Scuola per le Politiche Pubbliche

"Riconnettere l'Italia. Sistemi territoriali, politiche pubbliche e strategie di impresa"

Relazioni conclusive

A.A. 2017-2018

INDICE

PARTE PRIMA: *5*
AREA TEMATICA CONOSCENZA E TERRITORIO 5

Christian D'Orazi* *7*
La partecipazione dei portatori di interessi nel conteso del d.lgs.150/2016: premesse metodologiche e possibili correttivi. Il ruolo dell'esperto in gestione dei processi partecipativi 7

Giulia Mirra* *19*
La competenza delle competenze: governare la complessità 19

Giorgia Mirri* *33*
Investimenti in competenze buonissimi 33

Damiano Francesco Pujia* *45*
Metodo, cultura collettiva e competenza della politica: per una visione organica del governo dei territori 45

Adolfo Russo* *57*
Un nuovo metodo di governo: sperimentalismo democratico 57

Carolina Villanacci* *65*
Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa 65

PARTE SECONDA: *75*
AREA TEMATICA INFRASTRUTTURE E TERRITORIO 75

Matilde Amendola* *77*
La pianificazione degli aeroporti: il case study dell'aeroporto Salerno Costa d'Amalfi 77

Simone Calzetta* *87*
Investimenti "buonissimi" per la mobilità multimodale: spostarsi meglio per (ri)connettere l'Italia 87

Francesco Cerbo* *97*
Piano per l'accessibilità ospedaliera nei grandi centri urbani 97

Licia Giannone* *109*
Il caso del Ponte sullo Stretto di Messina e i collegamenti del Mezzogiorno: la necessità di un punto fermo sulla questione 109

Valerio Marsocci* *119*
Economie territoriali: analisi e ipotesi di valorizzazione del polo logistico di Passo Corese 119

Francesco Miele* *131*
Studio di un nodo di interscambio: il caso della Stazione Termini 131

Agostino Sola* *141*
Linee guida per gli investimenti infrastrutturali: tra necessità e qualità 141

Alessandra Ventriglia* *153*
Il diritto alla mobilità tra efficienza ed economicità 153

PARTE TERZA: *163*
AREA TEMATICA ISTITUZIONI 163

Deborah Botikali Bowole* *165*

Il Project Management. La cultura manageriale per la gestione dei progetti nel governo dei sistemi territoriali 165

Arianna Cappelli*.....175*
Roma si muove..... 175

Camilla D'Amico*.....187*
La sinergia da cui dobbiamo ripartire 187

Luca Golisano*.....201*
La cooperazione quale strumento di riconnessione, una proposta perequativa..... 201

Gianluca Lo Mele Buonamico*.....213*
Il modello di Washington D.C. per Roma Capitale: l'assetto istituzionale e il sistema dei trasporti 213

Federico Micari*.....225*
La Sicilia tra Stato e Regione: il sistema trasporti e le prospettive di sviluppo 225

PARTE PRIMA:

AREA TEMATICA CONOSCENZA E TERRITORIO

RELATORI:
ALESSANDRA FERRARA
IOLANDA ROMANO
GIUSEPPE ZOLLINO

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Christian D'Orazi*

La partecipazione dei portatori di interessi nel conteso del d.lgs.150/2016: premesse metodologiche e possibili correttivi. Il ruolo dell'esperto in gestione dei processi partecipativi

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Giurisprudenza – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Quadro generale del corso - 2. Il processo decisionale pubblico - 3. L'intervento dei privati nel processo decisionale pubblico - 3.1 segue: Il dibattito pubblico - 4. Tratti essenziali dello schema dei dpcm e criticità - 5. Case study: Il Terzo Valico di Genova - 6. Il Coordinatore del dibattito pubblico

Abstract

Il processo decisionale pubblico, tradizionalmente dominato in via esclusiva dalle valutazioni di opportunità effettuate dalla pubblica amministrazione, si è gradualmente aperto alla partecipazione dei soggetti su cui ricadranno in prima persona gli effetti della decisione. L'istituto del dibattito pubblico mira proprio ad introdurre nella decisione pubblica il concetto di protezione di interessi rilevanti e persegue finalità di riduzione della conflittualità attorno le grandi opere. L'introduzione del dibattito pubblico si pone in linea di perfetta continuità con una tendenza politica che cerca di riportare la gestione della cosa pubblica ai cittadini, svincolandola dall'intermediazione necessaria della classe politica tradizionale. Per poter attuare e rendere concreta questa importante innovazione, è necessario formare soggetti in grado di gestire processi complessi, che racchiuda in sé le competenze e le conoscenze idonee a trasformare la complessità da problema a risorsa.

1. Quadro generale del corso

La Scuola per le Politiche Pubbliche 2018, organizzata da *italiadecide*, ha avuto ad oggetto la riconnessione dell'Italia, attraverso lo studio dei sistemi territoriali, delle politiche pubbliche e delle strategie d'impresa. L'attenzione del corso si è concentrata in particolare sul tema delle infrastrutture e degli investimenti in infrastrutture. I contributi resi dai relatori (personalità di rilievo della politica, del mondo imprenditoriale e accademico) succedutisi nelle numerose conferenze tenute, nonché le proficue riflessioni svolte con i miei colleghi durante gli incontri preparatori alle conferenze, hanno evidenziato come in Italia vi è soprattutto un deficit di integrazione. Deficit che si riscontra sia tra i diversi livelli territoriali di governo (come ha spiegato il Prof. Mangiameli), sia tra i servizi offerti dalle maggiori imprese che si occupano della gestione del trasporto pubblico (come rilevano unanimi l'Ing. Castellucci, A.D. del gruppo Atlantia di cui fa parte Autostrade per l'Italia; e l'Ing. Mazzoncini, A.D di Ferrovie dello Stato Italiane). Deficit che incide naturalmente sulla qualità dei servizi offerti, i quali si presentano né interconnessi, né integrati. Somigliano a vere e proprie cattedrali nel deserto, come tristemente dimostra, ad esempio, la stazione ferroviaria di Afragola (NA). Da questo diffuso monadismo non sfugge il decisore pubblico, di qualsiasi livello di governo esso faccia parte, la cui chiusura in se stesso fa scadere la qualità delle scelte da esso assunte. Il mio lavoro ha l'obiettivo di analizzare il processo

decisionale pubblico, cercando di capire come i soggetti ivi coinvolti possano tra loro interagire, al fine di giungere ad una soluzione che contempli tutti gli interessi in gioco e che perciò sia davvero "ottima".

2. Il processo decisionale pubblico

Il processo decisionale pubblico è quel complesso di attività e procedure attraverso cui un soggetto pubblico opera le proprie scelte. E' un momento particolarmente delicato, poiché a seconda della procedura decisionale adottata, il decisore pubblico potrà pervenire all'una o all'altra scelta. Tradizionalmente i soggetti pubblici, quando sono chiamati ad operare delle scelte strategiche, svolgono una serie di valutazioni, sulla base di strumenti che la scienza economica gli mette a disposizione. Un primo strumento è costituito dall'analisi costi-benefici, il quale risulta essere uno strumento conoscitivo attraverso cui il soggetto pubblico è in grado di calcolare con metodo contabile quali benefici (o quali svantaggi) potrebbero derivare dall'assunzione di una determinata decisione. L'analisi costi-benefici condotta con metodo contabile ha tuttavia un limite, che viene accentuato man mano che aumentano i fattori su cui la scelta viene operata: è infatti impossibile contabilizzare precisamente tutte le variabili che potrebbero essere coinvolte dalla scelta e una decisione che si basasse su una valutazione del genere non sarebbe quasi sicuramente un'ottima decisione. Inoltre una valutazione siffatta ha la caratteristica di politicizzare al massimo la decisione, la quale è assunta dal soggetto pubblico senza confrontarsi con le comunità interessate dalla stessa. Uno strumento alternativo di valutazione è costituito dal "test della disponibilità a pagare". Questo test simula una situazione di mercato, all'interno della quale esiste un bene (che coincide con l'oggetto della scelta -ad es. la costruzione di un aeroporto in una città) che viene offerto ai soggetti più direttamente coinvolti nella scelta (ad es. gli abitanti della città dove si vuole costruire l'aeroporto): la somma dei prezzi che costoro virtualmente saranno disposti a pagare per acquistare il bene offerto corrisponderebbe all'aumento (o diminuzione) della ricchezza aggregata che la scelta può comportare. Naturalmente la precisione della valutazione attraverso il test della disponibilità a pagare è legata in massima parte all'identità dei soggetti interpellati e alle informazioni in loro possesso, ed è quindi possibile che conduca a risultati controversi. Tuttavia a livello metodologico assume importanza centrale, poiché introduce la logica del mercato nel processo

decisionale, massimizzando la ricchezza e, per quanto qui rileva, sembra offrire un'alternativa alla soggezione della scelta pubblica al dominio della politica. Persegue quindi quell'intento di neutralizzazione e de-politicizzazione delle scelte pubbliche (le quali nel settore delle infrastrutture si traducono in progetti) che l'ing. Castellucci indica come possibile fattore di sviluppo per il Paese.

3. L'intervento dei privati nel processo decisionale pubblico

I privati, intesi quali soggetti direttamente interessati dalla decisone pubblica da adottare, di regola non hanno titolo per intervenire in un processo che si svolge interamente in seno all'Amministrazione, ed è quindi mediato dalle rappresentanze politiche. L'assunto che giustifica l'esclusione dal processo decisionale degli interessati è che l'Amministrazione (e solo l'Amministrazione) ha il compito di curare i bisogni della collettività e di essi deve essere l'esclusiva interprete. Abbiamo avuto modo di notare come questo modus operandi non solo suscita perplessità alla luce dell'ormai costituzionalizzato principio di sussidiarietà orizzontale, ma è altresì alla base di scelte miopi e inefficienti da parte delle PA che lo praticano. Un assunto del genere è, poi, alla base della cd. sindrome DAD (decide-announce-defend), la quale spinge il decisore a comportarsi in modo autoreferenziale, forte della sua legittimazione democratica.

Praticamente tutti i relatori (ad eccezione del dott. Costamagna, il quale ritiene prevalenti le esigenze di semplificazione del sistema, soprattutto al fine di ridurre la possibilità di insorgenza di procedimenti giudiziari), interrogati sul punto, hanno evidenziato – oltre ad una generale esaltazione del ruolo della cooperazione tra i diversi livelli di governo – anche la necessità di integrare le comunità nei processi decisionali che hanno ad oggetto interventi che li riguardano. Particolarmente virtuosa ci è sembrata l'esperienza di dibattito pubblico, richiesto dal Comune di Genova nel 2008 ed effettivamente svoltosi agli inizi del 2009, con la partecipazione e il supporto di Autostrade per l'Italia, nell'ambito della realizzazione della cd. "Gronda di Genova". Le consultazioni effettuate in quell'occasione (ben 7 anni prima che il legislatore le rendesse obbligatorie per opere pubbliche di quella specie) permisero, a fronte di un dispendio di denaro e di tempo esiguo (circa 200.000 euro e 3 mesi di lavori), di effettuare modifiche vitali per il progetto, nonchè di sanare, prima che si verificassero, dissapori con la popolazione locale, i quali sarebbero potuti certamente sfociare in

procedimenti giudiziari, con danno alla speditezza nella realizzazione dell'opera. Abbiamo quindi appreso che la sussidiarietà è una risorsa, e che il decisore pubblico non dovrebbe mai chiudersi in se' stesso, bensì confrontarsi con le realtà che è chiamato a governare. Non può poi tacersi che rispetto alle comunità concretamente interessate lo Stato-istituzione, anche al livello di governo più vicino possibile ai cittadini (cioè a livello comunale), soffre inevitabilmente di una certa asimmetria informativa, a cui occorre supplire, mediante istituti giuridici che possono ascriversi a quella che viene denominata "democrazia partecipativa".

3.1 segue: Il dibattito pubblico

La procedura del dibattito pubblico ha origini nell'ordinamento francese, dove è stata introdotta nel 1995, per via della forte conflittualità che interessò la costruzione della linea ferroviaria AV Lione-Marsiglia. In Italia l'istituto fu introdotto, inizialmente, in alcuni ordinamenti regionali (tra cui la Toscana, dove è notoriamente presente un profondissimo sentimento di partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, come riferitoci dall'ing. Becattini). A livello nazionale l'introduzione del dibattito pubblico si deve innanzitutto alla l. 28 gennaio 2016, n.11, che ha delegato il Governo ad emanare il "nuovo" Codice dei contratti pubblici e ad inserirvi "forme di dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati della realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o sull'assetto del territorio, prevedendo la pubblicazione on line dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica; le osservazioni elaborate in sede di consultazione pubblica entrano nella valutazione in sede di predisposizione del progetto definitivo" (art.1, lett. qqq), l. 11/2016). L'art. 22 del "nuovo" Codice dei contratti pubblici (d.lgs 50/2016), rubricato "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico", traduce le indicazioni contenute nella legge delega, ma al contempo rinvia ad un successivo dpcm (che attualmente non ha ancora completato l'iter previsto, nonostante l'art.22 ne prevedesse l'emanazione entro un anno dall'entrata in vigore del Codice) l'individuazione della disciplina concreta e dettagliata dell'istituto. Interessante, a nostro avviso, sembra anche quanto ha affermato in merito il Consiglio di Stato (parere 1 aprile 2016, n. 855): il dibattito pubblico è definito come un essenziale strumento di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di

realizzazione e collocazione di grandi opere, ed inoltre è idoneo ad assicurare una maggiore accettazione sociale dell'opera, ad accelerarne la realizzazione e a prevenire contenziosi. La disciplina puntuale che verrà adottata, precisa il Consiglio di Stato nella stessa occasione, dovrà essere tale da garantire la partecipazione, evitando di "polverizzarla" (cioè renderla non in grado di esercitare sulla PA l'influenza cui tende il dibattito pubblico).

Il dpcm previsto dall'art.22 del Codice è –come già accennato sopra- attualmente allo stato di schema e attende il controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei Conti.

4. Tratti essenziali dello schema di dpcm e criticità

Secondo lo schema di dpcm in esame, possono essere oggetto di dibattito pubblico i progetti di fattibilità o i documenti di fattibilità delle alternative progettuali delle opere che superano le soglie dimensionali fissate, per ciascuna categoria di opera, da un allegato ("Allegato 1") al medesimo decreto.

A nostro avviso, considerato l'impatto che anche opere sotto-soglia possono avere sui territori e sulle popolazioni interessate, sembra inadeguata la previsione secondo cui, per le opere che rientrano nelle soglie dimensionali ridotte di due terzi, l'amministrazione aggiudicatrice può indire il dibattito pubblico su richiesta, tra gli altri, di 50.000 elettori residenti nei territori in cui è previsto l'intervento. Sarebbe infatti opportuno ridurre il numero di elettori che possono richiedere l'indizione della procedura, poiché vi è il concreto rischio che, nell'inerzia delle istituzioni politiche abilitate a sollevare il dibattito pubblico (art.3, c.2 schema DPCM), la necessità di un numero così elevato di elettori richiedenti possa ostacolarne il concreto avvio.

Lo schema di DPCM (art.4) prevede, inoltre, l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di una Commissione nazionale per il dibattito pubblico. Essa è composta di 15 membri, di cui, però, solo tre (20% del totale) risultano espressioni delle realtà locali (Province e Comuni), mentre la sua omologa francese risulta essere composta da 21 membri, di cui dieci (47% del totale) sono espressione di realtà locali. Poiché l'istituto del dibattito pubblico nasce con lo scopo di promuovere la partecipazione "dal basso" dei cittadini alle decisioni su di essi maggiormente impattanti, a nostro avviso sembrerebbe opportuno che i rappresentanti delle istituzioni

locali fossero presenti all'interno della Commissione in misura percentuale almeno doppia. Non si può infatti tralasciare il ruolo che tale organo avrà nella futura evoluzione dell'istituto, essendo essa dotata di poteri di vigilanza e di controllo sulla corretta applicazione delle norme sul dibattito pubblico, di indirizzo (art.4, c.6, lett. b) dello schema di DPCM parla di "raccomandazioni di carattere generale o metodologico […]"), di informazione, sia nei confronti del pubblico (mediante la pubblicazione sul proprio sito internet dei documenti e dei risultati relativi a ciascuna procedura), sia nei confronti delle Camere (alle quali dovrà presentare ogni due anni una relazione dove si evidenziano le criticità della procedura e si suggeriscono soluzioni).

Secondo lo schema di DPCM (art.6), in concreto la progettazione e la gestione della procedura è affidata dall'amministrazione aggiudicatrice ad un coordinatore responsabile, professionalmente autonomo, esperto e competente nella gestione di processi partecipativi, e non residente o domiciliato nel luogo dove l'opera va realizzata. Ci sembra opportuno che, anche al fine di garantire il possesso dei requisiti richiesti, venga istituito un apposito albo nazionale. Tale innovazione, inoltre, avrebbe l'effetto di "normalizzare" la figura del coordinatore del dibattito pubblico, aprendo, peraltro, il mercato ad una nuova figura professionale che svolga come attività principale quella della gestione di processi partecipativi: come ci è stato anche riferito dalla dott.ssa Romano, che prevede in futuro la diffusione della figura del manager di rete (sulla figura dell'esperto della gestione di processi partecipativi vedi infra par. 6.).

