

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**La sostenibilità come problema di governance territoriale. Il caso dell'infrastruttura verde  
"Corona Verde"**

**This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1870236> since 2022-07-20T09:31:01Z

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Volume 11 - Numero 3 - Maggio 2021

<b>EyesReg: dieci anni al servizio delle scienze regionali</b> di <i>La Redazione</i>	66 - 68
<b>Capitale, benessere ed equilibrio</b> di <i>Paolo Rizzi</i>	69 - 73
<b>La città in era (post) covid: tra tendenze centrifughe e cambiamenti funzionali</b> di <i>Chiara Agnoletti</i>	74 - 80
<b>Digital divide e Covid-19</b> di <i>Carlo Tesauro</i>	81 - 87
<b>La sostenibilità come problema di governance territoriale. Il caso dell'infrastruttura verde periurbana</b> di <i>Francesca Rota</i>	88 - 96
<b>I distretti industriali: una leva per rilanciare l'attrattività per gli investimenti dell'Italia?</b> di <i>Giulia Fornasier e Dario Musolino</i>	97 - 104
<b>Culture della programmazione e ruolo delle scienze regionali. Una prospettiva geografica</b> di <i>Simonetta Armondi</i>	105 - 109
<b>Il post pandemia: l'effetto di lungo termine sulle attività economiche</b> di <i>Marco Alderighi</i>	110 - 113

#### 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)

# EyesReg: dieci anni al servizio delle scienze regionali

di

*La Redazione*

*Chiara Agnoletti, IRPET*

*Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta*

*Simonetta Armondi, Politecnico di Milano*

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

*Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza*

*Francesca Rota, CNR Torino*

*Carlo Tesauro, CNR Ancona*

In questo numero EyesReg compie dieci anni, e con questo editoriale avremmo voluto condividere con i lettori i buoni esiti conseguiti, nonché prefigurare i nuovi sviluppi utili a garantire l'attualità e la qualità dell'iniziativa.

Invece, come cita l'avviso pubblicato nel dicembre dell'anno scorso sulla homepage della rivista, "a seguito della decisione dell'AISRe di una radicale riorganizzazione dei suoi prodotti editoriali, dal 1° gennaio 2021 non si accettano nuovi invii di contributi", EyesReg termina con questo numero la sua attività.

L'editoriale di quest'anno è quindi dedicato al consuntivo finale di questa esperienza nata dieci anni fa su convinta iniziativa del Direttivo AISRe, e concretizzata e avviata da un gruppo di cinque consiglieri (il primo Comitato di Redazione fondatore di EyesReg: Marco Alderighi, Valerio Cutini, Ugo Fratesi, Chiara Murano, Dario Musolino). La missione della rivista era, ed è rimasta, quella di arricchire i prodotti editoriali dell'Associazione con un innovativo canale di comunicazione scientifica e divulgativa, una rivista on-line attraverso cui offrire uno spazio di confronto agile e aperto a tutti coloro che avessero interessi di ricerca e analisi nel campo delle scienze regionali.

Gli obiettivi che si intendevano perseguire possono essere sintetizzati in tre punti:

- l'esigenza di estendere il dibattito sulle scienze regionali anche al di fuori dei suoi ambiti accademici tradizionali, coinvolgendo policy-maker e stakeholder;
- il bisogno di rendere il dibattito meno astratto e più legato alla realtà, più attento alle effettive dinamiche sociali, economiche e politiche, salvaguardando al tempo stesso il rigore scientifico;
- l'opportunità di raggiungere un numero ampio di lettori, e di coinvolgere giovani ricercatori al fine di accrescere la visibilità e la rilevanza pubblica della disciplina delle scienze regionali, e nel contempo di alimentare il settore con nuove leve.

Con questa strategia e questa missione, la rivista ha proceduto sul suo cammino per dieci anni, registrando, pur con qualche fluttuazione, una crescita complessiva rilevante. I dati statistici che seguono aiutano a comprendere il livello dei risultati conseguiti a fronte di un'attività che, avendo scelto la modalità on-line open source, ha comportato per l'Associazione un impegno economico assai contenuto.

In dieci anni di attività sono stati pubblicati 60 numeri, sei per anno, e oltre 390 articoli (a cui si sommano gli articoli del presente numero). A partire dal 2014, con cadenza quasi annuale, sono stati tra l'altro realizzati otto numeri speciali, con l'intervento di editor esterni (o affiancamento a membri della redazione), su temi specifici emergenti o di attualità, o comunque di ampio respiro (2014: Crescita, investimenti e territorio; 2015: Expo; 2016: Agricoltura urbana; 2016: Capitale umano e sviluppo regionale; 2017: Le riviste scientifiche on-line; 2019: Le nuove spazialità del lavoro; 2020: Nuove sfide per lo sviluppo delle aree interne" 2021: Nuovi orizzonti di ricerca per le scienze regionali).

Oltre 400 sono gli autori che hanno scritto per EyesReg. Negli anni si è registrata da un lato una "fidelizzazione" degli autori, che in diversi casi hanno pubblicato fino a quattro/cinque articoli; dall'altro, una differenziazione della provenienza geografica/disciplinare/ istituzionale degli autori stessi, I ricercatori di oltre 50 diversi Atenei del Paese hanno pubblicato i loro contributi in questi dieci anni, e tra i tanti enti non accademici che hanno scelto EyesReg spiccano: Banca d'Italia, Istat, Irpet, Ires, Unioncamere, Censis, ANCI, CREA, Isfol, Ismeri Europa, Fondazione Eni Enrico Mattei, Unicredit, Regione Sardegna, Lombardia, Lazio, Puglia, Emilia-Romagna, Comune di Roma, Milano, Genova. Diversi anche i contributi di ricercatori non incardinati e consulenti indipendenti.

Con riferimento alle principali statistiche sull'accesso al sito, segnaliamo che in dieci anni di attività, EyesReg ha totalizzato:

- 840mila accessi, con una media annua che negli ultimi quattro anni (2017-2020) ha sfiorato la soglia dei 130mila
- Quasi 5 milioni di pagine scaricate, anche qui con una media annua degli ultimi quattro anni superiore a 750mila
- Oltre 9,3 milioni di hits, con un dato che nell'ultimo anno (2020) ha superato la soglia di 1,8 milioni.

Sono poche cifre che rendono evidente qual è stata la diffusione, o meglio la penetrazione di EyesReg non solo nella comunità "ristretta" dei regionalisti, ma anche oltre il "perimetro disciplinare", assolvendo la propria missione di luogo di dialogo, di confronto, tra la comunità di scienze regionali e altri "mondi", e in particolare le istituzioni, a vari livelli. Da aggiungere infine che EyesReg è diventata rivista scientifica entrando nella lista ANVUR.

Nello stesso tempo i dati non dicono cosa EyesReg abbia effettivamente rappresentato per la comunità delle scienze regionali in Italia. Non è certo compito nostro, ma lasciamo questa riflessione ai lettori. A noi sarebbe piaciuto che EyesReg proseguisse in questo

percorso per continuare a promuovere i giovani ricercatori, diffondere i valori dell'Associazione e far crescere l'interesse per il territorio. Ma, come menzionato nelle prime righe, EyesReg chiude la propria attività per decisione del Direttivo.

Anche per questo ultimo numero abbiamo fatto la scelta di rispettare la natura della rivista, che è quella di fornire contributi di riflessione scientifica e culturale. Come unica libertà, ci siamo permessi di riservare questo spazio ai contributi di ricerca dei componenti del Comitato di Redazione che, con impegno e entusiasmo, hanno guidato in modo paritetico, senza gerarchie né ruoli direttivi, le attività di EyesReg nei suoi dieci anni di vita.

Concludiamo con un ringraziamento all'Associazione, che ha contribuito e sostenuto lo sviluppo di questa avventura per dieci anni, riconoscendone il valore. Un grazie sentito va anche agli autori, ai referee, agli editor dei numeri speciali, a coloro che hanno partecipato agli eventi EyesReg e a tutti coloro che hanno letto e commentato gli articoli della rivista. L'interesse e l'impegno per il territorio continueranno oltre EyesReg e i nostri "occhi regionali" rimarranno sempre aperti e curiosi.

# Capitale, benessere ed equilibrio

di

*Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza*

La forza diffusiva dell'epidemia da Covid-19 ha provocato una crisi sanitaria ed economica di dimensioni impressionanti, e soprattutto ci ha costretto a rivedere alcune certezze che lo sviluppo mondiale degli ultimi cinquanta anni aveva consolidato sia nella percezione collettiva che nelle analisi delle scienze sociali in particolare in quelle regionali. Già prima della pandemia le valutazioni sulla globalizzazione in corso negli ultimi decenni erano accese e contrastanti. Le forze centrifughe che hanno portato all'enorme incremento degli scambi commerciali e dei flussi di capitali e persone, così come le questioni connesse alla perdita di sovranità dei singoli Stati nazionali a favore di organizzazioni e istituzioni di scala sovranazionale (Onu, Ue, Wto) si sono contrapposte ad una simmetrica evoluzione di forze centripete verso il locale e il territorio (Rizzi et. al. 2018b). Di qui l'espansione di fenomeni di populismo e sovranismo a livello politico, la tendenza verso nuove forme di protezionismo commerciale accentuate dall'amministrazione Trump, la triste costruzione di muri e barriere per impedire che i flussi migratori rompessero i difficili equilibri sociali dei paesi occidentali. Tanto che alcuni analisti avevano iniziato a parlare di "de-globalizzazione" anche per sottolineare le conseguenze negative della totale apertura del commercio e dei flussi di capitali in termini di incremento delle disuguaglianze non solo tra paesi ma soprattutto all'interno dei singoli territori. In questo quadro il coronavirus ha definitivamente indebolito la visione tutta positiva dei benefici della globalizzazione e riportato al centro dell'agenda politica la necessità di salvaguardare l'autosufficienza dei paesi, se non delle regioni, in termini di presidi sanitari, assetti produttivi, dotazioni di servizi e infrastrutture. Ancora più profondo il ripensamento relativo ai concetti di vulnerabilità e resilienza (Graziano e Rizzi 2020), che si sono allargati alle diverse dimensioni della sostenibilità (economia, società e ambiente), anche per le evidenze empiriche del legame tra contagi epidemici e inquinamento o apertura commerciale (Musolino e Rizzi 2020).

A livello di pensiero e ricerca, le scienze sociali ed in particolare gli studi regionali si trovano così a riformulare alcuni assunti che hanno fondato i percorsi di analisi tradizionali: l'allargamento del concetto di capitale, la ridefinizione degli obiettivi dello sviluppo, l'introduzione di una nuova nozione di equilibrio.

## **(i) L'allargamento del concetto di capitale**

Le scienze economiche e sociali hanno da tempo allargato le modalità di considerare il "capitale", che da semplice dotazione fisica, tecnica e finanziaria si è allargato verso nuove nozioni di capitale sociale, capitale creativo e capitale istituzionale (Rizzi 2021).

Il primo concetto serve a leggere e decodificare le relazioni di cooperazione e di legame (*bond* o *bridge*) che mettono in rete persone, imprenditori, pubblici

amministratori. Non si tratta solo dell'atmosfera industriale *marshalliana*, ma più in profondità la propensione valoriale all'impresa, alla solidarietà, alla condivisione collettiva di obiettivi e azioni. Il concetto di classe creativa sottolinea invece la rilevanza assoluta nei percorsi evolutivi di un territorio di alcuni "talenti" capaci di stimolare innovazioni produttive e organizzative, siano essi attivi nel mercato come nell'amministrazione pubblica o nell'economia civile del non profit e dell'associazionismo. Ancora, il capitale istituzionale diventa fattore essenziale per creare le condizioni per il libero dispiegarsi degli *animal spirits* keynesiani e in generale favorire tensioni positive alla cooperazione, alla visione collettiva condivisa (Acemoglu e Robinson 2013).

In un tentativo di sintetizzare questo progressivo allargamento del concetto di capitale, è stata introdotta la nozione di "capitale territoriale" per catturare la multidimensionalità dei beni materiali e immateriali dei sistemi regionali e locali (Camagni) che devono essere considerati, misurati e promossi per garantire sviluppo equo e sostenibile.

## **(ii) La ridefinizione degli obiettivi dello sviluppo**

Il cambio radicale di paradigma è quello relativo al concetto stesso di sviluppo ed il passaggio necessario dal modello della competitività "antagonista" che fonda l'azione umana sulle motivazioni individualistiche dell'*homo oeconomicus*, al modello dello sviluppo sostenibile, che tiene conto anche degli aspetti di natura sociale e ambientale che contribuiscono a determinare il livello di benessere degli individui su scala locale (Rizzi 2019).

Sul fronte della competitività sostenibile, nuovi approcci multidimensionali sono stati proposti a livello internazionale con l'Indice di Sviluppo Umano dell'Onu e la *Better Life Initiative* dell'Ocse, mentre in Italia è ormai consolidata l'esperienza e l'innovativo percorso del BES (Rizzi et. al. 2015). Fortunatamente, il percorso verso queste nuove concezioni è oggi tracciato, anche a livello politico e istituzionale (Giovannini 2018), con un lungo processo evolutivo che passa dal rapporto della Commissione Brundtland del 1987, in cui si definisce in modo condiviso cosa si intende per sviluppo sostenibile, all'Agenda 2030 dell'ONU del 2015. Quest'ultima rappresenta un traguardo importante perché sono definiti i nuovi obiettivi per lo sviluppo sostenibile (17 Sustainable Development Goals e 169 indicatori target) che devono guidare le strategie e le politiche dei singoli paesi e della comunità internazionale. Per la prima volta si evidenzia un passaggio significativo da obiettivi puramente economici e materiali, a dimensioni ecologiche (obiettivi 6, 7, 12, 13, 14, 15) e relazionali (obiettivi 3, 5, 11, 16 e 17).

Si tratta di un cambiamento epocale che interessa anche le scienze regionali. Non a caso accanto alla Strategia nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), le regioni italiane sono chiamate oggi a tradurre l'Agenda Onu in percorsi e processi su scala territoriale (ad oggi Veneto e Lombardia hanno approvato i propri piani regionali). Questo nuovo sforzo di carattere metodologico (definizione di strategie, obiettivi, indicatori, metodi di monitoraggio) determina un nuovo ruolo per gli scienziati regionali, che proprio sull'interdisciplinarietà e sull'approccio olistico fondano il proprio statuto epistemologico (Rota 2020). Siamo di fronte ad un'operazione culturale e scientifica

importante: nell'ambito delle scienze economiche, la classica variabile-obiettivo del Pil procapite o della sua crescita deve essere sostituita o almeno affiancata da nuove variabili dipendenti. In altre parole, il cambio di paradigma oggi in gioco non riguarda solo la maggiore enfasi ad input e determinanti dello sviluppo più equilibrate e multidimensionali, ma soprattutto la sostituzione degli obiettivi collettivi, da dimensioni puramente economiche (reddito, produzione, occupazione) o sociali (equità distributiva, contenimento della povertà) o ambientali (difesa della biodiversità, riduzione dei consumi, promozione delle energie rinnovabili), verso nuovi indicatori di benessere complessivo, quali la soddisfazione di vita o la felicità soggettiva (Graziano et. al. 2019). I nuovi studi sull'economia della felicità tra l'altro sono stimolati da una vera e propria "scuola italiana" (Zamagni, Becchetti, Bruni, Maggino) che rimanda agli albori della scienza economica, quando gli illuministi italiani (Genovesi, Verri, Dragonetti) scrivevano di "felicità pubblica" prima che prevalesse il paradigma del *self-interest* anglosassone.

Anche in questo approccio, che pone come variabile-obiettivo il *subjective well-being*, il territorio è importante, in particolare nelle sue articolazioni tra città e campagna, economie e diseconomie di urbanizzazione, densità demografica e spopolamento delle aree interne. Molti studi rilevano infatti che la qualità della vita delle aree suburbane, e addirittura in quelle rurali e montane, determini indici di *life satisfaction* più elevati rispetto alle aree metropolitane, grazie ai migliori valori ambientali e soprattutto socio-relazionali. Tanto da aprire nuovi scenari di quella che oggi si può definire la nuova "economia comunitaria", fondata su piccole imprese cooperative, enti non profit, società benefit, forme nuove di economia civile. Anche questa è una sorta di "ibridazione" delle organizzazioni dell'economia, che ha bisogno di nuovi modelli di gestione, ma soprattutto motivazioni "intrinseche" all'agire collettivo orientate ad un nuovo umanesimo, più solidale e responsabile (Zamagni 2019).

