli utilizzatori degli stessi e per i decisori politici, al fine di rimodulare e riprogrammare una

⁶ Questa soluzione dovrà essere necessariamente intrapresa dai gestori dei *coworking* risultando, tuttavia, onerosa dal punto di vista finanziario.

graduale (auspicata) ripresa delle attività in questo periodo di emergenza sanitaria. Le Aree Interne, probabilmente anche in virtù del quasi ‘naturale isolamento’ che la propria conformazione orografica ne comporta, sono quelle che paiono essere attaccate di meno dalla diffusione del Covid-19, ed è probabile che proprio tali luoghi saranno i primi a poter rimuovere le barriere del ‘distanziamento sociale’, tornando più velocemente alla normalità al termine dell'emergenza e consegnando – di fatto – un'immagine di sé stessi come ‘luoghi sicuri’. A tutto ciò, se aggiungiamo anche l'evidenza secondo cui l'essere localizzati in tali luoghi possa essere proficuo, sia per il territorio ospitante, sia per gli individui coinvolti nei nuovi luoghi del lavoro, scenari quali la rilocalizzazione di CS e CW in aree periferiche potrebbero rappresentare più di una semplice ipotesi.

Recenti studi hanno messo in evidenza come le aree periferiche possano risultare più innovative di quelle centrali e tendano ad ospitare i cosiddetti ‘*slow innovators*’ che, rispetto ai ‘*fast innovators*’ delle grandi città, hanno meno bisogno di interazioni frequenti e per i quali la conoscenza può essere trasmessa attraverso distanze più lunghe (Eder, 2019). Inoltre, nei paesi nordici come la Finlandia, i CS sono spesso ospitati dalle biblioteche pubbliche o da *coffee shops* al fine di facilitare il lavoro di *freelancers*, imprenditori, ma anche addetti della PA (Di Marino, Lapintie, 2018).

Per gli amministratori dei comuni delle aree periferiche potrebbe dunque essere un'idea concreta quella di promuovere iniziative di attrazione verso i gestori dei CS, ad esempio offrendo vantaggiose condizioni fiscali o incentivi alla rilocalizzazione di tali attività all'interno del proprio territorio. Potrebbero, inoltre, essere gli stessi *coworking manager* a guardare con rinnovato interesse ad aree periferiche che in precedenza erano escluse dalle loro strategie, oppure ampliare il proprio network alle “case” e/o spazi pubblici dedicati (biblioteche) in cui i CW conducono/possono condurre lo *smart working* non allontanandosi dalla propria residenza. Questo necessita, tuttavia, un ripensamento dei servizi erogati dal coworking e, in senso più generale, del modello di *business* che riduce la componente fisica e valorizza la componente immateriale.

Tuttavia, pur avvalorando la validità ad ampio raggio di tali possibili scenari, alcune criticità o elementi di incertezza permangono: professionisti del terziario ad alta intensità di conoscenza, innovazione e creatività necessitano di determinate condizioni per poter esprimere le proprie potenzialità (Florida, 2002). Se, da un lato, certe condizioni paesaggistiche da *locus amoenus* tipiche delle aree remote possono senz'altro alleggerire tensioni altresì frequenti in ambienti urbani ‘nevrotici’ e favorire benessere psicofisico, è altrettanto vero che l'assenza di certi *asset* strutturali, quali, ad esempio la banda larga⁷, può inibire la predisposizione a qualsiasi tipo di lavoro. A ciò si aggiungono le problematiche che hanno contribuito a delineare i contorni di *perifericità* (tra cui, trasporti e mobilità) di queste aree e che non faciliterebbero i contatti *face-to-face* con clienti e fornitori siti nelle grandi città, di cui i *coworkers* potrebbero necessitare di tanto in tanto (McCann, 2008). Inoltre, nel caso in cui si adottasse, nelle aree periferiche, il modello finlandese di CS all'interno di edifici pubblici (per esempio biblioteche), possibilmente collegato a network di coworking esistenti, sarebbe necessario verificare: (i) la domanda di utenti potenziali disposti a riorganizzare le proprie attività in aree non

⁷ Si rimanda all'appello dell'UNCCEM sulla mancanza della banda larga in molte aree alpine (<http://www.uncem.piemonte.it/News.php?&id=462>).

centrali e la relativa disponibilità a pagare per i servizi offerti, valutando, in tal modo, la *portata* dell'intervento e la sostenibilità a lungo termine dell'eventuale iniziativa di rilocalizzazione; (ii) la fattibilità in termini tecnici e di destinazione d'uso dei locali, oltre agli eventuali costi di attivazione; (iii) l'eventualità di un possibile snaturamento del concetto di CS, laddove potrebbe verificarsi la perdita di *dinamicità* e *coinvolgimento* nella condivisione dello spazio in funzione di un utilizzo più *statico* e *utilitaristico* delle strutture. Il tutto, al di là della complessità del momento, sconta l'incertezza dell'orizzonte temporale dell'operazione e quindi l'impossibilità di stimare i tempi di ammortamento degli investimenti necessari.

Riferimenti bibliografici

- Akhavan M., Mariotti I., Di Matteo D. (2020), The Geography of Coworking Spaces and the Effects on the Urban Context: Are Pole Areas Gaining? in Akhavan M., Di Vita S., Mariotti I. (eds), *Sharing Workplaces in the Knowledge Economy*, Switzerland: Springer, *in corso di pubblicazione*.
- Akhavan M., Mariotti I. (2018), The effects of coworking spaces on local communities in the Italian context, *Territorio*, 87: 85-92.
- Boschma R. (2005), Role of Proximity in Interaction and Performance: Conceptual and Empirical Challenges. *Regional Studies*, 39(1): 41-45.
- Di Marino, M., Lapintie, K. (2018). Exploring multi-local working: challenges and opportunities in contemporary cities, *International Planning Studies*, DOI: 10.1080/13563475.2018.1528865
- Eder J. (2019), Innovation in the Periphery. A Critical Survey and Research Agenda, *International Regional Science Review*, 42, 2: 119-146.
- Florida R. (2002), *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books.
- Fuzi A. (2015), Co-working spaces for promoting entrepreneurship in sparse regions: the case of South Wales, *Regional Studies, Regional Science*, 2,1: 462-469.
- Mariotti I., Akhavan M. (2018), La localizzazione degli spazi di coworking in Italia: aree metropolitane vs. aree periferiche, *Working papers*, 2: 1-11.
- Mariotti I., Akhavan M. (2019), Il coworking in Italia: localizzazione, performance, effetti sul contesto urbano, *EyesReg*, 9, 3: 107-112.
- Mariotti I., Akhavan M. (2020), Exploring Proximities in Coworking Spaces, *European Spatial Research and Policy*, *in corso di pubblicazione*.
- Mariotti I., Di Matteo D. (2020), Understanding the economic performance of Coworking Spaces in core vs. peripheral areas, Conferenza AISRe, Lecce, 2-4/09/20.
- McCann P. (2008), Globalization and economic geography: the world is curved, not flat, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1, 3: 351-370.
- Pais I. (2012), *La Rete Che Lavora*, Milano: Egea.
- Van Oort F., Weterings A., Verlinde H. (2003), Residential amenities of knowledge workers and the location of ICT-firms in the Netherlands, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 94, 4: 516-523.

Dimensione territoriale e bisogni dei cittadini: i motori di una nuova strategia industriale europea

di

Riccardo Cappellin, Università di Roma "Tor Vergata"

(i) La necessità di una nuova strategia industriale europea

Vi è un ampio consenso in Europa su alcuni problemi comuni molto importanti, che indicano la necessità di una revisione delle attuali politiche economiche nell'Unione Europea:

- la crescita del prodotto interno lordo (PIL) inferiore a quella delle principali aree mondiali;
- l'inflazione molto bassa, inferiore all'obiettivo del 2%;
- un tasso di disoccupazione, che differisce da paese a paese in Europa ma in media è più elevato rispetto alle altre grandi aree globali e negli Stati Uniti;
- e, in particolare, un surplus corrente elevato e persistente, che indica uno squilibrio tra domanda e offerta o tra risparmi e investimenti.

A questi si aggiunge una crescente disparità tra paesi, regioni, imprese e persone alimentata dalla bassa crescita macroeconomica e dalle politiche di austerità che hanno portato i paesi europei a una corsa verso il basso.

La persistente stagnazione dell'economia europea, in particolare, è dovuta a (Group "Growth, Investments and Territory", 2019):

- 1) l'insufficiente domanda interna (consumi e investimenti, privati e pubblici) e l'eccessivo avanzo dell'attuale equilibrio con l'estero;
- 2) la mancanza di una "strategia industriale europea" a medio termine, che prenda le distanze dalle vecchie politiche industriali, basate su incentivi fiscali e sul rispetto delle regole della concorrenza.

Per riattivare un ciclo positivo, l'economia europea deve mirare a evitare la cosiddetta "trappola del reddito medio" e ha bisogno di una "grande spinta" di investimenti pubblici e privati, che ambiscano a creare le basi di una nuova fase di industrializzazione, in termini di infrastrutture, servizi qualificati e forza lavoro qualificata. Come nella fase di ricostruzione postbellica, che ha portato al "miracolo economico" dei primi anni '60, l'economia europea ha ora bisogno di una "grande spinta" per evolvere verso una moderna società della conoscenza. Questo richiede importanti investimenti in:

- infrastrutture di produzione (materiali, immateriali e comunicazione);
- servizi qualificati (istruzione, sanità, consulenza, finanza, pubblica amministrazione);

- una forza lavoro con competenze sempre più elevate;
- un ambiente naturale, sociale, culturale e urbano di alta qualità.

Ma richiede anche un cambio di paradigma nel modo di operare delle imprese e nelle logiche seguite per la distribuzione dei finanziamenti.

(ii) La dimensione territoriale della nuova strategia industriale europea

La nuova strategia industriale europea dovrebbe essere orientata ai cittadini e al territorio e dovrebbe essere decisa (Cappellin, 2019):

- a) con le persone come lavoratori, che hanno competenze sempre più elevate e vogliono realizzare la loro personalità sul lavoro;
- b) per le persone come consumatori, che necessitano beni e servizi sempre più complessi e desiderano realizzare la propria personalità nel tempo libero;
- c) con le persone come cittadini, che hanno valori e un'identità comuni e partecipano ai processi decisionali collettivi in un determinato territorio, nel loro paese e nelle istituzioni europee.