Un problema non affrontato dallo schema di DPCM è quello relativo alla "giustiziabilità" del comportamento dell'amministrazione aggiudicatrice. Il problema si bipartisce se si considerano da un lato le ipotesi in cui la PA ometta di indire il dibattito pubblico nei casi in cui sarebbe obbligatorio, e dall'altro le ipotesi in cui la Conferenza dei servizi, dove è previsto si discutano gli esiti del dibattito, decida in senso non conforme alle risultanze dello stesso. Per quanto riguarda la prima ipotesi, ci sembra opportuno specificare che l'omessa indizione del dibattito pubblico, nei casi in cui esso sia obbligatorio, inficia la validità del provvedimento con cui l'Amministrazione delibera la realizzazione dell'opera. Per quanto riguarda la seconda ipotesi, a nostro avviso sarebbe opportuno prevedere che la Conferenza dei servizi possa discostarsi dagli esiti del dibattito solo a maggioranza qualificata dei suoi componenti.

Un ultimo problema da affrontare riguarda le opere che rientrano nelle soglie dimensionali di cui all'Allegato 1, per le quali il provvedimento o la determina a contrarre dell'affidamento dell'incarico di redazione del progetto di fattibilità tecnico-economica sia stato adottato precedentemente all'entrata in vigore del DPCM. Ai sensi dell'art.10 dello schema di DPCM, esse risultano, infatti, escluse dall'applicazione (obbligatoria) della procedura. Considerata la rilevanza dell'impatto di talune opere deliberate in tempi (anche di molto) precedenti (ad esempio, la realizzazione della metro C a Roma, o la tratta ferroviaria Torino-Lione), sarebbe auspicabile che il Governo, nel dettare una disciplina transitoria, preveda che opere precedenti, che superino soglie maggiori (da individuare) rispetto a quelle fissate nell'Allegato 1, siano comunque sottoposte obbligatoriamente a dibattito pubblico.

5. *Case study*: il Terzo Valico di Genova

La città di Genova possiede il porto più importante d'Italia e, come afferma il dott. Vinacci, sono in cantiere vari accordi tra il Comune di Genova ed altre istituzioni italiane ed europee (come ad esempio i comuni di Torino e Lugano) volti a trasformare il porto di Genova nel primo porto d'Europa. In Italia – a differenza del resto dei maggiori Paesi UE – è stato segnalato un problema di integrazione tra i porti e le città. C'è necessità di infrastrutture e di investitori interessati.

Secondo il dott. Berrino, la politica dovrebbe prendere decisioni e, successivamente, queste decisioni andrebbero tolte dalla politica: per poter essere portato a termine un progetto su un'infrastruttura non deve essere oggetto di scontro politico.

Il Terzo Valico è una linea ad alta capacità veloce che consente di potenziare i collegamenti del sistema portuale ligure con le principali linee ferroviarie del Nord Italia e con il resto d'Europa. E' dunque una infrastruttura strategica che consente di sfruttare tutte le potenzialità che Genova possiede, in virtù della sua posizione geografica. L'opera, inserita nel Corridoio Reno – Alpi (che è uno dei corridoi della rete strategica transeuropea di trasporto "TEN-T core network") che collega le regioni europee più densamente popolate e a maggior vocazione industriale, consentirà di trasferire quote consistenti di traffico merci dalla strada alla rotaia, con vantaggi per l'ambiente, la sicurezza e il sociale.

La gestione della realizzazione del Terzo Valico è stata affidata alla dott.ssa Romano, quale commissaria straordinaria del Governo. Secondo la stessa, i processi complessi devono essere gestiti in modo da favorire la sostanza delle scelte, de-strumentalizzando il dibattito pubblico.

E' stata proprio questa la premessa sulla cui base la dott.ssa Romano ha svolto l'incarico affidatole. La città di Genova non era peraltro nuova a procedure partecipative, dato che già nel 2009 si svolse un confronto pubblico in merito alla realizzazione della cd. "gronda di Genova". Il confronto con le realtà locali si è svolto, per ciò che attiene al Terzo Valico, già prima che il dibattito pubblico fosse introdotto nel codice dei contratti pubblici. Tale opera di mediazione dei conflitti è stata dunque portata avanti con una serie di strumenti, mutuati in gran parte dall'esperienza statunitense. In primo luogo è stata effettuata un'attività di "outreach" per intercettare le criticità e le opportunità dei territori, e il servizio di infopoint, svolto da un operatore dedicato attraverso email, telefono, incontri periodici nei comuni interessati dal Terzo Valico. In secondo luogo, sono stati organizzati incontri di formazione e sensibilizzazione, trasparenti e aperti ai cittadini con la partecipazione di esperti indipendenti per temi sensibili e controversi (ad esempio, questioni ambientali o rischi per la salute umana), secondo il modello francese di dibattito pubblico. Infine è stata utilizzata una tecnica per l'organizzazione di incontri pubblici che permette di attivare un confronto fra molte persone contemporaneamente - anche alcune centinaia – intorno a una specifica domanda (cd. open space technology). Grazie a questi strumenti è stato possibile affrontare con le comunità interessate i problemi più rilevanti che l'opera sollevava ed esporre al contempo i vantaggi che essa avrebbe prodotto. Dai confronti con istituzioni e comunità locali è emersa l'esigenza di evitare intorno al Terzo Valico una situazione di degrado dei territori (rischio dell'opera come "cattedrale nel deserto") e sono stati stanziati 60 mln di euro –in precedenza destinati al Terzo Valico- per lo sviluppo dei territori interessati.

Tra i temi maggiormente dibattuti vi è stato quello relativo al rischio che lo scavo delle formazioni montuose amantifere ivi presenti avrebbe potuto sprigionare nell'ambiente concentrazioni elevate di quella sostanza, con conseguente rischio per la salute umana. Per evitare che alcuni enti locali, ostili alla realizzazione dell'opera (ancora il concetto di depoliticizzare i conflitti), potessero strumentalizzare la questione il commissario

Romano ha lavorato in stretta collaborazione con l'Osservatorio Ambientale (che per l'occasione è stato trasferito da Roma ad Alessandria) e ha ordinato nuovi studi geologici riferiti all'amianto, procedure di sicurezza per lo scavo in presenza di amianto, estensione della rete di centraline per misurare la presenza di fibre di amianto in aria anche ai siti di deposito, comunicazione dei risultati del monitoraggio ambientale su appositi monitor installati nei comuni della zona.

Dall'incontro con la dott.ssa Romano è emerso nuovamente come alcuni problemi, data la loro valenza trasversale, interessano tutti i livelli di governo e perciò vano affrontati con un approccio integrato che si rivolga, anche e soprattutto, alle realtà locali.

6. Il coordinatore del dibattito pubblico

Come accennato in precedenza, la dott.ssa Iolanda Romano prospettava la nascita di una figura professionale nuova, competente a gestire processi complessi, e specializzata nelle procedure di dibattito pubblico. Tale figura era stata definita "manager di rete".

Per la verità, il soggetto-"manager di rete" non è sconosciuto al mondo dell'impresa. In questo contesto, esso è colui che è chiamato a progettare lo sviluppo di una rete di imprese – anche piccole -, operanti in un determinato settore, convogliando le diverse anime imprenditoriali dei soggetti coinvolti in un unico progetto vincente. Sono requisiti del manager di rete d'impresa: avanzate conoscenze tecnico-gestionali, esperienza in campo commerciale, attitudine psicologica ad essere accettati, ascoltati e riconosciuti all'interno dell'organizzazione delle singole imprese. Si noti come di fondamentale importanza risulta essere la polifunzionalità del manager di rete e la sua capacità di coniugare competenze e conoscenze provenienti da varie aree del sapere e del saper fare. Da qui la differenza con gli altri profili manageriali presenti in azienda, che invece devono possedere un alto grado di specializzazione nella materia che attiene al settore a cui sono preposti.

I principi alla base del modello di manager di rete d'impresa possono essere trasposti nel settore delle infrastrutture ed applicati per disegnare i tratti dell'"esperto in gestione dei processi partecipativi", che potrà assumere la funzione di coordinatore del dibattito pubblico. Si preferisce utilizzare l'espressione "esperto in gestione dei processi partecipativi" (in luogo di "manager di rete") poiché egli non mette in comunicazione soggetti portatori di interessi analoghi (come accade per le reti d'imprese, dove si cerca

di massimizzare il vantaggio di ogni impresa sfruttando la cooperazione con le altre), ma soggetti che partecipano ad un conflitto, che hanno idee ed interessi contrapposti. Lo scenario in cui egli è chiamato ad operare è caratterizzato dal fatto che l'utilità di uno degli attori (pensiamo all'Amministrazione interessata alla realizzazione di un'opera pubblica) rappresenta il danno per altri attori (pensiamo i privati che dovranno soffrire l'inquinamento acustico e ambientale che deriverebbe dalla realizzazione dell'opera). L'esperto in questione dovrà dunque possedere una profonda conoscenza dei metodi di risoluzione dei conflitti, e dovrà essere in grado di svolgere un'attività di mediazione. Poiché, tuttavia, il fine del dibattito è anche prevenire eventuali conflitti, il ruolo dell'esperto consisterà in primo luogo nell'individuazione delle possibili criticità dell'opera. La rilevazione delle criticità deve essere effettuata tenendo conto dei concreti interessi in conflitto, anche sulla base di istanze delle popolazioni interessate. Lo spirito della rilevazione dovrà essere acritico, e l'esperto dovrà dar conto di terzietà ed imparzialità. La prima operazione da compiere, assorbente rispetto ad ogni altra valutazione, è capire se esistano delle ragioni, emerse dal basso e non rilevate in precedenza dall'Amministrazione, che giustifichino la cd. "opzione zero" (cioè la non realizzazione dell'opera). Esclusa la "questione zero", vanno sviscerate le altre criticità, per capire quali di esse siano effettivamente dei problemi, e quali invece sono frutto di ignoranza, disinformazione, o strumentalizzazione: si tratta di falsi problemi, questioni infondate, convinzioni erronee. L'attività in questione è quella dello sbroglio della matassa. Andranno quindi immediatamente convocati, ad opera dell'esperto, dei soggetti indipendenti e adeguatamente competenti che espongano agli interessati taluni rilievi tecnici, la cui ignoranza poteva essere causa del comune dissenso alla realizzazione dell'opera. Risolta questa categoria di questioni, andranno affrontate quelle che attengono al bilanciamento di interessi contrapposti, tutti esistenti e meritevoli di ascolto. In questa fase è richiesta all'esperto la capacità di negoziare la soluzione per tutti più equa: si badi, non necessariamente quella che sta nel mezzo, ma quella che riduce al minimo la conflittualità (è chiaro che risulta sostenibile il sacrificio di un singolo se vi è il beneficio dell'intera collettività). L'obiettivo della negoziazione non è necessariamente quello di trovare un accordo tra le parti su ogni problematica emersa, ma quello di risolvere tutte le questioni su cui le parti sono in grado di fare alle altre reciproche concessioni. L'attività in questione è quella dell'alleggerimento della

matassa. Solo ove l'assetto d'interessi delineatosi nel dibattito abbia raggiunto un grado di conflittualità obiettivamente basso, il lavoro di mediazione dell'esperto potrà dirsi concluso con successo. Segue la relazione che l'esperto deve fare all'Amministrazione aggiudicatrice. In questa fase gli è richiesto un lavoro di sintesi, poiché – con lo stesso spirito acritico che connotava l'attività di individuazione dei nodi problematici – dovrà rendicontare il lavoro svolto ed esporre all'Amministrazione le posizioni emerse, specificandone la rilevanza (sia in termini tecnici, ove ad es. ci sia pericolo per la salute, sia in termini di impopolarità del progetto) e le argomentazioni – sostenute dai periti convocati o dagli stessi interessati - a suffragio di ciascuna. In sintesi, le competenze che si richiedono all'esperto in gestione dei processi partecipativi sono: capacità di individuazione dei problemi, e di inquadrarli in un campo specifico della conoscenza (ad es. dovrà essere in grado di capire che, se oggetto di dibattito è la realizzazione di un'autostrada ed emergono preoccupazioni relative al rischio di dissesto idro-geologico che potrebbe prodursi a seguito del disboscamento dell'area in cui si vuole costruire l'opera, dovrà organizzare un'audizione di esperti nel settore del dissesto idro-geologico e non di soggetti con altre conoscenze); capacità di negoziare e di mediare conflitti concreti od eventuali; capacità di sintetizzare le posizioni emerse con spirito acritico, evitando di suggerire all'Amministrazione una soluzione, poiché il compito di decidere spetta al potere politico.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Giulia Mirra*

La competenza delle competenze: governare la complessità

A.A. 2017-2018

*Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione – Università di Roma "Sapienza"

Sommario

1. Descrizione del corso: evidenze empiriche - 1.1 Il problema della complessità - 1.2 La separazione tra competenze amministrative e politiche - 2. L'evoluzione multiforme dell'amministrazione - 3. L'efficacia nella gestione delle competenze: la competenza delle competenze - 3.1 L'osmosi amministrativa e la sua forza emulativa - 3.2 L'archivio web e il mediatore delle competenze.

Abstract

La relazione affronta il tema delle competenze, in particolare il suo ripensamento. In seguito alla riflessione avviata presso la Scuola è stato possibile constatare come il riparto delle competenze e la loro corretta esecuzione sia il perno attorno al quale ruota l'efficacia delle politiche e della realizzazione dei suoi progetti. Con particolare riguardo al tema del corso "Riconnettere l'Italia" è stato possibile evincere come tale disfunzione sia dovuta ad una mancanza di competenze nei vari ambiti esecutivi. La relazione attraverso l'analisi del principio di separazione tra politica e amministrazione cerca di individuare quali possano essere gli ostacoli ad una efficace esecuzione delle competenze ed individua quelli che potrebbero essere i criteri e gli standard da seguire per garantirne l'efficacia dell'esecuzione delle competenze nei diversi ambiti amministrativi: una riflessione sulle storture dell'amministrazione che inevitabilmente vanno a ripercuotersi sul tessuto connettivo delle politiche pubbliche all'interno del nostro paese provocandone una disconnessione.

1. Descrizione del corso: evidenze empiriche

Durante il corso di questo anno è stata affrontata la tematica *"Riconnettere l'Italia"*. La nostra attenzione è stata riposta in primo luogo sul problema del ricollegamento delle infrastrutture all'interno del nostro paese, dalla cui analisi sono risultate non poche aporie.

In primo luogo è stato possibile constatare una certa difficoltà, non solo dal punto di vista della "riconnessione", finalizzata al facilitamento degli spostamenti tramite la previsione di piani regolatori adeguati e la mappatura del territorio sul quale intervenire per sopperire a tali mancanze, ma si è evinto come tale *mancanze* non siano dovute solo ad una disattenzione, ma ad una carenza di un dato strutturale fondamentale per l'esecuzione della progettazione stessa: un'assenza di competenze, di conoscenze adeguate ai fini non solo all'attuazione delle opere, ma di messa in comunicazione di queste e dei vari livelli coinvolti.

Abbiamo constatato la presenza di discrepanze amministrative dovute ad una difficoltà nell'individuare con esattezza a chi spetti o meno la gestione di una determinata competenza in un determinato ambito, e dalla naturale tendenza ad eludere il problema

giustificando tale mancanza accusando i cavilli amministrativi che determinano un ingolfamento del sistema.

Ciò che ne risulta è che le amministrazioni *non comunicano tra di loro*, non si trasmettono informazioni, e non sono "attente" né all'acquisizione di queste, né tantomeno alla loro *interiorizzazione*. Ciò è causato dal fatto che le amministrazioni vivono come *entità isolate* prive di "connessione". A tal proposito la tematica trattata dal nostro corso ci ha permesso di porre l'accento su quella che è l'inefficienza strutturale, data in primo luogo dalla mancata commistione di competenze e di informazioni in grado di raffinare il processo cognitivo e gestionale delle amministrazioni.

Nei diversi incontri con le illustri personalità del corso è stato possibile rilevare come la disattenzione posta in essere nel nostro paese per la realizzazione delle opere sia dovuta a una serie di concause su cui sarà necessario, una volta presa consapevolezza e conoscenza, intervenire per invertirne il processo.

Dall'attenta analisi operata dal professore Cascetta è stato possibile dedurre che alla mancata realizzazione dell'opera contribuiscano due fattori importanti: l'assenza di una progettazione adeguata e di una particolare attenzione una volta realizzata l'opera alla sua manutenzione. Due criteri che, volendoli isolare dall'attuazione stessa dell'opera e declinarli in ambito esecutivo delle varie competenze, porterebbero allo stesso identico risultato: un'assenza di personale preparato nella progettazione e gestione dei fondi, e la mancata attenzione nella manutenzione e conservazione dei processi applicativi di quella determinata competenza.

Un altro fenomeno inoltre in grado di interferire nella realizzazione dell'opera risiede nella *non continuità amministrativa* che spesso ne ha causato la caduta, interrompendone la sua realizzazione e dando vita alle cosiddette "cattedrali nel deserto". Assenza di continuità amministrativa, di attenzione alla manutenzione dell'opera, sperequazione dei fondi, nonché il loro utilizzo inadeguato, tutti fattori che hanno influito in maniera negativa sull'attrattività di investimenti nel nostro paese, dando così luogo a quella spirale economica distorsiva che non solo irrigidisce il sistema, ma lo immobilizza. Tale scenario altro non è che un dato tangibile dovuto all'assenza di adeguate competenze nei vari ambiti della filiera: dalla progettazione all'esecuzione, alla costruzione al mantenimento, all'amministrazione alla corretta

gestione e utilizzo dei fondi. E soprattutto l'assenza di una puntuale denuncia a tale mancanza di competenze, e la previsione di strumenti in grado di sopperire a tale assenza. È sembrato quasi che il sentimento preponderante sia quello di una disattenzione volontaria alla non correzione di tali distorsioni.