### **(iii) Verso una nuova nozione di "equilibrio"**

Un ultimo cambiamento necessario, soprattutto nelle scienze economiche, è quello relativo al concetto di equilibrio. Se nei manuali di microeconomia e politica economica, l'equilibrio è inteso come situazione di ottimo paretiano, che porta all'uguaglianza tra domanda e offerta di prodotti, e aggiustamento dei relativi prezzi, oggi non possiamo più trascurare l'evidente squilibrio tra sviluppo economico, crescita sociale e condizioni ecologiche. Assistiamo cioè a forme acutissime di trade-off tra le tre sfere della sostenibilità. Se in passato si riteneva che il deterioramento dell'habitat naturale fosse un costo "esterno" (esternalità negative) della crescita economica, dovuto al "fallimento del mercato", sanabile con opportuni strumenti o di tassazione/incentivazione (Pigou) o con la creazione di diritti di proprietà (Coase), oggi si comprende che è proprio lo squilibrio tra i fondamenti della vita umana (dimensione economica, sociale e ambientale) che produce limiti e freni al benessere oggettivo e soggettivo. Recenti studi mostrano come lo squilibrio tra queste dimensioni si riveli un freno sia alla crescita economica che al benessere percepito dalle persone (Rizzi et. al. 2018a; Graziano et. al. 2019). La soddisfazione di vita e la felicità percepita risultano correlate negativamente con lo squilibrio relativo tra elementi economici, sociali ed ambientali, dimostrando come non

bastano livelli elevati di reddito e ricchezza a scapito di equità e salubrità ambientale (o viceversa) per ottenere situazioni ottimali per l'individuo e la collettività. La felicità collettiva è senza dubbio legata positivamente al reddito, ma anche all'uguaglianza, al "supporto sociale" (avere qualcuno su cui contare in caso di bisogno), alla generosità diffusa, al buon governo (Helliwell et. al. 2020), ma – e questa è davvero una novità della ricerca sociale degli ultimi anni – anche dall'equilibrio tra le diverse sfere della vita umana.

Il termine "equilibrio deriva dal latino e significa proprio di uguale peso, da *aequus*, "uguale", e *libra*, "peso", di come la bilancia che allinea i due piatti quando sono appunto dello stesso peso. Siamo in equilibrio quando camminiamo o andiamo in bicicletta perché bilanciamo i pesi, ma ancora più rilevante, la nostra vita è equilibrata se diamo il giusto peso alle diverse dimensioni della nostra esistenza: il lavoro, gli affetti, la cultura, il divertimento, la spiritualità. Lo diceva già Aristotele: "È il giusto mezzo che bisogna scegliere, e non l'eccesso né il difetto, poiché il giusto mezzo è come la retta ragione dice". Così a livello collettivo privilegiare solo la sfera economica o quella sociale diventa pericoloso, come indica un proverbio hindu significativo: "anche il nettare è veleno in caso di consumo eccessivo".

L'incuranza delle sorti dell'ambiente intorno a noi e lo squilibrio tra attività economica, relazionale e politica e la salvaguardia del sistema ecologico, rappresentano dunque un ostacolo al benessere e alla felicità pubblica.

"Se l'umanità deve sopravvivere, la felicità e l'equilibrio interiore sono di importanza fondamentale; altrimenti è molto probabile che le vite dei nostri figli e dei loro figli siano infelici, disperate e brevi" (Dalai Lama).

### Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Robinson J. (2013), *Perché le nazioni falliscono*, Milano: Il Saggiatore.
- Graziano P., Rizzi P. Resilienza e vulnerabilità nelle regioni europee, *special issue di Scienze Regionali*, 1/2020.
- Graziano P., Rizzi P., Barbieri L., Piva C. (2019), A Regional Analysis of Wellbeing and Resilience Capacity in Europe, *Scienze Regionali*, 18, 551-574.
- Graziano P., Rizzi P. (2016), Vulnerability and Resilience in the Local Systems: the case of Italian Provinces, *Science of the Total Environment*, 553: 211-222.
- Helliwell J.F., Layard R., Sachs J., and De Neve J., eds. (2020), *World Happiness Report 2020*, New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Musolino D., Rizzi P. (2020), Covid-19 e territorio: un'analisi a scala provinciale, *Eyesreg*, 10, 3: 88-98.
- Rizzi P. (a cura di) (2021), *Il territorio nell'anima. Pensiero strategico e politiche territoriali. Scritti in onore di Enrico Ciciotti*, Milano: Vita e Pensiero.
- Rizzi P. (2019), La cura del creato e lo sviluppo sostenibile, in Passoni A. (a cura di), *Prendersi cura del creato*, Roma: Società Cooperativa Sociale Frate Jacopa.
- Rizzi P., Graziano P., Dallara A. (2018), A Capacity Approach to Territorial Resilience: the case of European Regions, *The Annals of Regional Science*, 60: 285-328.

- Rizzi P., Ciciotti E., Graziano P. (2018b), The role of cities in economic development and the challenges of territorial marketing and place branding, in Baussola M., Bellavite C., Vivarelli M. (eds), *Essays in Honor of Luigi Campiglio*, Milano: Vita e Pensiero.
- Rizzi P., Graziano P., Dallara A. (2020), The Regional Competitiveness: an Alternative Approach, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali, International Review of Social Sciences*, 307-336, 3.
- Zamagni S. (2019), *Responsabili*, Bologna: Il Mulino.

# La città in era (post) covid: tra tendenze centrifughe e cambiamenti funzionali

di

Chiara Agnoletti, IRPET

## (i) Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato un momento di trasformazione, oltre che sul piano sanitario, anche su quello economico e dei comportamenti sociali alcuni dei quali in grado di indurre modifiche, talvolta permanenti. In particolare, il *lockdown* imposto per fronteggiare la crisi sanitaria ha determinato da un lato una crisi profonda di quelle attività soprattutto terziarie connesse alla mobilità delle persone e, dall'altro, la consistente diffusione di altre prima poco sviluppate quali lo *smart working*, l'*e-commerce* e la didattica a distanza. Per questi motivi da un lato possiamo immaginare che la città possa, almeno in parte, cambiare la propria configurazione funzionale e dall'altra che alcuni territori potranno diventare più attrattivi di quanto non lo siano stati fino ad oggi, soprattutto per le funzioni residenziali: in particolare quei luoghi che riusciranno a garantire contesti abitativi più ampi e magari in luoghi più salubri in modo da conciliare con maggiore soddisfazione gli spazi di vita con quelli di lavoro, in un nuovo equilibrio tra costo dell'abitare e costo del pendolarismo. L'accessibilità rimarrà essenziale per definire le scelte localizzative, ma a prevalere in questo nuovo contesto sarà la dotazione di reti immateriali, anziché quelle di trasporto, tanto da suggerire almeno una parziale revisione del concetto di prossimità e di concentrazione urbana. Parallelamente, la profonda crisi del terziario che ha coinvolto soprattutto le città, potrà rappresentare l'occasione per attrarre funzioni in grado di favorire la permanenza più stabile di quei segmenti di popolazione che sono più attratti dalle opportunità offerte dalla città e dai quali peraltro dipende maggiormente la vitalità urbana.

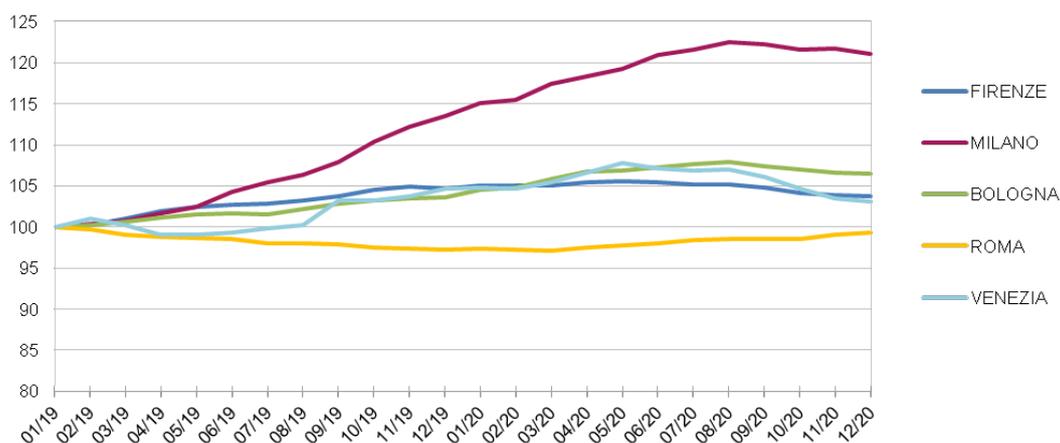
## (ii) La dinamica dei valori immobiliari

La domanda di abitazioni è influenzata dal valore dei prezzi degli alloggi, il quale a sua volta riflette il vantaggio netto di localizzazione, cioè la relativa appetibilità delle rispettive aree territoriali (rendita urbana). Pertanto l'analisi dei trend dei prezzi delle abitazioni (costi di compravendita e affitti) è in grado di intercettare una eventuale modifica negli usi della città e nelle preferenze abitative.

Quello che molti (tra cui Hart, 2020) hanno ipotizzato è che le ricadute sul mercato immobiliare dalle mutate modalità di lavoro, non riguarderanno tanto l'andamento della domanda complessiva, ma saranno soprattutto guidate dalla ricerca di abitazioni più ampie, dove affrontare lunghi periodi di convivenza familiare, dotate di spazi esterni e in località con una adeguata accessibilità per lo svolgimento del lavoro da remoto. L'evento pandemico non ha infatti penalizzato come atteso il mercato immobiliare, che è stato

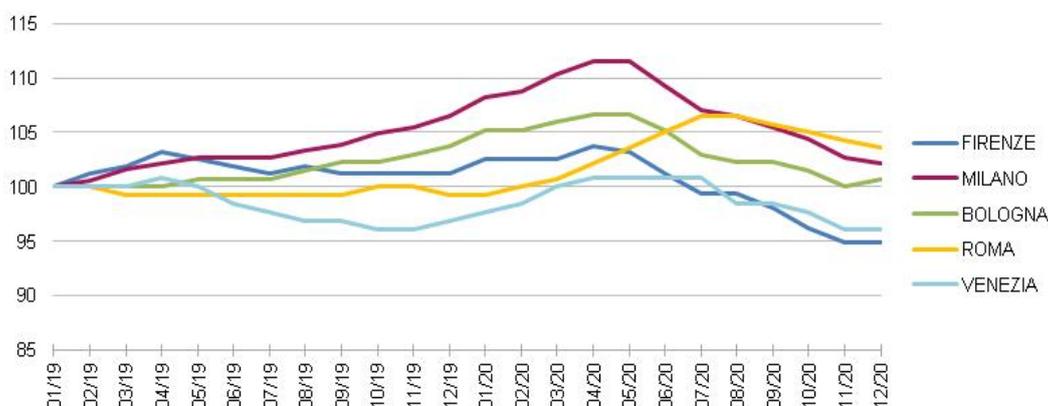
invece spinto da una crescente attenzione alla qualità dell'abitare e dall'emergere di nuove necessità abitative. Guardando, in particolare, ai principali centri urbani nel periodo appena trascorso, si rileva che il mercato delle compravendite non si è completamente arrestato durante l'emergenza sanitaria, per quanto si sia interrotto il trend di crescita del periodo precedente (Milano, Roma, Bologna e Firenze), mentre sono le città a vocazione più turistica e studentesca a subire una effettiva contrazione (Venezia). Gli affitti invece, che catturano più tempestivamente le variazioni della domanda abitativa non stabile subiscono ovunque una forte diminuzione, conseguenza in queste città soprattutto delle mancate presenze di studenti e visitatori; Venezia e Firenze infatti mostrano le perdite maggiori.

Figura 1: Prezzo medio delle abitazioni al mq. gennaio 2019-dicembre 2020  
Valori indice gennaio 2019=100



Fonte: elaborazioni IRPET su dati immobiliare.it

Figura 2: Prezzo medio degli affitti al mq, gennaio 2019-dicembre 2020  
Valori indice gennaio 2019=100



Fonte: elaborazioni IRPET su dati immobiliare.it

Guardando alle prospettive future, possiamo ipotizzare uno scenario articolato su due componenti di domanda. Una spinta a modificare la propria situazione abitativa, per far fronte alle criticità emerse nei mesi di chiusura forzata (dai limitati ambienti domestici, alla carenza di spazio esterno) e che non trova corrispondenza nell'offerta abitativa dei principali centri urbani. L'altra, determinata dalla riduzione di reddito potrà determinare un irrigidimento della situazione abitativa in essere o una spinta verso aree caratterizzate da un costo dell'abitare inferiore a quello di partenza. Entrambi i casi, comunque, prospettano un consolidamento di un fenomeno oggi già in atto, ovvero la crescente attrattività delle aree periferiche dei principali centri urbani; con un raggio, però, che va via allargandosi, fino a coinvolgere anche le aree lontane dai centri principali. Se questo processo dovesse consolidarsi, le spinte alla rilocalizzazione della popolazione potrebbero interessare larga parte di regioni come la Toscana caratterizzate da una buona qualità insediativa diffusa, articolata in centri urbani anche di piccole dimensioni con una soddisfacente dotazione di servizi e da una buona qualità ambientale e paesaggistica.

### (iii) Cambiamenti funzionali nella città in fase di emergenza sanitaria

Questo scenario non presuppone comunque la perdita di forza attrattiva della città, che se in fase emergenziale ha visto ridurre la propria capacità polarizzante lasciando immaginare per il futuro anche significativi cambiamenti della sua base produttiva. Le città da tempo sono interessate da mutamenti funzionali che hanno teso ad accentuarne la specializzazione, in particolare delle aree centrali, in direzione delle funzioni turistiche e terziarie. Si tratta di un processo avvenuto inasprando la competizione tra attività in favore di quelle disposte a sostenere i costi più elevati conseguenti alla presenza di rendite urbane. La concorrenza per le localizzazioni più centrali si è spesso trasformata in conflittualità a discapito delle funzioni legate alla residenza stabile e dando impulso alle tendenze centrifughe specie di alcuni segmenti di popolazione. La pandemia, anche da questo punto di vista, ha rappresentato un momento di discontinuità poiché colpendo particolarmente socialità e mobilità ha arrestato la diffusione di molte funzioni, specie quelle a servizio dei cosiddetti *city-user*, che sono una categoria completamente assente durante l'emergenza sanitaria.

Tabella 1: Quotazioni per il settore non residenziale. Italia, quotazioni immobiliari.

Var%, 2020-2021

	settore terziario e uffici		settore commercio (piccole e medie superfici)	
	Prezzi di vendita	Canoni di locazione	Prezzi di vendita	Canoni di locazione
Grandi città	-2,4	-8,6	-2,8	-13,2
Città intermedie	-3,0	-10,0	-4,3	-15,0
Piccole città	-4,3	-10,8	-5,0	-17,2
<i>Media Italia</i>	-3,2	-9,8	-4,0	-15,1

Fonte: elaborazioni da dati Scenari Immobiliari

Gli effetti di quanto descritto sono leggibili guardando alle quotazioni immobiliari riferite alle funzioni terziarie e al commercio, dove si leggono gli esiti della consistente diminuzione della richiesta di spazio da destinare a tali attività. Per quanto riguarda le quotazioni relative alle funzioni non residenziali, la dinamica 2020-2021 indica comunque come per questi settori si registrino perdite maggiori rispetto alla residenza, particolarmente accentuate per i canoni di locazione che mediamente diminuiscono del 9,8% per gli uffici e del 15% per il commercio. Distinguendo in funzione della dimensione della città, vediamo come la contrazione riguardi maggiormente le città piccole e medie, che sia in termini di canoni di locazione che di prezzi di vendita scontano le perdite maggiori, per le grandi città la perdita è più contenuta poiché maggiori sono le attese di recupero.