In particolare, essa dovrebbe aumentare il consumo individuale e collettivo e gli investimenti privati e pubblici in istruzione, ricerca, cultura e sanità pubblica. Dovrebbe anche aumentare gli alloggi a prezzi accessibili e sociali e gli investimenti in reti di trasporto regionali efficienti. Questo perché, oltre a promuovere una maggiore crescita economica e lo sviluppo di produzioni di alta qualità in tutte le regioni europee, la nuova politica industriale europea dovrebbe anche mirare a una migliore qualità ambientale e a una migliore qualità della vita dei cittadini, in particolare nelle aree urbane. Pertanto, il gruppo “Crescita Investimenti e Territorio” ha proposto che l’Unione europea avvii sei o più programmi di investimento strategici nelle seguenti nuove produzioni, che condizionano il benessere dei cittadini (Cappellin, Baravelli, Bellandi, Ciciotti e Marelli, 2017; Cappellin, Becchetti e Bellandi, 2019):

- a) alimentazione;
- b) alloggio;
- c) mobilità e logistica;
- d) cultura, tempo libero e media;
- e) sanità, assistenza sociale e istruzione;
- f) ambiente, risparmio energetico e pianificazione territoriale.

In effetti, la qualità della vita dei cittadini europei rappresenta il “bene comune” cruciale a livello europeo, ma rappresenta anche uno strumento per la creazione di nuove produzioni e nuova occupazione qualificata (Ciciotti, Dallara e Rizzi, 2008; Ciciotti, Dallara e Rizzi, 2010). In questa prospettiva, le politiche economiche dovrebbero riconoscere l’esistenza e l’importanza dei “beni comuni” su scala europea, ossia beni condivisibili da tutti i cittadini europei e che implicano l’esistenza di economie esterne sia nella produzione che nei consumi, come è indicato dal concetto di “beni relazionali” e dalle cosiddette “economia della condivisione” e “economia circolare”. Esempi di questi beni sono il patrimonio culturale, la conoscenza, la cultura, la qualità degli insediamenti urbani e dell’ambiente naturale. Pertanto, la nuova strategia industriale europea deve anche avere una esplicita dimensione territoriale. Il territorio, le aree urbane e le reti di

medie e piccole città sono il quadro politico e geografico prioritario, poiché la qualità della vita delle persone dipende da un ambiente naturale e urbano ben conservato (Ciciotti e Rizzi, 2005; Cappellin, Baravelli, Bellandi, Camagni, Ciciotti e Marelli, 2015; Cappellin, 2019).

(iii) Il nuovo scopo delle imprese: il valore per gli azionisti rispetto al valore per le parti sociali

Una nuova strategia industriale europea dovrebbe promuovere sia l'innovazione nelle imprese ad alta tecnologia che la riconversione produttiva delle grandi aziende (i campioni nazionali), ed anche dovrebbe promuovere la ricapitalizzazione delle piccole e medie imprese nell'industria e nei servizi, al fine di diversificare le loro produzioni tradizionali e migliorare il loro collegamento in rete con altre imprese a livello locale ed europeo (Cappellin, 2019; Cappellin, Becchetti, Ciciotti, Garofoli, Marelli e Pilotti, 2019).

Una nuova strategia industriale europea dovrebbe però anche riorientare l'industria finanziaria e le grandi società verso l'utilizzo dei profitti nella spesa in conto capitale piuttosto che nel riacquisto di azioni proprie e nella distribuzione di dividendi e dovrebbe limitare le transazioni finanziarie speculative a breve termine. Ciò sarebbe vantaggioso per le società stesse nel lungo termine e persino per la "creazione di valore" per gli azionisti e l'aumento delle quotazioni nei mercati azionari.

Una nuova strategia industriale europea dovrebbe contribuire a promuovere l'istruzione e le competenze, assumere e trattenere i lavoratori qualificati, aumentare i salari medi (anche adottando un salario minimo), creare opportunità di lavoro adeguate e ridurre l'emigrazione dei giovani, ridurre l'orario di lavoro e assicurare più tempo libero ai lavoratori in base all'età, al sesso e alle loro esigenze specifiche e quindi aumentare il tempo che lavoratori potranno dedicare al lavoro creativo e collaborativo e finalizzato all'innovazione in collaborazione con scuole e università.

Stimolate da questa nuova strategia, le aziende dovrebbero orientare le proprie strategie di crescita verso la domanda interna in Europa e tenere conto delle importanti opportunità economiche rappresentate dalla crescente attenzione pubblica per un "New Green Deal" e dalle crescenti esigenze di migliore qualità della vita da parte dei cittadini e dei consumatori. In particolare, le imprese dovrebbero stimolare la domanda delle loro produzioni anche con investimenti materiali e immateriali, che sviluppino le loro capacità di produzione interna.

La nuova strategia industriale europea dovrebbe spingere le imprese ad adottare un più ampio "senso di scopo", invece che una prospettiva di breve termine e a considerare anche i risultati sociali e ambientali e non solo i risultati finanziari e i profitti. Le aziende non possono avere successo da sole senza il supporto dei loro fornitori industriali e di servizi, dei loro migliori clienti, dei lavoratori, delle banche, delle istituzioni finanziarie locali, delle infrastrutture e dei servizi locali come anche senza il supporto della società civile. Anche quando le capacità di innovazione sono presenti internamente, la crescita di nuovi grandi imprese high-tech o di piccole "start-up" è limitata non dalla mancanza di finanziamenti, ma da un ambiente esterno non favorevole e da una domanda esterna troppo limitata. Pertanto, le imprese dovrebbero sviluppare la collaborazione con le varie

parti interessate esterne, come i sindacati, le istituzioni locali, le scuole e le università, i servizi bancari e professionali e i servizi pubblici locali; e dovrebbero anche impegnarsi a intraprendere azioni concrete, che soddisfino le esigenze di tutte le parti interessate (stakeholders): clienti, dipendenti, fornitori, comunità locali, non solo gli azionisti.

(iv) Un ampio programma di investimenti europei

La nuova strategia industriale europea deve costituire il terzo strumento di politica economica a disposizione dell'Unione europea, accanto a quelli della politica monetaria e della politica del bilancio pubblico. Il suo scopo deve essere quello di orientare gli investimenti delle imprese private verso nuove produzioni strategiche, anche attraverso investimenti pubblici adeguati. In particolare, essa dovrebbe promuovere un ampio programma di investimenti pubblici e privati su scala europea allo scopo di aumentare la domanda interna europea di circa 500 miliardi di euro ogni anno, pari al surplus effettivo del saldo corrente esterno, e quindi ridurre la differenza ("gap") tra la maggiore produzione interna e la minore domanda interna (Cappellin, 2016; Cappellin, Baravelli, Ciciotti, Marelli e Pilotti, 2018).

Essa dovrebbe integrare gli strumenti di molte politiche pubbliche, quali: le politiche degli investimenti e innovazione, industriale, regionale, urbana, fiscale, della finanza bancaria e societaria, dell'ambiente, lavoro, ricerca e istruzione, cultura e turismo, trasporti e infrastrutture, sanità, alimentazione e agricoltura, che richiedono un approccio di "governance multilivello" e nuove normative europee e nazionali.

Diversamente dalle politiche monetarie e di bilancio, la nuova strategia industriale europea dovrebbe essere sia progettata e attuata secondo un approccio "dal basso verso l'alto" all'interno delle varie regioni e aree urbane dell'Unione europea, sia essere promossa e coordinata congiuntamente su scala nazionale ed europea attraverso diversi programmi strategici in quanto nessun paese può agire in modo indipendente nel campo delle politiche industriali senza determinare effetti esterni positivi o negativi ("spillover") per altri paesi.

Per questo, la nuova strategia dovrebbe:

1. concentrare gli interventi politici in determinate aree problematiche urbane e non urbane selezionate sul territorio europeo;
2. favorire una maggiore crescita economica dell'UE promuovendo, sia a livello europeo che nazionale, un numero selettivo di nuove produzioni strategiche e innovative, che dovrebbero essere altamente integrate tra loro;
3. differenziare le strategie di investimento e gli strumenti di politica economica secondo il tipo di impresa considerata, al fine di promuovere la creazione e la crescita di nuove imprese high-tech, la diversificazione orizzontale e l'internazionalizzazione dei grandi campioni nazionali, la necessaria maggiore integrazione verticale delle imprese di medie dimensioni dinamiche e delle piccole imprese e la ristrutturazione industriale delle numerose imprese in crisi e delle rispettive aree locali (Cappellin, Ciciotti e Battaglini, 2019; Group "Growth, Investments and Territory", 2019).

In effetti, dal punto di vista normativo e operativo, la pianificazione degli interventi nuova strategia industriale europea deve tener conto di tre diverse dimensioni, tra loro strettamente interdipendenti:

1. la dimensione territoriale o locale;
2. la dimensione tecnologica / settoriale;
3. la dimensione finanziaria e per tipo di dimensione aziendale.

Le procedure per pianificare specifici interventi in Europa su scala regionale o locale sono ben definite nei regolamenti e nelle esperienze della politica regionale europea (si veda il caso delle “specializzazioni intelligenti”); mentre, non sono ancora stati definiti a livello europeo programmi strategici di investimento incentrati su scelte tecnologiche specifiche o sui settori prioritari per una diversificazione settoriale delle varie economie nazionali e regionali, complementari alle misure di politica monetaria e di finanza pubblica. Anche nel caso della strategia per il “New Green Deal” europeo restano da definire, su scala europea e nazionale, gli strumenti istituzionali e organizzativi indispensabili per la pianificazione e il finanziamento di investimenti innovativi da parte delle imprese, nonché per la promozione di nuove forme di cooperazione tra le società e le imprese. Chiaramente, la metodologia del cosiddetto piano Juncker è risultata inadeguata e sono necessarie direttive nuove per la Banca Europea degli investimenti, ma anche manca un coordinamento europeo delle politiche fiscali per promuovere di investimenti dei diversi tipi di imprese, dalle piccole cooperative alle grandi multinazionali estere.

(v) Conclusioni

Una nuova strategia industriale europea, che aumenti la crescita del PIL e migliori la qualità della vita dei cittadini europei, con investimenti e innovazioni, con “più e migliori posti di lavoro”, contribuisce a migliorare le condizioni sociali dei cittadini europei e a creare un’identità comune tra gli stessi, stimolando così la fiducia comune e il rafforzamento delle istituzioni europee. Essa rappresenta quindi sicuramente un “valore aggiunto europeo” (Cappellin, 2018), rispetto ai limiti delle attuali politiche economiche, monetarie e fiscali sia europee che nazionali.

In conclusione, la questione fondamentale per la progettazione di una nuova strategia industriale europea è che il quadro teorico oggi adottato dai responsabili politici delle istituzioni europee e nazionali è inadeguato rispetto alla realtà e ai problemi economici attuali, e è invece di minore importanza oltre che inevitabile, il confronto o anche il contrasto tra le diverse priorità politiche specifiche dei vari paesi europei. Pertanto, è tempo che i politici in Europa cambino i loro assiomi ortodossi di politica economica di tipo “neoliberale”, che a molti esperti sembrano di fatto obsoleti visti i progressi negli studi economici e territoriali almeno negli ultimi trenta anni.