1.1 Il problema della complessità

Data una prima constatazione sull'andamento generale delle competenze, la prima difficoltà esercente nella gestione della complessità amministrativa deriva proprio da quel principio di separazione che in tale ambito disciplina il rapporto tra competenze *politiche* e competenze strettamente *tecniche*. Tale separazione, non potendo prescindere da quel principio di rappresentanza, rende difficile in alcuni casi anche l'esecuzione stessa delle competenze, qualora queste risultino confliggenti con un determinato "principio" o "ideale politico" portato avanti da quelle particolari istanze rappresentative, e di conseguenza di intralcio alla realizzazione di un determinato progetto infrastrutturale, il quale seppur distante da tali posizioni risulti essere comunque necessario ai fini della collettività.

Le difficoltà che ne derivano da tale tensione creativa, dovute in primo luogo ai cambiamenti a cui la stessa amministrazione viene continuamente sottoposta, rendono sempre più necessarie risposte immediate e capacità di gestione della complessità a fini di una maggiore cooperazione, non solo in riferimento ad un determinato livello amministrativo, ma ad una realtà *multilivello*, in grado di instaurare una comunicazione efficace ed efficiente tra i diversi livelli operativi così da indurne una loro maggiore omologazione, non solo negli strumenti adoperati, ma in risposta a determinate situazioni: *la capacità di saper gestire un conflitto* diviene dunque il fondamentale strumento per una maggiore coesione all'interno dell'amministrazione stessa.

1.2 La separazione tra competenze amministrative e politiche

Negli ultimi anni data la difficoltà emergente nell'individuare con esattezza la responsabilità nella gestione delle competenze, la tendenza è stata quella di riequilibrare i ruoli dei diversi organi all'interno dell'amministrazione, in particolare all'interno degli enti locali, sulla base di quell'originaria distinzione tra politica e amministrazione, tra "poteri di indirizzo e controllo" riservati agli organi elettivi, e "gestione amministrativa"

attribuita ai dirigenti. Fondamentale ai fini di tale mutamento è stato il contributo apportato dagli enti locali. L'evoluzione normativa ha profondamente inciso su tale processo facendo sì che quell'originaria distinzione tra politica e amministrazione apportata dall'art 51 della legge 142/1990, secondo la quale *"spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge o lo statuto non riservino espressamente agli organi di governo"*, si innestasse nel nostro ordinamento.

La legge Bassanini n.127 del 1997 rafforza ulteriormente tale principio, disponendo tutta una serie di provvedimenti la cui adozione è riservata *esclusivamente* ai dirigenti**,** e introducendo una disciplina che anche in assenza di dirigenza nei comuni dalle dimensioni demografiche minori rendesse applicabile sopradetto principio: tutte le amministrazioni, ivi comprese gli enti locali, sono infatti destinatarie dell'obbligo di adeguare i propri ordinamenti a tale principio di separazione *"nell'esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare […] tenendo conto delle relative peculiarità"*. La portata del principio è stata in seguito ridimensionata dall'art 29, comma 4, della legge 488 del 2001 (che a sua volta andava a modificare l'art. 53, comma 23 della legge 388/2000), consentendo così l'attribuzione ai componenti dell'organo esecutivo della responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare *anche* atti di natura tecnica gestionale.

Se il precedente art. 53 prevedeva per l'applicazione della deroga l'assoluta assenza di personalità idonee alla carica di dipendenti (per i comuni al di sotto i 3000 abitanti), la rimodulazione dell'articolo, eliminando la specifica previsione "dell'assenza di professionalità" che la caratterizzava, ha inciso in misura non indifferente sulla natura del principio di separazione tra politica e gestione, e sulla portata dei suoi effetti sulla pubblica amministrazione. L'orientamento normativo dell'art. 53 andava attestandosi lungo la linea dello *spoil system*, rafforzando dunque quel principio di discrezionalità politica nella scelta dell'apparato tecnico sul quale andava ricadendo l'intera responsabilità: la scelta di un sistema rigido di separazione tra politica e amministrazione invece riconduce gli organi di governo a dover rispondere per l'incapacità di un apparato che non hanno avuto né il potere di nominare, tantomeno di organizzare o modificare, incidendo inevitabilmente anche sulla qualità e il dispiegamento delle competenze.

Il principio che sta alla base di tale separazione tra politica e gestione nasce da una scelta di fondo di un modello razionale che dinnanzi allo sviluppo delle forze sociali ed economiche riconoscesse nel personale politico la capacità di saper scegliere, mentre per quanto riguarda l'attuazione delle sue scelte la previsione di tutta una serie di istituti e personalità tecniche addette alla loro esecuzione.

L'inasprirsi dei tempi, le difficoltà emerse nella gestione, l'assenza di competenze adeguate alla lettura dei problemi, sembrano aver invertito l'ordine dei soggetti chiamati a rispondere a tali compiti, richiedendo sempre di più ad organi prettamente tecnici responsabilità di natura politica. È quasi possibile affermare al pari di una legge matematica che *al crescere della complessità amministrativa e delle mansioni richieste, data l'assenza di adeguate competenze, corrisponda una crescita proporzionale dell'esigenza di personalità tecniche e non politiche di sostegno.* Nella ricerca dunque di una soluzione viene meno quella visione sociale-politica generale del problema, la cui risoluzione si riduce invece ad un'unica dimensione tecnica, miope alla sua stessa natura e alla complessità che la circonda.

Il principio in questione è il risultato di un ripensamento di fondo dei rapporti tra organi elettivi ed organi burocratici, tenendo presente di come quest'ultimi sulla base del dettato costituzionale dell'art. 98 "*siano tenuti ad operare a servizio esclusivo della nazione"* e data la loro particolare natura siano pertanto idonei allo svolgimento di tali compiti, in quanto teoricamente in possesso di maggiori conoscenze tecnico-giuridiche, e in grado di garantire il rispetto dei canoni di buon andamento ed imparzialità nel perseguimento dei fini istituzionali. Tale riflessione sembra porsi come un assioma fondante del quale però non è escluso un suo odierno ripensamento: nella letteratura scientifica anglosassone ad esempio, l'artificiale dicotomia tra amministrazione e politica è andata progressivamente scomparendo. La tendenza emersa a livello teorico è quella di voler sottolineare più che una separazione tra questi ambiti, una loro maggiore *interconnessione*.

Con *la teoria della razionalità limitata,* Simon[1] evidenzia come *l'homo oeconomicus* (o administrative man) dalla sua decisione non pretenda il massimo del risultato conseguibile, ma che questa si limiti a realizzare quel *"good enough"* in grado di garantirgli comunque un buon risultato rispetto alle *sue* aspettative. Secondo Simon ciò

[1] H. A. SIMON, *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2001

avviene perché l'individuo si muove su schemi prestabiliti attraverso i quali va risolvendo i problemi in base alla *sua* di ottica, selezionando solo alcuni aspetti della realtà ritenuti da lui rilevanti per la decisione che egli dovrà prendere. Ciò dimostra come anche la decisione di natura più strettamente amministrativa abbia in sé una natura politica, quando per *politica* si intendono tutti quei determinati schemi, quelle determinate sovrastrutture concettuali di analisi della realtà e di valutazione dei problemi: le decisioni emergono dal substrato di un contesto interattivo rispondente a processi decisionali propri di una logica di tipo politico insita nell'individuo.

Se la volontà che sta alla base della rigida separazione tra *gestione* e *politica* è quella di voler tutelare l'applicazione delle decisioni in ambito amministrativo dall'influenza politica, queste data la loro stessa essenza sembrano essere comunque esposte a tale pericolo. È da verificare se risulti essere proprio in capo all'imparzialità la distinzione più profonda tra politica e amministrazione, tra la qualità delle sue scelte e del loro risultato.

Il principio di separazione letto, interpretato e applicato in senso sostanziale e contenutistico sembrerebbe quindi riporre quella decisione ultima al soggetto più idoneo a condurre quelle valutazioni necessarie per individuare la migliore soluzione, o la migliore linea d'azione possibile alla realtà di riferimento, e quindi a garantirne il migliore riparto delle competenze ad essa circoscritte. In tale senso il principio di separazione diventa uno dei criteri per costruire un efficace riparto di competenze che sia al tempo stesso rispettoso di un analogo e coerente riparto di responsabilità. Soltanto in tale modo la separazione dei ruoli non potrà ridursi ad un mero meccanismo di deresponsabilizzazione della classe politica.

2. L'evoluzione multiforme dell'amministrazione

L'evoluzione a cui è stata sottoposta la pubblica amministrazione negli ultimi vent'anni ha mutato profondamente la sua natura. Tre in particolare sono gli sviluppi fortemente interconnessi tra di loro che ne hanno alterato il panorama[2]:

1. La *new public management.* Uno degli stravolgimenti a cui è andata incontro la pubblica amministrazione negli ultimi venti anni fa riferimento all'esplicita o implicita accettazione di quelli che sono comunemente noti come le idee e i principi del *new*

[2] F.P. CERASE, *L'analisi delle competenze nel lavoro amministrativo*, Franco Angeli, Milano, 2002, p.13

public management, ossia l'adozione da parte della P.A dei principi di gestione dell'impresa privata. Ciò ha fatto sì che principi propri di tale realtà come la *mercatizzazione*, intesa come l'adozione per quanto possibile dei principi di mercato, e la *managerializzazione,* quale adozione di un modello di gestione manageriale, diventassero forze propulsive e di cambiamento tali da incidere sulla pubblica amministrazione in una maniera quasi irreversibile da parlare di *"una rivoluzione manageriale a livello globale".* Tale approccio ha fatto sì che venisse meno l'attenzione su come tali principi incidessero sul modo di concepire l'interesse pubblico e sul modo di salvaguardarlo. Per quanto discordante tale logica di mercato con quella amministrativa è stata comunque invocata poiché ritenuta più idonea a rispondere ad un'esigenza di buona amministrazione: tutto ciò se da una parte ha addotto alla realtà amministrativa tutti quei benefici propri della logica di mercato, quali la riduzione dei costi, l'aumento della produttività dei diversi fattori e quindi anche dell'efficienza amministrativa, dall'altra ne ha apportato anche i suoi effetti distorsivi, quale la frammentazione dell'azione pubblica, fino alla sua stessa "mercificazione" alla quale viene sottoposta ai fini di un mantenimento al suo interno di un agire saldamente ispirato ad uno spirito pubblico[3].

2. *Il processo di integrazione europea.* Un altro motivo di mutazione della P.A è dovuto anche al processo di integrazione europea: la dimensione europea sovrapponendosi a quella nazionale ha richiesto ulteriori livelli di competenze alle diverse amministrazioni, le quali prive di un'adeguata formazione sono risultate, e risultano tutt'ora, carenti nella gestione delle competenze in tale ambito, come nel caso della gestione dei diversi fondi strutturali della politica di coesione europea che risultano inutilizzati. In riferimento proprio a tale politica innumerevoli sono i quantitativi di risorse che ritornato al mittente europeo alla fine di ogni ciclo programmatorio a causa del loro mancato utilizzo e dell'assenza di personale qualificato nella progettazione finalizzata al loro conferimento. Tale aspetto risulta di un'importanza fondamentale in quanto strettamente correlato alla tematica del nostro corso. È stato possibile constatare come tale inutilizzo dei fondi si sia realizzato proprio laddove questi prevedevano possibilità d'investimento in infrastrutture: il non adeguato utilizzo e dispendio delle risorse è esso stesso non solo fattore di distorsione e di rallentamento nella realizzazione di uno sviluppo omogeno

[3] T.L. COOPER, D.E.YODER, *The meaning and the significance of citizenship in trasnational world:Implications for public administration. Administrative Theory and Praxis 21(2),* 1999, p. 195-204

delle infrastrutture all'interno delle diverse regioni italiane, ma anche nell'ambito europeo discostandosi da uno degli obiettivi principali della politica di coesione europea.

In particolar modo tale processo di *europeizzazione* ha determinato la nascita e lo sviluppo a livello europeo di strutture di *governance* distinte, di nuovi livelli di politica che vanno ad interagire con quelli precedenti[4]. Ciò ha comportato tutto un processo di riorientamento dell'azione dei singoli stati membri e delle loro amministrazioni nell'integramento dei meccanismi europei ai quali devono sottostare[5].

3. Il terzo mutamento è dettato invece da quel passaggio dalla più tradizionale funzione di governo al nuovo concetto di *governance.* Ciò si riferisce al modo in cui va cambiando il ruolo del governo nella società, e dunque ad un nuovo modo di interazione tra governo centrale e società civile: cambia il ruolo del governo nella società, in particolare muta la capacità che questi ha nel perseguire gli interessi collettivi in situazioni di forti restrizioni, sia interne che esterne. Tale *governance* si pone quasi come una risposta a quei limiti della mercatizzazione o come modo per rendere più accettabile i tagli alla spesa, in quanto tutto ruota attorno al perno dei rapporti tra stato e società civile: le scelte intraprese non risultano più essere un'imposizione del governo sulla società civile, ma il prodotto di un'autoregolazione che la società civile dà a sé stessa e di cui è parte integrante delle pratiche di governo, piuttosto che dipendere da esse.

Questa nuova concezione di *governance* fa sì che il governo non sia più in una posizione di traino o di dominio tra più interessi, ma risulti invece in una relazione di interdipendenza tra di questi. Tale interdipendenza non può più essere governata gerarchicamente. L'azione dello stato dovrà pertanto agire in vista del migliore coordinamento possibile dei diversi interessi in gioco, piuttosto che fare ricorso ad un'azione di comando che detta linee gerarchiche: seguendo la logica del coordinamento dei diversi livelli coinvolti, tale forma di *governance* potrà conseguire molti più risultati facendo leva sulla negoziazione, sullo scambio, sulla fiducia piuttosto che sull'emanazione di ordini e direttive.

[4] T. RISSE, M.G. COWLES, J.CAPORASO, *Europeanization and domestic change:Introduction.* In M.G COWLES, J.CAPORASO, T. RISSE, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press, 2001

[5] F.P. CERASE, *op.* cit, p.14.

La persistente eterogeneità nel modo di concepire il concetto di *governance* rende pertanto difficile la sua applicazione nella pratica amministrativa, ma l'apertura al vasto panorama europeo porta con sé soluzioni alternative alle varie problematiche, le quali possono essere ricavate tramite la comparazione degli strumenti che le diverse amministrazioni hanno adottato così da poter essere riutilizzate in situazioni simili.
Questi sviluppi considerati nel loro insieme hanno comportato l'emergere di un nuovo modo di concepire il processo di governo, ma hanno anche profondamente inciso sul significato e sugli obiettivi ultimi dell'amministrazione pubblica. In particolare, è stato richiesto alla burocrazia di intromettersi di meno e di fare meno "incursioni" nella vita civile e di fornire invece una gestione efficace del quadro regolativo entro il quale i singoli attori possano liberamente seguire i propri interessi. Ciò ha apportato necessariamente effetti profondi sui sistemi di valori e sulle credenze su cui fino ad ora si era basato lo stato moderno e quindi sulle modalità secondo le quali si è andato organizzando.

3. L'efficacia nella gestione delle competenze: la competenza delle competenze

Dati i mutamenti e le difficoltà che hanno permeato la P.A, affinché la *governabilità* delle competenze possa essere effettiva ed efficace, seguendo la logica della manutenzione e dell'ammodernamento, sarà necessario che vengano individuati criteri e standard da rispettare da cui dipenderà l'efficienza amministrativa, ossia l'efficacia dell'operabilità delle competenze.
Dovrà essere prevista: *una gestione trasparente del flusso delle informazioni*, necessaria ai fini di una maggiore interazione tra le diverse amministrazioni, e di acquisizione di queste tramite la loro diffusione. È stato possibile constatare come informazioni relegate solo all'ambito di competenza divengano esse stesse competenza esclusiva dell'ambito trattato, perciò confinate ed inaccessibili. Ai fini dunque di una loro maggiore trasmissione e utilità sarà necessario prevedere istituti in grado di rispondere a determinati standard valutativi dell'efficacia amministrativa nella gestione delle competenze riguardanti quel determinato ambito. Partendo dal presupposto che un'amministrazione per poter essere efficiente deve essere competente, la sua capacità è data:

- da *un personale formato*, adeguatamente preparato negli ambiti in cui è chiamato a lavorare;
- da *una amministrazione moderna*, vale a dire munita di tutti quegli strumenti tecnologici in grado non solo di facilitare la trasmissione e la gestione delle informazioni, ma anche la velocità nella loro trasmissione. La costruzione dunque di un ipotetico *"luogo virtuale di incontro"* delle diverse competenze acquisite pari ad un archivio, a cui tutti possono facilmente accedere tramite web, e di trasmissione e diffusione ad ambiti, seppur non identici tra loro, da cui poter trarre modalità simili di risoluzione;
- da una *capacità di sintesi*, la persona chiamata a governare la complessità dell'ipotetico settore nel quale viene chiamato ad intervenire, non solo dovrà essere competente nella materia di riferimento, ma in grado di avere una sensibilità poliedrica delle diverse realtà con cui entra necessariamente in contatto: tramite la comparazione dei diversi ambiti e degli strumenti adoperati sarà possibile trovare un *vettore comune* al problema;
- da un *linguaggio comune*: è necessario che nella trattazione delle diverse problematiche vi sia un linguaggio comune tra le parti, pur appartenenti ad ambiti diversi, in grado di dare una cornice del problema, operandone una suddivisione attenta dei diversi settori di competenza che racchiudono quella determinata problematica, cosicché una volta adeguatamente individuati permettano l'intervento diretto di una determinata personalità in quella competenza specifica volta alla sua correzione, e al tempo stesso, all'integrazione con le altre su un suolo comune;
- da una *capacità descrittiva*, ossia la capacità di conservare e rendere accessibili a tutti, ma soprattutto alle amministrazioni successive, le informazioni raccolte precedentemente e le modalità poste in essere nella risoluzione di quella determinata problematica, così da facilitarne la risoluzione alle amministrazioni successive in situazioni simili, o dinnanzi a problemi che per alcuni aspetti si avvicinerebbero a queste. La necessità dunque della creazione di un *archivio* in grado di contenere tali "descrizioni" ai fini della crescita della conoscenza delle problematiche;
- da una *capacità di contrattazione*: la persona chiamata alla risoluzione della problematica non solo dovrà essere competente nella gestione, ma anche in grado di

comunicare con le altre parti convincendole che quella è la migliore delle strade percorribili. Una sorta di personalità *super partes* in grado di non guardare solo all'ambito di sua stretta competenza, ma di declinare la propria conoscenza alla diversità degli ambiti con cui entra in contatto, in grado dunque di saper governare la complessità.