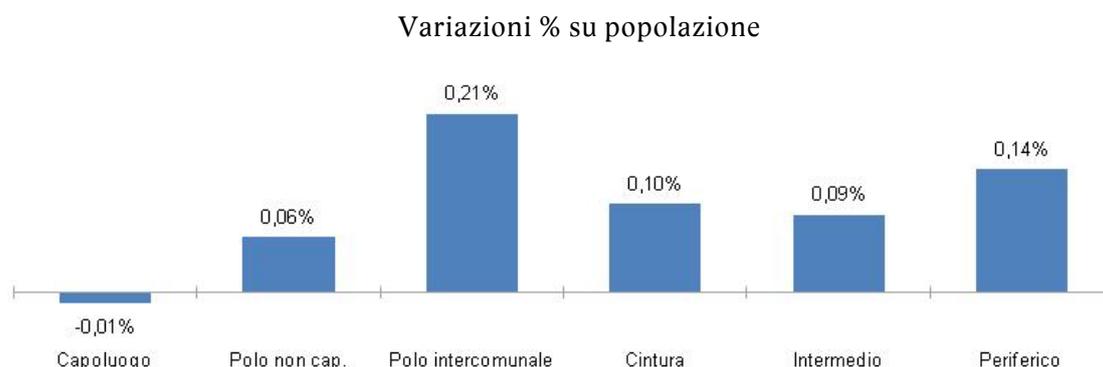
#### **(iv) Rinnovate scelte localizzative: fattori e scenari**

La pandemia potrebbe avere importanti e durature conseguenze sui nostri stili di vita e quindi, sulla struttura e configurazione delle nostre città, comprese le loro relazioni con le cinture urbane e con altre aree della gerarchia territoriale (Florida, Rodríguez-Pose & Storper, 2020). I cambiamenti indotti nei comportamenti e nelle aspettative delle persone durante la fase emergenziale sono infatti in larga parte destinati ad affermarsi anche successivamente incidendo sulle scelte localizzative: il primo tra questi è lo *smart working*. A tale proposito, appare utile ricordare come l'accesso al lavoro da remoto sia fortemente legato al tipo di professione svolta: per tale ragione e volendo fornire una dimensione almeno di massima di questa potenzialità, l'Irpet ha quantificato la popolazione potenzialmente interessata dal lavoro da remoto (Irpet, 2020a), basandosi sulle funzioni svolte e sul settore di attività. Non è difficile immaginare che le funzioni telelavorabili, prevalentemente impiegatizie e intellettuali afferenti ai settori terziari, sono soprattutto collocate nelle aree urbane principali: infatti qui il 37% degli addetti dei capoluoghi sono potenzialmente funzioni e settori telelavorabili, mentre queste percentuali calano al 24% nelle altre tipologie di aree, dove prevalgono le attività commerciali, manifatturiere e agricole. Si tratta di una quota di popolazione che non ha l'esigenza di spostarsi quotidianamente, all'interno o fuori della città, per recarsi al lavoro determinando, potenzialmente, una riduzione dei flussi di ingresso alle città fino al 40% (Irpet, 2020b). La contrazione degli spostamenti per motivi di lavoro verso la città potrebbe affiancare una diminuzione delle entrate per i contesti urbani nel loro complesso, poiché limita le occasioni di consumo per una delle fasce di popolazione a cui è attribuita una maggiore propensione alla spesa.

Nel quadro appena delineato, evidentemente l'accessibilità digitale giocherà un ruolo fondamentale, e in un'ottica di competitività territoriale, verranno avvantaggiati quei territori in grado di fornire le condizioni di accessibilità immateriali funzionali allo svolgimento di attività da remoto e penalizzate, per contro, le aree periferiche che ancora non dispongono di una connessione veloce.

Analizzando quanto è avvenuto nel corso del 2020 in Toscana in fase di crisi sanitaria, attraverso i saldi migratori interni, leggiamo tendenze che indicano una maggiore attrattività sia dei poli intercomunali sia delle cinture ma anche delle aree periferiche, che vedono per la prima volta, dopo anni di spopolamento, alcuni segnali positivi.

Figura 4: Saldo demografico interno. toscana. gennaio 2020/agosto 2020



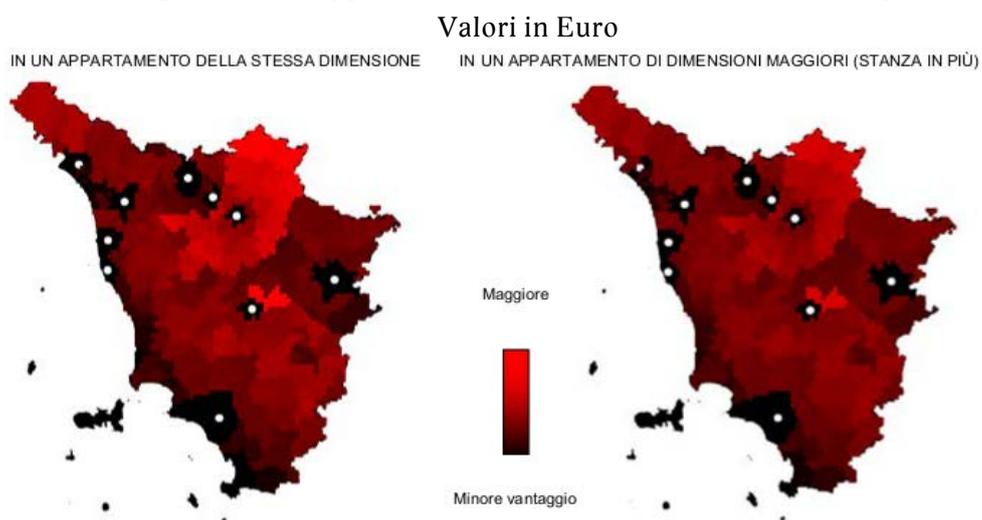
Fonte: elaborazioni IRPET da dati ISTAT

A partire da quel 37% di popolazione attiva residente nel centro urbano che non dovrà più recarsi sul luogo di lavoro con frequenza giornaliera viene stimato il vantaggio economico che deriverebbe per queste famiglie da una scelta abitativa più periferica, ovvero negli altri comuni di cintura appartenenti allo stesso ambito provinciale, a parità di dimensione dell'abitazione sia da un ampliamento del proprio spazio domestico e quindi dal miglioramento della propria condizione abitativa. È evidente come mediamente il risparmio sia proporzionale alla distanza dal capoluogo provinciale, che rappresenta il luogo di offerta di lavoro e dove trovano localizzazione una serie di servizi terziari rari. Distribuendo il vantaggio economico che deriva da una diversa scelta localizzativa in un arco di tempo decennale secondo le due possibilità di rilocalizzazione – a parità di dimensione dell'abitazione e di aumento dello spazio abitativo – otteniamo una geografia dei vantaggi, rappresentata nella mappe a seguire: nel caso del capoluogo regionale segue il classico andamento a cerchi concentrici della rendita, mentre negli altri territori la configurazione è meno chiara, poiché, a fianco del ruolo meno attrattivo di alcuni capoluoghi di provincia, subentra l'effetto legato alla presenza delle seconde case restituendo una diversa distribuzione di tali vantaggi.

Le variazioni della domanda di localizzazioni centrali sintetizzate dalle quotazioni immobiliari, sia per la residenza che per le altre funzioni, è certamente da mettere in relazione ai cambiamenti degli stili di vita e alle ridotte possibilità di movimento legate alla pandemia. Sulla base di questi, e in un'ottica post-emergenza si potrebbe da un lato innescare un processo di rifunzionalizzazione della città in favore di attività maggiormente attrattive per i giovani che ancora vedono nella città una possibilità di localizzazione della propria abitazione, dall'altro consolidare i mutamenti degli stili di vita indotti dall'emergenza sanitaria accentuando il fenomeno centrifugo di un'altra quota di popolazione. A tale scopo è stata ricostruita una geografia dei territori candidabili a ospitare famiglie in cerca di rinnovati standard abitativi o mossi anche solo da esigenze di risparmio. È evidente come tale distribuzione dipenda da molti fattori non tutti esemplificabili in un esercizio di questo tipo (reti relazionali, radicamento territoriale, ecc) e dal perdurare di alcune condizioni (quali ad esempio lo *smart working*); pertanto è da interpretare non come previsione, ma come una possibile riconfigurazione territoriale a partire dai cambiamenti generati dall'evento pandemico.

Quelli delineati sono infatti scenari possibili che analizzano una diversa configurazione spaziale delle scelte localizzative delle famiglie e di alcune attività e le implicazioni che ne potrebbero derivare in termini di equilibrio territoriale, in un contesto come quello toscano che da sempre si caratterizza per una contenuta polarizzazione sia in riferimento alla distribuzione di funzioni e servizi sia dei suoi abitanti.

Figura 5: Vantaggio annuo della rilocalizzazione delle famiglie



Fonte: elaborazioni IRPET su dati immobiliare.it

Tabella 2: Vantaggio annuo della rilocalizzazione delle famiglie (valori in euro) e comuni interessati dalla edistribuzione. comuni toscani

	ABITAZIONE DELLA STESSA DIMENSIONE		ABITAZIONE CON UNA STANZA IN PIÙ	
	Vantaggio medio per famiglia	Numero di comuni interessati	Vantaggio medio per famiglia	Numero di comuni interessati
A - Polo	5.450	6	1.947	6
B - Polo intercomunale	4.846	7	414	6
C - Cintura	4.420	61	824	46
Capoluogo	0	0	0	0
D - Intermedio	4.909	30	1.896	24
E - Periferico	6.551	8	4.231	7
F - Ultraperiferico	3.927	0	1.430	0
<b>Totale</b>	<b>4.693</b>	<b>112</b>	<b>1.542</b>	<b>89</b>

Fonte: elaborazioni IRPET su dati immobiliare.it

### **Riferimenti bibliografici**

Hart H., *Migration may Prompt Migration Out of American Cities*, Axios, April 30, 2020.

Irpet, Il lavoro agile: per quali professioni e quali lavoratori?, *Contributi e ricerche del Covid-19*, Numero 1/20, 2020a.

Irpet, Lo smart working: possibili impatti sul sistema della mobilità regionale, *Contributi e ricerche del Covid-19*, Numero 11/20, 2020b.

Florida R., Rodríguez-Pose A., Storper M., *Cities in a Post-COVID World*, Papers in Evolutionary Economic Geography, 20-41, 2020.

# Digital divide e Covid-19

di

*Carlo Tesauro, IRBIM CNR*

## (i) Introduzione

L'espressione Digital Divide, o divario digitale, era intesa all'origine degli anni '90 come pura e semplice possibilità di accesso fisico ad Internet, legata alla disponibilità di strumenti come computer e connessioni di rete. Questa prima definizione si è poi rapidamente evoluta nel tempo includendo un'ampia gamma di fattori socio-economici, che influiscono sulla capacità individuale e/o collettiva di beneficiare dei vantaggi offerti dalla connettività globale.

All'interno del concetto di capacità di accesso al mondo virtuale sono state via via ricomprese anche le conoscenze, dei singoli individui o di intere comunità, necessarie ad ottenere il massimo beneficio dalle opportunità offerte dal medium digitale, introducendo così il concetto di Knowledge Divide, o divario di conoscenza.

L'intero contesto di riferimento del divario digitale ha continuamente cambiato forma nel corso degli anni, a causa dei profondi cambiamenti intervenuti sia nella sua componente fisica che nelle applicazioni e nei servizi disponibili. La componente fisica, da un lato, ha visto la comparsa di nuovi strumenti, come smartphone, tablet e un consistente incremento della qualità di connessione, con l'introduzione della banda larga e ultralarga sia via cavo che via etere, mentre dall'altro lato i servizi e le applicazioni disponibili si moltiplicavano diventando sempre più radicati nella vita quotidiana, come nel caso dei *social network* o dei tantissimi servizi alla persona (ad esempio l'*home banking*).

Nonostante il potente effetto traino dovuto alla diffusione di particolari applicazioni (*social network* innanzitutto) il problema del divario digitale non si è risolto con l'evoluzione delle tecnologie, ma risulta semplicemente traslato su un livello che presenta una maggiore complessità di tutte le sue componenti. Infatti anche il mondo dell'offerta introduce continuamente nuove opportunità che richiedono competenze specifiche sempre più sofisticate ed evolute.

Questo già precario equilibrio dell'evoluzione digitale subisce fortemente l'impatto della pandemia e di tutti gli stravolgimenti socio-economici ad essa connessi. Come osservato dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in (AGCOM, 2020b), "gli effetti delle disuguaglianze digitali si acuiscono: oltre a peggiorare la condizione di coloro che già mostravano un gap digitale, deflagra la rilevanza che le disparità rivestono nel contesto socio-economico".

## (ii) Lo stato delle infrastrutture

L'esplosione della pandemia, dovuta al rapido aumentare della diffusione del virus, modifica radicalmente l'intero ambiente vitale dell'individuo, poichè le politiche di contrasto alla diffusione del virus obbligano il lavoro, la didattica e le riunioni (inclusi seminari e congressi) a trasformarsi in attività online.

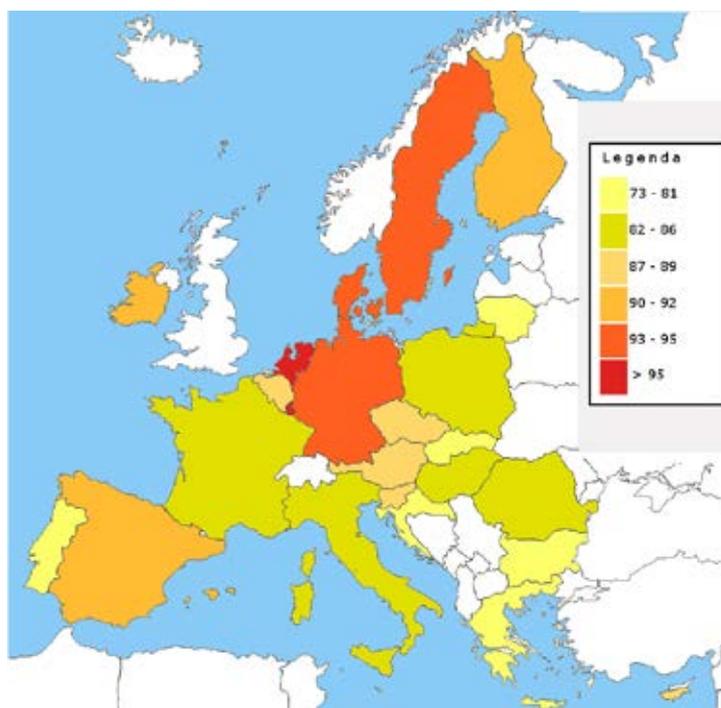
Gli strumenti e le conoscenze necessarie alla gestione di questa trasformazione, che erano già esistenti anche se raramente utilizzati e spesso ironicamente sottovalutati, irrompono improvvisamente nella quotidianità di una larga percentuale di popolazione.

Contemporaneamente, cresce a dismisura anche l'attività in rete delle strutture istituzionali coinvolte nelle operazioni di contrasto alla pandemia, alle quali deve essere garantita priorità e idonei livelli di efficienza. Il primo elemento dell'ambito digitale ad essere investito da questi cambiamenti risulta evidentemente l'infrastruttura di comunicazione.

Già dal 2013, sia pure con tutte le difficoltà derivanti dall'assenza di dati statisticamente certificati a livello nazionale (Matteucci, 2013), si analizzava la componente infrastrutturale in termini di disponibilità e accesso della cosiddetta Banda Larga (BB), comparsa in Italia con la ADSL nel 2000. I risultati italiani ottenuti da quelle analisi, a più di dieci anni dall'introduzione della nuova tecnologia, erano tutt'altro che lusinghieri.

A distanza di pochi anni i dati sullo stato delle infrastrutture di rete italiane all'inizio della pandemia (2019) sono divenuti assolutamente affidabili, poiché sono presentati nel report dell'AGCOM (2020b). Tuttavia lo scenario nazionale complessivo non mostra un miglioramento apprezzabile.