Riferimenti bibliografici

Cappellin R. (2016), Investments, balance of payment equilibrium and industrial and regional policies in Europe, in Mazzola F. e Nisticò R. (2016), a cura di, Le regioni

- europee: politiche per la coesione e strategie per la competitività. Milano: Franco Angeli.
- Cappellin R. (2018), The strengthening of European institutions and the European common identity, *EyesReg*,8,6: 171-175.
- Cappellin R. (2019), A new European industrial policy oriented towards the citizens and the territory for a stronger common identity in Europe, paper presented at the *V. Policy Workshop of the Group "Growth, Investment and Territory"*, 17th April 2019, Rome, Spazio Europa.
- Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E. (2015), (a cura di) *Investimenti, innovazione e città: una nuova politica industriale per la crescita*, Milano: Egea.
- Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Ciciotti E., Marelli E. (2017), The role of investment and innovation in a program of economic recovery in the EU and in Italy, in Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Capasso S., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di) *Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa. Quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale?*, Milano: Egea.
- Cappellin R., Baravelli M., Ciciotti E., Marelli E., Pilotti L. (2018), Investment in Europe could grow by 512 billions without compromising financial stability, *Key4biz*, 17th November.
- Cappellin R., Becchetti L., Bellandi (2019), The guidelines of a new industrial strategy oriented to the citizens and the territory, paper presented at the *Conference of the Rectors of the Italian Universities – CRUI, "Universities for sustainable development"*, Udine, May 2019.
- Cappellin R., Ciciotti E. e Battaglini E. (2019) (a cura di), The guidelines of a "New European Industrial Strategy" oriented to the citizens and the territory: policy proposals for the European economic growth, *Academia.edu*, preliminary draft.
- Cappellin R., Becchetti L., Ciciotti E., Garofoli G., Marelli E., Pilotti L. (2019), A new European industrial strategy: 20 measures for more investments, more growth and therefore less taxes, *Broadband4Europe*, November 13, 2019.
- Ciciotti E., Dallara A., Rizzi E. (2008), Una geografia della sostenibilità dei sistemi locali italiani, in Bellini N., Calafati A. (a cura di) *Internazionalizzazione e sviluppo regionale*, Franco Angeli: Milano.
- Ciciotti E., Dallara A., Rizzi P. (2010), La competitività e la sostenibilità dei sistemi locali italiani di fronte alla crisi, in AA.VV., *Le piccole e medie imprese nell'economia italiana*, Franco Angeli: Milano.
- Group "Growth, Investments and Territory" (2019), A new european industrial strategy oriented to the citizens and the territory for a reform towards post-neoliberal economic policies, *Forum in partnership with the EESC*, Bruxelles, 4th December 2019.

Exit, Voice, Loyalty: possibili alternative per i paesi dell'Unione Europea

di

Enrico Ciciotti, Università Cattolica di Piacenza

(i) Il futuro dell'Europa è incerto

Stiamo osservando un rallentamento della crescita del PIL e c'è il pericolo concreto di una recessione. Le disparità di reddito e ricchezza sono aumentate così come la popolazione che vive in condizioni di povertà. La disoccupazione, in particolare dei giovani, è troppo elevata. Le esigenze dei cittadini per una migliore qualità della vita sono in gran parte insoddisfatte. L'Unione europea è sempre più frammentata politicamente. Le tensioni politiche e sociali sono aumentate notevolmente anche all'interno dei singoli paesi. Questa insoddisfazione per le politiche e la situazione socio-economica dell'UE ha portato tra l'altro alla Brexit, all'instabilità dei governi in quasi tutti i paesi dell'UE negli ultimi anni e alla crescita dei partiti sovranisti.

Per affrontare questa situazione può essere utile tornare a quanto sosteneva Hirschman (1970), secondo il quale allo scontento per il cattivo funzionamento dell'organizzazione a cui si appartiene o con cui si hanno rapporti di affari (acquisto di prodotti e servizi) si può dare una risposta in tre modi: dando voce alle proprie lagnanze in qualità di cliente o membro, nella speranza di migliorare la situazione; uscendo dall'organizzazione (ed eventualmente affiliandosi altrove); rimanendo fedeli all'organizzazione e sperando che prima o poi migliori e diventi più efficiente.

Secondo questo approccio l'uscita appartiene alla sfera dell'economia (mercato) ed è particolarmente valida nei casi di insoddisfazione dei consumatori per i prodotti o i servizi forniti dalle imprese; la voce al contrario appartiene alla sfera della politica, implicando, l'espressione delle proprie opinioni critiche, al fine di attivare risorse o capacità nascoste o mal utilizzate, cioè fattori endogeni; mentre la lealtà, implicando l'accettazione di una certa dose di inefficienza, riflette un approccio adattativo e non massimizzante da parte del consumatore/membro dell'impresa o dell'organizzazione.

L'ipotesi avanzata in questo lavoro è che il modello considerato possa fornire utili indicazioni per uscire dallo stallo in cui si trova l'UE; a tal fine, per ognuna delle soluzioni possibili sono state analizzate la praticabilità, l'efficacia e i costi. Inoltre sono state messe in evidenza le relazioni di complementarità e non solo di contrapposizione tra le soluzioni stesse.

(ii) L'uscita e i rischi della disgregazione dell'Unione Europea

Di fronte allo scadimento della qualità di un prodotto o di un servizio, la soluzione più semplice per un consumatore è senza dubbio quella della defezione, cioè dell'abbandono del prodotto in questione per l'acquisto di un altro di migliore qualità. Questa soluzione

di “mercato” è conveniente e non costosa, specialmente nel caso che si operi in perfetta concorrenza; inoltre essa trasmette un chiaro messaggio all’impresa fornitrice che quindi è stimolata a ristabilire i requisiti qualitativi dei propri prodotti o servizi. Il discorso diventa però diverso se si tratti dell’appartenenza ad una organizzazione o ad un’istituzione come nel caso della UE. In questo caso infatti, mentre la possibilità dell’uscita è un dato di fatto, altrettanto non può dirsi della sua convenienza.

Il primo vantaggio atteso dai sostenitori dell’uscita è che la svalutazione derivata dall’abbandono dell’accordo di cambio favorisce inizialmente le esportazioni e in alcuni casi anche la crescita. E’ stato però osservato (Realfonzo, 2019) che l’aumento del costo delle importazioni determina un incremento dei prezzi interni e quindi si ha anche un effetto sulla bilancia commerciale (diminuiscono le esportazioni) frenando la crescita. A sua volta l’incremento dei prezzi interni tende a determinare una stagnazione dei salari reali ed una caduta della percentuale del Pil che va ai redditi da lavoro.

Tra l’altro questi vantaggi, anche se presumibilmente temporanei, non riguardano la Brexit in quanto la Gran Bretagna, pur aderendo alla UE ha mantenuto la propria moneta.

Vi sono poi i vantaggi economici derivanti dalla possibilità, almeno sulla carta, di rinegoziare gli accordi commerciali con la stessa UE (sul modello di quello UE-Corea del Sud); o di una loro sostituzione con altri partner (ad esempio. USA), in analogia con i vantaggi derivanti dall’exit dei consumatori (sostituzione dei prodotti di un’impresa con quelli di un’altra).

Ad essi però vanno contrapposti i costi di transazione derivanti per un’azienda dal possibile cambio di un fornitore e, per uno stato, dal cambio di un partner commerciale (per esempio per la GB rispetto alla stessa UE o agli USA). Nel 2020, infatti inizieranno i delicatissimi negoziati tra Regno Unito ed Unione Europea sui rapporti futuri tra i due blocchi i cui costi non sono ancora valutabili. Come è noto, però, queste incertezze non hanno impedito l’uscita della Gran Bretagna.

Sempre sul piano dei costi, oltre ai costi privati, cioè del paese uscente, vanno considerate anche le eternalità negative dell’uscita di un paese sugli altri paesi, sia presi singolarmente sia come UE nel suo complesso. Uno studio dell’IFO di Monaco di Baviera (Taino, 2019) ha stabilito che il Paese che subirà le maggiori conseguenze negative, in termini di diminuzione dei consumi reali della popolazione, sarà l’Irlanda. La repubblica di Dublino vedrebbe ridursi il livello della sua prosperità dell’8,2% rispetto al 2014, nel caso di hard Brexit. Non poco, anche confrontato con il Regno Unito, dove i consumi si contrarrebbero del 2,8% e con l’Italia dove si ridurrebbero dello 0,4%.

Inoltre vi è il rischio di un indebolimento, se non della disgregazione, della UE stessa, proprio mentre vi è l’esigenza che l’UE consolidi la propria posizione, ad esempio nel settore ad alta tecnologia (5G), se vuole competere nell’arena mondiale del futuro. Dopo la Brexit, diventa senza dubbio molto concreto l’accordo per una zona di libero scambio, che potrebbe essere un primo passo verso un mercato comune, tra GB e Stati Uniti d’America. Non è solo l’interscambio di merci a dover impensierire l’UE, ma quello di tecnologia. Il possibile mercato “atlantico” potrà negoziare ad esempio direttamente con la Cina, mettendo in seria difficoltà i restanti paesi della UE. Sono proprio queste

considerazione che possono spingere verso la scelta della lealtà per gli altri paesi, specialmente dopo la Brexit.

(iii) La lealtà è veramente efficace?

Con il termine lealtà si intende il comportamento di quei soggetti che di fronte all'insoddisfazione per le prestazioni di un'impresa o di un'organizzazione decidono comunque di rimanervi fedeli, ritenendo scarsi o aleatori i benefici ottenibili con un'eventuale uscita.

Nel caso della UE possiamo immaginare tre tipi di lealtà, i cui esiti peraltro sono in pratica gli stessi per quanto riguarda l'impatto sulle prestazioni dell'organizzazione stessa.

La *lealtà adattativa* si ha quando i soggetti che considerano i possibili benefici derivanti dall'uscita, in termini ad esempio di rinegoziazione dei rapporti commerciali con la UE e/o di nuovi accordi con altri paesi, ritengono troppo elevati i costi di transazione di tali operazioni e si adattano ad una situazione non ottima ma soddisfacente (lo stesso può dirsi di un'impresa nei confronti di un proprio fornitore).

Esiste poi una *lealtà apparente*, manifestata dai quei soggetti/paesi che pur mostrandosi formalmente fedeli all'organizzazione, ne godono dei benefici senza rispettarne sempre le regole. Questo comportamento opportunistico è stato messo in atto da diversi paesi dell'UE che pur aderendo formalmente alle regole, hanno chiuso un gran numero di manovre di bilancio con forti disavanzi primari senza incorrere in sanzioni; si tratta della Francia (22 manovre), della Gran Bretagna (21 manovre) e della Germania (10 manovre). Va ricordato che l'Italia nello stesso periodo (dal 1990 ad oggi), con l'eccezione del 2009, ha sempre accumulato avanzi primari (Realfonzo, 2019).