3.1 L'osmosi amministrativa e la sua forza emulativa

L'osmosi amministrativa: capacità dell'amministrazione di *auto-rigenerarsi*, poiché non è sufficiente l'affiancamento di tecnici o corsi di formazione esterni all'amministrazione per correggerne le storture, in quanto si ricadrebbe solo in un mero tecnicismo. È preferibile puntare più allo *sviluppo di un sistema immunitario interno* alle amministrazioni stesse, in riferimento alle corrispettive competenze, in grado dunque di autocorreggersi.

L'ambito amministrativo è di per sé il terreno di maggiore fertilità sia per il suo ammodernamento, sia per il suo ingolfamento. L'assenza di comunicazione o di preparazione adeguata nelle diverse competenze comporta la farraginosità del sistema: l'unico modo per poter sopperire a tale mancanza dovrà scaturire dall'interno del sistema stesso.

Il sistema è dunque *autoimmune*, in grado perciò di produrre da solo una risposta ad una carenza di competenza. Evidenza empirica data dalle amministrazioni stesse, nelle quali anche la non conoscenza di determinati ambiti di competenza porta ad un'osmosi di informazioni tra di queste in seguito all'incontro dei diversi settori: le competenze carenti in un determinato ambito vengono apprese da un altro, seppur diverso dal primo, ma in grado comunque di trasmettere la propria metodologia all'altro ai fini di un'esportazione utilitaristica, data da una comparazione delle diverse amministrazioni competenti in materia. Il *metodo comparativo* risulta ai fini dell'affinamento delle competenze quello maggiormente auspicabile in tale ricerca. Tale esigenza di dover sopperire ad una tale mancanza nasce da quello che si potrebbe definire un *"deficit culturale"* indotto in prima istanza dall'assenza stessa di comunicazione e di raffronto dei diversi ambiti amministrativi, di un atteggiamento quasi "autoreferenziale" insito nelle amministrazioni: ogni settore rimanda alla propria competenza esclusiva senza essere in grado di fuoriuscire dal proprio settore e dunque, di saper esportare dagli altri

ambiti strumenti che potrebbero essergli utili dinnanzi ad una determinata problematica non proprio di sua competenza, ma comunque simile ad altre nella complessità in esame.

3.2 L'archivio web e il mediatore delle competenze

Pertanto, è auspicabile la previsione di un istituto che garantisca il rispetto dei criteri sopra ipotizzati e di una personalità "mobile" tra le diverse amministrazioni in grado di monitorare e rivelare le diverse aporie e disfunzionalità. Tutte queste informazioni dovranno essere raccolte in un archivio sul web, come già precedentemente ipotizzato, per dare luogo ad una realtà virtuale di incontro alla quale sarà possibile accedere indistintamente per poter consultare tali informazioni ai fini della loro applicazione nella risoluzione di problematiche simili individuate e precedentemente risolte. Il progetto potrebbe quindi evolversi non solo nello sviluppo di un tale strumento ma anche nella previsione di una personalità distinta *"un mediatore delle competenze"* a cui rivolgersi di volta in volta per il rispetto di tutti quegli standard già precedentemente ipotizzati, e in grado di garantire un efficiente sviluppo e conservazione delle conoscenze.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Giorgia Mirri*

Investimenti in competenze buonissimi

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Giurisprudenza – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Competenze amministrative idonee - 1.1 Quadro nazionale - 1.2 Quadro europeo - 2. Competenza politica in coerenza - 3. Competenze umane in economia - 4. Formazione idonea alle competenze - 5. Conclusione

Abstract

La Scuola per le Politiche Pubbliche 2017-2018 dal titolo "Riconnettere l'Italia" ha avuto ad oggetto la complessa tematica del rapporto tra i diversi livelli territoriali, trattata nella sua poliedricità e approfondendone le molteplici sfaccettature.

Se solo si osserva il mutamento del quadro dei rapporti istituzionali degli ultimi decenni è chiaro che quella che si sta configurando è una struttura su più livelli in cui le dimensioni internazionale, nazionale e locale interagiscono ed in cui l'aspirazione ultima delle politiche pubbliche è quella di raggiungere un paradigma di cooperazione tra tutte le realtà territoriali.

In questo complesso sistema è stato reputato centrale il tema delle competenze e in particolare ci si è domandati se il percorso verso un ambizioso complesso amministrativo improntato alla cooperazione debba essere necessariamente avallato da competenze idonee.

Di seguito si esaminerà dunque il problema delle carenza di competenze idonee a supportare il nuovo assetto ordinamentale.

Si esamineranno le attuali carenze sui piani amministrativo, istituzionale, economico e della formazione scolastica e universitaria, sintetizzando le innumerevoli testimonianze offerte da chi affronta il problema dall'interno delle strutture direzionali.

Si tenterà altresì di rispondere al quesito su come accrescere il tasso di competenze idonee in ognuno dei contesti esaminati, prima singolarmente ed infine complessivamente nell'ottica del raggiungimento di un punto di avanzamento del problema.

1. Competenze amministrative idonee. Quadro nazionale ed Europeo

1.1 Quadro nazionale

Nell'opinione pubblica e in Confindustria è in corso un vivace dibattito sull'inadeguatezza delle competenze nella pubblica amministrazione; si tratta di un tema divenuto di estrema attualità perché facilmente appurabile constatando il frequente immobilismo delle amministrazioni in termini di nuova progettazione, mancata adesione ai bandi europei e obsolescenza di tecniche e strumenti di supporto professionale e tecnico.

Il problema alla base è certamente la complessità; il rispetto dei vincoli internazionali e l'adeguamento alle politiche europee da una parte, il regionalismo e le entità sub-statali forti del principio di sussidiarietà dall'altra, hanno esasperato la frammentarietà del potere il cui esercizio, ad ogni livello, deve attenersi al rispetto di sempre più parametri ed alla sintesi di sempre più interessi.

Le amministrazioni spesso non si mostrano all'altezza della complessità ma vi si perdono dentro. Bisogna però distinguere una complessità naturale ed ineludibile da una complessità artificiale; la prima è insita nella struttura del sistema amministrativo adottato, la seconda è l'effetto dell' ipertrofia legislativa e della iper-burocratizzazione. Tal ultima complessità vede nel logico riordino del sistema normativo e nella sburocratizzazione la sua soluzione, evitando così che il personale amministrativo nell'attuazione legislativa debba impegnarsi a contemperare i contrasti normativi piuttosto che gli interessi in gioco.

Il problema insiste sulla gestione del primo tipo di complessità.

Volendo fornire un esempio chiarificatore ed entrando nel merito della carenza di nuova progettazione sopra citata, pensiamo in generale a quanto sia mutato nel tempo il concetto di pianificazione e nello specifico al PUMS: Il piano urbano di mobilità sostenibile è uno strumento amministrativo di recente introdotto nei Paesi dell'Unione Europea che ha fatto dei temi della mobilità e della sostenibilità un unicum necessario nel contesto di pianificazione urbano. Si è passati dunque da una connotazione di pianificazione settoriale ad una plurisettoriale e trasversale. Non più singoli settori amministrati in modo autonomo ma più settori congiunti da punti di contatto in cui devono necessariamente convogliare le rispettive discipline amministrative. E' chiaro come una pianificazione integrata sia più complessa in termini di parametri di riferimento legislativi e tecnici e di lungaggini burocratiche rispetto ad una settoriale.

Questa nuova consistenza della progettazione urbana ha incrementato l'esigenza di collaborazione tra gli attori di diversi ambiti amministrativi al fine di facilitare ed efficientare le rispettive attività.

Per quanto concerne il secondo esempio esemplificativo della carenza di competenze idonee all' avanzamento dell' attuale sistema amministrativo, ovvero la frequente mancata adesione ai bandi europei per l'allocazione di finanziamenti da destinare a progetti, è chiara la stretta correlazione con l'altro tema sopra delineato ovvero l'obsolescenza di tecniche e strumenti di supporto professionale e tecnico.

A gran voce le amministrazioni degli enti locali rivendicano strutture o figure amministrative interne in grado di fornire ausilio tecnico alla compilazione dei bandi; il deficit conoscitivo rende inefficace la predisposizione di strumenti dalla potenziale forza integrativa. La questione è talvolta di 'problem setting' piuttosto che di 'problem

solving'; l'incidenza sul metodo risolverebbe nel merito la questione dell'immobilismo dell'adesione.

Volendo ricercare una sintesi del discorso potremmo focalizzarci sulla necessità di ricreare una coerenza tra la capillarità del sistema amministrativo e l'indispensabile convergenza della moltitudine di attori che lo compongono nell'ottica di una costante comunicazione finalizzata allo scambio di conoscenze, nozioni e dati utili.

E' auspicabile dunque sviluppare il fondamentale tassello delle risorse umane attorno ad una nuova logica infra-settoriale e collaborativa.

La chiave di svolta è proprio nella cooperazione; ''lavorare insieme è un successo'' diceva Henry Ford. Bisogna saper cogliere lo stimolo a dialogare con i protagonisti di realtà professionali diverse ma complementari.

1.2 Quadro europeo

L'argomento delle competenze è di estrema attualità anche a Bruxelles.

L'Unione Europea è un interessante stadio in cui i sistemi-paesi dal 1951 sono chiamati ad un continuo confronto in seguito alla comune scelta di cogestire specifici settori.

Agli arbori del processo di unificazione europea, l'ostacolo alla cooperazione fu il protagonismo statale, a scapito dell'emarginazione regionale e degli enti minori. Passi risolutivi furono guidati dal Trattato di Maastricht e da quelli successivi in quanto resero possibile l'emancipazione da quella che la letteratura tedesca denominò "provincializzazione regionale". Con la partecipazione degli esecutivi regionali al Consiglio Europeo, l'istituzione del Comitato delle regioni con funzioni consultive e il riconoscimento esplicito del principio di sussidiarietà, sono stati fatti in poco tempo passi da gigante.

Oggi, reduci di un evoluto processo di integrazione europea costruito nel tempo, l'ostacolo all'intensificato livello di cooperazione demandato è invece il deficit conoscitivo, riassumibile in quattro voci; competenza interdisciplinare, conoscenza delle persone, conoscenza dei meccanismi interni all'Unione Europea, conoscenza dei potenziali conflitti culturali.

Nell'alveo delle risorse umane è dunque auspicabile saper spaziare tra vari ambiti disciplinari (essendo oramai amplissimo lo spettro delle materie oggetto di competenze

europee), intrattenere rapporti interpersonali con interlocutori esteri e conoscere il loro diritto.

Potremmo sintetizzare il punto sostenendo che in Europa manca una sensibilità etica. E' necessario accrescere la familiarità tra i diversi Stati al fine di comprenderne a fondo le peculiarità per potervi adattare politiche comuni. Constatiamo oggi un' incoerenza tra obbiettivo e modello; ambiamo ad un Unione sempre più profonda e inevitabilmente limitativa della sovranità nazionale, tra modelli ancora fortemente stato-centrici.

E' estremamente chiaro che oggi l' Europa abbia raggiunto quello che in sociologia è il punto di piegamento della curva; il punto di massima cui segue il percorso inverso in direzione del punto di partenza. La condivisione è stata massimizzata ma troppo poco ci si è domandati se i destinatari ultimi del progresso fossero pronti o consenzienti; oggi quindi si riflette su ipotesi di dietro front.

Sarebbe auspicabile ripercorrere simbolicamente la curva all' indietro, prima che lo faccia concretamente la storia; interrogarsi sulle premesse, sugli obbiettivi e sui percorsi praticabili.

L'alternativa è tra l'accentuare e il ridimensionare l'integrazione; nel primo caso non si potrebbe prescindere da un approfondimento della reciproca conoscenza, da una maggiore condivisione degli obbiettivi e quindi da un incremento della cooperazione tra i diversi attori nazionali.

2. Competenza politica in coerenza

Oggi in politica si può parlare di completa rottura del rapporto tra corpo sociale ed élite; tutto ciò che faceva da interfaccia si è logorato nel suo ruolo rappresentativo, basti pensare ai partiti tradizionali ed agli altri luoghi intermedi.

La critica spesso relaziona la difficoltà della mediazione al problema del 'rifiuto dell'esperto' da parte dell'elettorato. In clima autocritico costruttivo si potrebbe provare ad invertire rotta di pensiero osservando invece un recente rifiuto per il potere, proprio perché esente da quella competenza legittimante l'elevatezza del ruolo. Il risentimento per l'assenza di meritocrazia sfocia nella disillusione e nella ricerca di modelli radicalmente diversi e potenzialmente in grado di ribaltare l'esistente. Il cittadino vuole riappropriarsi del potere perché chi ha avuto il potere non si è mostrato all'altezza del ruolo.

Preme subito attenzionare sulla differenza nodale tra carica politica e figura tecnica, differenza che si riverbera sul ruolo conferito e sul tipo di competenza demandata.

Competenza tecnica è conoscenza specializzata in uno dato settore professionale, competenza politica è capacità di comporre e dirigere la squadra di tecnici e l'orchestra delle competenze idonee.

Dagli arbori del regionalismo in Italia si parla di decentramento amministrativo ovvero di dislocazione di poteri e/o di funzioni tra i diversi soggetti e organi dell'amministrazione pubblica, al fine di raccordare le esigenze della collettività agli enti ad essa più vicini. Dal 2001, successivamente alla riforma costituzionale, il decentramento è stato di fatto utilizzato dalla politica come strumento di garanzia di irresponsabilità, essendo non di rado assai complessa l'attribuzione di competenze e quindi di responsabilità politica ai diversi livelli territoriali. E' passata così in secondo piano l'utilità della dislocazione come strumento di facilitazione della gestione della cosa pubblica nell'ottica di una cooperazione tra i diversi livelli istituzionali autonomi. E' stata quindi trascurata la necessaria visione d'insieme in uno Stato che oltre le frammentazioni è ancora unitario.

Brevemente, è sintomo condiviso che la politica abbia favorito il lavoro individuale anziché quello di squadra essendo mancato al livello nazionale un tentativo di ricoordinamento dei livelli inferiori.

Si è di conseguenza scalfito nelle comunità territoriali e da parte dei loro cittadini il senso di appartenenza e la percezione di rappresentanza nei confronti della politica nazionale. Potremmo semplificare la riflessione soffermandoci sugli effetti dello scoordinamento nel panorama politico, tra cui sicuramente l'individualismo.

Responsabili possono essere, tra gli altri, considerati due fenomeni; l'infievolito legame tra il rappresentante nazionale e il territorio di appartenenza e l'impermeabilità ai sentiments popolari.

La prima constatazione vuole essere uno spunto di riflessione sul superamento della concezione del politico quale 'esperto del territorio' e sul potenziale esito favorevole di sistemi elettorali premianti in tal senso. Si pensi ad esempio alla reintroduzione delle preferenze e al vincolo della candidatura nel collegio di appartenenza (residenza e/o domicilio a lungo termine).

Per quanto concerne invece la seconda constatazione, da più parti si sostiene che negli ultimi decenni i sentimenti popolari non siano stati interpretati adeguatamente e che soprattutto in un periodo di grave crisi come quello decorso dal 2007 la politica non sia stata in grado di mantenere viva la speranza. René Girard sosteneva che il rancore fosse il lutto per ciò che non si è stati; oggi è il lutto per ciò che non si può sperare. La crisi ha infatti allontanato la politica dalla percezione di quello che la società stava vivendo e nel frattempo la classe media veniva polarizzata, per pochi verso l'alto ma per la maggior parte in decrescita. E' cresciuta così la disuguaglianza che ha portato alla sfiducia e dunque all'allontanamento.

Dalla ristrutturazione di uno stretto legame tra la politica centrale e i territori scaturiscono sia il rafforzamento della rappresentanza sia l'incentivo alla cooperazione; a sostegno della rappresentanza crescerebbero la partecipazione e il rapporto diretto tra rappresentanti e rappresentati, essendo il percorso elettorale vincolato al luogo di appartenenza. Ad avallare la cooperazione sarebbero invece la condivisione e la promozione dei medesimi interessi ma nelle rispettive istituzioni.

Non bisogna però dimenticare che l'incremento della cooperazione oltre il limite della frammentarietà territoriale necessita non solo del rafforzamento del rapporto tra il centro e il locale ma anche della collaborazione tra gli enti territoriali stessi. Si potrebbe a tal fine riflettere sulla promozione di strumenti di semplificazione e velocizzazione utili all'implementazione di eventuali accordi rafforzati finalizzati alla promozione ed attuazione di progetti condivisi a vantaggio dei rispettivi territori.

In sintesi è dunque auspicabile dotare la politica nazionale della competenza idonea a coordinare e dirigere l'orchestra delle competenze territoriali nell'ottica di una maggiore condivisione programmatica e di un'altrettanta maggiore cooperazione pratica.