Figura 1: Accessibilità alla BB nei Paesi UE

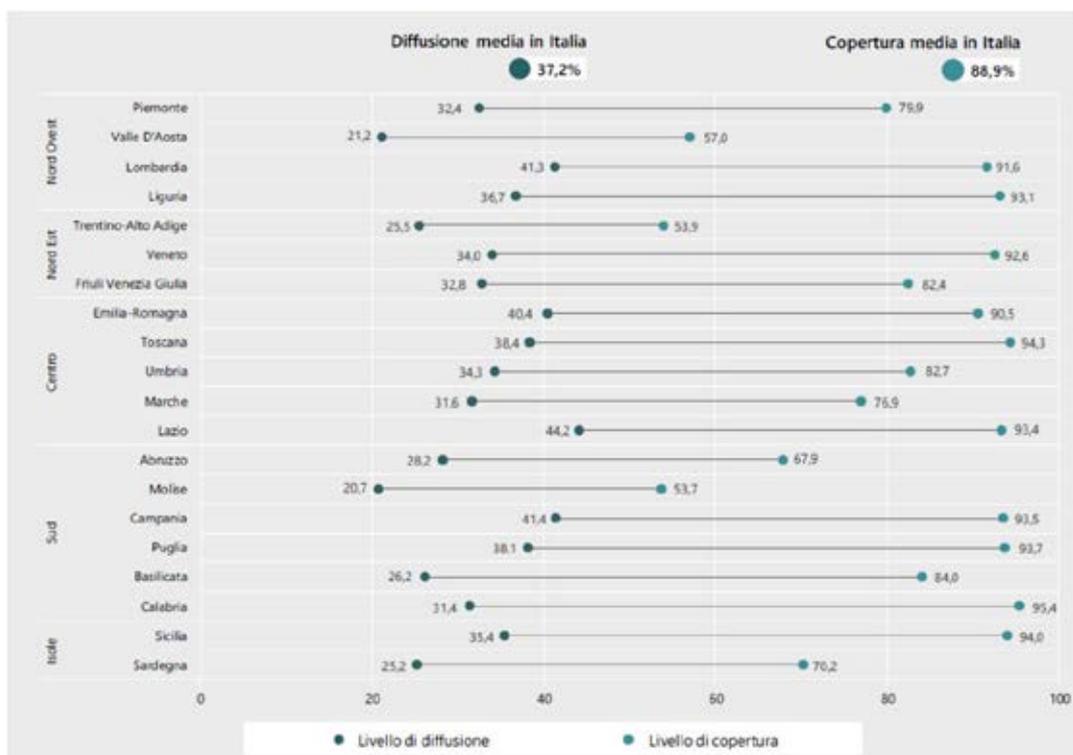


Fonte: Dati Eurostat 2019

Pur in presenza di una ulteriore evoluzione della realtà operativa dovuta all'introduzione della Banda Ultralarga (UWB) sia per la connessione fissa (divenuta nel frattempo anche wireless oltre che via cavo) che per quella mobile, la valutazione dei risultati ottenuti a livello nazionale resta largamente insufficiente. Il livello di copertura territoriale per i servizi di qualità elevata nel 2019 era in grado di permettere la connessione solo all'85% delle famiglie, valore che già di per se non appare particolarmente brillante se confrontato con i corrispettivi europei (media 90%) (Fig.1), ma che risulta assolutamente insoddisfacente se valutato in termini di diffusione del servizio o di distribuzione territoriale.

La diffusione dei servizi BB o UWB nello stesso anno, infatti, raggiunge appena il 37% di penetrazione del mercato, con una distribuzione territoriale della disponibilità che varia dall'88% dei centri metropolitani, all'84% delle aree suburbane e l'82% delle aree rurali. I dati mostrano poi un alto grado di variabilità in funzione dell'orografia del territorio, con estremi che si riducono notevolmente nelle aree più complesse come quelle montuose (vedi Fig. 2).

Figura 2: Differenza tra disponibilità ed utilizzo nelle regioni italiane



Fonte: AGCOM 2020b

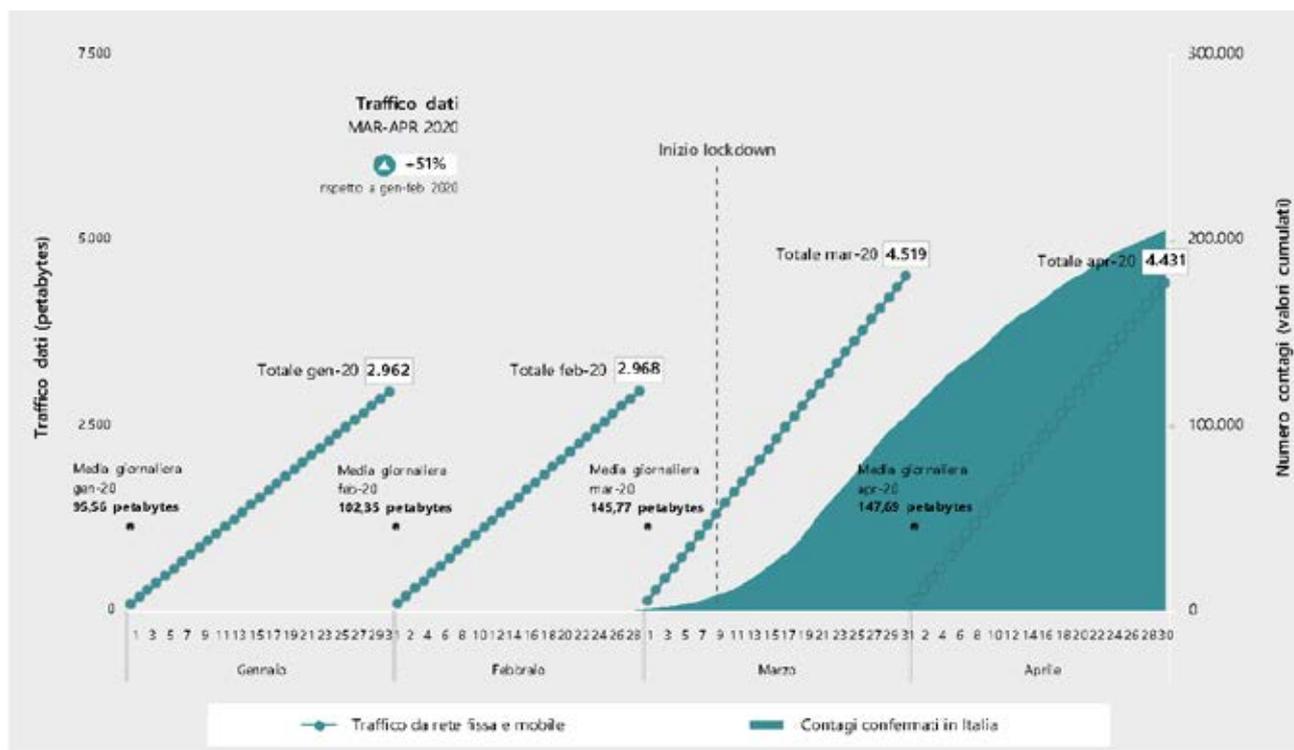
### (iii) Una nuova domanda di servizio

La domanda di servizio generata dalle politiche di contenimento della pandemia rivoluziona completamente l'uso dei servizi di rete. Tutte le attività connesse al lavoro di ufficio, ovvero tutte le attività che non richiedono una componente "fisica" per il loro svolgimento, vengono improvvisamente trasferite nel mondo virtuale, generando condizioni profondamente diverse dalle preesistenti in termini quantitativi, localizzativi e temporali.

Infatti, sia il lavoro domestico (smartworking) che la didattica a distanza (DAD) richiedono un ampio utilizzo delle comunicazioni audio/video, notevolmente onerose per le strutture di rete, che si aggiungono ai normali volumi di traffico lavorativo. Anche i servizi istituzionali, la cui piena funzionalità deve sempre e comunque essere garantita, subiscono un analogo incremento. Inoltre, questo traffico incrementato ha origine e destinazione presso connessioni molto più diffuse sul territorio rispetto a quanto avveniva in precedenza, quando era maggiormente concentrata nei luoghi di lavoro.

Il risultato finale è uno scenario complessivo del traffico completamente modificato. Lo schema preesistente gestiva un altissimo numero di comunicazioni, di medio/piccola dimensione, con brevissimo tempo di risposta ed elevata concentrazione localizzativa nelle fasce orarie lavorative a fronte di una domanda quantitativamente inferiore, con volumi di maggior entità, minore necessità di tempistiche brevi e diffusione capillare delle sorgenti (residenziale) per le fasce orarie del tempo libero. L'utilizzo delle comunicazioni di rete durante la pandemia aumenta quantitativamente (vedi Fig. 3) in tutte le fasce orarie ed è sempre capillarmente distribuito.

Figura 3: Incremento del traffico di rete causato dalla pandemia



Fonte: AGCOM 2020b

Nota: Un petabyte (un biliardo di byte) è pari a 1015 byte, ovvero 1.000 terabyte

#### (iv) L'impatto sulle reti

L'assetto complessivo descritto in termini di accessibilità e tipologia di servizio richiesto identifica una situazione in linea con i peggiori scenari preventivabili per il divario digitale.

Se si osserva l'infrastruttura di rete, che è solo una delle componenti fisiche del problema, si nota come essa abbia dovuto assorbire un raddoppio del volume di traffico nei soli primi due mesi della pandemia.

Ribaltando il punto di osservazione, appare evidente come ben più della metà delle famiglie si sia trovata ad utilizzare uno strumento notevolmente sottodimensionato per le nuove esigenze, situazione aggravata al livello individuale dalla necessità di dover condividere con i familiari l'accesso alla rete per lo studio e/o il lavoro.

L'immagine complessiva dello scenario peggiora ulteriormente se si considera anche la riduzione di banda applicata alle utenze private per evitare il sovraccarico dell'intero sistema e garantire la funzionalità dei servizi istituzionali essenziali. Le reti di comunicazione hanno quindi dimostrato di essere largamente inadeguate.

Questa inadeguatezza dell'infrastruttura ha origini piuttosto lontane, poichè risalgono all'epoca delle privatizzazioni dei cosiddetti Enti Pubblici Economici alla fine degli anni '90, fase allora definita come *deregulation*.

L'intervento fu finalizzato esclusivamente alla componente commerciale dei servizi gestiti sino ad allora dalla *public company* monopolista. Le infrastrutture di rete, invece, furono lasciate in eredità all'azienda nata dalla privatizzazione ripristinando di fatto il monopolio sull'infrastruttura con una normativa che vincolava la gestione tecnica (ultimo miglio) all'azienda stessa.

La normativa definiva anche le regole e i costi di accesso per i nuovi operatori, garantendo in questo modo condizioni idonee per la concorrenza ma, di fatto, disincentivando gli investimenti nel potenziamento dell'infrastruttura.

Solo successivamente, nel 2008, sono stati liberalizzati gli investimenti per le infrastrutture, in particolare per l'uso della fibra ottica, ma si deve attendere ancora la fine del 2014, con gli incentivi del decreto "Sblocca Italia", per la loro definitiva riattivazione, limitando al "solo" quarto di secolo il ritardo accumulato.

Fortunatamente questa formula operativa non fu replicata in situazioni analoghe, come ad esempio per l'energia elettrica ed i trasporti ferroviari, che hanno visto invece la creazione di società di gestione delle infrastrutture totalmente autonome rispetto all'intera platea dei fornitori di servizi.

## **(v) Conclusioni**

L'eccezionalità della situazione rappresentata dall'evento pandemico ha messo inequivocabilmente in evidenza il sottodimensionamento della rete di telecomunicazione, la cui gravità è testimoniata anche dal contenuto di recenti provvedimenti legislativi. I mancati o insufficienti investimenti, in un lungo periodo a cavallo del millennio, hanno lasciato il Paese in una grave condizione di arretratezza che si è immediatamente manifestata al primo evento straordinario.

In termini di divario digitale la considerazione che il caso osservato è solo parte di una delle sue tante componenti aggrava ulteriormente la valutazione complessiva, preconfigurando conseguenze che avranno effetti consistenti nel medio – lungo periodo come, ad esempio, le lacune formative e relazionali di un'intera generazione.

In ottica nazionale, poi, il deficit dimostrato dalle infrastrutture di telecomunicazione si aggiunge ai tanti problemi posti in primo piano dalla pandemia e già evidenziati in studi recenti, quali quelli relativi all'organizzazione e funzionamento delle strutture sanitarie (Celata, 2020; Marino 2020; Palazzo e Ievoli, 2020; Provenzano, 2021), al trasporto pubblico (Beria, 2020; Brenna, 2021; Maggi et al., 2021), o al funzionamento delle strutture istituzionali (Tesauro; Musolino e Rizzi; Mazzeo, 2020; Ciciotti, 2021).

L'aspetto positivo del fenomeno Covid-19 è che ha impietosamente evidenziato tutte le fragilità del sistema Paese, in un periodo storico in cui il tema delle riforme strutturali resta in primo piano nel dibattito politico nazionale e l'ordinaria gestione della finanza pubblica viene potenziata e supportata dalla cospicua disponibilità di fondi europei legati al *recovery plan*.

### Riferimenti bibliografici

- AGCOM (2019), *Educare digitale - Lo stato di sviluppo della scuola digitale - Un sistema complesso ed integrato di risorse digitali abilitanti*, Roma: Agcom.
- AGCOM (2020a) *Relazione annuale 2020 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Roma: Agcom.
- AGCOM (2020b) *Le comunicazioni nel 2020 – L'impatto del coronavirus nei settori regolati - Allegato alla relazione annuale*, Roma: Agcom.
- Acconcia A., Ardovino O., Del Monte A. (2012), Divario digitale e trappola della povertà: evidenza dalle province italiane, *Economia e politica industriale – Journal of Industrial and Business Economics*, 39, 1: 55 – 81.
- Beria P. (2020), La pandemia della mobilità, *EyesReg*, 10, 3: 101-105.
- Brenna C. (2021), Trasporto pubblico locale in periodo Covid-19: cosa possono fare le città?, *EyesReg*, 11, 1.
- Celata F. (2020), Come siamo arrivati fin qui: la sanità pubblica in Italia alla prova del coronavirus, *EyesReg*, 10, 2: 44-51.
- Ciciotti E. (2021), Quale futuro per le città dopo l'emergenza Covid-19: un'indagine internazionale, *EyesReg*, 11, 1.
- De Blasio E., Colasanti C., Selva D. (2020), Public communication and the barriers to participation: the case of Rome from and pen government perspective, *Partecipazione e conflitto*, 13, 2: 1152-1167.
- De Filippo M., Percoco A., Voce A. (2020), Covid-19 e didattica a distanza. Il caso Basilicata, una regione a rischio digital divide, *Working Paper FEEM*, 010.
- Galluzzo N. (2020), Capitale sociale ed interazioni digitali nelle regioni italiane durante la fase emergenziale Covid-19, *Documenti geografici*, S.l., 1: 699-710.
- Garavaglia C., Sancino A. (2020), Cosa possono imparare i Comuni dalla gestione dell'emergenza Covid-19? Spunti di riflessione dai Sindaci, *EyesReg*, 10, 5: 222-227.
- Leto A., Paradiso M., Sarno E. (2016), Silenzi cartografici e marginalizzazione in situazioni di divario digitale: una verifica concettuale ed empirica in ambito rurale-montano, *Bollettino della associazione italiana di cartografia*, 156: 115-137.
- Maggi E., Scagni A., Rossetti R., Colleoni M. (2021), La mobilità casa-università al tempo del Covid-19, *EyesReg*, 11, 2.

- Marino D. (2020), Sanità territoriale e gestione della crisi da Covid-19: le regioni italiane e il caso Lombardia, *EyesReg*, 10, 5: 228-236.
- Matteucci M. (2013), Lo stato della banda larga in Italia: statistiche, modelli diffusivi ed implicazioni di policy, *L'industria – rivista di economia e politica industriale*, XXXIV, 1: 11-60.
- Mazzeo G. (2020), Dal Covid-19 una lezione per il territorio prossimo venturo, *EyesReg*, 10, 2: 52-55.
- Musolino D., Rizzi P. (2020), Covid-19 e territorio: un'analisi a scala provinciale, *EyesReg*, 10, 3: 90-100.
- Muti M. (2006), Spunti per una riflessione su un nuovo modo di essere cittadino: utente digitale, *Informatica e diritto*, XXXII, XV, 1: 47-69.
- Palazzo L., Ievoli R., (2020), Le performance sanitarie regionali durante l'emergenza Covid-19: una comparazione tra serie storiche, *EyesReg*, 10, 5: 214-221.
- Provenzano V. (2021), Covid-19, documento SIAARTI e gerarchie di cura: cambiamenti e comportamenti sanitari in Italia, *EyesReg*, 11, 2.
- Sarno E. (2020), Emergenza sanitaria e chiusura di scuole e università. Il divario culturale come ulteriore effetto del Covid-19, *Documenti geografici*, S.l., 1: 219-229.
- Selva, D. (2020), Divari digitali e disuguaglianze in Italia prima e durante il Covid-19, *Culture e Studi del Sociale*, 5, 2: 463-483.
- Tesauro C. (2020), Titolo V: questo sconosciuto, *EyesReg*, 10, 6.
- Trabucchi M. (2020), Banda larga, Italia maglia nera in Europa per velocità, *Il Sole 24 ore*, <https://www.ilsole24ore.com/art/banda-larga-italia-maglia-nera-europa-velocita-ADG9Afr>.