Esiste infine una *lealtà consapevole*, motivata dalla paura di danneggiare l'organizzazione in caso di uscita e derivante dal riconoscimento del valore pubblico dell'organizzazione stessa rispetto ai costi/benefici privati del singolo membro. La possibilità di godere di alcune esternalità positive connesse all'organizzazione (quali ad esempio il prestigio di cui essa gode, la giustizia sociale, le libertà democratiche e i diritti umani) oltre al peso politico-economico, sono elementi che rafforzano il senso di appartenenza e quindi la lealtà e rendono difficile l'uscita.

In tutti e tre i casi di lealtà non si migliorano però le prestazioni dell'organizzazione ma anzi si può avere l'effetto opposto, mandando messaggi contraddittori all'organizzazione stessa, al contrario di quanto avviene almeno in teoria con l'esercizio dell'exit; l'opzione lealtà, cioè, può rivelarsi un'arma spuntata rispetto all'obiettivo di riportare l'organizzazione sulla retta via con un cambio di politica.

Inoltre, la difficoltà a defezionare diventa sempre maggiore man mano che si rimanda la decisione in tal senso; in questo modo si mantiene in vita l'organizzazione senza però migliorarne la qualità, a meno che non si eserciti in modo netto la voce. Si tratta cioè di trasformare una debolezza (omessa defezione per comportamento adattativo od opportunistico) in un punto di forza attraverso un deciso esercizio della voce, anche grazie al ruolo che alcuni soggetti potrebbero avere in quanto membri influenti dell'organizzazione (ad esempio i paesi fondatori della UE).

(iv) La voce: verso una nuova politica industriale e territoriale europea

Con il termine voce o protesta va inteso ogni tentativo di cambiare, invece che eludere, uno stato di cose insoddisfacenti; la voce cresce man mano che si riducono le possibilità di uscita, ma allo stesso tempo ha potere nella misura in cui l'uscita è possibile. Valorizzare la voce coincide con il controllo democratico di un'organizzazione mediante l'aggregazione e l'articolazione di opinioni e interessi; per contro la voce può essere condizionata dal potere contrattuale dei soggetti/membri dell'organizzazione: i comportamenti opportunistici hanno mostrato le asimmetrie esistenti in tal senso all'interno della UE.

Perché la voce sia efficace al massimo, la minaccia di uscita deve essere credibile ma al tempo stesso l'uscita non deve essere né troppo facile né troppo allettante.

Come si è detto, la voce entrerà in gioco in rapporto a quei beni e in particolare a quegli aspetti di beni e servizi che hanno una forte componente di esternalità. Al riguardo va segnalato che nel caso della UE uno degli interessi pubblici maggiori a mantenere in vita l'Unione stessa, rinunciando alla defezione, è connesso alla necessità/opportunità di avere una forza di mercato sufficientemente grande per competere con le altre grandi potenze in un mercato globalizzato che travalichi quella dei singoli paesi.

Diviene pertanto fondamentale facilitare l'esercizio della voce, sia fornendo al consumatore/membro dell'organizzazione le informazioni necessarie per capire i vantaggi dell'appartenenza, sia fornendo al produttore/organizzazione ogni informazione sulle sue prestazioni e rendimenti, ad esempio il successo o l'insuccesso delle politiche attuate e soprattutto il contenuto e la praticabilità di politiche alternative.

E' proprio su quest'ultimo punto che è opportuno soffermarsi brevemente. E' chiaro che l'esercizio della voce richiede una riflessione sul ruolo dei diversi soggetti coinvolti (cittadini, governi, Parlamento Europeo, Commissione) e sulle principali istituzioni, tra cui in primo luogo la BCE e la BEI. Inoltre, essa deve tener conto di aspetti sia macro che micro economici di un nuovo approccio alle politiche europee (Becchetti et.al. 2019; Cappellin et.al. 2017, 2019). Si possono però delineare in estrema sintesi i principali caratteri di una nuova politica industriale e territoriale europea orientata ai bisogni dei cittadini (Ciciotti, 2019).

L'unico modo che l'economia dell'UE ha per crescere è rappresentato, oltre alle esportazioni extra UE, da un aumento dei consumi interni, degli investimenti e delle spese pubbliche. In questo modo, quando la domanda estera tende a diminuire, anche a causa di politiche restrittive nel commercio internazionale, diventa necessario disporre di un mercato interno in grado di compensare questa contrazione.

Si tratta di orientare la nuova politica industriale-territoriale verso il mercato interno (nuovi bisogni dei cittadini) nei settori emergenti (alloggio, cultura e tempo libero, assistenza sanitaria e sociale, energia e ambiente, mobilità e logistica), per uno sviluppo integrato, inclusivo e sostenibile.

L'approccio settoriale/verticale, dal lato dell'offerta di tecnologie, deve essere integrato con quello orizzontale, dal lato della domanda e dei bisogni. In tale contesto diventa strategico il ruolo della città che, in quanto sistema complesso, è in grado di operare questa sintesi in una relazione circolare e virtuosa tra domanda e offerta.

Le nuove politiche industriali-territoriali devono pertanto essere caratterizzate da un modello di pianificazione integrata a livello locale e urbano che segua la logica della quadrupla elica (istituzioni locali, aziende, università e ricerca, società civile). In questo modo è possibile puntare all'innovazione sistemica, aperta e focalizzata sugli utenti, passando da una produzione di beni e servizi guidata da esperti secondo un modello top-down ad uno caratterizzato da diverse forme e livelli di coproduzione con consumatori, utilizzatori e cittadini.

Riferimenti bibliografici

- Becchetti L., Cappellin R., Ciciotti E., Garofoli G., Pilotti L. (2019), Una nuova strategia industriale europea, 20 misure per più investimenti, più crescita e quindi meno tasse, *Key4biz* 13 Novembre .
- Cappellin R., Ciciotti E., Battaglini E. (eds.) (2019), *The guidelines of a “New European Industrial Strategy” oriented to the citizens and the territory: policy proposals for the European economic growth*, Academia.edu, e-book.
- Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Capasso S., Ciciotti E., Marelli E. (a cura di) (2017), *Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa: quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale?* Milano: Egea, <http://economia.uniroma2.it/dmd/crescita-investimenti-e-territorio/>.
- Ciciotti E. (2019) A new territorial-industrial policy oriented to the needs of citizens for a sustainable development, paper for the *Forum on A New European Industrial Strategy European Economic and Social Committee*, Bruxelles, https://www.dropbox.com/sh/8vupe2mrsvj1ift/AACrA0_P5k_9Udoq4gHBR3u9a?dl=0
- Hirschman A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Response to the Decline in Firms Organizations and States*, Cambridge: University Press.
- RealfonzoR (2019), L'Europa malata e le riforme necessarie, *Micromega*, 2: 32-47.
- Taino D. (2019), I diversi costi delle diverse Brexit, *Corriere della Sera*, 28 agosto.

L'impatto della politica di coesione in Italia: una breve rassegna

di

Gianluigi Coppola, Università di Salerno

Sergio Destefanis, Università di Salerno

È sempre aperto il dibattito sulla persistenza dei divari territoriali in Italia, in particolare tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, e sugli effetti delle politiche di coesione nel nostro Paese. Le due questioni sono strettamente collegate, perché dopo la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno avvenuta nel 1992, i fondi UE rappresentano il principale strumento, se non l'unico, per ridurre tali divari. In questa nota si propone una breve analisi della letteratura empirica sull'impatto della politica di coesione in Italia.

(i) Alcuni aspetti dei divari territoriali in Italia

Il dualismo italiano, misurato in termini di PIL pro capite, è stato caratterizzato nell'ultimo quarto di secolo da una diversa dinamica delle sue componenti: il PIL per occupato, che è una misura della produttività del lavoro, e il tasso di occupazione (dato dal rapporto tra occupati e popolazione). In sintesi, dal 1995 al 2018 tra Centro-Nord e Mezzogiorno è lievemente aumentato il divario in termini di PIL pro capite, mentre si è altrettanto lievemente ridotto il gap nella produttività del lavoro. Entrambe queste variazioni sono state più forti nei periodi precedenti la crisi economica. D'altra parte, è costantemente aumentato in tutto il periodo il differenziale relativo al tasso di occupazione (Tabella 1). Resta aperta la questione se tale evoluzione possa essere almeno in parte ascritta a una diversa efficacia nel tempo delle politiche di coesione.

Tabella 1: Le Componenti del PIL pro capite. Indici: (Centro-Nord=100)

Componenti	Anni		
	1995	2009	2018
PIL pro capite	55,7	58,1	55,2
PIL per occupato	76,6	79,9	76,8
Tasso di occupazione	75,0	73,1	72,1

Fonte: Svimez (2019), pag. 52

(ii) La letteratura empirica

Nel prosieguo prenderemo in considerazione alcuni lavori che si focalizzano su unità territoriali italiane, e sugli effetti delle politiche di coesione UE su PIL pro capite e sue componenti.

Uno dei primi studi che prende in considerazione la politica di coesione nelle regioni italiane è Percoco (2005). Uno stimatore GMM-IV viene applicato per il periodo di programmazione 1994-1999 su sei regioni del Mezzogiorno a una funzione Cobb-Douglas in cui la variabile dipendente scelta è il PIL e i regressori sono il capitale privato, le infrastrutture sociali ed economiche, l'occupazione e il capitale umano. Gli effetti dei fondi UE sul PIL sono imputati tramite il peso che la loro spesa ha sull'andamento di questi regressori. Si trovano quindi effetti variabili tra regioni, ma sostanzialmente positivi.

Coppola e Destefanis (2007, 2015) considerano tutte le regioni dal 1989 al 2006, e utilizzano una procedura non-parametrica a due stadi per scomporre l'evoluzione del PIL pro capite in vari elementi e misurare l'impatto dei fondi UE (di fonte RGS) su ognuno di questi elementi. Essi trovano un impatto positivo, che però si assottiglia per *capital deepening* e occupazione, sino a scomparire negli anni più recenti.

Aiello e Pupo (2009) stimano un modello di convergenza neoclassico aumentato con l'ammontare dei fondi UE (di fonte CPT) per tutte le regioni dal 1996 al 2007. Essi trovano un debole impatto dei fondi (maggiore nelle regioni del Mezzogiorno) sul PIL pro capite, mentre, in contrasto coi lavori precedenti, non trovano alcun effetto sulla produttività del lavoro.

Barone et al. (2016) applicano un'analisi controfattuale tesa a dimostrare che i fondi UE producono effetti solo nel breve termine. Essi prendono in considerazione la dinamica del PIL pro capite dell'Abruzzo. Questa regione ha fatto parte, con tutte le altre regioni del Mezzogiorno dell'Obiettivo 1 solo fino al 1996. Per tale motivo l'Abruzzo non ha più beneficiato dei fondi UE per la convergenza dopo il 2000. Gli autori trovano che, dopo questa data, il PIL pro capite dell'Abruzzo non è cresciuto come nel periodo precedente, e interpretano questo risultato come evidenza che i fondi UE non hanno attivato un processo di crescita endogena.