3. Competenze umane in economia

Per inquadrare il tema delle competenze nell' ambito economico potrebbe fungere da stimolo a interessanti spunti riflessivi tracciare un parallelismo tra la scienza economica e quella filosofica; due branche di sapere diverse ma con un processo evolutivo dai tratti peculiari.

La filosofia nasce come ricerca della felicità, attraverso l'ampliamento della conoscenza. Gli antichi Greci chiamavano la felicità 'macarìa' la cui radice 'mégas' ha

il significato di ampio, esteso; estendendo lo sguardo, ampliando la veduta sul mondo e dentro di sé allora si può rincorrere la felicità. Con il trascorrere del tempo lo sviluppo della scienza e l'avanzamento della tecnologia hanno ridotto gli spazi di riflessione e la filosofia si è razionalizzata; da strumento di conoscenza a studio dei meccanismi della conoscenza umana.

Strada analoga ha percorso l'economia che iniziando ad occuparsi di temi connessi alla conoscenza piuttosto che alla felicità si è matematizzata perdendo di vista il ruolo di scienza sociale.

L'obbiettivo dell' economista dovrebbe infatti essere quello di occuparsi in modo pratico della società, studiandone i bisogni e realizzando modelli tesi a soddisfarli. Non essendo infatti l' economia una scienza sperimentale, come lo è la fisica od anche la biologia, l' impostazione di un sistema con approccio esclusivamente matematico ha portato spesso ad un rigetto.

Potremmo quindi dire che negli ultimi decenni vi è stata una pigrizia degli economisti nel guardare oltre i modelli matematici, trascurando così questioni prioritarie; l'equità per esempio, trattata come appendice dello sviluppo economico anziché come suo necessario attributo.

Un altro tassello che appare determinante per la recente involuzione della scienza economica, parallela all' incremento dello scarto con la società, è stato l'accantonamento della consapevolezza storica; non saper guardare alla società con le lenti della storia può causare talvolta la formazione di matematici esperti ma scienziati economici monchi.

Il sentire comune ha negli ultimi decenni lamentato un' economia astratta, privata delle sembianze di scienza economica in quanto svuotata della competenza idonea ad interpretare la comunità. Si auspica allora ad un sistema che possa rispostare al centro i bisogni umani, con un occhio rivolto agli effetti scaturiti da percorsi già tracciati.

4. Formazione idonea alle competenze

Il livello di competenza e soprattutto della capacità di operare con competenza è sceso moltissimo nel nostro paese; siamo il fanalino di coda dell'UE per crescita, un passo dietro alla Spagna.

Per farsi un'idea dell'urgenza di evolvere il sistema di formazione scolastico e universitario è sufficiente riflettere su qualche dato del Rapporto Economico OCSE 'Italia 2017'.

Dei giovani italiani tra i 25 e i 34 anni solo il 18% è laureato, contro una media del 37% dei paesi OCSE. Si tratta di 18 giovani su 100; metà della media dei paesi industrializzati e immediatamente dopo il Messico.

Il 35% dei lavoratori ha un impiego in un settore estraneo rispetto al titolo di studi. Il tasso di occupazione dei giovani laureati è superato da quello dei diplomati degli istituti tecnico-professionali, infatti le prospettive di lavoro per i laureati risultano essere inferiori a quelle accessibili dai diplomati.

La nota di sintesi del Rapporto statuisce che 'le riforme dell'istruzione e delle politiche attive del mercato del lavoro favoriranno l'inclusione'. Sul punto e su molti dei dati citati il Rapporto converge perfettamente con il documento del Centro Studi di Confindustria 'People first: capitale umano e sociale'.

Anche qui si parte dall'assunto che il lavoro sia la vera ricchezza del paese. Risulta infatti che le nazioni più ricche di capitale umano e sociale abbiano anche il più alto livello di reddito pro capite.

In Italia la crisi ha ridotto l'occupazione, demotivato le persone e tagliato l'investimento delle famiglie in istruzione, impoverendo quindi il capitale sociale; un circolo vizioso che ha coerentemente provocato un abbassamento in picchiata della crescita economica.

Ma il CSC stima che l'incremento del livello di istruzione idoneo a raggiungere i paesi più all'avanguardia, in soli 10 anni innalzerebbe il PIL fino al 15% in termini reali, quindi fino a 3900 Euro per abitante.

E' ormai chiaro che il percorso da seguire sia quello tutto teso all'investimento in capitale sociale, attraverso un processo integrato di riforma e di avanzamento di tutti i settori che compongono l'ampio bacino del capitale umano; Coscienza, Cultura, Conoscenza e Competenza integrano il cosiddetto piano delle 4C.

Non c'è Coscienza perché manca l'umiltà; mancano la riflessione e lo spirito autocritico. L'ambizione all'affermazione non scaturisce più la volontà di migliorare bensì la pretesa di essere apprezzati nello stato attuale. Dove non c'è umiltà non c'è consapevolezza dei propri limiti e dunque nessuno stimolo al miglioramento. Il

fallimento conduce alla rassegnazione della non accettazione, in un atteggiamento del tutto passivo.

Dove non c'è umiltà c'è spesso ignoranza; l'assenza di metri di paragone non stimola di certo l'autoanalisi. Da dove ripartire allora, se non dalla Cultura!

La cultura è nodale, fornisce stimoli mentali e getta le basi logiche da tradurre nei momenti pratici della vita. Non la si vuole quindi intendere solo in senso generale, ma come cultura della personalità.

La cultura fonda le sue radici nella Conoscenza, per questo nell'ottica di interventi evolutivi integrati risulta imprescindibile una riflessione sugli attuali meccanismi di trasmissione di conoscenze; la formazione scolastica e accademica prima di tutto.

Bisognerebbe ripartire da un' integrale revisione del sistema scolastico ai fini di un riadattamento nel merito e nel metodo all'evoluzione delle professioni che ci sta precedendo. Le future riforme dell'istruzione dovranno necessariamente proiettarsi nella logica del combinato disposto tra la formazione scolastica e il mondo del lavoro nella consapevolezza che gli insegnamenti impartiti non rispondono più agli stimoli demandati.

Conforme a tale linea di pensiero è anche la necessità di trasmettere conoscenza pratica oltre che teorica, nel rispetto di una logica di continuità tra l'apprendimento scolastico e le competenze demandate. C'è invece oggi una grande disistima verso gli studi superiori tecnici e professionali e allo stesso modo c'è un forte disincentivo all' arricchimento degli studi universitari con esperienze lavorative curriculari che orientino alle professioni.

L'affiancamento della pratica alla teoria non è da sottovalutare anche nell' ottica di un' anticipata acquisizione di abilità personali e di un metodo di approccio al mondo professionale utili all'incremento di competenze idonee al mondo del lavoro.

Quando si parla di Competenza, l'ultima delle 4 C del piano integrato, si fa riferimento all'insieme delle tre voci precedenti; coscienza, cultura e conoscenza. Dall'acquisizione di queste qualità nasce la lungimiranza di uno sguardo capace di cogliere le complessità della nostra epoca e di gestirle.

5. Conclusione

Tirando le fila del discorso il contesto complessivamente analizzato si mostra estremamente complesso a causa della sua frammentarietà. E' necessario ricondurre tale carattere alla sua insita utilità ovvero da un lato alla crescita del livello di rappresentanza dei territori e dall'altro all'incremento qualitativo delle prestazioni grazie alla minore concentrazione del carico di funzioni.

Tale riscontro è ottenibile attraverso la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e la molteplicità dei centri di potere, nazionali e internazionali.

Tale relazione conclusiva vuole essere un input di riflessione su un tema così complesso e centrale ed in particolare sull'utilità di un successivo approfondimento nel merito.

Si vuole dunque proporre l'ampia tematica delle competenze come oggetto di studio della Scuola per le Politiche Pubbliche 2018-2019 al fine di individuare in primo luogo le competenze idonee ad una struttura ordinamentale sempre più distribuita e integrata ed in secondo luogo eventuali interventi mirati ad incentivarne l'acquisizione e l'esercizio.

L'obbiettivo ultimo che si vuole proporre è la pianificazione di investimenti mirati ad incentivare lo sviluppo delle competenze idonee, partendo dalla formazione e toccando tutti i settori pubblici coinvolti.

La Scuola dello scorso anno ha coniato l'espressione 'investimenti buonissimi' per indicare quegli investimenti a presa rapida che mirati alla risoluzione di un problema esaminato conducono ad un' evoluzione complessiva del sistema tesa al raggiungimento di un punto di avanzamento.

Si ritiene dunque che la riflessione debba essere promossa in direzione della pianificazione di investimenti buonissimi in competenze al fine di preparare i protagonisti delle diverse realtà istituzionali a stimolare un progresso nella concertazione e cooperazione del complesso dei centri decisionali con l'ambizione di consentire un salto di qualità del funzionamento dell'ordinamento amministrativo italiano nella sua interezza.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Damiano Francesco Pujia*

Metodo, cultura collettiva e competenza della politica: per una visione organica del governo dei territori

A.A. 2017-2018

*Facoltà di Giurisprudenza – Università di Roma "Sapienza"

Sommario

1. Introduzione: metodo strutturale e cultura dell'azione pubblica - 2. Anzitutto, le criticità: il nodo culturale - 2.1. Cultura collettiva dell'appartenenza - 2.2. Cultura delle regole e influenza sul governo del territorio - 2.3. Cultura politica, competenza tecnica, livelli di governo - 3. Conclusioni e proposte di metodo per una strategia nazionale e razionale delle questioni territoriali.

Abstract

Attraverso l'utilizzo del metodo strutturale questa relazione intende trasmettere la necessità di una visione sistematica delle questioni territoriali. L'obiettivo è proporre un progetto di ricerca per il futuro volto a disegnare strumenti formativi e cognitivi per rendere tale visione efficace. Vengono inizialmente individuate le criticità che incontrano i decisori in campo infrastrutturale e dei trasporti; ci si concentra in seguito sul nodo del degrado culturale, questione trasversale e con diretta incidenza sulle scelte pubbliche e la loro qualità; si tratta poi della cultura politica, delle competenze tecniche delle amministrazioni pubbliche e di quale sia la "competenza" propria del decisore pubblico. Infine si presentano alcune possibili soluzioni: esse orbitano intorno al concetto di condivisione a più livelli di conoscenze e informazioni, in una logica collaborativa e sussidiaria che coinvolga non solo le istituzioni, ma anche imprese, cittadini e comunità intellettuale - scientifica.

1. Introduzione: metodo strutturale e cultura dell'"azione" pubblica

Il corso 2017-2018 della Scuola per le Politiche Pubbliche è stato costruito sulla convinzione che investire in infrastrutture e trasporti sia una massima priorità per il rilancio economico del Paese e la valorizzazione dei sistemi territoriali. Le conferenze con esperti, imprese e rappresentanti delle istituzioni ci hanno consegnato uno scenario variopinto, da cui è emerso come la realtà sia difficilmente semplificabile quando risulta oggettivamente complessa. Mi è sembrato di cogliere però come non manchino virtuose progettualità, scelte di pianificazione strategica infrastrutturale razionali e iniziative di politica locale da lodare. Eppure, combinando i dati che ci sono stati forniti, esistono grandi criticità in questo settore: forti resistenze sociali, inquietanti ostacoli burocratici, preoccupanti sordità istituzionali. Il decisore pubblico locale sembra troppo spesso assorbito dalle questioni contingenti da perdere d'occhio la molteplicità di condizioni che impediscono, sul nascere, la realizzazione delle sue scelte. Appare deficitaria una visione organica e razionale dei territori.

Lo studio dei sistemi territoriali dal punto di vista delle infrastrutture e dei trasporti, che ha ispirato questo corso, è stato, quantomeno per me, un utile confronto con la realtà sostanziale finalizzato alla creazione di una *forma mentis* e di un paradigma conoscitivo di carattere generale. L'approccio unitario verso questioni particolari mi ha ricordato il

metodo dello strutturalismo linguistico[6]. Il metodo si basa sul paradigma della "struttura": ogni struttura è costituita da più elementi; ciascun elemento ha, singolarmente considerato, un suo significato; ogni elemento, posto in relazione con gli altri, assume però diverso contenuto; è perciò l'intera struttura a dare senso a ogni suo carattere costitutivo. Se applicassimo questa logica anche alle politiche pubbliche, avremmo come conseguenza che ciascuna materia in cui si pone una decisione politica è una struttura costituita da una pluralità di elementi che trovano contenuto in relazione alla struttura stessa. La convinzione è che la scelta politica (nel nostro caso, infrastrutturale e nel campo dei trasporti), tanto a livello locale quanto a livello nazionale, debba sempre porsi come elemento di una struttura generale; altrimenti, correrebbe il rischio di essere avulsa dal contesto e, nel peggiore dei casi, irrealizzabile. La logica strutturale consente, attraverso connessioni e relazioni degli elementi della struttura, di coglierne il suo indirizzo evolutivo. Sarebbe interessante allora valutare, da una parte, in che termini lo studio strutturale delle scelte politiche in un determinato settore possa indicare all'analista le evoluzioni del settore stesso; dall'altra, come un approccio strutturale alle criticità dell'esistente possa indirizzare il decisore verso scelte pubbliche ottimali.

Si tratta dunque di ponderare pregi e difetti di un metodo anzitutto conoscitivo. Vero è che bisognerebbe preliminarmente interrogarsi di quale sia lo stato dei procedimenti conoscitivi messi in essere dalle strutture pubbliche. Dalla prima conferenza di questo corso è emerso come i procedimenti amministrativi di acquisizione di conoscenze e informazioni siano eccessivamente prolissi e come configurino, il più delle volte, un extra costo più che un beneficio[7]. La questione è, a mio avviso, principalmente culturale: astraendo e generalizzando il discorso, tanto l'operato della Pubblica Amministrazione quanto l'attività di indirizzo politico del Governo e il potere legislativo del Parlamento appaiono ancora animati da ciò che F.A. von Hayek definiva "costruttivismo", «che ci dà la sensazione di avere un potere illimitato nel realizzare i nostri desideri» e «ritiene che le istituzioni umane siano in grado di servire gli scopi

[6]Elaborato sulle fondamenta del pensiero di F. De Saussure esposto nel suo *Corso di linguistica generale*. e poi ripreso nel campo scientifico, della critica letteraria e delle scienze umanistiche in genere. Il metodo strutturale ha fatto pian piano breccia nel pensiero delle scienze sociali ed è sostenuto da parte della dottrina giuridica come metodo di interpretazione del sistema di diritto (v. ad es. Fiorella, *Le strutture del diritto penale*, 2018)

[7] In questa direzione gli interventi del Prof. Karrer e del Prof. Zollino.

degli individui solo se sono state deliberatamente progettate per servire tali scopi [...] e afferma costantemente che noi dovremmo ridisegnare la nostra società e le sue istituzioni, in modo che tutte le nostre azioni siano guidate da fini noti»[8]. Il retroscena culturale della nostra classe dirigente e la intima natura delle nostre istituzioni è fortemente influenzata dall'idea di una razionalità illimitata. Non è un caso che, nonostante i tentativi di ispirare i nostri procedimenti amministrativi alle esperienze di *rulemaking* di stampo americano - dove, tra l'altro, da tempo è stato rimessa in discussione la c.d. "razionalità comprensiva"[9], che rischia di portare alla «redazione di documenti sovrabbondanti, di dossier inutilmente lunghi, che includono tutto ciò sia riconducibile al provvedimento»[10]. Si è parlato, in tal caso, di "ossificazione"[11] - spesso l'attività amministrativa si perde nel "legalismo", disattendendo la logica del risultato. Ciò è un plastico esempio di come, prima ancora degli strumenti giuridici e delle innovazioni politiche valga lo sviluppo di una cultura di base, che costruisce schemi mentali tali da supportare l'innovazione. Monca, tuttavia, sarebbe tale ricostruzione se alla sperata rigenerazione culturale delle e nelle amministrazioni dello Stato non si affiancasse l'auspicio della formazione di una più forte cultura collettiva dell' "interesse comune" da parte di imprese e individui.

Il metodo strutturale cui mi riferisco vuole sì suggerire una visione sistematica dell'esistente, ma non per questo inutilmente analitica. Questa relazione si propone di partire dalle criticità, confrontarle, trarne conclusioni per una evoluzione. Vorrei allora permettermi di fissare gli obiettivi di queste poche pagine: 1) utilizzare il metodo strutturale per proporre strumenti idonei a rafforzare una cultura collettiva e una competenza della (e per la) politica nazionale e locale 2) progettare circuiti di collaborazione fra enti e fra enti e collettività volti a individuare, attraverso lo studio strutturale delle criticità e dei fabbisogni, la scelta pubblica ottima, nell'alveo di una strategia nazionale razionale su questioni territoriali. Ovviamente le mie modeste riflessioni non avranno il carattere della completezza. Esse si presentano come una ricognizione dei propositi di un progetto di ricerca che un giovane studente, appassionato di gestione della cosa pubblica e prossimo alla conclusione del suo

[8] V. F.A. Von Hayek, *Law, Legislation, Liberty*, 1973

[9] V. Ramajoli, *Procedimento regolatorio e partecipazione*, in *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, 2010, p. 210.

[10] V. Ramajoli, *op. cit*.

[11] E.D. Eliott, *Re - Inventing Rulemaking*, in *The Duke Law Journal*, 1991 - 1992.

percorso universitario, intenderà portare avanti in futuro tanto come impegno accademico, quanto come impegno politico.