# La sostenibilità come problema di governance territoriale. Il caso dell'infrastruttura verde periurbana

di

*Francesca Rota, IRCrES CNR*

## (i) La sostenibilità come problema di governance territoriale<sup>1</sup>

Con l'Agenda 2030 dell'ONU e l'Accordo di Parigi le politiche internazionali per lo sviluppo sostenibile sono passate da un sistema gerarchicamente ordinato di meccanismi regolativi a un modello impostato per obiettivi e risultati (Kanie et al., 2019). Ciò apre la strada per una progressiva territorializzazione dello sviluppo sostenibile quale obiettivo di policy. L'impostazione per obiettivi e risultati presuppone infatti una maggiore attenzione al *tipo* di sostenibilità che si vuole realizzare *localmente* e a quali forze/energie attivare. Centrale diventa la *governance territoriale* intesa come l'insieme delle modalità (approcci, processi, architetture decisionali, strumenti) attraverso cui gli attori di un dato territorio interagiscono per un comune obiettivo. Attraverso la governance territoriale il concetto di sostenibilità acquista concretezza e operatività, traducendosi in un sistema realistico di obiettivi conseguibili in tempi prefissati. Inoltre, attraverso la governance si possono ricondurre entro un quadro unitario obiettivi anche talvolta contrastanti. Portato all'estremo, si può dire che la sostenibilità dello sviluppo sia essa stessa *un problema di governance territoriale* e che il primo passo nella sua trattazione da parte della politica consista nell'identificazione della "matrice" territoriale da cui muovere. Sebbene una cornice generale di azione sia necessaria, non esiste un unico discorso sulla sostenibilità (Krueger, Agyeman, 2005; MacGillivray, Franklin, 2015), ma tanti discorsi quanti sono i territori. In quest'ottica, il presente studio assume il caso della governance delle infrastrutture verdi periurbane, in quanto utili contesti per tradurre in termini territoriali (ossia contestuali e negoziali) il principio della sostenibilità.

## (ii) Opportunità e sfide per la governance delle infrastrutture verdi perirubane

Nella pianificazione dello sviluppo dello spazio periurbano, ormai da quasi un secolo il tema del verde riveste un ruolo centrale e consolidato rispetto al conseguimento degli obiettivi della sostenibilità ambientale (EEA, 2011). La valenza da esso assunta nella

---

<sup>1</sup> Il contributo restituisce in forma sintetica i contenuti del paper presentato con A. Delladio alla XLI Conferenza Italiana di Scienze Regionali (2-4 settembre 2020, online) (Rota, Delladio, 2020), avente per oggetto un'analisi di benchmarking condotta per IRES Piemonte e Regione Piemonte nell'ambito del Progetto TOP METRO.

pianificazione urbana e territoriale è però cambiata nel tempo e il tratto forse più esemplificativo di questa evoluzione consiste nel passaggio dalle *greenbelt*, pensate come “cinture” di spazi verdi contenitive delle spinte espansive dei centri urbani, alle *infrastrutture verdi* di area vasta, ossia sistemi di spazi aperti e paesaggi, capaci di integrare in modo innovativo più funzioni e servizi (Thomas, Littlewood, 2010; Kovacs et al., 2019). Tale passaggio in larga misura riflette l’espansione dell’area funzionale delle città (che inglobano porzioni sempre più ampie del territorio rurale circostante) e determina una inevitabile complessificazione degli obiettivi, delle interazioni, dei soggetti e dei livelli da considerare ai fini della pianificazione (Thomas, Littlewood, 2010). Tra le funzioni riconosciute a questi spazi intermedi tra città e campagna, per esempio, si passa dal contrasto al consumo di suolo alla valorizzazione del territorio periurbano come volano di crescita e sviluppo per tutta l’economia regionale (Macdonald e Keil, 2012).

Gli elementi di forza delle infrastrutture verdi periurbane rispetto all’obiettivo dello sviluppo sostenibile sono diversi e vanno dalla salvaguardia naturalistica e valorizzazione paesaggistica, allo sviluppo economico e alla ricerca di condizioni di maggiore equità sociale e territoriale (cfr. Kovacs et al., 2019). In particolare, tra i benefici attesi dalla pianificazione e gestione di queste infrastrutture vi sono lo sviluppo di percorsi verdi e corridoi ecologici, la produzione di servizi ecosistemici per la mitigazione e l’adattamento al cambiamento climatico, ma anche il sostegno alla competitività economica e all’identità regionale (Espon, 2018).

Il salto di scala e la presa in carico di un insieme molto diversificato di funzioni (ecosistemiche, economiche, sociali, e materiali) richiede a sua volta l’attivazione sui territori di capacità gestionali non banali (Macdonald et al., 2020) e la loro “collettivizzazione” (ossia la loro messa a sistema e trasformazione in patrimonio comune) attraverso opportuni strumenti di governance.

Tra le sfide che la letteratura identifica con riferimento alla governance di questo specifico ambito di pianificazione, si sottolineano:

- la regionalizzazione dell’area di intervento e dei modelli di governance;
- la gestione di un numero crescente di sovrapposizioni tra ritagli amministrativi, funzionali e progettuali;
- l’identificazione delle componenti che danno forma e operatività alle infrastrutture verdi metroregionali;
- l’identificazione di forme stabili/continue di finanziamento;
- la coniugazione della gestione ordinaria del verde con la sua valenza strategica per lo sviluppo regionale

Sul come affrontare queste sfide non vi è ad ogni modo accordo (Macdonald et al., 2020) e le soluzioni sperimentate includono sia modalità flessibili e destrutturate di coordinamento (“soft spaces”), in cui trova ampio spazio la partecipazione e l’azione dal basso (Zimmerbauer e Paasi, 2019; Haughton, Allmendinger, 2008), sia modalità più istituzionalizzate del tipo top-down (Lucas, 2016; Macdonald et al., 2020).

### (iii) Il caso dello spazio verde periurbano di Torino: il progetto “Corona Verde”

Per meglio comprendere i limiti e le opportunità della governance delle infrastrutture verdi, si propone qui il caso del progetto *Corona Verde* per lo sviluppo dello spazio verde periurbano della Città di Torino. Dall’analisi della storia della governance di questo spazio e dal confronto con altri casi comparabili in Europa, si estrapola un primo elenco di indicazioni pratiche di azione.

Figura 1: L’area di progetto di Corona verde.

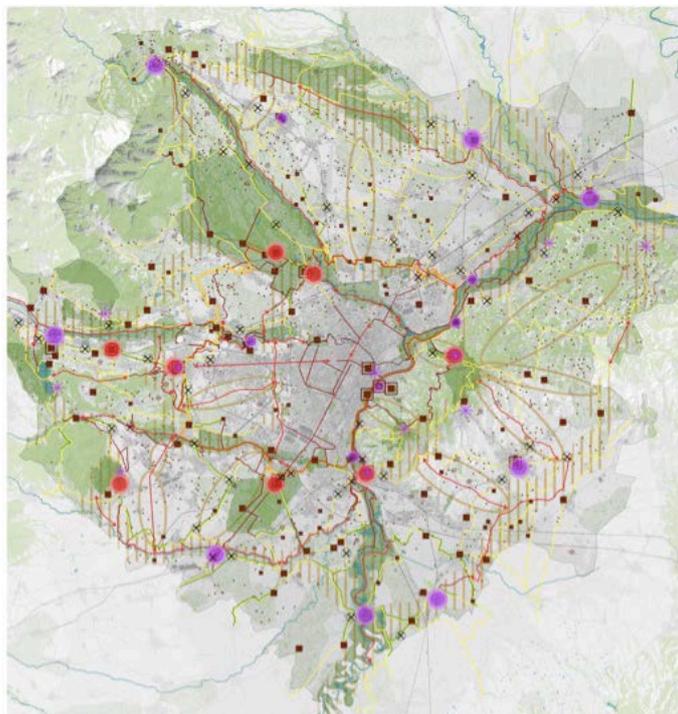


Fonte: <https://www.coronaverde.it/wp/le-buone-pratiche/>

L’idea della costruzione di una *Corona* di spazi verdi (giardini, parchi, boschi, terreni rurali) e blu (aste fluviali) tutto attorno alla città di Torino nasce nel 1997 con la sigla di

un documento programmatico che, su proposta dalla Regione Piemonte, istituisce un coordinamento tra gli Enti Parco delle aree protette limitrofe a Torino (Cassatella, 2013). Successivamente, sempre su mandato della Regione Piemonte, si avvia l'iter di sviluppo del "Progetto Corona Verde" la cui ultimazione avviene nel 2007 con la validazione dello Schema Direttore del progetto. Nel 2010 Regione Piemonte, Provincia di Torino, Enti parco, Comuni, Ordini professionali e associazioni di categoria firmano il Protocollo d'Intesa del progetto strategico della "Corona Verde", a cui segue, due anni dopo, l'approvazione del Masterplan Generale e, ancora in seguito, dei 6 Master Plan d'Ambito. Da ultimo, nel 2015, è costituita una agenzia incaricata di sviluppare e promuovere il territorio della corona (l'Agenzia Corona Verde), che però resterà inattuata a causa del venire meno dei finanziamenti pubblici destinati a questo territorio. L'esaurirsi dell'interesse della politica e dei bandi a valere su Corona verde si traduce nel principale elemento di crisi del progetto, che continua a esistere sino ai giorni nostri, rimanendo però di fatto una scatola vuota: va avanti solo - e con non poche difficoltà di coordinamento tra i comuni - il progetto della rete fruitiva ciclopedonale indicato della strategia 2 del Master Plan (figura 2).

Figura 2: Master Plan di Corona verde: sintesi della strategia 2 "Completare la rete fruitiva"



Fonte: [https://www.coronaverde.it/wp/wp-content/uploads/2021/02/3\\_strategia\\_rete\\_fruitiva.pdf](https://www.coronaverde.it/wp/wp-content/uploads/2021/02/3_strategia_rete_fruitiva.pdf)

#### (iv) I risultati dell'analisi

Per quel che riguarda le altre infrastrutture verdi in Europa, nell'ambito del progetto TOP METRO avviato dalla Regione Piemonte per il rilancio progettuale degli spazi verdi periurbani di Torino, la governance di Corona verde è messa in relazione con quella

sperimentata per: il ReihnMain Regionalpark (nel territorio di Francoforte e della Regione metropolitana Frankfurt/Rhein-Main); il Grüner Ring Leipzig (nel territorio di Lipsia e dei Circondari Leipzig e Nordsachsen); il Regionalpark DreiAnger (nel territorio di Vienna e della Stadtregion Wien-Gerasdorf); i Parques e Palacios de Sintra-World Heritage Unesco (nel territorio di Sintra in Portogallo); il Parco agricolo del Sud di Milano (nel territorio di Milano e della Città metropolitana di Milano).

Nonostante la rilevanza assunta dal progetto della Corona verde di Torino sin dagli anni '80, con il passare degli anni e il venire meno dei finanziamenti utilizzabili per gli interventi di sistemazione urbanistica, il progetto ha progressivamente perso di incisività, attitudine concertativa e capacità di anticipare le opportunità di sviluppo. Per ognuno dei casi assunti nel benchmarking, la governance territoriale degli spazi verdi periurbani è stata quindi studiata alla ricerca di buone pratiche e indicazioni di azione con riferimento a sette categorie analitiche (cfr. tra gli altri: EEA, 2011): storia e evoluzione della governance; caratteristiche territoriali dei siti oggetto della governance; visioni e mission; architetture di governance; risorse finanziarie; partnership e progetti; monitoraggio e risultati.

L'analisi della governance di Corona verde, letta in una prospettiva storica e nel confronto con altri casi in Europa, ha quindi permesso di individuare alcune questioni generali che, valide per il caso torinese, sono applicabili alla pianificazione di tutto il verde periurbano:

- raccordare in un unico modello di governance i vari strumenti adottati per la gestione e lo sviluppo dell'infrastruttura verde: strumenti che, indipendentemente dalla loro natura, formale e informale, devono essere multilivello e capaci di organizzare una platea vasta e eterogenea di attori attorno a un sistema complesso di obiettivi. Nel caso di Sintra questo obiettivo è molto facilitato dal fatto che i territori interessati ricadono all'interno di una sola amministrazione comunale. Per gli altri si va dai 14 di Lipsia e Vienna, ai 60 di Milano, i 93 di Torino e i 129 di Francoforte;
- andare oltre i piani strategici preferendo forme innovative di coordinamento tra istituzioni e attori del territorio, ritagliati in funzione dei problemi e delle opportunità da cogliere. A questo riguardo, l'esperienza del progetto GIWz mostra chiaramente l'importanza di coinvolgere anche gli attori "più problematici", spesso rappresentati dalle municipalità e dagli imprenditori edili, suggerendo l'opportunità di tavoli di lavoro e/o momenti di interlocuzione ad questi dedicati;
- prevedere un coordinamento territoriale sovraordinato (in capo per esempio a un ente amministrativo o un'agenzia di sviluppo) che supervisioni e verifichi la coerenza degli interventi attuati a livello territoriale, in un quadro chiaro di competenze e relazioni con gli altri livelli di governo del territorio. Nel caso di Francoforte, la strada seguita è stata quella di una governance insieme "soft" (con la creazione di una Agenzia di gestione della greenbelt priva di potere pianificatorio) e "hard" (con l'approvazione nel 2011 da parte della Regionalverband FrankfurtRheinMain del piano di uso del suolo e paesaggio di

scala regionale in cui ricade anche il territorio della Greater Frankfurt e che impone la negoziazione degli interessi comunali;

- stabilire e comunicare chiaramente i meccanismi attraverso cui gestire le relazioni tra le politiche e i piani territoriali che intervengono alla medesima scala e/o sui medesimi territori di sviluppo dell'infrastruttura verde. Nel caso di Lipsia, per esempio, una soluzione che si è dimostrata efficace è stata quella di delegare la regolazione del rapporto con gli strumenti di pianificazione a scala regionale e comunale a un apposito capitolo del Piano di Azione Regionale, che dedica anche un'attenzione particolare alla pianificazione di settore (trasporti, clima, verde ecc.);
- pianificare e organizzare nelle aree di progetto funzioni economiche e sociali utili a produrre, anche nella percezione della società civile, un territorio unico, di scala metropolitana. Funzioni utili in questo senso sono molte. Compito della pianificazione è individuare quelle più adatte al contesto Oltre a iniziative di marketing, che si un po' in tutte le esperienze, interessante risulta il caso del Parco di Milano per la volontà (espressa ma non pienamente conseguita) di costruzione sul tema della produzione agricoltura periurbana una visione e un sentire comune sul verde periurbano. Interessante anche il caso di Lipsia in cui è sviluppata soprattutto l'attività di networking internazionale (il ring di Lipsia aderisce alla Conferenza dei parchi regionali e degli anelli verdi della Germania e alla Conferenza Mondiale delle Waterways;
- veicolare anche attraverso gli strumenti di marketing e comunicazione l'immagine dell'infrastruttura verde come elemento distintivo e di riconoscimento territoriale. Per esempio, a Francoforte si è investito con successo in operazioni di marketing territoriale basate sull'organizzazione di eventi (per esempio: la rassegna annuale *Estate del parco regionale*, che comprende safari fotografici, tour in bicicletta e visite guidate, lezioni di cucina all'aperto e feste; o il *Festival del Anello ciclabile*) e iniziative per la sensibilizzazione dei residenti (visite guidate; programmi specifici per le scuole). A Sintra il marketing degli spazi verdi si è unito a quello per la promozione dei Siti Unesco;
- realizzare gli obiettivi della governance dandosi una programmazione per stadi successivi da definire in termini territoriali (per lotti, come nel caso del ReihnMain Regionalpark di Francoforte) o funzionali (per gruppi di lavoro tematici, come nel caso di Lipsia), concordati in funzione della morfologia urbana e delle funzioni economiche e progettuali espresse dal territorio;
- assicurarsi il finanziamento del coordinamento insieme a quello per la realizzazione degli interventi. A questo fine è utile coinvolgere sin nelle prime fasi di elaborazione del modello di governance soggetti esperti di queste tematiche.

In larga misura queste indicazioni si trovano anche nella letteratura specializzata (Davies et al. 2006; Mazza, Bennett, de Nocker 2011; Breiling, Ruland 2016; Castagnoli 2019; Grădinaru, Hersperger 2019). Assente nei casi analizzati è invece il tema della gestione dei trade-off tra i diversi servizi ecosistemici pianificati a livello di infrastruttura

verde, così come è assente la preoccupazione per il coordinamento con le altre pianificazioni urbane e di area vasta.

### (v) Conclusioni

Per la complessità delle questioni territoriali sollevate e il collegamento con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, la governance delle infrastrutture verdi periurbane emerge come un interessante ambito di riflessione scientifica. A questo riguardo, è interessante sottolineare come dall'analisi condotta emerga con forza il bisogno di arricchire e sistematizzare meglio le basi di conoscenza a disposizione dei policy maker. Elementi di conoscenza su cui occorre lavorare (e rispetto a cui le scienze regionali hanno la possibilità di giocare un ruolo chiave) riguardano in particolare:

- i. quali sono gli enti con competenza sui territori e sulle funzioni dell'infrastruttura verde e come sono stabilite le relazioni istituzionali tra questi enti;
- ii. come avviene la cooperazione e quali sono gli strumenti volontari di pianificazione e sviluppo territoriale già in essere nei territori di progetto;
- iii. come avviene il governo delle funzioni, quali logiche di rete e partnership sovrintendono la gestione dei servizi e il perseguimento degli obiettivi economici;
- iv. quali sono gli attori leader identificabili nel territorio riconducibili alle funzioni dell'infrastruttura verde;
- v. quali sono le architetture di governance possibili e quali gli strumenti per costruire le infrastrutture verdi. Strumenti che possono includere tanto l'imposizione di vincoli e standard (urbanistici/territoriali o di performance) quanto la predisposizione di incentivi finanziari o ancora la realizzazione di progetti pilota.