Coppola et al. (2018) usano dati di fonte RGS (Spesa Statale Regionalizzata) per analizzare congiuntamente l'impatto sul PIL pro capite delle venti regioni dei fondi UE e di alcuni fondi nazionali dal 1994 al 2013. In un quadro di stime dinamiche di panel, gli autori applicano un approccio a funzione di controllo, e tengono dell'incidenza del contesto socio-economico regionale. Essi trovano un impatto positivo dei fondi UE, e, per i fondi nazionali, un impatto di importanza minore per i sussidi di parte corrente alle imprese. La capacità di *governance* delle regioni ha un impatto solo per questi ultimi.

Vi sono poi alcuni lavori che valutano l'impatto dei fondi UE su dati sub-regionali o di impresa.

Ciani e De Blasio (2015) stimano l'impatto dei fondi UE su occupazione, popolazione, e prezzi degli immobili nei Sistemi Locali del Lavoro del Mezzogiorno per il periodo 2007-2013. Essi trovano un impatto alquanto limitato dei fondi.

Albanese et al. (2019) misurano l'impatto del Fondo di Sviluppo Regionale sulla produttività totale dei fattori stimata a livello di singola impresa (i dati sono relativi a imprese del Mezzogiorno per il periodo 2007-2015). I risultati ottenuti mostrano l'inefficacia del Fondo di Sviluppo Regionale, a eccezione della quota spesa in infrastrutture.

Infine, alcuni lavori applicano il metodo della Regression Discontinuity Design, considerando come discontinuità geografica i confini amministrativi tra i comuni appartenenti alle regioni sotto l'Obiettivo 1 della politica di coesione UE e quelli (confinanti) rientranti nelle altre regioni.

In Giua (2016), dove la variabile di risultato è la variazione dell'occupazione intercorsa (su dati censuari) tra il 1991 e il 2001, si trova che la politica regionale europea ha un effetto positivo sulla dinamica dell'occupazione nelle regioni Obiettivo 1 e non c'è alcun effetto di spiazzamento ai danni dell'occupazione nelle altre regioni. L'impatto è particolarmente positivo per alcuni settori chiave (industria, costruzioni, commercio al dettaglio, turismo). Tuttavia in un articolo più recente Crescenzi e Giua (2019) trovano che gli effetti positivi sull'occupazione tratti dall'appartenenza alle regioni dell'Obiettivo 1 non sussistevano più in Italia durante la recente crisi. Utilizzando discontinuità geografiche analoghe alle precedenti, Cerqua e Pellegrini (2018) stimano l'impatto di tutti i progetti pubblici sullo sviluppo locale per il periodo 2007-2015. I risultati delle politiche di coesione sono prevalentemente nulli per il reddito locale (dati di fonte MEF) e positivi per il numero delle unità locali e i loro addetti (dati di fonte ASIA).

(iii) Conclusioni

Gli studi empirici sugli effetti della Politica di Coesione UE in Italia non giungono a risultati univoci. Risulta difficile trovare ragioni sistematiche di questi differenti risultati anche perché essi sussistono tra lavori simili per metodologia adottata, e non è possibile chiarire se l'evoluzione nel tempo di PIL e occupazione dipenda da una diversa efficacia nel tempo della politica. Alcune possibili spiegazioni, che forse non hanno ancora trovato la meritata attenzione in letteratura, riguardano:

1. il trattamento dinamico dei dati di spesa. A questo proposito si noti che in Coppola et al. (2018), similmente a quanto è stato fatto recentemente nelle serie storiche dei fondi UE elaborate dalla Commissione Europea (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other/Historic-EU-payments-regionalised-and-modelled/tc55-7ysv>), i dati di spesa per i fondi sono anticipati di un anno, al fine di modellarne meglio l'effettivo profilo annuale di spesa;
2. la complessità dei legami dinamici tra PIL e occupazione, che era stata peraltro messa in evidenza da Percoco (2005);
3. il fatto che i fondi destinati all'occupazione possano essere ascritti soprattutto al Fondo Sociale Europeo, le cui modalità di *governance* differiscono da quelle degli altri fondi (per esempio in termini di grande frammentazione dei progetti);
4. l'utilizzazione di banche dati relativamente eterogenee, sia nell'ambito macro-, che microeconomico.

Riferimenti Bibliografici

Aiello F., Pupo V. (2012), Structural Funds and the Economic Divide in Italy, *Journal of Policy Modelling*, 34, 3: 403-418.

- Albanese G., De Blasio G. Locatelli A. (2019), Place-based Policy and Local TFP, *Temi di discussione della Banca d'Italia*, 1253.
- Barone G., David F., De Blasio G. (2016), Boulevard of Broken Dreams: The end of EU funding (1997: Abruzzi, Italy), *Regional Science and Urban Economics*, 60: 31-38.
- Cerqua, A., Pellegrini, G. (2018), Local policy effects at a time of economic crisis, *MPRA Paper 85621*.
- Ciani, E., De Blasio G. (2015), European structural funds during the crisis: evidence from Southern Italy, *IZA Journal of Labor Policy*, 4, 1, 20.
- Coppola G., Destefanis S. (2007), Fondi Strutturali, produttività, occupazione: uno studio sulle regioni italiane, *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*: 85-113.
- Coppola G., Destefanis, S. (2015) Structural Funds and Regional Convergence: Some Sectoral Estimates for Italy in Pastore F. Mussida C. (2015), *Geographical Labor Market Imbalances*, Springer AIEL Series in Labour Economics.
- Coppola G., Destefanis S., Marinuzzi G., Tortorella W. (2018), European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2018.1447099.
- Crescenzi R., Giua M. (2019), One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2019.1665174.
- Giua M. (2017). Spatial Discontinuity for the Impact assessment of the EU Regional Policy; The Case of Italian Objective Regions, *Journal of Regional Science*, 57, 1: 109-131.
- Percoco M. (2005), The Impact of Structural Funds in the Italian Mezzogiorno, 1994-1999, *Régions et Développement*, 21: 141-153.
- Svimez (2019), *Rapporto Svimez. L'Economia e la Società del Mezzogiorno*, Il Mulino.

Rigenerazione e resilienza: parole, opere e omissioni

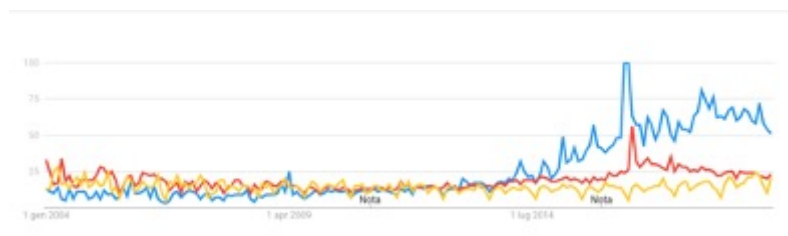
di

Simone Rusci, Università di Pisa – DESTEC

Rigenerazione e resilienza fanno parte di un ristretto gruppo di termini che negli ultimi dieci anni ha conosciuto una diffusione ed una fortuna tali da rappresentare, almeno in campo lessicale, un vero e proprio nuovo paradigma nel dibattito urbanistico. Lo dimostrano i dati dell'ultima conferenza scientifica dell'AIRe (Beyond the crises, L'Aquila 16-18 settembre 2019) nella quale su 74 sessioni organizzate 8 avevano per tema la rigenerazione e la resilienza e 28 contributi presentavano nel titolo uno dei due termini.

Ancora più efficaci nel tratteggiare questa diffusione terminologica sono i dati delle ricerche effettuate su Google: dal 2013 i due termini – in particolare la *resilienza* – hanno subito un incremento esponenziale che li ha visti staccare nell'interesse il termine *sostenibilità*, che pure copre una più estesa gamma di significati e di ambiti disciplinari.

Figura 1: Andamento dell'interesse nelle ricerche sul motore Google: in rosso rigenerazione; in giallo sostenibilità; in azzurro resilienza



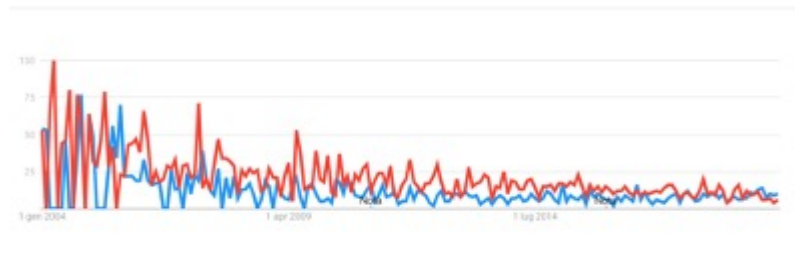
Fonte: Google Trends

In campo urbanistico il loro successo diventa tanto più evidente se confrontato con il contemporaneo declino di alcuni dei termini egemoni nel dibattito del secolo scorso: è così per il termine *zoning* o per *standard urbanistici*, in picchiata dal 2004.

Non va meglio a termini di più recente introduzione come *perequazione urbanistica* o *valutazione ambientale strategica*, che soccombono nell'interesse di fronte a termini come *smart city*.

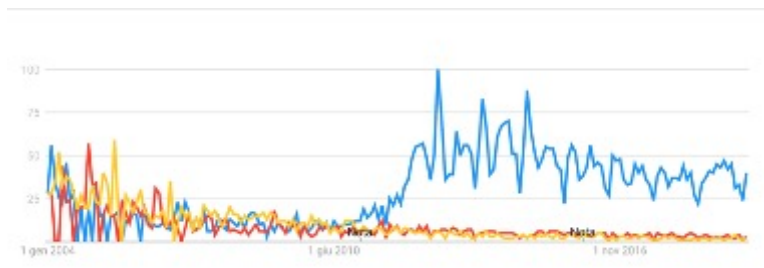
Il termine *rigenerazione* nel corso di un decennio ha sostituito quasi completamente il vocabolario utilizzato per definire i diversi interventi sul patrimonio urbano esistente: *la riqualificazione urbana, il recupero urbano e la ristrutturazione urbanistica*, usati per oltre mezzo secolo sia nel linguaggio scientifico che in quello normativo.

Figura 2: Andamento dell'interesse nelle ricerche sul motore Google: in rosso standard urbanistici; in azzurro zoning



Fonte: Google Trends

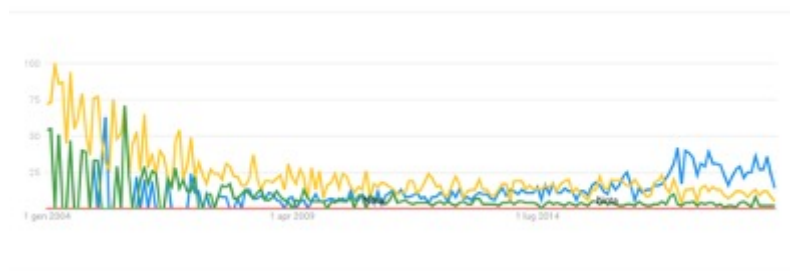
Figura 3: Andamento dell'interesse nelle ricerche sul motore Google: in rosso perequazione; in giallo valutazione ambientale strategica; in azzurro smart city



Fonte: Google Trends

La *rigenerazione* è progressivamente divenuta un loro omnicomprensivo e polisemico sinonimo, utilizzabile senza distinzioni alle diverse scale dell'intervento sull'esistente, da quella edilizia a quella territoriale.