2. Anzitutto, le criticità: Il nodo culturale

Strategie infrastrutturali che portino alla realizzazione di opere "utili, snelle, condivise"[12] devono basarsi su un'attenta individuazione dei fabbisogni della collettività. Ma *come* e *quando* sarà possibile realizzare la scelta virtuosamente presa? Il principio di realtà ci impone di concentrarci sulle criticità dell'esistente, emerse drammaticamente durante le esperienze di confronto della nostra Scuola, che bloccano le decisioni politiche nelle secche dell'attuazione amministrativa e della trasformazione burocratica. Lo studio condotto sui modelli Liguria - Genova, Toscana - Firenze, Sicilia - Catania ci ha dimostrato come, in presenza di coraggiose pianificazioni integrate a più livelli sia possibile dar vita a strategie di mobilità in grado di "rigenerare" i sistemi territoriali[13]. Nel momento di trasposizione delle idee dalla carta degli atti formali alla sostanza dei fatti concreti tali strategie incontrano ostruzioni di difficile rimozione: instabilità delle imprese aggiudicatrici, impegnativi contenziosi giudiziari, incertezza sulla stabilità dei trasferimenti finanziari, autoreferenzialità degli enti locali, opposizioni sociali, mancanza di competenze tecniche, scarsa chiarezza delle disposizioni di legge. Attraverso il metodo strutturale, si è detto, si possono allora mettere in relazione tutti questi elementi per studiare l'evoluzione dell'unità strutturale di riferimento (qui, infrastrutture e trasporti), ossia per trovarne le soluzioni. Solo attraverso connessioni tali caratteri si possono riempire di significato, comunicando al decisore pubblico la misura degli interventi da adottare. Chiaramente non posso occuparmi di ciascuna di queste tematiche. Esiste d'altronde un minimo comune denominatore dei problemi elencati che troppo spesso viene dimenticato: il nodo della cultura.

2.1. Cultura collettiva dell'appartenenza

Le odierne politiche di mobilità pongono al centro dell'attenzione le nuove tecnologie e le emergenti istanze ambientali. Sempre più spesso nei contesti locali si sente trattare di mobilità sostenibile, emissioni zero, integrazione modale. E questo è un bene: dimostra il tentativo di spiegare al cittadino che la piena attuazione di strategie di sviluppo di

[12] V. allegato al DEF 2017 "Connettere L'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture"
[13] V. ad esempio, Lo *Smart City Plan* della Città di Firenze e il PRIIM della Regione Toscana.

trasporto sostenibile e di riduzione della mobilità privata ha la capacità di apportare benefici diretti, in prima battuta, proprio per il cittadino stesso. Dimostra anche la volontà di coinvolgere gli individui *prima* della scelta pubblica. Nel campo delle infrastrutture, in questa direzione meritorio è il ravvivato interesse, da parte del legislatore nazionale, per il tema della "condivisione sociale" delle opere pubbliche, appalesata ad esempio dalla recente previsione dello strumento giuridico del dibattito pubblico (art. 22 d.lgs. 50/2016). Nondimeno, dalle nostre conferenze è emerso che una delle prime resistenze che incontra un amministratore locale che si propone di voler migliorare il sistema del trasporto locale, per favorire la mobilità con mezzo pubblico e ridurre l'inquinamento atmosferico urbano, provenga dalla collettività di riferimento. La consapevolezza della reazione negativa da parte della comunità scoraggia, il più delle volte, iniziative e progetti innovativi. E quando, invece, le scelte sono prese, *a posteriori* nascono le opposizioni.

Ecco il primo filo del nodo: è il cittadino dotato di una cultura di base capace di comprendere, al di là dei tecnicismi, *perché* e *come* un diverso modo di intendere il trasporto pubblico possa migliorare la sua vita? Esiste nel nostro paese, salvo note eccezioni, una vera cultura del trasporto pubblico, dei suoi benefici, della sua necessità? Ancor più in generale, è la nostra società permeata di una cultura collettiva dell'interesse pubblico, capace di coinvolgere il cittadino concretamente (e non solo davanti la pagina di un giornale o lo schermo di un televisore) nel controllo e nella attuazione sociale della gestione della cosa pubblica? In ultimo, esiste una vera cultura "generale" dell'appartenenza territoriale? Vi è da registrare che le radici profonde della carenza di coscienza e dell'interesse per il proprio territorio affondano nel degrado culturale e nella disattenzione politica verso l'istruzione scolastica. Se è vero che investire in infrastrutture sia una massima priorità, non vedo come non si possa ritenere altrettanto vero che il cittadino debba prima di tutto avere gli strumenti di conoscenza per potere comprendere importanti decisioni politiche a forte impatto sulla sua vita. E dove, se non nelle scuole di ogni ordine e grado, si forma quella coscienza comune che colloca geograficamente, socialmente e storicamente l'individuo nel suo contesto di riferimento? Conoscere la propria storia, le vicende del proprio territorio, forma la coscienza critica di chi si appresta ad essere cittadino del futuro. Rilevo con amarezza come i programmi scolastici siano sempre più fumosi, come non si insegni più

approfonditamente la geografia. Anche il predominare di una cultura scolastica «anti - empirica»[14] non può di certo rasserenare gli animi, di fronte alla rivoluzione digitale che stiamo vivendo. Si aggiunga anche la complessità della realtà odierna e la povertà di strumenti cognitivi atti a permettere al cittadino medio di conoscere i fatti, per orientare le sue scelte democratiche[15].

2.2. Cultura delle regole e influenza sul governo del territorio

La specializzazione delle scuole superiori non ha di certo aiutato a costruire le basi di una cultura dell'interesse comune e del rispetto delle regole. L'educazione civica, vista la lunghezza dei programmi, non viene insegnata. Ciò mi preoccupa. Conoscere i propri diritti in relazione ai propri doveri è precondizione dello Stato costituzionale di diritto. Una società informata di soli diritti, senza l'accettazione di doveri non ha la capacità di essere durevole. Si deve registrare, con molta franchezza, come nel nostro paese si mantenga ancora forte la cultura dell'illegalità. Creare invece una coscienza collettiva dovrebbe illuminare il cittadino dei benefici individuali concreti derivanti dal rispetto generale delle regole e gettare le basi per una società effettivamente ispirata al principio di solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.). Quali effetti ha questo sul nostro tema? Il degrado sociale, l'abbandono delle periferie, il deturpamento del paesaggio sono conseguenze del mancato rispetto delle regole della comunità[16]. Le responsabilità sono sì da attribuire alla disattenzione politica e al disinteresse del mondo imprenditoriale. Ma non solo. Non dimentichiamo che i rappresentanti politici sono scelti dalla comunità e nella comunità. Non vengono certo da Marte.

Inoltre, il fallimento nella realizzazione di importanti infrastrutture nel nostro paese ha come causa principale (ma non unica) il dilagare della corruzione nel tessuto connettivo della società. I fenomeni di corruttela dirigono le scelte pubbliche verso scelte di convenienza privata, lontane dall'interesse pubblico e dai fabbisogni della collettività. È necessaria, pensando al futuro, una piena diffusione della cultura della legalità e del principio di solidarietà economica e sociale (art. 3 Cost.), L'attività di formazione e di

[14] V. a riguardo le interessanti posizioni del filosofo Gilberto Corbellini, apparse in un articolo sul *Sole 24ore* (*online*) nel 2016 e più approfonditamente manifestate nel libro *Scienza, quindi democrazia,* 2011.

[15] V. sul tema Vittoria Gallina, *Letteratismo e abilità per la vita. Indagine nazionale sulla popolazione italiana*, 2006.

[16] Si pensi solo che, al Sud, secondo un rapporto Istat del 2015, il 60 % delle costruzioni è privo di autorizzazione. Dal 2008 al 2015, in tutta Italia, il numero di edifici costruiti senza autorizzazioni edilizie è addirittura raddoppiato (da 9,3 su 100 a 19.7 su 100)

contatto con le P.A. di ANAC è sicuramente da implementare. Serve investire tanto nelle scuole quanto nella formazione delle dipendenze pubbliche.

2.3. Cultura politica, competenze tecniche, livelli di governo

Colmare il deficit culturale della società nel suo complesso significa, *per relationem*, colmare il deficit culturale nelle istituzioni. Ma è più la carenza di competenze tecnico - scientifiche a livello regionale e locale a preoccupare. Ciò incide fortemente sulla conoscenza delle esigenze sociali e sulla pronta ed efficace realizzazione delle scelte infrastrutturali e del trasporto pubblico. Un esempio: la Ragioneria Generale dello Stato spesso si scontra con la riottosità degli enti regionali a uniformarsi ai vincoli di bilancio. Le Regioni, dal canto loro, lamentano la instabilità dei trasferimenti del Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del Trasporto Pubblico Locale. Sennonché il Fondo altro non è che un capitolo di bilancio (pertanto non un prestito a fondo perduto) che annualmente viene rimpinguato secondo la disponibilità delle risorse. Una piena conoscenza, da parte delle strutture periferiche, delle logiche e delle dinamiche della contabilità nazionale potrebbe facilitare il rapporto istituzionale fra più livelli. Anche la responsabilizzazione nelle richieste di trasferimenti finanziari si rende necessaria: le relazioni tecniche delle istanze di trasferimento spesso si fermano a mere formalità procedimentali, scarsamente motivate e che, dunque, la Ragioneria dello Stato si trova a non poter dichiarare assentibili. C'è da dire che questo esito è condiviso con le proposte emendative alla legge di bilancio e con le relazioni tecnico - economiche che accompagnano le proposte di legge di origine parlamentare. Si dovrebbe allora diffondere nel nostro ordinamento una sana "educazione contabile". Soprattutto quando in riferimento alle pianificazioni infrastrutturali di lungo periodo. Nel pieno rispetto del principio di economicità delle opere pubbliche.

Queste riflessioni chiamano in causa l'ultimo filo del nostro nodo: la cultura della politica e la sua competenza. L'intimo obiettivo della attività politica è quello di intercettare esigenze sociali e cercarne le soluzioni. Questo è possibile solo attraverso delle alte competenze tecniche. Competenza del politico è proprio gestire le competenze altrui per rispondere alle complesse istanze sociali su cui si fonda il suo mandato elettorale.

3. Conclusioni e proposte di metodo per una strategia nazionale e razionale delle questioni territoriali

Abbiamo accennato a questioni complesse. Così come complessa è la realtà che le amministrazioni pubbliche e i rappresentanti politici si trovano a dover fronteggiare. Non certo sarà possibile farlo continuando a considerare lo Stato - struttura come *deus ex machina* della gestione degli interessi. Riprendo il metodo strutturale. Già le relazioni fra i pochi caratteri sondati della nostra struttura segnano i percorsi evolutivi. Per instillare una reale visione organica della realtà territoriale, emerge la necessità, sul piano del rafforzamento della cultura collettiva, di valorizzare il ruolo rivestito dalle scuole. Costruire maggiori relazioni fra istituzioni, territorio e realtà scolastica. Modificare i programmi, ispirandoli a una cultura costruita sui fatti e non solo sulle opinioni. Valorizzare gli istituti tecnici e lo studio delle scienze. Riconfigurare la scuola come luogo autorevole in cui il giovane si forma per diventare, anzitutto, un futuro cittadino. Serve poi ricreare appartenenza, appassionare la comunità alla cura del proprio territorio. Il legislatore potrebbe allora coraggiosamente implementare l'istituto delle azioni popolari a tutela delle *res in usu publico* e ripensare ai regimi del demanio e del patrimonio indisponibile in linea con la logica dei beni comuni[17]secondo quanto già tentato dal compianto Prof. Rodotà[18]. Utile inoltre è puntare anche economicamente sull'associazionismo locale[19].

Negli incontri di questa Scuola abbiamo più volte discusso di una figura da costruire come quella del c.d. "mattatore istituzionale", con la missione di mettere insieme competenze e conoscenze per la risoluzione condivisa di questioni territoriali e infrastrutturali. La Dott.ssa Romano lo ha definito "manager di rete". Io credo si debba pensare a degli strumenti di connessione collaborativa fra politica e comunità, fra rappresentanti e rappresentati. Tali strumenti devono coinvolgere la comunità tecnico - scientifica e l'ambiente intellettuale. Il mondo intellettuale fuoriesca dal suo atteggiamento di chiusura e di spasmodica specializzazione. Riscopra la necessità di coltivare competenze integrate e trasversali. Propongo allora di costruire (o, se già

[17] V. al riguardo A. Di Porto, *Res in usu publico e beni comuni, il nodo della tutela,* 2013; P. Maddalena, *il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico,* 2014; A. Lalli, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività,* 2015

[18] V. i lavori della Commissione Rodotà, 2007.

[19] Richiamo qui le riflessioni del Prof. Bonomi circa le comunità della "cura" e dell' "operosità" presentateci in una delle nostre conferenze, insieme al Prof. Balducci

esistenti, valorizzare) strutture di cooperazione stabile a livello nazionale e regionale fra Università e Istituzioni per la risoluzione di questioni territoriali. Si potrebbe pensare, ad esempio, a piattaforme digitali ad accesso codificato in cui soggetti istituzionali e responsabili amministrativi inseriscono domande e proposte di provvedimento in attesa di rilievi e risposte da parte di accademici di più università e di diverse facoltà[20]. Una estensione, in sostanza, dei procedimenti regolatori delle autorità amministrative indipendenti, che hanno dimostrato di essere un buon modello di ispirazione[21], ma che in questo caso sarebbero volti a creare una condivisione "tecnica" delle scelte politiche. O ancora si può pensare al coinvolgimento dei numerosissimi e validi ricercatori universitari italiani, che, su progetti specifici, possano attivarsi secondo il metodo strutturale e delle scienze integrate per concedere al decisore pubblico una visione sistematica della realtà su cui intende agire. Per mantenere però la coerenza delle scelte di investimento infrastrutturale serve un organismo che garantisca stabilità, circolazione delle idee, rapporti istituzionali verticali e orizzontali. Colgo lo spunto derivato dalle riflessioni del Prof. Costa per proporre il modello di *Infrastructure Australia,* autorità indipendente australiana che garantisce la realizzazione di opere infrastrutturali di medio e lungo periodo. Questo esempio potrebbe essere tuttavia riadattato in chiave collaborativa: un organismo tecnico, indipendente e terzo, con sezioni regionali, che consenta la mediazione fra istanze della collettività, riflessioni dei tecnici e degli accademici, decisione politica. A livello nazionale esso potrebbe svolgere il ruolo di coordinare competenze tecniche e informazioni del cittadino da sottoporre al decisore, sulla base della domanda regionale e locale. Tale organismo dovrebbe contenere non solo competenze economiche, giuridiche e ingegneristiche, ma anche competenze sociologiche e antropologiche. Le proposte risolutive devono essere scientificamente integrate. Si potrebbe così creare una strategia razionale nazionale del governo dei sistemi territoriali. Una collaborazione, dunque, tecnica, prima che istituzionale. Questo organismo potrebbe, a bocce ferme, essere la stessa Struttura Tecnica di Missione del MIT, ovviamente ridisegnata nelle sue funzioni e composizioni. Essa dovrebbe in ogni caso svincolarsi dagli esiti degli avvicendamenti ministeriali.

[20] V. ad esempio le esperienze *cloud* e *blockchain* attivate dal MEF per la condivisione di *database* delle amministrazioni pubbliche. V., in particolare, il progetto *NoiPA*. Vere e proprie infrastrutture della condivisione digitale tra le amministrazioni.

[21] Confermatoci, ad esempio, dall'Ing. Mazzoncini, che ritiene molto proficuo il rapporto con AGCM, ART e ANAC.

Il problema della carenza di competenze a livello locale e regionale, stante l'antieconomicità di dotare ciascun ente di ogni tipo di competenza tecnica, potrebbe risolversi attraverso la creazione di strutture tecniche interdisciplinari di carattere regionale, per l'assistenza delle autonomie locali nella fase di progettazione e realizzazione di scelte infrastrutturali. Ciò potrebbe spingere gli enti locali a progetti comuni secondo una logica cooperativa.

Credo inoltre si possa estendere il metodo delle autorità amministrative indipendenti ai procedimenti legislativi parlamentari. Come più volte ricordatoci dal Pres. Violante, l'organizzazione dei partiti è molto mutata nel tempo. Essi si sono privati dei c.d. responsabili di settore, perdendo il collegamento con i portatori di interessi. Si dovrebbero allora valorizzare e regolarizzare i contatti fra politica e portatori di interessi, promuovendo scelte strategiche che abbiano anzitutto la qualità di essere "richieste". Su importanti strategie infrastrutturali nazionali, a forte impatto sociale e territoriale, ancora prima delle procedure amministrative, penso si possa utilizzare la "logica" (non lo strumento giuridico) del dibattito pubblico: il confronto pubblico su questioni specifiche con la comunità nazionale può, da una parte, consentire alla maggioranza politica di sondare il terreno della condivisione e utilità sociale della scelta, dall'altra permettere alla collettività di avere reale contezza delle proposte politiche, al di là delle distorsioni da campagna elettorale. Questo confronto è suscettibile di assumere diverse forme (ad esempio, referendum consultivo oppure *notice and comment* su bozze di provvedimenti).

Bisognerebbe inoltre mantenere una certa continuità nelle scelte politiche infrastrutturali a più livelli. Forse, più di altro, servirebbe, a livello locale, un assessorato alla razionalità delle scelte; a livello nazionale, una Commissione parlamentare per la coerenza legislativa. Ma qui siamo nel campo delle provocazioni, più che delle proposte concrete.