La conoscenza di questi punti è importante sia per la selezione dei soggetti da coinvolgere, sia per la formalizzazione del modello di governance e per la sua attuazione. Obiettivo del progetto TOP METRO, la cui conclusione è prevista per la primavera del 2022, è quello di costruire, insieme con la partecipazione di tutti gli enti istituzionali interessati (Comuni, Città metropolitana, parchi e Regione), un percorso di co-costruzione e confronto sullo sviluppo futuro di Corona verde, aperto a tutti i principali stakeholder del territorio, che muova proprio da una nuova più ampia base di conoscenza condivisa.

### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Breiling M., Ruland G. (2016), The Vienna green belt: From localised protection to a regional concept, in Amati M. (ed) *Urban Green Belts in the Twenty-first Century*, London: Routledge, doi <https://doi.org/10.4324/9781315548838>.
- Cassatella C. (2013), The 'Corona Verde' Strategic Plan: an integrated vision for protecting and enhancing the natural and cultural heritage, *Urban Res. Practice*, 6: 219–228.

- Castagnoli D. (2019), *Green belt e altre espressioni di verde urbano. La tutela naturalistica nelle città europee*, Bologna: Patron Editore.
- Davies C., MacFarlane R., McGloin C., Roe M. (2006), *Green infrastructure planning guide*. Retrived at: [http://www.greeninfrastructurenw.co.uk/resources/North\\_East\\_Green\\_Infrastructure\\_Planning\\_Guide.pdf](http://www.greeninfrastructurenw.co.uk/resources/North_East_Green_Infrastructure_Planning_Guide.pdf)
- EEA (2011), *Green infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integrations into policies using monitoring systems*. EEA report 18/2011, 138. Copenhagen: European Environment Agency.
- ESPON (2018), *Territorial potentials for green infrastructure*, Working paper <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Working%20Paper%20GI.pdf>
- Haughton, G., Allmendinger, P. (2008), The soft spaces of local economic development, *Local Economy*, 23, 2: 138–148.
- Kanie, N. *et al.* (2019), Rules to goals: emergence of new governance strategies for sustainable development, *Sustainability Science*, 14: 1745-1749.
- Kovács K.F. *et al.* (2019), Challenges and Answers of Urban Development Focusing Green Infrastructure in European Metropolises, *Proceedings of the Fábos Conference on Landscape and Greenway Planning*, 6, 40. DOI: <https://doi.org/10.7275/5fwbn385>. Available at: <https://scholarworks.umass.edu/fabos/vol6/iss1/40>
- Krueger, R., Agyeman, J. (2005). Sustainability schizophrenia or “actually existing sustainabilities?” toward a broader understanding of the politics and promise of local sustainability, *US. Geoforum*, 36, 4: 410-417. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2004.07.005>
- Lucas J. (2016), *Fields of authority: Special purpose governance in Ontario, 1815–2015*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Macdonald S., Monstadt J., Friendly A. (2020), From the Frankfurt greenbelt to the Regionalpark RheinMain: an institutional perspective on regional greenbelt governance, *European Planning Studies*, DOI:10.1080/09654313.2020.1724268
- MacGillivray, B.H., Franklin, A. (2015), Place as a boundary device for the sustainability sciences: Concepts of place, their value in characterising sustainability problems, and their role in fostering integrative research and action, *Environmental Science & Policy*, 53, Part A, November 2015: 1-7.  
<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.06.021G>
- Mazza, L., Bennett G., de Nocker L. (2011), Green Infrastructure Implementation and Efficiency, *Final report for the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2010/0059*, London: Institute for European Environmental Policy.
- Rota F.S., Delladio A. (2020), La sostenibilità come problema di governance territoriale. Il caso dell’infrastruttura verde periurbana corona verde (Torino, Italia), *XLI Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, 2-4 settembre 2020, online.
- Thomas, K., Littlewood, S. (2010), From Green Belts to Green Infrastructure? The Evolution of a New Concept in the Emerging Soft Governance of Spatial Strategies, *Planning Practice & Research*, 25:2, 203-222. DOI: 10.1080/02697451003740213

Zimmerbauer K., Paasi A. (2019), Hard work with soft spaces (and vice versa):  
problematizing the transforming planning spaces, *European Planning Studies*, 1–19.  
doi:10.1080/09654313.2019.1653827

# I distretti industriali: una leva per rilanciare l'attrattività per gli investimenti dell'Italia?

di

*Giulia Fornasier*, Università della Valle d'Aosta

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

## (i) Introduzione

I distretti industriali rappresentano storicamente uno dei maggiori punti di forza del sistema produttivo italiano (Bagnasco, 1977; Becattini, 1975; Brusco, 1982; Fuà e Zacchia, 1983; Garofoli, 1981). Per quanto abbiano cambiato radicalmente struttura e fisionomia negli ultimi decenni, rimangono un modello di organizzazione spaziale della produzione industriale alla base del successo internazionale del paese, e in particolare del Made in Italy (Buciuni e Pisano, 2015; Dei Ottati, 2018; Giuliani e Rabellotti, 2017).

In vista della (auspicata) uscita dalla fase pandemica e della piena ripresa degli scambi e delle relazioni economiche globali, per i paesi si riproporrà la questione strategica dell'attrattività per investimenti produttivi. Tra i paesi più sviluppati, l'Italia è uno di quelli meno attrattivi per gli investimenti, come si desume da varie analisi e vari ranking internazionali (Groh e Wich, 2009; Mariotti e Mutinelli, 2014; Piani, 2019). Svantaggi localizzativi ben noti agli addetti ai lavori, quali la scarsa efficienza della Pubblica Amministrazione, l'instabilità politica e il carico fiscale e contributivo (AIBE, 2019), inficiano cronicamente la capacità del Sistema-Paese di attrarre investitori da altri paesi. I distretti industriali possono essere allora una delle leve su cui agire per risollevare l'attrattività del paese.

Peraltro, gli investimenti produttivi esogeni possono essere una risorsa, una fonte di finanziamento in sé preziosa per i distretti, per consolidarli e rigenerarli, facendoli rimanere protagonisti della presenza italiana sui mercati globali. Essi aiuterebbero le PMI distrettuali a sostenere lamole di investimenti che i nuovi modelli di sviluppo globale, improntati a sostenibilità e smartness, renderanno necessari in futuro a tutti i player industriali.

La letteratura sulla competitività dei distretti è vasta e articolata. Meno numerosi sono gli studi sull'attrattività dei distretti industriali per gli investimenti, caratterizzati per lo più da analisi econometriche sulla significatività della distrettualità come fattore di attrattività rivelata degli IDE (Bronzini, 2003; De Propris et al. 2005), e sugli effetti degli IDE a scala distrettuale (Meneghello et al, 2010).

In questo contributo, sviluppiamo una analisi sull'attrattività dei distretti industriali in Italia, servendoci in particolare delle evidenze quantitative e qualitative emerse da una serie di lavori recentemente realizzati in Italia sull'attrattività percepita a livello territoriale. Affronteremo tre punti: innanzitutto, daremo conto dell'effettiva attrattività

ad oggi dei distretti industriali per gli investimenti esteri usando la reportistica in materia più esaustiva e aggiornata; in secondo luogo, esamineremo la percezione e la valutazione che le imprese ne danno in quanto localizzazione potenziale di investimenti produttivi; in terzo luogo, valuteremo il peso e la rilevanza che i distretti hanno sull'attrattività del sistema-paese. Seguono delle riflessioni conclusive sulle implicazioni di policy di queste analisi.

### **(ii) I distretti attraggono IDE? Le imprese a controllo estero nei distretti industriali.**

I distretti industriali in Italia, sulla base dei più recenti dati disponibili sullo stock di imprese a controllo estero nel nostro paese, sono meno attrattivi per gli investimenti rispetto alle aree non distrettuali.

Secondo le analisi effettuate da Intesa Sanpaolo (2018), appena il 18% degli IDE diretti verso l'Italia, espressi in addetti, sono localizzati in aree distrettuali, contro il 25% circa degli investimenti di imprese italiane, e contro quasi il 30% di multinazionali a controllo italiano. Approssimativamente lo stesso differenziale si osserva esprimendo gli IDE in termini di numero di imprese.

Si tratta di IDE in larga parte *brownfield*, ovvero avvenuti attraverso fusioni o acquisizioni. La dimensione medio-piccola delle realtà aziendali distrettuali, a fronte di una presenza degli investitori esteri in Italia tradizionalmente in settori *scale-intensive*, come anche la loro scarsa contendibilità legata all'assetto proprietario tipicamente familiare, spiega lo stock ridotto di IDE nei distretti industriali, in un paese a già bassa capacità di attrazione di investimenti.

Pur tuttavia, se il quadro in termini di stock è abbastanza chiaro, l'interesse per la localizzazione distrettuale da parte degli investitori esteri appare in crescita, risultando superiore negli anni recenti a quello verso la localizzazione non distrettuale (Intesa Sanpaolo 2018). Dall'inizio degli anni '90, infatti, la quota di imprese distrettuali oggetto di investimenti diretti esteri appare infatti superiore alla quota di imprese non distrettuali acquisite (o avviate) da investitori stranieri. L'acquisizione di asset strategici, come marchi prestigiosi, produzioni di eccellenza, know-how specialistico, sono tra le ragioni principali per l'ingresso di multinazionali straniere nei distretti italiani negli ultimi anni (Intesa Sanpaolo 2017).

Inoltre, per quanto non classificabile in senso stretto come attrazione di IDE, va segnalato il fenomeno di *back reshoring*, in crescita negli ultimi anni, che coinvolge in misura rilevante imprese distrettuali, e che costituisce un altro segnale della capacità attrattiva dei distretti (Intesa Sanpaolo 2017; Wan et al, 2019).

### **(iii) La valutazione della localizzazione distrettuale da parte delle imprese: l'attrattività percepita.**

Il crescente interesse degli investitori stranieri per i distretti è sostanzialmente confermato da una serie di studi sull'attrattività percepita di regioni e province italiane per gli investimenti produttivi (Fornasier, 2019). Secondo questi lavori, che analizzano la percezione, da parte degli imprenditori, dei territori in quanto potenziali localizzazioni di

investimenti produttivi, i distretti risultano una localizzazione particolarmente vantaggiosa.

Tabella 1: Rating medio delle province italiane<sup>1</sup>, distinte in base al grado di distrettualità<sup>2</sup>, in quanto possibili localizzazioni di investimenti produttivi

	Rating medio		
	ITALIA	NORD	CENTRO-SUD
Totale province	2.95	3.59	2.44
Province ad alta distrettualità	3.55	3.79	3.11
Province a media distrettualità	3.01	3.50	2.42
Province a bassa distrettualità	2.25	2.87	2.16

Fonte: Fornasier (2019).

La tabella 1 mostra il rating medio ottenuto dalle province italiane in base al livello di distrettualità. Come si vede in modo chiaro, le province ad alta distrettualità registrano valori decisamente superiori a quelli registrati dalle province a media distrettualità, e a loro volta superiori rispetto alle province a bassa distrettualità.

L'evidente differenziale in fatto di attrattività percepita tra province più o meno distrettuali è confermato pure disaggregando i dati su base macroregionale. Nel Nord del paese, in cui si concentra la gran parte dei distretti, il divario in fatto di attrattività tra aree ad alta, media e bassa distrettualità è ben evidente. E lo stesso si osserva nel Centro-Sud, in cui, tolte alcune regioni di storica presenza distrettuale, questo tipo di organizzazione produttiva è meno diffusa.

Inoltre, una analisi visuale della provinciale dell'attrattività percepita e della mappa dei distretti (Figura 1), restituisce bene la sovrapposibilità dei due pattern spaziali.

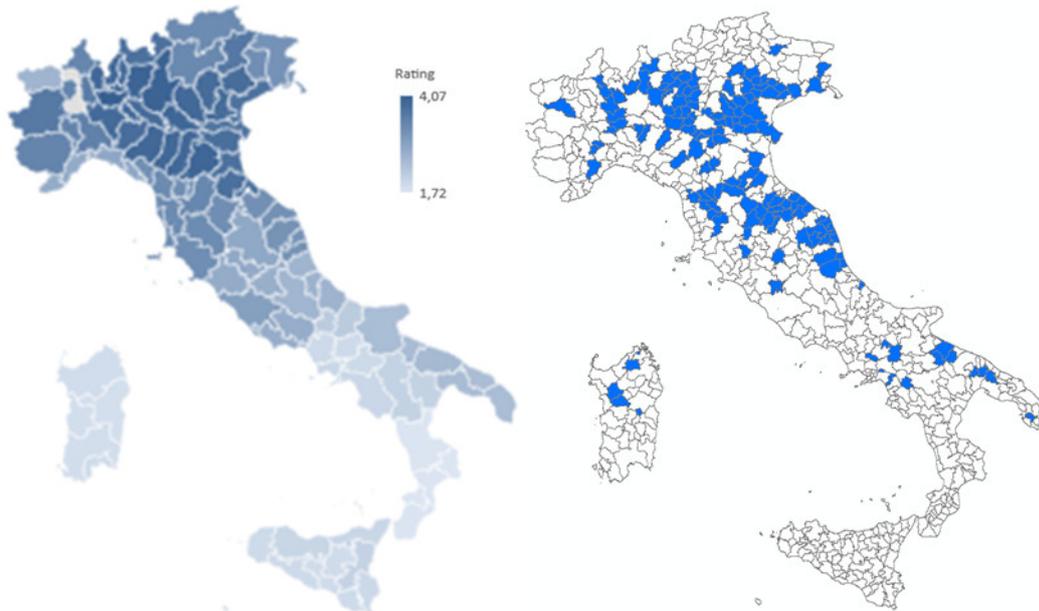
Da una serie di indagini qualitative (Fornasier, 2019) emerge poi la consapevolezza da parte delle imprese dei vantaggi localizzativi, utili a ridurre costi di transazione e produzione, che i distretti sono in grado di offrire per chi intenda insediarsi e "radicarsi" in quei territori (Capello, 2004). L'analisi del contenuto delle risposte a una serie di domande aperte rivolte alle imprese rileva per esempio come la prossimità con fornitori e clienti, ovvero con imprese appartenenti alla medesima filiera e specializzazione produttiva, e l'*industrial atmosphere*, sono tra le economie esterne offerte dai distretti più riconosciute. In circa il 30% dei casi le imprese menzionano infatti questi fattori

<sup>1</sup> Voto medio ottenuto dalle province in una scala ordinale da 1 (localizzazione molto sfavorevole) a 5 (localizzazione molto favorevole)

<sup>2</sup> Classificazione in base al grado di distrettualità effettuata da Bernardino e di Mauro (2011)

quando devono spiegare l'attrattività percepita dei territori. Concetti peraltro ribaditi dagli osservatori privilegiati coinvolti nell'indagine (Fornasier, 2019):

Figura 1: a) Rating medio delle province italiane in quanto possibili localizzazioni di investimenti produttivi; b) Distretti industriali a scala di sistemi locali del lavoro  
(a) (b)



Fonte: (a) Fornasier, 2019; (b) Istat, 9° Censimento Industria e Servizi.

*“...la logica del distretto, quindi la vicinanza a fornitori e società, ossia un tessuto industriale fatto da piccole e medie aziende, attira la grossa azienda estera che cercherà di localizzarsi vicino a tutti i suoi piccoli fornitori e clienti. Questo è un meccanismo che si autoalimenta, cioè nel momento in cui un tessuto industriale è fiorente, la nuova impresa si collocherà in esso ...”.*

*“...dove ci sono già dei cluster, questi attraggono maggiormente potenziali investitori, considerando che in tali aree si trovano già fornitori e potenziali clienti...”*

#### **(iv) I distretti incidono sull'attrattività del paese?**

Se l'evoluzione recente degli IDE in Italia sembra effettivamente registrare un crescente interesse per investimenti in contesti distrettuali, e se, secondo la percezione delle imprese, i distretti hanno un potenziale per attrarre investimenti, è utile infine capire che ruolo possono giocare i distretti sull'attrattività di tutto il paese. Ovvero, se “investendo” su questo fattore di attrattività, si può anche incidere sull'attrattività dell'intero paese.

A questo scopo, possono essere considerate una serie di analisi quantitative, basate sempre sulle evidenze emerse dall'indagine sulla percezione dei territori da parte delle imprese in Italia.