Figura 4: Andamento dell'interesse nelle ricerche sul motore Google: in rosso recupero urbano; in giallo riqualificazione urbanistica; in verde ristrutturazione urbanistica; in azzurro rigenerazione urbana



Fonte: Google Trends

Una rivoluzione lessicale che ha investito rapidamente quanto drasticamente il dibattito politico e quello scientifico, i programmi elettorali e le iniziative di divulgazione, fino a diffondere il termine *resilienza* tra le parole comunemente presenti nei listini dei tatuatori (!).

Rigenerazione e resilienza sono in realtà termini assai diversi: il primo, mutuato originariamente dalle scienze biologiche è utilizzato in prevalenza nell'ambito delle discipline sociali ed urbane per indicare una policy complessa e multidisciplinare mentre il secondo, derivato dalla fisica, è oggi utilizzato per descrivere la capacità di un sistema complesso di ritornare nel suo stato originario a seguito di uno shock.

Ciò che li ha uniti in campo urbanistico, oltre al loro comune e repentino successo, è stata in buona misura la possibilità di attribuire ai due termini un significato polisemico (a volte persino indefinito) capace di segnalare alcune effettive esigenze di riordino e riqualificazione delle città emerse a seguito dei profondi cambiamenti occorsi in ambito economico, immobiliare ed urbano dopo il 2007.

Nonostante i due termini siano dunque divenuti veri e propri *trademarks* del dibattito urbanistico, è paradossalmente proprio l'ambito delle leggi e delle norme sul governo del territorio e sulle trasformazioni edilizie ad essere rimasto impermeabile a questa rivoluzione.

Nelle leggi di rango nazionale – che interessano la disciplina degli interventi edilizi e le misure incentivanti per il settore delle costruzioni – rigenerazione e resilienza non trovano né una specifica disciplina né tantomeno una definizione univoca e condivisa. L'assenza più eclatante è quella nel D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, Testo Unico dell'Edilizia, nel quale nemmeno le ultime modifiche del 2019 (Decreto sblocca cantieri) hanno introdotto riferimenti alla rigenerazione urbana.

Solo tre sono le norme che, seppur solo nominalmente, citano rigenerazione e resilienza (Giusti, 2018): il Piano nazionale per le città (D.l. 83/2012), il Decreto sblocca Italia (D.l. 133/2014) e il Bando periferie (D.P.C.M. 25/05/16). In nessuno di essi è tuttavia specificato il significato attribuito ai termini né tantomeno il loro campo di applicazione. Gli strumenti posti in atto sono di natura economica (finanziamenti straordinari nel caso del D.l. 83/2012) o procedurale (deroghe e semplificazioni agli iter ordinari) finalizzati al rilancio del settore più che ad una revisione strutturale degli strumenti e delle strategie.

La sinonimia tra rigenerazione ed i termini di uso consolidato in ambito edilizio è dunque solo apparente, dato che nell'applicazione normativa continuano ad essere valide le sole categorie della ristrutturazione urbanistica, della ristrutturazione edilizia e del restauro e risanamento conservativo.

Diversa è la situazione nel variegato contesto delle leggi regionali che dovrebbero disciplinare i due termini rispetto agli strumenti e alle strategie di scala urbanistica e territoriale (Rusci, 2017 a). Anche in questo caso il concetto di resilienza tarda ad essere introdotto e declinato nei testi normativi mentre quello di rigenerazione appare più compiutamente integrato ed argomentato.

Le regioni che propongono una definizione di rigenerazione sono solamente tre: Toscana (legge 65/2014), Lombardia (legge 31/2014) e Puglia (legge 21/2008). In tutti e tre i casi la rigenerazione si configura come una combinazione di interventi edilizi di riqualificazione, risanamento, recupero e riorganizzazione, associati – solo nel caso della Puglia – ad interventi immateriali in ambito sociale.

La definizione di rigenerazione che emerge dal quadro delle leggi regionali è dunque una definizione tautologica e additiva che rimanda ai termini codificati e che lascia

irrisolti gli aspetti distintivi tra le varie forme di intervento (Rusci, Il gioco di parole. Trademarking, sinonimia e stagionalizzazione del vocabolario urbanistico., 2017).

Lo scenario non cambia se – ancora nell’ambito delle leggi regionali – si passa dalle definizioni agli strumenti. Le principali leggi sul governo del territorio (Toscana, Calabria ed Emilia Romagna) e quelle su rigenerazione e consumo di suolo (Puglia, Lombardia, Veneto e Lazio) individuano, mediante gli strumenti urbanistici generali, due scale d’intervento per la rigenerazione: quella strategica, quasi sempre affidata ai Piani Integrati d’Intervento (L. 172 /1992), e quella operativa, affidata ai Piani di Recupero (L. 457/1978), ovvero in entrambi i casi a strumenti “classici”, ampiamente utilizzati nel corso degli ultimi trent’anni e tutt’altro che innovativi.

Sia sul fronte delle parole che su quello delle norme sembra insomma che fino ad oggi la rivoluzione lessicale abbia scalfito solo in superficie gli strumenti e le pratiche di pianificazione, lasciando perlopiù immutata una struttura pianificatoria ancora riconducibile alla legge urbanistica del ’42, nella quale gli interventi di rigenerazione sono individuati e perimetrati nella pianificazione generale comunale ed attuati con piani attuativi per mezzo di un ventaglio di interventi di natura edilizia. E del resto se si esaminano i contenuti degli interventi urbani varati sotto il vessillo della rigenerazione è possibile riconoscere in quasi tutti i contenuti e le strategie dei più tradizionali piani di recupero della legge 457/1978.

Il grande utilizzo dei due termini, rigenerazione e resilienza, appare dunque per il momento più una strategia comunicativa che un credibile orizzonte di riforma delle pratiche urbane, un espediente (riuscito) che è servito se non altro a sottolineare l’irrimandabile necessità di intervenire sul patrimonio esistente senza tuttavia delineare ancora una reale strategia di intervento.

Esperienze innovative sono forse rintracciabili proprio in quegli ambiti auto-organizzati nei quali le forme di pianificazione sono più deboli; nei patti di collaborazione, negli interventi di sussidiarietà orizzontale e in generale in tutte quelle forme di riuso del patrimonio esistente che prescindono dalle trasformazioni fisiche (Cantaluppi, Inti, & Persichino, 2014). In queste esperienze sono messi alla prova nuovi soggetti urbani, nuovi processi decisionali e nuovi meccanismi di finanziamento finora sconosciuti nelle politiche urbane. Esperienze resilienti che sorgono e si sviluppano, spesso in forma spontanea e *bottom-up*, laddove le forme di valorizzazione immobiliare ordinarie non riescono a mettere in atto processi trasformativi. Esperienze che scompaiono, spazzate via, laddove la valorizzazione immobiliare e la rigenerazione diventano possibili. Paradigmatico è il caso del quartiere Artamis a Ginevra: un insediamento spontaneo di artisti ed artigiani – caratterizzato da iniziative culturali e da un solido tessuto sociale integrato con la città – demolito per lasciar posto *all’eco-quartier la Jonction*, un intervento di rigenerazione urbana finalizzato alla valorizzazione immobiliare dell’area. In questi casi la resilienza – quella del quartiere Artamis – diverge vistosamente dalla rigenerazione – quella del quartiere *La Jontion* – fino ad escludersi l’una con l’altra.

Auspiciando il superamento di una riforma che interessi il solo lessico urbanistico c’è da chiedersi quali possano essere le traiettorie percorribili verso una più pragmatica declinazione dei due termini. Difficile dirlo per la resilienza, essendo essa un obiettivo

più che una politica; più facile per la rigenerazione che, opportunamente ridisegnata in termini normativi e disciplinari, potrebbe rappresentare l'elemento di congiunzione tra le politiche sociali e del welfare, la programmazione economica e la pianificazione urbanistica e territoriale, assumendo rilievo tale da poter divenire un nuovo quadro di coordinamento nazionale delle politiche territoriali.

In alternativa un percorso che veda la rigenerazione come istituto autonomo, come strategia nazionale di rilancio delle molte realtà divenute marginali: una disciplina prevalentemente economica e sociale nella quale la pianificazione spaziale interviene solo marginalmente.

Esiste anche una terza strada: l'oblio dei due termini e l'emersione di un altro ulteriore e innovativo lessico capace di guadagnare visibilità e condivisione; una via gattopardesca nella quale il ciclico cambiamento dei temi garantisce solitamente la permanenza dei problemi.

Riferimenti Bibliografici

- Cantaluppi G., Inti I., Persichino M. (2014), *Temporioso: manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*, Milano: Altreconomia.
- Galluzzi P., Oliva F., Vitillo P. (2019), Tra metropolizzazione e shrinking. Forme di prelievo della rendita urbana e costruzione della città pubblica, in Giacomo C., *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, Roma: INU edizioni.
- Giusti, A. (2018), *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- Rusci, S. (2017 a), *La rigenerazione della rendita. Teorie e metodi per la rigenerazione urbana attraverso la rendita differenziale*, Milano: Mimesis.
- Rusci, S. (2017), Il gioco di parole. Trademarking, sinonimia e stagionalizzazione del vocabolario urbanistico, *Urbanistica*, 3.

La polarizzazione sul mercato del lavoro in Italia

di

Alberto Bramanti, EURAC Research

Matteo Villettaz, EURAC Research

Gli economisti che studiano l'impatto della tecnologia sul mercato del lavoro hanno inizialmente introdotto l'ipotesi di un cambiamento tecnico che polarizza le competenze. A partire dagli anni 2000 in tutti i Paesi avanzati si osserva un rapido declino della percentuale di occupazioni di medio livello insieme ad un aumento della percentuale di posti di lavoro poco qualificati (nei servizi alle persone) e una crescita sostenuta nella percentuale di occupazioni altamente qualificate (professionisti e dirigenti). Queste osservazioni sono ben documentate per gli Stati Uniti (Autor and Dorn, 2013) e per numerose regioni europee (Goos *et al.*, 2009; Goos *et al.*, 2014). Si tratta di evidenze generalizzate che hanno reso riconoscibile il nuovo fenomeno noto come "polarizzazione del mercato del lavoro" caratterizzato dalla forma a U nella distribuzione delle competenze.