Questi i propostiti di studio e di ricerca per il futuro. Avrei voluto scrivere di tante altre questioni, ma lo spazio è tiranno. Tutto a suo tempo. Ho voluto dimostrare come, a fronte di nobili intenzioni, esista una serie complessa di fatti che, se non debitamente considerati, frenano sul nascere i buoni investimenti. Dobbiamo riconnettere l'Italia e perseguire ideali di cambiamento. Ma non dobbiamo scadere nell'ingenuità di

trascendere il modo di essere della nostra società. Innoviamoci pure. Prima, però, conosciamoci meglio. Potremmo avere delle sorprese. O, forse, delle temibili conferme.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Adolfo Russo*

Un nuovo metodo di governo: sperimentalismo democratico

A.A. 2017-2018

*Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione – Università di Roma "Sapienza"

Sommario

1. Introduzione - 2. Il necessario salto di qualità nell'attuazione delle politiche pubbliche - 3. Sperimentalismo democratico e alleanze - 3.1 La qualità del personale politico (e non): il ruolo dei partiti e delle istituzioni di formazione - 3.2 Un nuovo metodo di governo - 4. Cosa fare? Programmazione, investimenti "buonissimi", interventi mirati

Abstract

Durante il corso dei vari incontri della Scuola per le Politiche Pubbliche 2017-2018 abbiamo potuto vedere come spesso idee, progetti, conoscenze ci sono già ma, per una serie di ragioni non si riesce a metterle a sistema e rendere proficue. Inoltre rispetto al passato, la "domanda" di politiche pubbliche appare molto più complessa e articolata, più "fine", il ché suggerisce di non cedere alla tentazione (ri)centralizzatrice, quanto piuttosto valorizzare le diverse peculiarità locali (a diversa scala) e implementare la conoscenza diffusa nei meccanismi decisionali. A tal proposito vorrei soffermarmi sul concetto di "sperimentalismo democratico" (Barca), inteso come una interazione costante e proficua tra chi è portatore della necessaria conoscenza tecnica (l'alto) e la cittadinanza (il basso) che vive i problemi, esprime i bisogni e eventualmente propone soluzioni, anche alternative. Dal punto istituzionale tutto ciò si tradurrebbe in un circuito virtuoso di collaborazione tra i cittadini, le istituzioni ai diversi livelli, l'amministrazione, il tessuto imprenditoriale che partendo dal "male", anche attraverso un meccanismo di alleanze, possa attaccare i problemi del paese. A giudizio di chi scrive, nell'individuazione delle priorità rispetto a questi ultimi, andrebbe privilegiata una progettazione che preveda tanti piccoli interventi (di innovazione e di riparazione) anziché pochi grandi progetti dal valore più simbolico che reale.

1. Introduzione

Questo lavoro nasce dalla partecipazione al corso 2017-2018 della Scuola per le politiche pubbliche organizzato dall'associazione *italiadecide* avente oggetto "Riconnettere l'Italia. Sistemi territoriali, politiche pubbliche e strategie di impresa". Le varie conferenze con esperti, manager di imprese, rappresentanti delle istituzioni, e la proficua interazione con colleghi e tutor ha fornito a noi studenti diverse, e tutte valide, chiavi di lettura e consegnato un quadro variopinto e critico della situazione politico-amministrativa territoriale dell'Italia. Dei vari spunti, ho deciso di concentrare la mia attenzione sulla governance dei processi pubblici, proponendo alcune innovazioni di metodo e di merito rispetto a quanto viene ora fatto, consapevole che la questione è molto più ampia e necessitante di maggiore approfondimento. In conclusione si fa cenno di quali tipi di progetti concreti si ritengano preferibili.

2. Il necessario salto di qualità nell'attuazione delle politiche pubbliche

Come è noto, la qualità dell'azione pubblica in Italia è mediamente scarsa. Ciò è dovuto ad una serie di ragioni, ed una analisi più approfondita della questione fa emergere anche alcune sorprese in merito. Si parta dalla constatazione che la grande e crescente complessità dei fenomeni contemporanei crea oggettive difficoltà [22], che rendono maggiormente difficoltosa la efficace implementazione di politiche pubbliche. La domanda di queste ultime, è molto più "fine" rispetto al passato, è aumentata la diversificazione tra le diverse aree che quindi esprimono esigenze diverse, è aumentata la conoscenza diffusa e la consapevolezza rispetto ad alcuni problemi, ma contemporaneamente sono aumentatiti anche il degrado (ambientale e sociale, che si alimentano a vicenda), il risentimento, le disuguaglianze e con essi, la tensione sociale e l'insoddisfazione[23]. Tuttavia ciò non è sufficiente a giustificare le difficoltà del sistema italiano. Abbiamo potuto constatare come spesso progetti, buone idee, competenze, persino risorse[24], vi siano, ma si fa fatica a metterle a sistema e rendere proficue. L'Italia è stata spesso vittima della "trappola del non sviluppo"[25], l'azione pubblica è di cattiva qualità per volontà politica delle classi dirigenti, in quanto vi è una convenienza maggiore nel conservare lo status quo, anziché rischiare favorendo un contesto innovativo. Va da sé, come questo abbia avuto una influenza negativa sulla allocazione delle risorse e depresso il potenziale di sviluppo. Inoltre, manca la necessaria fiducia nella discrezionalità amministrativa, spesso vittima di eccessivo irrigidimento legislativo (il codice degli appalti pubblici e le linee guida Anac sono spesso oggetto di doglianze da parte delle imprese). È quindi necessario un salto di qualità nell'azione pubblica che permetta di mettere a frutto quelle risorse e competenze cui si faceva riferimento, che pure ci sono. La chiave è qui individuata nell'adozione di una mentalità collaborativa tra i soggetti in campo, istituzionali e non, che sarà meglio specificata nel prossimo paragrafo.

[22] Si pensi al complesso fenomeno della globalizzazione e ai 3 tipi di disuguaglianza descritti da Fabrizio Barca all'interno del lavoro del "Forum disuguaglianza, diversità".
[23] Ne sono esempio, in senso positivo (consapevolezza e attaccamento al territorio) e negativo, i vari movimenti e comitati locali sorti in opposizione alla realizzazione di alcune opere infrastrutturali, spesso non condivise.
[24] L'Italia ha largamente beneficiato di fondi europei ma li ha usati male o addirittura non spesi per mancanza di progettazione a livello locale.
[25] Barca F. (a cura di), Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari, 2012.

3. Sperimentalismo democratico[26] e alleanze

Il quadro della situazione, brevemente descritto precedentemente, non è ignaro agli operatori del settore e potrebbe suggerire, come alcuni di loro fanno, di impegnarsi in un grosso sforzo riformatorio, anche costituzionale. Il ventaglio delle proposte è molto ampio, ma mi soffermerò su due di queste, le quali non sono prive di ragioni e certamente mettono a fuoco il problema del deficit efficacia pubblica dovuto a incerti e macchinosi rapporti istituzionali[27]: 1) Centralismo 2) Macro-regioni.[28]

Una ri-centralizzazione di competenze in capo allo stato avrebbe certamente il merito di fare chiarezza su ruoli e funzioni e consentirebbe un indirizzo maggiormente omogeneo, tuttavia non è adeguato a rispondere alla complessità e alla differenziazione che caratterizzano le società moderne. Del resto non è un caso se il decentramento è un trend che accomuna gli stati occidentali, ed in particolare per l'Italia la sua diversità territoriale è un valore da preservare oltreché una ricchezza. L'eventuale istituzione delle macro-regioni consentirebbe di far corrispondere maggiormente il livello istituzionale ai diversi sistemi territoriali e potrebbe rimediare alla irrisolta questione delle aree metropolitane, che spesso travalicano la cornice istituzionale che se ne è data col concetto di "città metropolitana". Non è difficile immaginare però, le resistenza che una riforma di questo tipo incontrerebbe, e dal punto di vista politico, e da quello sociale, e che rischierebbero di vanificare uno sforzo comunque meritevole. La tesi che si intende qui perorare è che si possa compiere quel salto di qualità dell'azione pubblica che si richiamava nel precedente paragrafo senza entrare a gamba tesa dall'alto, "a bocce ferme", ossia senza impelagarsi in difficili tentativi di riforme costituzionali che anche se si riesce a portare a casa, si fa fatica mettere in pratica[29], ma attraverso l'utilizzo di strumenti collaborativi, anche a geometria variabile, soprattutto tra attori istituzionali, ma non solo (appunto, sperimentalismo democratico e alleanze). Ed è necessario perché questi strumenti siano efficaci, che trovino terreno fertile su cui intervenire, caratterizzato dalla presenza di soggetti intrisi di senso dello stato e disponibilità a collaborare nell'interesse generale e non solo dell'ente o degli elettori cui si fa riferimento. A tal proposito andrebbe promossa una lettura dell'art.114 primo

[26] Barca F., Un partito nuovo per un buon governo. Memoria politica dopo 16 mesi di governo,2013.
[27] Ne è esempio la confusione della legge Delrio sulle città metropolitane.
[28] Fondamentale nella trattazione di questo concetto, quanto appreso nella conferenza con il prof. Stelio Mangiameli.
[29] La riforma del titolo V del 2001 ne è l'esempio più lampante

comma della costituzione che preveda, da parte degli enti locali, un atteggiamento collaborativo finalizzato al perseguimento dell'interesse generale, e non solo la difesa di uno status privilegiato. Va da sé che tale atteggiamento deve essere corrisposto. Per favorire un processo di questo tipo si immagina una strategia in due tempi (logici, non cronologici) che lavori sui due pilastri su cui si fonda, ossia le persone e il metodo e che saranno oggetto dei due sottoparagrafi.

3.1 La qualità del personale politico (e non): il ruolo dei partiti e delle istituzioni di formazione

Come abbiamo potuto constatare il ruolo delle persone su cui gravano responsabilità pubbliche è fondamentale e ineliminabile[30] per il buon funzionamento della macchina pubblica. Forti di questa presa d'atto non ci si può non chiedere come provare a migliorare la "qualità" delle persone chiamate a svolgere ruoli pubblici elettivi e non. L'impressione è che non si possa prescindere dalle istituzioni di formazione, e nel caso precipuo della politica, dal ruolo dei partiti. Nella loro trasformazione (probabilmente inevitabile) e liquefazione succeduta alla caduta del muro di Berlino e alla fine dei partiti di massa, essi hanno perso quella capacità di avvicinare le persone alla vita pubblica, di rappresentare i bisogni dei cittadini[31]. Guardati con crescente diffidenza, hanno smesso di formare al proprio interno il personale politico, e spesso, per debolezza, guardano fuori di essi, alla cosiddetta società civile, per candidature e ruoli amministrativi scegliendo persone magari più "simpatiche" elettoralmente ma inadeguate al ruolo. Ciò indebolisce la loro credibilità e autorevolezza, costretti come sono, a inseguire invece che guidare (ascoltando) gli elettori. Si potrebbe obiettare che qui si sopravvaluti il loro ruolo, tuttavia, a mio giudizio, la questione è innanzitutto politica. La propria competenza aiuta a giudicare e apprezzare quella altrui, e se chi deve prendere le decisioni e scegliere le persone non è all'altezza ne trarrà maleficio tutta la catena pubblica. La questione su come operare questa necessaria rivalutazione di partiti e istituzioni di formazione è troppo ampia da poter essere esaurita in queste poche

[30] A tal riguardo ritengo particolarmente significativo la sottolineatura che ne ha fatto la dott.ssa Romano nella conferenza su Genova, considerato il suo impegno e la sua fiducia sul "metodo" collaborativo e nei processi di democrazia deliberativa.

[31] Sorprende sempre meno, come suggeriva il prof. Mangiameli, laddove è prevista l'elezione diretta, la vittoria di persone fuori dai partiti, addirittura contro i partiti. Il caso più lampante in Italia è quello del sindaco di Napoli, Luigi De Magistris.

righe, tuttavia qualche spunto lo si trova di seguito, e ad ogni modo si rimanda ai suggerimenti di Fabrizio Barca[32].

3.2 Un nuovo metodo di governo

Concentrarsi solo sulle persone non è sufficiente, limitarsi a sperare che si trovino quelle giuste al posto e nel momento giusto è velleitario. Usando una metafora meccanica mutuata dal prof. Mangiameli, se le competenze sono gli ingranaggi, la collaborazione istituzionale (e non solo, aggiungo io) è il grasso che li fa muovere. È necessario avere entrambe le cose. In cosa dovrebbe sostanziarsi questa collaborazione? In un meccanismo di *alleanze*. Abbiamo avuto modo di vedere come è impossibile per i diversi enti fare bene il proprio dovere al servizio dei cittadini agendo come delle monadi, e come nel caso specifico dell'Italia la sua diversità che è anche la sua ricchezza, renda necessaria una risposta differenziata alle diverse esigenze che emergono dai territori. Per questi motivo (posto che attualmente manchi una coerente politica territoriale) ad una regia centrale sovraordinata ed operante secondo principi rigidamente stabiliti ed omogenei, appare preferibile la formulazione di un "principio ordinatore" caratterizzato dalla necessaria flessibilità ma che allo stesso tempo permetta di muoversi all'interno di un meccanismo comune, di parlare lo stesso linguaggio. In questo modo, mantenendo le attuali conformazioni territoriali (eventualmente prevedendone una trasformazione a lungo termine e solo sulla base dell'esperienza, tenendo conto dei meccanismi "identitari" locali e da effettuar quando è "matura" e quindi facilmente implementabile) si lascerebbero liberi di collaborare gli enti quando è necessario farlo[33], e li si incentiva a farlo quando ciò è finalizzato all'interesse generale, ad esempio attraverso meccanismo di finanziamento e perequazione, ma allo stesso tempo gli si lascia ampia discrezionalità, anche in osservanza del principio di sussidiarietà, in ordine alle questioni di loro più stretta competenza. Se è vero, come è vero, che le politiche pubbliche devono mirare a trasformare la realtà per migliorare la vita dei cittadini, allora non è sufficiente che istituzioni dialoghini e collaborino tra loro, ma è vitale che riescano a fare altrettanto con questi ultimi provando a dare sostanza al concetto che si richiamava prima di "sperimentalismo democratico". Con esso si vuole

[32] Barca F., Un partito nuovo per un buon governo. Memoria politica dopo 16 mesi di governo,2013.
[33] Spesso ad esempio la gestione dei trasporti su un territorio travalica i confini degli enti vi insistono, per cui è essenziale una pianificazione comune

intendere una costante, proficua e collaborativa interazione, (eventualmente, o meglio necessariamente, svolta attraverso l'ausilio di corpi intermedi quali partiti, associazioni, sindacati) tra le diverse istituzioni, con le loro diramazioni "tecniche" portatrici della necessaria competenza e la cittadinanza che vive sul territorio e ne percepisce le problematicità. A partire da questa interazione, una volta individuati alcuni punti critici, si coopera nella ricerca di una eventuale soluzione e nella sua realizzazione. Il conflitto, la diversità, la complessità, non vanno negati (in entrambi i sensi, dall'alto e dal basso) ma rappresentati e ascoltati. In questo senso appare un primo passo nella giusta direzione l'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto del "dibattito pubblico" per la realizzazione di opere di una certa rilevanza (al riguardo è stato adottato un criterio economico che non esaurisce la complessità del tema), a patto che si guardi ad esso come una occasione per fare meglio e prevenire possibili obiezioni preconcettuali e non come l'ennesima procedura-bega da esperire. Le innovazioni qui proposte certamente si inseriscono in una cornice istituzionale dalla quale non si può prescindere, tuttavia esse sono innanzitutto culturali, di "mentalità" da acquisire da parte di tutti i soggetti in campo e non è un caso perché chi scrive è convinto che siano precondizione per ogni progetto di trasformazione futura che si immagini. No mi sfugge che un tale processo, come quello che si immagina qui, richiede un tempo impossibile da determinare a priori e sicuramente piuttosto lungo, tuttavia a mio giudizio questo deve essere sprono ad impegnarsi per farlo il prima possibile anziché freno ad ogni ambizione.

4. Cosa fare? Programmazione, investimenti "buonissimi", interventi mirati

Fino ad ora ci si è interrogati su questioni di metodo, sul *come* fare, ora in conclusione di questo breve scritto si intende fare un accenno a quali progetti portare avanti, il *cosa* fare. Ed anche in questo caso nel corso delle conferenze della Scuola non sono mancati spunti di riflessione validi. Senza entrare nel merito di singole opere o infrastrutture ritengo che l'azione pubblica debba connettersi ad un sentimento riformatore, manutentore, che preservi e valorizzi le diverse peculiarità del territorio italiano senza pretendere di stravolgerne gli aspetti inseguendo qualche illusoria chimera. Un atteggiamento che potremmo definire da "artigiano". Non deve intendersi questo modo di agire come di chiusura e di rinuncia allo sviluppo, al contrario esso ben si sposa con l'innovazione e la implementazione di nuove competenze che è necessaria. Dopo anni

di praticamente inesistente programmazione, grazie ad esempio alle conferenze con l'ing. Costa e l'ing. Cascetta, abbiamo appreso che vi sono grossi progetti in cantiere nel campo delle infrastrutture per i quali sono previsti cospicui investimenti. Una oculata e attenta programmazione ed una visione a lungo termine del paese è quanto di più necessario abbiamo bisogno, tuttavia ritengo che esse debbano ispirarsi al concetto di sostenibilità declinato in più forme, in particolar modo ambientale, economica e social-territoriale. Sicuramente è da tener presente al riguardo la riflessione del dott. Ciocca sugli investimenti "buonissimi" che orienta la discussone sul piano giusto. Non mi convincono alcune posizioni (ad esempio Mazzoncini di Ferrovie dello stato) orientate alla realizzazione di grandi opere (una per tutte, il ponte sullo stretto) che semplicemente per il loro valore "simbolico" dovrebbero favorire lo sviluppo del paese. Ci si dovrebbe concentrare prima su tante piccole opere di manutenzione del territorio, di decongestionamento e mobilità urbana e locale prevedendo il non recupero dell'investimento solo quando serva a garantire diritti e per opere ad alto impatto sociale che combattano il degrado nelle sue diverse forme anziché rischiare di costruire altre cattedrali nel deserto.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Carolina Villanacci*

Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa

A.A. 2017-2018

*Facoltà di Giurisprudenza – Università di Roma "Sapienza"

Sommario

1. Considerazioni introduttive - 2. La disciplina del dibattito pubblico ai sensi dell'articolo 22, d.lgs 50/2016 - 3. Operatività e criticità sullo schema del d.p.c.m - 3.1 Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - 3.2 Il caso della Gronda di Genova - 4. Riflessioni conclusive

Abstract

Il dibattito pubblico consiste in uno strumento di democrazia partecipativa che consente un confronto tra la pubblica amministrazione e privati, al fine di prevenire conflitti di natura sociale, culturale o ambientale che potrebbero compromettere la realizzazione di opere di pubblico interesse.