Una prima analisi econometrica, a scala micro-territoriale (provinciale) (Musolino e Mariotti, 2019), è stata mirata a misurare la significatività di una serie di fattori di localizzazione quali accessibilità, capitale umano, economie di agglomerazione, distrettualità, apertura commerciale, presenza di corruzione e criminalità organizzata, rispetto all'attrattività percepita per gli investimenti produttivi. Dall'analisi, emerge che la distrettualità, insieme ad altri fattori localizzativi quali accessibilità e presenza della criminalità organizzata, è una variabile statisticamente significativa per spiegare, in positivo, l'attrattività delle province italiane per gli investimenti produttivi.

Un secondo lavoro si è invece basato sulla tecnica dell'analisi delle componenti principali (ACP), attraverso cui le preferenze localizzative dichiarate dalle imprese (attrattività percepita) sono state scomposte in componenti che identificano dei pattern spaziali associabili a fattori di localizzazione (Musolino, Meester e Pellenbarg, forthcoming). Usando il metodo di rotazione varimax, sono stati elaborati tre modelli. Prevedibilmente, il divario Nord-Sud è il pattern dominante in tutti e tre i modelli, il che indica innanzitutto l'importanza del livello di sviluppo socioeconomico per l'attrattività del paese e di vari fattori localizzativi ad esso associabili (accessibilità, qualità istituzionale, presenza della criminalità organizzata). Un secondo pattern spaziale equivale invece alla "Terza Italia", e si associa quindi alle economie di localizzazione fornite dai distretti industriali. Sono stati poi identificati altri fattori di localizzazione, quali posizione relativa rispetto al mercato nazionale, accessibilità e qualità della vita.

Quello che emerge da queste analisi statistiche è dunque la correlazione positiva tra distrettualità e attrattività per gli investimenti produttivi; ovvero il ruolo decisivo dei distretti per rendere attrattivo per gli investimenti produttivi il paese. Sono risultati che di fatto confermano le conclusioni a cui erano giunti le analisi menzionate nell'introduzione sull'attrattività rivelata per gli IDE dei distretti (Bronzini, 2003; De Propris et al. 2005). Da qui, la deduzione logica che essi possono assurgere a leva su cui agire per potenziare la capacità del paese di attrarre investimenti dall'estero (insieme ad altre, a partire evidentemente dall'efficientamento della macchina burocratica e dall'eradicazione della criminalità organizzata).

#### **(v) Conclusioni e implicazioni di policy**

Sia le analisi sui flussi di IDE in entrata nel paese, sia le indagini sull'attrattività percepita, sottolineano che i distretti sono sempre più apprezzati dagli investitori, e vengono comunque ritenuti una localizzazione con grande potenziale per i vantaggi che offre. Le ultime analisi sopra illustrate, inoltre, evidenziano l'importanza strategica di questo asset territoriale per la capacità attrattiva del paese.

L'implicazioni di policy che ne deriva è la predisporre azioni e misure per potenziare e promuovere l'attrattività dei distretti per gli investimenti produttivi esogeni, in una visione organica e coerente rispetto alle iniziative autonome di offerta localizzativa da parte dei governi regionali, e all'insegna della complementarità (territoriale, strutturale e

normativa) con le altre policy nazionali a dimensione territoriale per l'attrazione di investimenti (ZES)<sup>3</sup>.

In questa prospettiva di complementarità, da un lato le Zone Economiche Speciali nel Mezzogiorno possono costituire una leva per attrarre in particolare medio-grandi insediamenti produttivi *greenfield*, senza un forte focus settoriale, in territori con un tessuto industriale provero, sfruttandone i preziosi vantaggi localizzativi (vedi le grandi infrastrutture nodali a livello continentale, quali il Porto di Gioia Tauro) (PWC, 2019). Dall'altro lato, una strategia nazionale ad hoc per l'attrazione di investimenti nei distretti industriali potrebbe essere una ulteriore leva di policy per innovare e rivitalizzare il piccolo e medio tessuto imprenditoriale distrettuale del paese, in particolare dei settori del *Made in Italy*, puntando sia su investimenti *brownfield* (rafforzando un fenomeno che già si osserva oggi in misura significativa), ma anche su insediamenti *greenfield*.

L'Italia è un paese poco attrattivo per gli investimenti esteri non solo in generale, come si diceva nell'introduzione, ma anche soprattutto per i progetti di investimento *greenfield* (Mariotti e Mutinelli, 2014), in particolare, nel settore industriale. A tale scopo potrebbe allora essere utile attivare una serie di misure agevolative e di supporto (per esempio, riduzioni o esenzioni sulla tassazione immobiliare o sulla fiscalità legata alla trasformazione edilizia, procedure edilizio-urbanistiche semplificate, ecc.) per promuovere nuovi insediamenti nelle aree distrettuali di investitori esteri operanti in specifici settori.

Infine, i distretti andrebbero anche essere espressamente promossi presso la *business community* internazionale (si pensi ad attività mirate, quali lo scouting) attraverso le reti istituzionali esistenti (vedi per esempio, desk e unità ICE) (ICE, 2019), diventando uno dei punti di forza territoriali con cui "offrire" il Sistema-paese a livello globale. Anche una forte attività promozionale a livello internazionale potrebbe infatti costituire un pezzo della strategia per sviluppare questo nostro asset, ad oggi non sufficientemente valorizzato.

### Riferimenti bibliografici

- Buciuni G, Pisano G.P. (2015), *Can Marshall's Clusters Survive Globalization? Working Paper 15-088*, Harvard Business School.
- Bagnasco, A. (1977), *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna: Il Mulino.
- Becattini, G., ed. (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana: Con particolare riguardo all'industrializzazione leggera*, Firenze: IRPET.
- Becattini, G. (1989), *Sectors and/or Districts: Some Remarks on the Conceptual Foundations of Industrial Economics*, in: Goodman, J. Bamford, and P. Saynor (eds.), *Small Firms and Industrial Districts in Italy*, London: Routledge.

---

<sup>3</sup> Va sottolineato che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non si occupa esplicitamente né di attrattività né di distretti industriali, pur se interviene su una serie di temi "sottostanti", rilevanti ai fini dell'attrattività del paese (per es investimenti infrastrutturali utili alle stesse ZES) e dello sviluppo delle filiere produttive (si veda per esempio la Missione 1: digitalizzazione, innovazione, competitività, turismo e cultura). Per cui, interviene per potenziare una serie di fattori di localizzazione del paese e di alcune aree, ma non prevede misure ad hoc per l'attrattività dei distretti industriali.

- Bronzini, R. (2003). Industrial Districts, Agglomeration Economies, and FDI in Italy, *Urban Economics & Regional Studies eJournal*.
- Brusco, S. (1982), The Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration, *Cambridge Journal of Economics*, 6: 167-184.
- Capello R. (2004), *Economia Regionale*, Bologna: Il Mulino.
- Dei Ottati G. (2018), Marshallian Industrial District: The end of an era or adaptation to the global economy?, *Cambridge Journal of Economics*, 42, 2: 259-284.
- De Propriis L., Driffield N., Menghinello S. (2005), Local industrial systems and the location of FDI in Italy, *International Journal of the Economics of Business*, 12, 1: 105-121.
- Fornasier G. (2019), I distretti industriali sono attrattivi per gli investimenti? Il punto di vista delle imprese, *Tesi di laurea Magistrale. Università della Valle d'Aosta*, a.a. 2018-19.
- Fuà G., Zacchia C., eds. (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna: Il Mulino.
- Garofoli G (1981), Lo sviluppo delle aree periferiche nell'economia italiana degli anni Settanta, *L'industria*, 2: 391-404.
- Giuliani E., Rabellotti R. (2017), Italian Industrial Districts Today: Between Decline and Openness to Global Value Chains, in: Cantwell J., Mowery D., De Marchi V., Di Maria E., Gereffi G. (eds.), *Local Clusters in Global Value Chains. Linking Actors and Territories Through Manufacturing and Innovation*, London: Routledge.
- Groh, A.P., Wich M.A. (2009), Composite Measure to Determine a Host Country's Attractiveness for Foreign Direct Investment, *IESE Business School Working Paper No. 833*.
- Intesa Sanpaolo – Direzione Studi e Ricerche (2017), *Economia e finanza dei distretti industriali: Rapporto annuale n.10*. Dicembre.
- Intesa Sanpaolo – Direzione Studi e Ricerche (2018), *Economia e finanza dei distretti industriali: Rapporto annuale n.11*. Dicembre.
- Intesa Sanpaolo – Direzione Studi e Ricerche (2021), *Economia e finanza dei distretti industriali: Rapporto annuale n.13*, Marzo.
- ICE (2019), *L'Italia nell'economia internazionale*, Rapporto ICE 2018-19.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2014), Investimenti diretti esteri greenfield in Italia, 1998-2012, *Economia e politica industriale*, 2, 99-111.
- Menghinello S., De Propriis L., Driffield N. (2010), Industrial districts, inward foreign investment and regional development, *Journal of Economic Geography*, 10, 4: 539-558.
- Musolino D., Meester W.J., Pellenbarg P.H. (2021), Stated locational preferences of Italian entrepreneurs: spatial patterns and location factors of the regional attractiveness in Italy, *Regional Science. Policy & Practice*, forthcoming.
- Musolino D., Meester W.J., Pellenbarg P.H. (2020), The mental maps of Italian, German, and Dutch entrepreneurs: a comparative perspective, *The Annals of Regional Science*, 64, 595-613.
- Musolino D., Mariotti I. (2020), Mental maps of entrepreneurs and location factors. An empirical investigation on Italy, *The Annals of Regional Science*, 64, 501-521.

- Piani L. (2019), Gli indici internazionali di attrattività per gli IDE e la posizione dell'Italia: un aggiornamento, in: ICE (2019), *L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto ICE 2018-19*, 336-338.
- PricewaterhouseCoopers (2019), *Zone Economiche Speciali. Guida per iniziative di sviluppo nel Mezzogiorno*.
- Wan, L., Orzes, G., Sartor, M. and Nassimbeni, G. (2019), Reshoring: Does home country matter?, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 25, 4.

# Culture della programmazione e ruolo delle scienze regionali. Una prospettiva geografica

di

*Simonetta Armondi*, Politecnico di Milano

## (i) Introduzione

Il Covid-19 ha causato una crisi sanitaria globale con impatti sociali ed economici devastanti per incidenza della mortalità e per effetti, diretti e indiretti, delle restrizioni e delle misure di confinamento. Basti ricordare che nell'aprile 2020, quasi il 54% della popolazione mondiale è stato sottoposto a restrizioni di mobilità e blocchi di attività completi o parziali.

Sebbene il quadro non sia ancora definitivo, importanti misure di intervento economico e di regolazione sociale e politica stanno per essere dispiegate per affrontare l'emergenza con un rilancio rilevante dell'intervento pubblico. Il virus SARS-CoV-2, infatti, si è rivelato essere anche un'eccezionale "operatore geografico globale" (Lussault, 2020) capace più di altri di disvelare i meccanismi, soprattutto economici e produttivi, del sistema-mondo, quella modalità di spazializzazione planetaria delle società. In risposta alla pandemia di Covid-19 i piani nazionali di ripresa e resilienza costituiscono una leva straordinaria per guidare le transizioni della produzione e per impostare forme anche incisive di territorializzazione (come, per esempio, è avvenuto nel PNRR con la ricentatura sulle ZES, per il Sud Italia).

In tale contesto di profonde trasformazioni socioeconomiche e di policy, come stanno cambiando i territori di produzione, scambio e supporto alle grandi concentrazioni e dispersioni dell'urbanizzazione regionale a seguito delle recenti crisi globali? Come tracciarne le geografie, le strategie spaziali, gli attori e i poteri emergenti in un quadro di accelerata programmazione e di crescente complessità? Il presente contributo individua in alcune tipologie di "paesaggi operazionali" una categoria fertile per osservare le trasformazioni in atto.

Nondimeno, non solo le misure adottate dagli Stati, ma anche le azioni intraprese da regioni, città, imprese, anche in risposta alla crisi sanitaria globale, possono orientare una serie di cambiamenti economici e sociali condizionando in modo significativo la transizione ecologica. In questo contributo si tracciano alcune piste di ricerca per riflettere sul ruolo della geografia e delle scienze regionali nell'arricchimento della programmazione e delle culture tecnico-politiche del Paese, oggi in forte difficoltà (De Rita, 2021).

## (ii) Quali geografie per capire il mutamento economico

In relazione alle catene globali del valore, le dinamiche della manifattura, la logistica, il ciclo dell'energia ci restituiscono profili di complessità dei flussi e delle spazialità di fenomeni e politiche che studi e piani confinati alla scala municipale, provinciale e regionale, da un lato, e “dematerializzati” alla scala nazionale ed europea, dall'altro, non possono spiegare. Inoltre, le recenti e ravvicinate crisi globali influiscono sulle dinamiche in corso rispetto ad una già complessa stratigrafia di attori, poteri e strategie, che scrivono e riscrivono il territorio a molteplici scale. Non possiamo più accontentarci di una interpretazione della marginalità o centralità dei territori, se questa lettura si ferma ai confini amministrativi locali (urbani, provinciali o regionali) o si generalizza in piani nazionali ed europei.

Se sono soprattutto la granularità e la multiscalarità dei processi a smontare le dicotomie locale-globale e urbano-extraurbano di molte delle metodologie di analisi e intervento della geografia economica, allora sembra urgente investigare alcuni apparenti *cliché* spaziali, che in letteratura sono stati definiti, con un termine un po' ostico, come “paesaggi operazionali” (Brenner, Katsikis, 2020). Sono i paesaggi produttivi specializzati (territori produttivi manifatturieri, piattaforme logistiche, allevamenti industriali, impianti di combustione e produzione di energia), tipicamente multiscalari, densi di infrastrutture e intensivi dal punto di vista industriale, non localizzati nei luoghi tipicamente considerati “urbani”, ma con profondi legami materiali, operativi e informativi, “di servizio” al sostentamento dell'urbano.

A poco più di dieci anni da una importante ricerca che aveva sondato la varietà del Nord Italia (Società Geografica Italiana, 2011), tale contesto può essere considerato il punto privilegiato dal quale partire. Il Nord Italia come laboratorio e campo dinamico e aperto di osservazione, che vede in esercizio una articolazione complessa di paesaggi operazionali fatti di nodi-piattaforme-corridoi, più o meno connessi. Un territorio che esprime il cambiamento socioeconomico e spaziale in atto, ma anche le diverse forme della crisi e la domanda crescente di “spazializzazione” delle visioni politiche, in una prospettiva che guarda oltre la pandemia.

Se, da un lato, le regioni settentrionali del Paese sono esposte al rischio di diventare una periferia a minore valore aggiunto dei sistemi produttivi nordeuropei, dall'altro sono nelle condizioni di cogliere tutte le opportunità che il nuovo quadro dell'industria europea e i programmi di *recovery* vanno configurando (Censis, 2020). Come mostra un recente rapporto di Confindustria (2020) con riferimento alla dinamica dell'attività produttiva, l'impatto della crisi sanitaria è stato violento ma temporaneo, e l'export italiano ha mantenuto il secondo posto nella graduatoria europea. Inoltre, dal punto di vista della produzione industriale, nel confronto con altre grandi economie europee, l'Italia mostra una contrazione dei tassi di crescita relativamente contenuta, oltre che una maggiore reattività allo shock pandemico. Un risultato non scontato che nel tempo è diventato presidio di reputazione internazionale e rispetto al quale la composita urbanizzazione regionale del Nord Italia rappresenta un ambito da ritematizzare.

### (iii) Rappresentazioni e strategie spaziali

Come è stato rappresentato il cambiamento dei territori della produzione in relazione al mutamento della nozione di regione e di urbano? Per il primo tema, analisi pregevoli sono state approfondite in passato nell'ambito di noti filoni di ricerca delle scienze regionali – da Becattini in Toscana, Brusco in Emilia, agli sguardi più estesi sulla Terza Italia di Bagnasco, Garofoli e Fuà e Zacchia rispettivamente per le aree-sistema del Nord e per il Nord-Est-Centro (NEC), fino all'inizio degli anni Novanta. Sono state formulate anche letture, non solo in Italia, dedicate al declino economico di alcuni territori e alle questioni più prettamente urbanistiche della dismissione fordista che hanno rappresentato uno spostamento di attenzione a spazialità differenti. Per il secondo tema, a livello internazionale, svariati studi nel dibattito della geografia urbana e regionale e del planning hanno affrontato il concetto di "identità" regionale (Paasi 2013) in relazione alla *city-region* (Herschell, Newman, 2002) e all'urbanizzazione regionale (Soja, 2011), in un'epoca in cui le regioni urbane si alternano alle città sulla scena economica e geopolitica mondiale, solo di recente sostenute da politiche esplicite. Mentre la tradizionale distinzione tra urbano e non-urbano appare poco soddisfacente per studiare il mutamento spaziale, emergono complessi assemblaggi che chiamano in causa territori apparentemente lontani, talvolta marginali, alle prese con ruoli inediti, come quelli svolti da alcune autorità portuali (per esempio, a Genova e Trieste) alle prese con gli impatti degli accordi sulla Nuova Via della Seta. Tali processi non sono affatto neutri: producono geografie diseguali e da esse si evincono poteri che contribuiscono a conflitti e squilibri, ma anche a nuovi protagonismi territoriali e dinamiche politiche. Sono proprio i paesaggi "operazionali" – che supportano e dilatano i confini dell'urbano e sede di importanti innovazioni economico-spaziali – la cartina tornasole per comprendere nuove domande per le politiche.