Seguendo lo schema logico proposto da Autor *et al.* (2003) si possono riconoscere quattro tipi di compiti facilmente rappresentabili in una matrice 2×2. Le attività di routine e non, le attività manuali e intellettuali. Sono definite di routine quelle attività che seguono regole esplicite che possono essere eseguite dalle macchine. Per contro, le attività non di routine non sono sufficientemente ripetitive per essere specificate in un codice del computer. Entrambe queste due categorie di attività possono essere manuali o cognitive. Il modello prevede che l'impatto del progresso tecnologico incida in modi diversi su lavoratori con diversi livelli di abilità. Compiti cognitivi non di routine sono integrati da cambiamenti tecnologici e quindi sperimentano una crescita significativa (con un aumento delle professioni knowledge-intensive). I compiti di routine – sia cognitivi che manuali – sono sostituiti dalla tecnologia con un impatto professionale negativo (contrazione di lavori di media competenza). Infine, il cambiamento tecnologico non completa né sostituisce compiti manuali non di routine.

La letteratura sul caso europeo non presenta prove univoche circa gli effetti dell'automazione sulla struttura occupazionale anche se diversi autori testimoniano la presenza di polarizzazione in Europa negli ultimi decenni (Goos *et al.*, 2009; Goos *et al.*, 2014).

(i) L'emergere della polarizzazione nel mercato del lavoro italiano

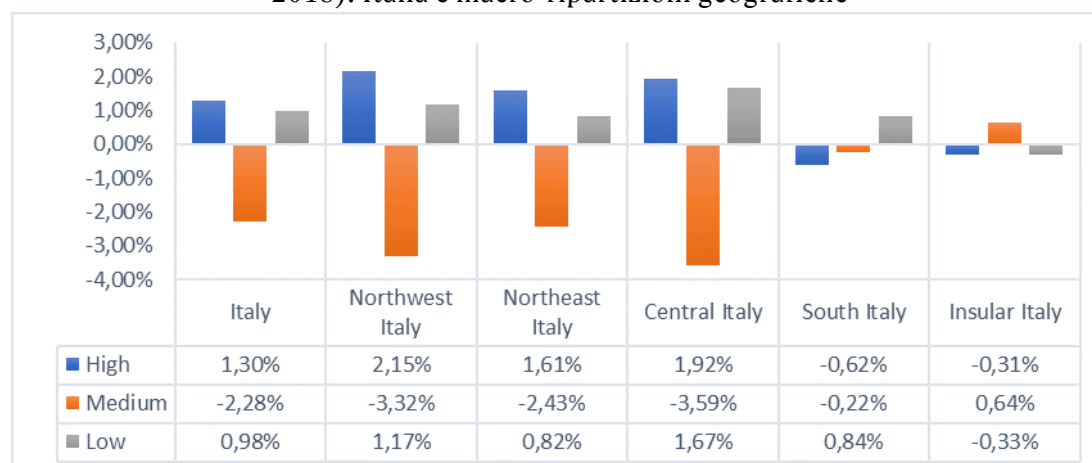
Il presente articolo analizza i cambiamenti intercorsi in Italia tra il 2011 e il 2018 sul mercato del lavoro. La base dati informativa è quella ISTAT, "Ricerche sulle forze di lavoro". Le 20 regioni italiane sono state riaggregate nelle cinque macro-ripartizioni

Nord-ovest, Nord-est, Centro, Sud e Isole. La variabile utilizzata nell'analisi è la classificazione italiana delle occupazioni a una cifra (CP2011), compatibile con la classificazione internazionale standard delle professioni (ISCO-08). La classificazione riporta le professioni aggregate in nove macro-gruppi, omogenei per livello di abilità/competenze richiesto, a loro volta riaggregati in tre blocchi secondo i livelli bassi, medi e alti delle competenze richieste.

La figura 1 mostra che tra il 2011 e il 2018 l'Italia ha registrato una significativa riduzione delle occupazioni di media competenza (-2,3%). Allo stesso tempo, entrambi i gruppi nella parte superiore e inferiore della distribuzione delle competenze hanno registrato un incremento. Sono cresciute dell'1,3% le occupazioni *high-skilled* e di poco meno dell'1% quelle *low-skilled*. La dinamica evidenziata nel settennio appare dunque coerente con un quadro di polarizzazione che discende dalla teoria del cambiamento tecnologico di routine precedentemente richiamata (Autor *et al.*, 2003; 2006).

La figura 1 mostra anche alcune importanti differenze macro-regionali. Mentre le tre Italie del Centro-Nord seguono un percorso simile, ed evidenziamo un andamento a U del mercato del lavoro, l'Italia meridionale e l'Italia insulare presentano alcune discrepanze rilevanti con le tendenze nazionali.

Figura 1: Cambiamenti nella quota di occupazione per livelli di competenze (2011-2018): Italia e macro-ripartizioni geografiche



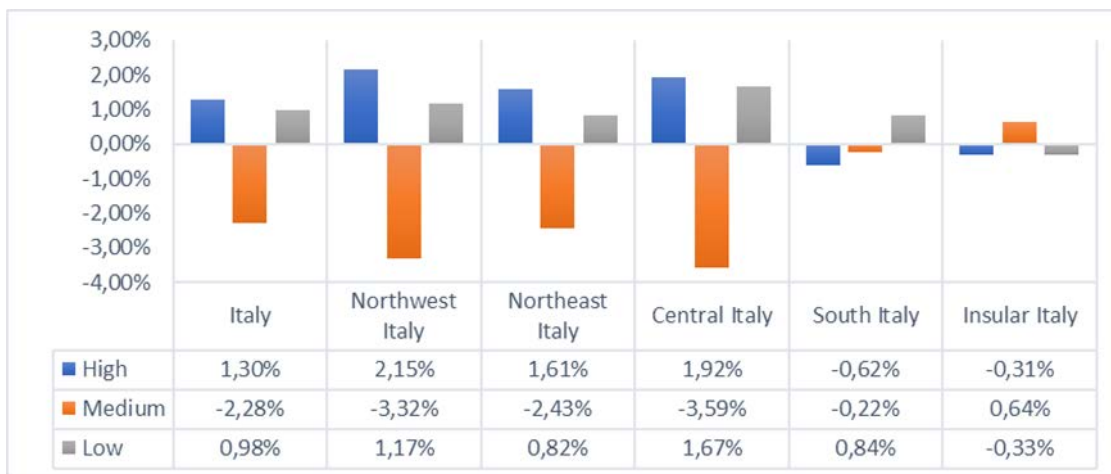
Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Nel Sud Italia il percorso può essere descritto come un declassamento generale del livello di competenze richiesto nel mercato del lavoro mentre l'Italia Insulare presenta una tendenza opposta rispetto al resto del Paese, con un aumento delle occupazioni di media competenza (+0,6%) e una leggera diminuzione delle due code della distribuzione (-0,3% in entrambi i gruppi).

Se alla distribuzione geografica si paragona quella dimensionale delle imprese il quadro si precisa ulteriormente e si qualifica. La figura 2 mostra che il cambiamento più rilevante si è verificato nelle aziende con più di 50 lavoratori, decisamente concentrate nelle ripartizioni Nord-italiane. In queste aziende i lavoratori con competenze medie

hanno perso circa 5 punti percentuali, mentre il gruppo a più alte competenze ha registrato una crescita significativa (+3%).

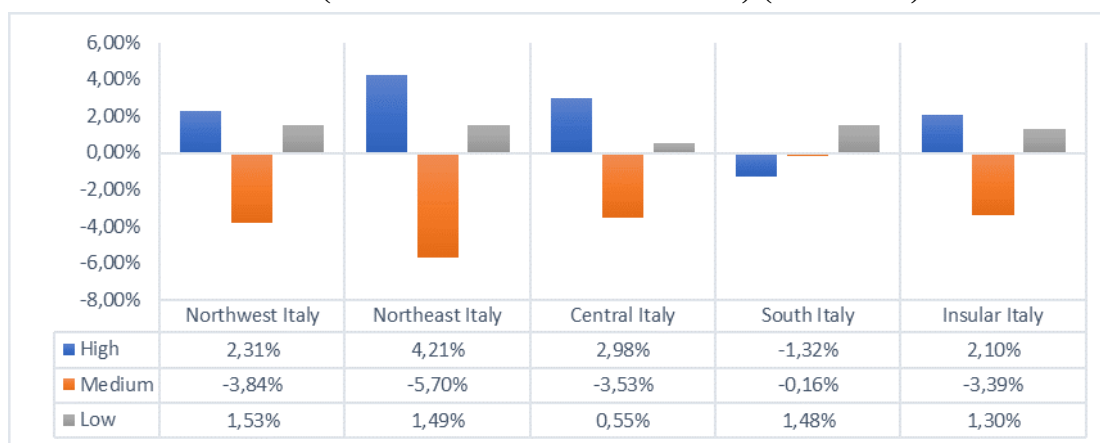
Figura 2: Cambiamenti nella quota di occupazione per livelli di competenze e dimensione aziendale (2011-2018)



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Infine, la figura 3 richiama gli andamenti interni all' industria manifatturiera per macro-ripartizioni. Qui gli andamenti risultano più omogenei, con l'eccezione del Sud Italia, a conferma che il comparto manifatturiero è il maggiore driver di cambiamento tecnologico oggi operante nel nostro Paese.

Figura 3: Cambiamenti nella quota di occupazione per livelli di competenze nell' industria (escludendo il settore costruzioni) (2011-2018)



Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT

Il quadro complessivo che emerge testimonia la presenza di polarizzazione del lavoro ben documentata in una prospettiva regionale, settoriale, e dimensionale, sulla base dei cambiamenti (2011-2018) nella quota di occupazione delle professioni in Italia. Ciò che i tre grafici evidenziano è che le occupazioni nella parte bassa e alta della distribuzione

delle competenze si ampliano rispetto alla parte centrale della distribuzione. Emerge con evidenza certa una chiara polarizzazione nel Nord-ovest, nel Nord-est e nell'Italia centrale, polarizzazione che la distribuzione territoriale della dimensione d'impresa e del comparto manifatturiero sono in larga misura in grado di spiegare.

Va inoltre osservato che i tassi di penetrazione delle nuove tecnologie abilitanti, e le caratteristiche strutturali del tessuto produttivo italiano, rendono il fenomeno della polarizzazione del lavoro solo all'inizio. Ne discende pertanto che tale polarizzazione non potrà che aumentare rendendo ancora più centrale il ruolo delle politiche di accompagnamento (ed eventualmente di ammorbidimento degli impatti) di tale fenomeno. Proprio alle politiche è dunque dedicata la parte centrale del presente lavoro.

(ii) Le politiche pubbliche

Alla luce di quanto sin qui documentato emerge una forte necessità di promuovere un sistema di apprendimento permanente per gli adulti (*lifelong learning*) con l'obiettivo di attenuare la sempre più rapida obsolescenza delle competenze dei lavoratori (§ 3.1). In secondo luogo, si discute del possibile ruolo dei sindacati nel contrastare il processo di polarizzazione (§ 3.2). Infine, si richiama l'importanza del gestire in modo innovativo l'informazione e di utilizzare i *big data* sul mercato del lavoro italiano (§ 3.3).