Da questo punto di vista il Nord Italia, è tuttora incardinato sull'immagine unitaria di un'estesa conurbazione trainata dall'area urbana di Milano, caratterizzata da un modello industriale diversificato e specializzato nella sezione settentrionale e da un modello agricolo più intensivo in quella meridionale. Tale contesto è anche parte di una più ampia geografia descritta come megalopoli padana (Gottmann, 1978; Turri, 2000) e successivamente città infinita (Bonomi, Abruzzese, 2004), città-regione globale (Perulli, 2012), territorio postmetropolitano (Balducci, Fedeli, Curci, 2017) e bacino padano (Coppola *et al.*, 2021). Nonostante un dibattito vivace, ma intermittente sulla regionalizzazione dell'urbano e sulla pluralità dei Nord (Barbera, 2020; Bonomi 2021), sono pochi i casi in cui la ricerca ha lavorato su spazialità macro-regionali in relazione alla produzione (Conti, Salone, 2011; Bolocan Goldstein 2017; Armondi, Di Vita, 2018) con uno sguardo attento a intercettare le strategie di associazioni industriali, imprenditoriali e di altre rappresentanze di attori con un'identità tradizionale, ma anche all'agency di attori regionali emergenti, come le *multiutilities*.

### (iv) Conclusioni

Le trasformazioni delle geografie economiche e la dimensione regionale di un'agenda per le politiche industriali del XXI secolo è stata ribadita di recente (Aginger, Rodrik 2020), sottolineando la carenza di una discussione su un'accezione articolata di politica

industriale, da intendersi come un processo “in movimento” e guidato da sfide sociali, ambientali, spaziali. Rintracciare le geografie economiche emergenti dei paesaggi operazionali – restituendo la pluralità di contesti in relazione alle politiche e alle strategie spaziali avviate da attori diversificati in una prospettiva di co-design – rappresenta pertanto una sfida per la geografia, entro una visione di frontiera delle scienze regionali.

Il presente contributo è stato sviluppato anche grazie alle riflessioni di un gruppo di ricerca composto da Fabrizia Berlingieri, Bertrando Bonfantini, Matteo Bolocan Goldstein, Stefano Di Vita (Politecnico di Milano), Carlo Salone (Università di Torino).

### Riferimenti bibliografici

- Aiginger K., Rodrik D. (2020), Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century, *Journal Ind. Compet. Trade*, 20: 189-207.
- Armondi S., Di Vita S., (a cura di) (2018), *Milan. Productions, Spatial Patterns and Urban Change*, London and New York: Routledge.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di) (2017), *Metabolismo e regionalizzazione dell'urbano. Esplorazioni nella regione urbana milanese*, Milano: Guerini e Associati.
- Barbera, F. (2020), Abuso e strumentalità della “questione settentrionale”, *Il Manifesto*, 7 agosto 2020.
- Bolocan Goldstein M. (2017), *Geografie del Nord*, Sant’Arcangelo di Romagna: Maggioli.
- Bonomi A. (2021), Le tre facce del Nord in trasformazione, *Il Sole 24 Ore*, 23 febbraio 2021
- Bonomi A., Abruzzese A. (a cura di) (2004), *La città infinita*, Milano: Mondadori.
- Brenner N., Katsikis N. (2020), Operational Landscapes: Hinterlands of the Capitalocene, *Architectural Design*, 90, 1: 22-31.
- Censis (2020), *54° Rapporto sulla situazione sociale del paese*, <https://www.censis.it/rapporto-annuale/54%C2%B0-rapporto-sulla-situazione-sociale-del-paese2020>
- Confindustria (2020), *Innovazione e resilienza: i percorsi dell'industria italiana nel mondo che cambia*, Report Scenari Industriali, Centro Studi, novembre.
- Conti S., Salone C. (2011), Il Nord senza bussola: dinamiche spaziali e strategie territoriali a centocinquanta anni dall'Unità, *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, 2: 49-71.
- Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di) (2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Bologna: Il Mulino.
- De Rita G. (2021), Ci siamo persi la classe dirigente, *Corriere della Sera*, L'Economia, 26 aprile, 4-5.
- Gottmann J. (1978), “Verso una megalopoli della Pianura Padana”, in Muscarà C. (a cura di), *Megalopoli mediterranea*, Milano: Franco Angeli, 19-31.
- Herrschel T., Newman P. (2002), *Governance of Europe's City Regions: Planning, Policy and Politics*, London: Routledge.

- Lussault M. (2020), Le monde du virus – une performance géographique. *AOC*, 14 aprile, [https://aoc.media/analyse/2020/04/13/le-monde-du-virus-une-performance-geographique/#\\_ftnref1](https://aoc.media/analyse/2020/04/13/le-monde-du-virus-une-performance-geographique/#_ftnref1)
- Paasi A. (2013), Regional Planning and the Mobilization of ‘Regional Identity’: From Bounded Spaces to Relational Complexity, *Regional Studies*, 47, 8: 1206-1219.
- Perulli P. (a cura di) (2012), *Nord. Una città-regione globale*, Bologna: Il Mulino.
- Società Geografica Italiana (2010), *Il Nord, i Nord. Geopolitica della questione settentrionale*, Rapporto annuale 2010.
- Soja E.W. (2011), Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era, in Bridge G., Watson S. (a cura di), *New Companion to the City*, Cambridge: Wiley-Blackwell, 679-689.
- Turri E. (2000), *La megalopoli padana*, Venezia: Marsilio.

# Il post pandemia: l'effetto di lungo termine sulle attività economiche

di

*Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta*

Questo periodo è stato definito dalle Nazioni Unite e dalla Banca Mondiale la più profonda recessione dopo la Seconda guerra mondiale. La crisi pandemica ha spinto i governi a varare un piano di aiuti che secondo le stime dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico oscillano tra i 12 e i 15 mila miliardi di dollari. Queste risorse sono necessarie, in primo luogo, per contenere una serie di disuguaglianze che hanno e avranno conseguenze importanti sulla salute, le possibilità di sostentamento, la pace sociale soprattutto tra i segmenti più deboli della popolazione e nei paesi a medio-basso reddito.

La pandemia ha portato ad un cambiamento strutturale nel sistema economico e cioè una modificazione dei parametri fondamentali che ne governano il funzionamento. Un cambiamento strutturale è una frattura profonda che determina un prima e un dopo, e che incide in modo sostanziale sul comportamento degli attori economici avendo effetti sulle possibilità di coordinamento tra le diverse attività economiche.

Cosa accade durante e dopo un cambiamento nella struttura dell'economia? I sistemi economici, proprio come gli individui, tendono ad adattarsi e a regolarsi. Tendono a ricercare un (nuovo) equilibrio. Questo è avvenuto nella storia recente in conseguenza dell'attacco alle Torri Gemelle e al Pentagono, della crisi dei mutui sub-prime, della crisi dei debiti sovrani e della crisi dell'euro.

In questo breve saggio cercherò di identificare alcuni cambiamenti nella struttura del sistema economico che possono essere utili a comprendere quali sono gli effetti permanenti causati dalla pandemia sulle attività economiche. In particolare, l'obiettivo è quello di andare a verificare se una serie di cambiamenti nella società e nell'organizzazione del lavoro, quali ad esempio un aumento significativo del tele-lavoro e una riduzione dell'uso dei mezzi di trasporti e dei commerci tra i paesi, siano da considerarsi transitori o permanenti.

Mi soffermerò su tre cambiamenti strutturali che ritengo particolarmente rilevanti:

- Cambiamento nella percezione dell'efficacia/efficienza dell'interazione in distanza/presenza;
- Cambiamento nella percezione della vicinanza/lontananza delle destinazioni del mondo reale e del mondo digitale;
- Cambiamento nella percezione della natura.

In relazione al primo punto, si è verificato un aumento della percezione dell'efficacia dell'interazione a distanza e una diminuzione della percezione dell'efficienza dell'interazione in presenza.

Nel corso degli ultimi 15 mesi il tele-lavoro è cresciuto a dismisura così come l'utilizzo delle piattaforme di video-conferenza e la diffusione dei cloud. Cosa accadrà una volta che l'emergenza sanitaria rientrerà?

La pandemia ha permesso un processo di alfabetizzazione digitale senza precedenti e ha portato alla rimozione di alcune preclusioni sull'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione che in molti casi erano ingiustificate. Da ciò ne consegue che, anche alla luce di un aumento della percezione dell'efficacia dell'interazione a distanza, il tele-lavoro continuerà a rimanere una modalità di lavoro anche se si può prevedere che il sistema si assesterà su un sistema misto comprendente alternanza tra lavoro in presenza e a distanza. Se questo è vero, si avranno effetti significativi anche sui trasporti (minore mobilità), sull'immobiliare (riduzione della domanda di edilizia commerciale soprattutto nei centri delle grandi città e quindi una riduzione dei prezzi al metro quadro) e sulla localizzazione abitativa (abitazioni più lontane dai luoghi di lavoro, un pendolarismo meno frequente, ma su distanze più lunghe). Anche i viaggi di lavoro tenderanno a diminuire.

In relazione al secondo punto, si evidenzia un cambiamento nella percezione di ciò che è vicino e ciò che è lontano: **le destinazioni del mondo reale risultano più lontane rispetto a prima e quelle del mondo digitale, intese come luoghi dove si possono svolgere attività o acquistare servizi, più vicine.** Questo effetto è complementare al primo.

Cosa possiamo dire sulla geografia delle attività commerciali?

La pandemia, così come altri *shock*, ha portato ad una diversa percezione delle possibili difficoltà derivanti dall'approvvigionamento di risorse soprattutto da aree lontane. Oltre a questo, gli accordi commerciali stipulati dai vari paesi hanno mostrato che l'introduzione e la modifica dei dazi e/o delle restrizioni ai commerci possono avere impatti significativi sull'organizzazione delle produzioni. Anche in questo caso la pandemia ha avuto un ruolo importante, tanto che alcuni governi hanno rimesso al centro dell'agenda politica la questione. In relazione quindi a questo aspetto, c'è da supporre che le catene globali del valore tenderanno a diventare meno globali, che ci sarà un fenomeno di regionalizzazione delle stesse e quindi che i commerci tra paesi appartenenti a continenti diversi tenderanno a contrarsi rispetto alla situazione pre-covid. Ci sarà quindi un effetto permanente sul trasporto marittimo (la quasi totalità delle merci si spostano su acqua) che, almeno sulle lunghe distanze, ne verrebbe penalizzato.

Altri due fenomeni hanno avuto un grande rilievo durante questo periodo: l'e-commerce e il *delivering*. Entrambi riguardano la sfera del privato. Per quanto riguarda il primo fenomeno (e-commerce), ci si attende che continui la tendenza di sviluppo iniziata prima del covid e cresciuta durante la fase di pandemia. Il mercato digitale ha in questo periodo allargato la sua base di utenti e quindi ci si attende che i volumi saranno maggiori rispetto a quanto stimabile prima della crisi. Tuttavia, parte degli acquisti ritornerà nella forma tradizionale. Vista la maggiore vicinanza dell'utente al mondo

digitale, ci aspettiamo che imprese e amministrazioni pubbliche aumenteranno la loro offerta di servizi a distanza.

In relazione al *delivering*, invece, si ritiene che questo sia un fenomeno più contingente. Una volta venuti meno le restrizioni e i rischi connessi alla pandemia, le persone riprenderanno ad acquistare personalmente. E' da ricordare che l'uomo è un animale sociale e la pandemia ce ne ha dato un'ulteriore prova.

Cosa faranno le persone nel tempo libero? Continueranno a viaggiare?

Le decisioni che spingono le persone a viaggiare per piacere sono ascrivibili a numerosi aspetti e un ruolo importante è dato dalla volontà di conoscere nuove cose, di fare esperienze uniche e soddisfare il proprio senso d'avventura. Lo strumento digitale potrà in qualche modo favorire la curiosità anche su destinazioni remote e quindi può favorire il turismo anche fuori confine. Nell'estate scorsa il turismo internazionale è stato fortemente limitato, le persone hanno visitato soprattutto destinazioni domestiche vicine e conosciute. Hanno preferito luoghi sicuri come appartamenti e abitazioni indipendenti. Già per l'estate 2021 ci sono segnali che il turismo, pur rimanendo in buona parte turismo prossimità, mostrerà alcuni cambiamenti e ci sarà un numero maggiore di persone interessate a viaggiare verso destinazioni più lontane. Proprio la ricerca di evasione e la ricerca di nuove esperienze porterà nei prossimi anni ad un ritorno alla situazione pre-covid anche se con alcune differenze (di cui si parlerà nel prossimo punto).

In relazione al terzo punto, si osserva un cambiamento nella percezione delle persone sulla natura in relazione sia agli aspetti ambientali (salute del pianeta) che agli aspetti personali (salute fisica). Questa tendenza è in atto già da molti anni, ma, a seguito della pandemia, ha acquistato nuova e maggiore attenzione da parte dell'opinione pubblica. Ad esempio, l'Organizzazione Mondiale della Sanità il 5 giugno del 2020 indica che "COVID-19 is a reminder of the intimate and delicate relationship between people and planet" ponendo in risalto che la deforestazione, la perdita di biodiversità, la degradazione dell'eco-sistema e alcuni interventi umani sul pianeta stanno aumentando la frequenza, il rischio e la diffusione delle malattie epidemiche.

Quindi il tema ambientale ha ricevuto una nuova attenzione con un passaggio dalla sfera pubblica (tutela della salute del pianeta) ad una sfera privata (tutela della salute personale). E' nota la tendenza ad una modificazione della dieta alimentare delle persone in direzione di un consumo maggiore di verdura ed inferiore di carne. Tuttavia, vi sono anche altri aspetti che potrebbero emergere a seguito di questo cambiamento strutturale.

Il primo riguarda il turismo, dove un numero maggiore di persone sarà interessato a trascorrere le proprie vacanze in luoghi dove sarà possibile svolgere attività ricreative rilassanti e benefiche per il corpo e per lo spirito. Da qui, come si è visto in questo ultimo periodo, c'è stato, durante l'estate 2020, un ritorno alla montagna.

La riscoperta della natura (e della montagna) collegato agli aspetti del tele-lavoro potrà portare anche ad un nuovo ruolo della montagna come luogo dove le persone possano soddisfare sia i bisogni lavorativi che quelli personali: meno stress, aria più pulita, possibilità di passeggiate e contatto con la natura.

In conclusione, si vuole sottolineare che le nuove tendenze causate da questi cambiamenti strutturali portano con loro il rischio che aumenti il divario digitale e che

alcune categoria con livelli bassi di dotazioni digitali o un grado basso di digitalizzazione possono essere esclusi dal lavoro, dall'accesso ai servizi e dalla vita pubblica. Tuttavia, questi cambiamenti non dovrebbero in sé essere considerati né un male, né un bene. Andrebbero invece identificati, studiati e poste le basi per i necessari interventi di governo.

La comunità delle scienze regionali deve seguitare ad avere un ruolo importante su questi temi e continuare ad essere un luogo di dibattito e di creazione di nuove proposte, ponendo attenzione al rigore scientifico e alla pluralità delle opinioni e degli approcci metodologici, così come ha cercato di fare questa rivista nel corso degli ultimi dieci anni.

### **Riferimenti bibliografici**

- Ghebreyesus, T. A. (2020), WHO Manifesto for a healthy recovery from COVID-19 Prescriptions for a healthy and green recovery from COVID-19, 26 May 2020. Disponibile online: <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/who-manifesto-for-a-healthy-recovery-from-covid-19>
- OCSE (2021), The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across levels of government, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 10 May 2021. Disponibile online: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-and-recovery-across-levels-of-government-a2c6abaf>
- Tesauro C. (2021), Digital divide e Covid-19, *Eyesreg*, 11, 3: 81-87.