(iii) Un sistema di apprendimento per adulti

La polarizzazione delle competenze nel mercato del lavoro italiano rappresenta un trend ben avviato. I lavoratori italiani che sono già passati attraverso cambiamenti significativi sul posto di lavoro tra il 2012 e il 2015 sono circa il 17% della forza lavoro totale, poco meno della media tra i paesi OCSE (OCSE, 2019).

In tale contesto, la formazione continua offerta sul posto di lavoro rappresenta la prima e più efficace protezione sociale per il futuro. Fondamentale diviene pertanto incentivare un efficace sistema di apprendimento degli adulti che consenta loro di mantenere e migliorare le proprie competenze. Non tutti i lavoratori godono però di pari opportunità nel ricevere una formazione permanente adeguata (OCSE, 2019). Le ragioni alla base di tali disuguaglianze riguardano i tempi e i vincoli finanziari che le imprese devono affrontare e il livello di competenze di partenza dei lavoratori a volte insufficienti nel garantire ritorni significativi da tale attività formativa.

L'impatto dell'età anagrafica del lavoratore svolge un ruolo analogo. I lavoratori più anziani ricevono, in media, meno formazione rispetto ai giovani. Infine, i lavoratori permanenti a tempo pieno sono positivamente associati a una più alta probabilità di partecipare a programmi di formazione rispetto ai lavoratori temporanei.

Incoraggiare la partecipazione all'apprendimento dei gruppi svantaggiati diviene quindi un obiettivo politico prioritario e le opzioni di policy che possono aiutare il perseguimento di tali obiettivi riguardano: *i)* la sensibilizzazione circa i benefici della formazione; *ii)* l'offerta di opzioni di formazione flessibili che soddisfino i vincoli di tempo del lavoratore inserito in azienda; *iii)* la disponibilità di sussidi finanziari che aiutano le imprese ad erogare idonei programmi formativi.

Lavoratori con scarse competenze

Le persone scarsamente qualificate sono anche quelle meno coinvolte nei programmi di formazione. Questo divario – pari a circa 40 punti percentuali in Italia e non difforme dalla media OCSE – è negativamente connotato da una più scarsa disponibilità in Italia ad aderire a programmi formativi da parte di persone poco qualificate. Tra gli adulti che non partecipano alla formazione permanente, il gruppo con scarse competenze è meno propenso a prendere parte a programmi formativi (OCSE, 2019).

A tale riguardo occorre certamente intervenire su più fronti: *i*) migliorare la consapevolezza dei lavoratori sui benefici della formazione permanente; *ii*) offrire un voucher formativo¹ ai lavoratori con scarse competenze; *iii*) utilizzare appieno le nuove tecnologie di rete per ottimizzare i tempi della formazione realizzando mix appropriati di formazione in azienda, in aula e in remoto.

(iv) Il ruolo delle organizzazioni sindacali

I sindacati stanno vivendo un forte calo di rappresentanza nella maggioranza dei Paesi sviluppati. La percentuale di iscritti al sindacato si è quasi dimezzata tra il 1985 e il 2016 passando dal 30% al 16% del totale degli addetti (OCSE, 2019).

Nel caso italiano, tra il 2001 e il 2017, i due maggiori sindacati italiani (Cgil e Cisl) hanno perso 230 mila membri. Ciò nonostante i sindacati svolgono ancora un ruolo fondamentale nel migliorare la sicurezza del mercato del lavoro per i lavoratori a rischio e nell'aumentare l'adattabilità dei lavoratori ai cambiamenti tecnologici.

Un contributo rilevante sull'effetto della diffusione tecnologica su un mercato del lavoro altamente sindacalizzato viene da Nellas and Olivieri (2011) che studiano il processo di polarizzazione analizzando l'effetto congiunto della tecnologia e dei sindacati. Nei mercati meno sindacalizzati gli shock tecnologici portano a una polarizzazione dell'occupazione mentre nei mercati con più alta rigidità istituzionale, la forza dei sindacati riduce la polarizzazione occupazionale, proteggendo il salario dei lavoratori dipendenti, a scapito dell'occupazione a bassa competenza. In questo modello, l'emergere della disoccupazione involontaria può essere letto come un'alternativa alla polarizzazione dell'occupazione. Gli autori segnalano che i Paesi in cui le opportunità occupazionali in lavori a bassa specializzazione sono aumentati di più (*gig economy*) hanno sperimentato meno disoccupazione. Secondo questi risultati la disoccupazione sembra dunque l'alternativa, in particolare italiana, alla polarizzazione degli Stati Uniti.

(v) Il ruolo dell'informazione e dei dati disponibili

Comprendere i potenziali percorsi di carriera è fondamentale per tutte le parti interessate. I lavoratori devono sapere se le loro competenze sono compatibili con le nuove professioni (modificate dall'automazione) e i datori di lavoro devono conoscere quali dipendenti possono avere successo in queste nuove posizioni professionali. Sfortunatamente, il mercato del lavoro fornisce oggi segnali relativamente rozzi circa le

¹ I "Compte Personnel de Formation" è uno strumento fornito dal governo francese a partire dal 2015. Il CPF è un sistema di voucher offerto ai lavoratori per acquistare diverse forme di formazione. [<https://www.uniformation.fr/particulier/salaries/formation-et-financements/compte-personnel-de-formation-cpf>].

competenze necessarie alle imprese. Come documentato dall'OCSE (2017), un numero significativo di lavoratori fatica a trovare un'occupazione adeguata mentre i datori di lavoro affermano che è difficile reperire sul mercato le competenze necessarie. Il fenomeno delle *skills mismatch* risulta dunque crescente e rimane uno dei problemi aperti specialmente nei paesi più avanzati.

Confrontando le qualifiche dei lavoratori con le qualifiche necessarie per il lavoro si indaga empiricamente sulla mancata corrispondenza le cui cause sono molteplici (Monti e Pellizzari, 2017). In *primo* luogo, il sistema scolastico-formativo italiano produce qualifiche che sono indicatori particolarmente sfuocati delle competenze effettive. In *secondo* luogo, la concentrazione delle piccole imprese può essere responsabile dell'alto livello di sovraccapacità e del deterioramento delle competenze.

Una tassonomia condivisa delle competenze

L'uso di dati appropriati è dunque fondamentale per consentire alle persone di fare scelte informate sulla propria formazione e carriera. È necessario creare una tassonomia coerente delle competenze della forza lavoro e un insieme certificato di competenze (McKinsey, 2019). In effetti, le competenze acquisite al di fuori dei percorsi standard di apprendimento formale risultano ancora sottovalutate (European Commission, 2016). Una tassonomia omogenea e riconosciuta tra Paesi rappresenterebbe il quadro di riferimento per la domanda di competenze da parte dei datori di lavoro, l'offerta delle stesse da parte dei lavoratori, e la potenziale offerta del sistema scolastico-formativo.

Dati per migliorare la corrispondenza

L'uso di migliori *tecnologie di matching* potrebbe aiutare a ridurre l'attrito nella ricerca di lavoro e la relativa discrepanza nelle competenze offerte e richieste. Autor *et al.* (2003) hanno evidenziato che la riduzione dei costi delle informazioni attraverso Internet consente ai lavoratori di apprendere di più l'un l'altro e migliora la qualità della corrispondenza domanda-offerta sul mercato del lavoro.

Dal punto di vista dei dipendenti, le persone in cerca di lavoro possono beneficiare di informazioni che migliorano la qualità e la quantità del collocamento presso le imprese. Dal punto di vista del datore di lavoro, le risorse umane sono messe in grado di prendere decisioni migliori grazie alla disponibilità di più dati. Alcune evidenze sull'impatto delle informazioni sul mercato del lavoro dal lato dei datori di lavoro sono ben documentate in Murray (2010). I dati suggeriscono un impatto positivo sul mercato del lavoro anche per la riduzione della durata della disoccupazione a breve termine.

(vi) Brevi conclusioni

In presenza di polarizzazione occorre attrezzarsi per meglio rispondere alle sfide che il cambiamento tecnologico pone alla struttura e all'articolazione delle competenze, alla loro durabilità e alle migliori modalità per rinnovarle e aggiornarle secondo processi di formazione permanente.

C'è estremo bisogno di migliorare la conoscenza ed è per questo che l'analisi dei dati del mercato del lavoro diviene un supporto strategico fondamentale. Proprio in questa direzione stanno lavorando alcuni progetti tra i più avanzati (<https://www.wollybi.com/>)

che unendo *big data* e *machine learning* cominciano a scandagliare in profondità la rete, e i milioni di informazioni in essa disponibili sui mercati del lavoro, per registrare il cambiamento che si produce nelle aziende in tempo reale² e sfruttare questo flusso informativo per orientare le politiche di *matching* e le politiche formative dei singoli e delle istituzioni.

Riferimenti bibliografici

- Autor, D.H., Levy, F. and R.J. Murnane (2003), The Skill Content of Recent Technological Change. An Empirical Exploration, *Quarterly Journal of Economic*, 118 (4), pp. 1279-1333.
- Autor, D.H., Katz, L.F. and M.S. Kearney (2006), The Polarization of the U.S. Labor Market, *American Economic Review*, 96 (2), pp. 189-194.
- Autor, D.H. and D. Dorn (2013), Inequality and Specialization: The Growth of Low-Skill Service Jobs in the United States, *American Economic Review*, 103 (5), pp. 1553-1597.
- European Commission (2016), *A New Skills Agenda for Europe, Working Together to Strengthen Human Capital, Employability and Competitiveness*, COM(2016), 381 final, Brussels.
- Goos, M., Manning, A. and A. Salomons (2009), Job Polarization in Europe, *American Economic Review*, 99 (2), pp. 58-63.
- Goos, M., Manning, A. and A. Salomons (2014), Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring, *American Economic Review*, 104 (8), pp. 2509-2526.
- McKinsey Global Institute (2019), *The Future of Work in America. People and Places, Today and Tomorrow*, [www.mckinsey.com/mgi].
- Monti, P. and M. Pellizzari (2017), *Skill Mismatch and Labour Shortages in the Italian Labour Market*, Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research, Policy Brief 02, Milan.
- Murray, A. (2010), *The State of Knowledge on the Role and Impact of Labour Market Information: A Survey of the Canadian Evidence*, Centre for the Study of Living Standards, Research Report No 4, Ottawa.
- Nellas, V. and E. Olivieri (2011), *Job Polarization and Labor Market Institutions*, mimeo unpublished.
- OECD (2017), *Getting Skills Right: Italy*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019), *The Future of Work: OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.

² WollyBI offre una visione unica del mercato del lavoro attraverso l'analisi degli annunci di lavoro delle aziende pubblicati quotidianamente sul Web. Grazie all'esclusivo approccio – basato su tecniche di analisi dei Big Data ed analisi semantica – raccoglie (giornalmente dal 2013) dati su professioni e competenze non altrimenti disponibili. Attualmente il database di WollyBI è composto da milioni di annunci unici e il sistema viene aggiornato ogni mese.