L'istituto costituisce una delle principali novità del nuovo codice degli appalti pubblici(d.lgs 50/2016) che lo disciplina all'art 22,rubicato " Trasparenza nella partecipazione di portatori di interesse e dibattito pubblico". La sua istituzionalizzazione, già attuata a livello regionale, è stata resa obbligatoria su tutto il territorio nazionale in occasione della realizzazione di opere pubbliche di grande impatto, come la c.d. "Gronda di Genova".

Nel corso dei tre mesi di durata del dibattito pubblico, furono avviati sette incontri tematici con i cittadini, i quali, ebbero modo di presentare osservazioni e proposte che consentirono di perfezionare notevolmente la soluzione presentata e successivamente selezionata.

Non possiamo tuttavia ignorare che il dibattito pubblico sul caso dell'autostrada di Genova, non ha dato luogo ad un accordo tra le parti interessate quanto piuttosto ad una decisione assunta unilateralmente da Autostrade Per l'Italia che ha preservato la propria autonomia aziendale pur considerando taluni suggerimenti fondati.

1. Considerazioni introduttive

L'istituto del dibattito pubblico nasce dalla necessità di ricercare un equilibrio tra le esigenze dei singoli cittadini e quelle delle pubbliche amministrazioni.

La progettazione e successiva costruzione di grandi opere, al pari di tutte le decisioni pubbliche particolarmente rilevanti, interessa direttamente i cittadini che in quanto parte integrante del contesto socio- territoriale ne sono destinatari. Da questa ragione nasce l'istituto del dibattito pubblico; vale a dire un ulteriore strumento di democrazia partecipativa che rappresenta una nuova fase preliminare procedurale di confronto tra la pubblica amministrazione e privati, al fine di prevenire conflitti di natura sociale, culturale o ambientale che potrebbero compromettere la realizzazione di opere di pubblico interesse. Ciò è possibile in presenza della cosiddetta sindrome di Nimby (Not In My Back Yard), rappresentata dall'opposizione, da parte di uno o più membri della collettività, alla costruzione di opere di pubblico interesse quali, ad esempio: centrali elettriche; discariche; grandi vie di comunicazione come la linea ferroviaria Torino-Lione.

È del tutto evidente, d'altra parte che il contrasto alla realizzazione delle infrastrutture nel nostro Paese ha assunto negli ultimi anni dimensioni notevoli. Soltanto nel 2016 i progetti contestati sono stati 359. L'opposizione, secondo un'indagine statistica di , è stata motivata nel 21.3% dei casi, dal mancato coinvolgimento della popolazione nelle scelte pubbliche.

Non solo, un ruolo decisivo riveste altresì la disomogenea allocazione dei costi economici, sociali e ambientali. È noto infatti che la creazione di grandi infrastrutture se da un lato produce benefici in capo all'intera collettività,dall'altro implica costi sociali ed ambientali solamente nei confronti di una ristretta comunità di soggetti. Peraltro, i tentativi di "contrattualizzare" il dissenso attraverso compensazioni monetarie o mediante la creazione di opere alternative è risultata assolutamente insoddisfacente: sintomo del fatto che l'opposizione manifestata dai locals è solo in parte riconducibile a quest'ultima motivazione. A giocare un ruolo fondamentale è anche l'esistenza di un forte deficit informativo. Coinvolgendo preventivamente a livello informativo i soggetti interessati direttamente dal progetto si potrà ottenere un maggiore consenso.

L'idea di introdurre un meccanismo di confronto dialettico tra le parti prima dell'assunzione della decisione finale è stata elaborata per la prima volta in Francia, al fine di evitare l'insorgere di conflitti sociali, come avvenuto durante la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Lione- Marsiglia.

I contrasti che si svilupparono durante la progettazione della tgv Lione-Marsiglia negli anni '90, spinsero infatti il governo francese ad introdurre il *dèbats public* nel 1995, in seguito disciplinato dalla Legge Barnier del 2005.

Il nostro Paese, contrariamente alla Francia ha assunto per molti anni una linea autoritativa. Mi riferisco nello specifico alla c.d. "legge obiettivo" n. 443 del 2001 la quale, conferendo pieni poteri alla autorità centrali, aveva escluso qualsiasi rilevanza agli interessi locali.

Nondimeno, anche nel nostro Paese emerse benpresto l'esigenza di un maggiore coinvolgimento della popolazione nella creazione di grandi opere sul convincimento che per poter connettere l'Italia è necessario che la popolazione acquisisca consapevolezza dell'utilità di nuove infrastrutture che inevitabilmente incidono sul territorio circostante.

È quindi indispensabile garantire preventivamente un' efficace interlocuzione tra privati ed istituzioni, in modo da consentire agli interessati di colmare il loro deficit

informativo e intervenire consapevolmente nella definizione delle scelte di interesse comune.

2. La disciplina del dibattito pubblico ai sensi dell'art 22, d.lgs 50/ 2016

L'istituto del dibattito pubblico costituisce una delle principali novità del nuovo codice degli appalti pubblici(d.lgs 50/2016) che lo disciplina all'art 22,rubicato *" Trasparenza nella partecipazione di portatori di interesse e dibattito pubblico"*. La sua istituzionalizzazione, già attuata a livello regionale, è stata resa obbligatoria su tutto il territorio nazionale in occasione della realizzazione di opere pubbliche di grande impatto.

Non è revocabile in dubbio che l'introduzione dell'art. 22 cod. ap. costituisca una meta importante. Tuttavia si tratta di una disposizione risulta lacunosa al punto che il legislatore ne ha demandato la disciplina ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere delle Commissioni parlamentari.

Spetta infatti al d.p.c.m. enucleare le modalità di svolgimento della procedura e fissare i criteri per l'individuazione delle opere per le quali il dibattito pubblico risulti obbligatorio. Oltre a ciò, a seguito della modifica dell'art 22 d.lgs 50/2016, ai sensi dell'art. 12 d.lgs 56/2017, è stata demandata al d.p.c.m. anche la definizione delle attività di monitoraggio applicabili all'istituto, i cui i tratti basilari si possono ricavare dall'interpretazione sistematica di detta norma.

L'art 22 cod. ap. prevede che il dibatto pubblico debba essere attivato esclusivamente dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore, i quali, oltre a sostenere i costi di progettazione (comprensivi anche di quelli del dibattito pubblico), dovranno altresì curare lo svolgimento della procedura, che ha inizio con la presentazione del cosiddetto *"progetto di fattibilità tecnico-economica",* con il quale vengono valutate tutte le alternative progettuali. In questo modo, ovvero aprendo il procedimento antecedentemente all'assunzione di qualsiasi decisione, viene assicurata l'effettività del dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa.

In ultimo, ma non meno importante, la disposizione del nuovo codice degli appalti prevede la costituzione di una Commissione nazionale per il dibattito pubblico, alla

quale vengono demandate una serie di attività tra le quali la redazione di linee guida e il potere di proporre integrazioni o correzioni al d.p.c.m.

3. Operatività e criticità sullo schema del d.p.c.m

3.1. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sul dibattito pubblico è stato proposto dal Ministro dei Trasporti il 14 giugno 2017. Il testo prima di essere trasmesso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dove attualmente si trova, è stato esaminato dal Dipartimento affari giuridici e legislativi, il quale ha evidenziato la necessità di apportarvi correzioni di carattere procedurale, tra le quali la previsione di un ulteriore esame in Conferenza unificata, al Ministero dello sviluppo economico e ai Dipartimenti degli affari regionali e della funzione pubblica.

Il dibattito pubblico così come disciplinato dal nostro ordinamento giuridico, riprende in linea generale lo schema del *debàt public* francese. Quest'ultimo, sancisce l'obbligatorietà dell'esame della *Commission Nazionale du debàt public* nei confronti di progetti concernenti le materie del governo del territorio e delle infrastrutture energetiche e tematiche ambientali. Oltre a questi casi il *debàt public* può essere attivato mediante richiesta da parte di soggetti qualificati, cioè dieci parlamentari; un Consiglio regionale, dipartimentale o municipale; una istituzione pubblica di cooperazione intercomunale con competenza in materia di pianificazione del territorio interessato; una associazione per la protezione dell'ambiente operante sull'intero territorio nazionale.

L'istituto italiano del dibattito pubblico si ispira appieno a quello francese per le opere riconducibili all'Allegato 1, ovvero quelle che in ragione della loro tipologia e dimensione sono sottoposte obbligatoriamente a detta procedura. Per esempio le autostrade, le infrastrutture ad uso culturale, sociale o sportivo, i porti, gli aeroporti e gli impianti industriali. Un'eccezione è rappresentata dagli interventi che ricadono anche parzialmente sui beni dell'UNESCO nella zona tampone definita dalle linee guida emanate dallo stesso oppure nei parchi nazionali e regionali. Per queste opere è previsto il dibattito pubblico in base ad una soglia dimensionale ridotta del 50%.

Oltre quello obbligatorio, il comma 3 dell'art 3 del d.p.c.m. disciplina anche il dibattito pubblico facoltativo, il quale deve essere attivato, seppure con soglie dimensionali

ridotte di un terzo, qualora richiesto dalla Presidenza del Consiglio, dai Ministeri, da un Consiglio regionale, un Consiglio provinciale, un Consiglio di una città metropolitana, di un Comune capoluogo di provincia o da almeno 50.000 elettori o un terzo dei votanti con riferimento agli interventi che riguardano le isole aventi non più di 100.000 abitanti.
Per quanto concerne le modalità di svolgimento della procedura, un ruolo fondamentale viene svolto dalla Commissione nazionale per il dibattito pubblico: un organismo istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti composto da quattordici membri designati dai Ministeri interessati, dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dalla conferenza unificata. Possono prendervi parte anche tre esperti nominati dal Ministro delle Infrastrutture, per i quali non sono previsti compensi.
Alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico, ed alle amministrazioni territoriali interessate, l'ente aggiudicatore o dell'amministrazione aggiudicatrice dovrà trasmettere una comunicazione contenente il documento di fattibilità delle alternative progettuali, che espliciti l'intenzione di avviare un dibattito pubblico.
A seguire, vi sarà una fase di progettazione del processo decisionale nella quale verranno svolti incontri di informazione, discussione e gestione dei conflitti. Terminata questa attività, si provvederà a raccogliere i pareri e le proposte dei cittadini e delle Istituzioni che saranno tenute in considerazione ai fini della decisione finale.
La gestione del dibattito pubblico viene affidata dall'Ente aggiudicatore o dall'amministrazione aggiudicatrice ad una figura indipendente denominata "coordinatore del dibattito pubblico". Questo soggetto, di comprovata esperienza nella gestione dei processi partecipativi, viene selezionato dal proponente dell'opera attraverso procedure ad evidenza pubblica e dovrà svolgere le proprie funzioni con responsabilità ed autonomia professionale, di concerto con il proponente dell'opera e con il cosiddetto Comitato di monitoraggio.

3.2. Il caso della Gronda di Genova

Nel nostro Paese, il primo caso di dibattito pubblico ispirato allo schema francese relativamente alla progettazione ed attuazione di una importante infrastruttura, vi è stato a proposito del nuovo tratto stradale tra Volti e Genova ovest, meglio noto come Gronda di Ponente. Tra il mese di febbraio e aprile del 2009 si è aperto a Genova il caso che ha rappresentato una assoluta novità per l'Italia.

In realtà i lavori preliminari erano già stati avviati nel febbraio del 2008 quando Autostrade Per L'Italia presenta ad ANAS il primo progetto preliminare del nuovo tratto stradale di Genova, frutto di un'intesa tra Regione Liguria, Provincia di Genova, Comune di Genova e ANAS. Il tracciato definitivo fu individuato solo nell'ottobre del 2008 quando il Comune di Genova chiese ufficialmente l'avvio del dibattito pubblico.

Enti locali, cittadini, associazioni di categoria ed imprese furono preliminarmente informate attraverso lo svolgimento di interviste, incontri e anche mediante la redazione di articoli.

Ultimata la fase preparatoria (gennaio 2009) che , come noto, è finalizzata ad istruire i cittadini prima di procedere alla presentazione delle alternative di tracciato, il 13 febbraio 2009 il Comune di Genova, d'intesa con la società Autostrade per l'Italia da inizio al dibattito pubblico, attraverso la presentazione di cinque differenti percorsi.

Nel corso dei tre mesi di durata del dibattito pubblico, furono avviati sette incontri tematici con i cittadini, i quali, ebbero modo di presentare osservazioni e proposte.

Al termine dei tre mesi si decise di adottare una delle ipotesi presentante, che , peraltro, grazie ai contributi apportati durante la procedura, fu notevolmente perfezionata e migliorata sotto il profilo dell'impatto sull'ambiente e sul territorio. L'opzione prevedeva infatti un aumento dei tratti in sotterraneo (tant'è che il nuovo tratto stradale si sviluppa per il 90% in galleria) e quindi, conseguentemente una riduzione del numero delle abitazioni da espropriare, oltreché, ovviamente, una diminuzione del traffico della A10 pari al 50%. La presente soluzione fu successivamente adottata dagli Enti proponenti (ANAS, Provincia e Comune di Genova) attraverso il Protocollo d'Intesa stipulato nel febbraio 2010, che aveva previsto anche l'istituzione di un "Osservatorio locale sulla progettazione e la realizzazione della Gronda".

Non possiamo ignorare che il dibattito pubblico sul caso dell'autostrada di Genova non sia risultato risolutivo delle conflittualità. D'altra parte lo stesso non ha dato luogo ad un accordo tra le parti interessate quanto piuttosto una decisione assunta unilateralmente da Autostrade Per l'Italia che ha preservato la propria autonomia aziendale pur considerando taluni suggerimenti fondati. È verosimile che i profili conflittuali, allo stato soltanto sopiti, riemergeranno forse anche in maniera più rilevante. Tuttavia ciò che possiamo trarre dall'esperienza è che il dibattito pubblico è certamente una formula

meritevole di essere implementata poiché consente l'accrescimento della qualità delle grandi opere.

4. Riflessioni conclusive

La complessità ed eterogeneità della tematica sul dibattito pubblico evidenzia che lo stesso ad oggi versa ancora in una condizione di sviluppo e necessita di ulteriori approfondimenti come, peraltro rilevato anche dal Consiglio di Stato che richiesto di esprimere un parere in merito, ha sollevato profonde riserve ed evidenziato non poche criticità dello schema dell'istituto. In particolare è stata posta in evidenza la carente linearità dell'iter formativo per l'adozione del d.p.c.m. oltreché sulle soglie dimensionali dell'istituto e, forse soprattutto sulla "Commissione nazionale per il dibattito pubblico".

Nelle more dell'insediamento del nuovo governo che auspicabilmente riprenderà nell'ambito delle commissioni parlamentari di camera e senato l'esame della rilevante problematica, possono essere sin da ora evidenziate alcune necessità . In primo luogo l'ampliamento del perimetro applicativo dell'istituto al fine di ricomprendervi anche "i beni culturali e del paesaggi" tutelati dal d.lgs 22 gennaio 2004, n. 42, con particolare riferimento all'articolo 3. Sotto l'aspetto più propriamente applicativo la Commissione nazionale per il dibattito pubblico deve essere diversamente strutturata anche per quanto concerne il numero dei componenti al fine di evitare che possano determinarsi situazioni di blocco della sua operatività. È del tutto evidente che stiamo attraversando una fase storica complessa ma al contempo stimolante soprattutto per quanto riguarda il rapporto pubblico- privato. È ormai pressoché unanimemente condivisa la necessità di consentire al cittadino la piena legittimazione al dibattito pubblico per quanto riguarda provvedimenti decisionali relativi ad interessi anche di rilevanza sociale. In definitiva è inderogabile delineare una modalità di svolgimento dello stesso in relazione alle caratteristiche dell'intervento da eseguire al fine di implementare, anche attraverso incontri, le informazioni offrendo un approfondimento sulle questioni in conflitto. Ovviamente i primi ad essere coinvolti non potranno che essere i cittadini direttamente interessati, per ragioni di appartenenza territoriale in primo luogo, dall'opera. Dovranno essere considerate e adeguatamente vagliate le proposte da parte degli stessi e delle loro associazioni rappresentative.

Al di là delle sopra citate criticità, non può non considerarsi l'impatto positivo dello strumento in esame. Attraverso il dibattito pubblico è possibile conciliare le esigenze dei singoli individui appartenenti alla collettività con interessi pubblici, ottenendo una soluzione il più possibile condivisa ed informata. E' questo l'aspetto che ci consente di cogliere appieno le potenzialità dell'istituto, la cui applicazione, a mio avviso, non dovrebbe essere limitata al solo settore inerente la costruzione di opere pubbliche rilevanti. Si dovrebbe procedere ad ampliarne l'operatività a tutte quelle decisioni di forte impatto sociale. Tra le tante, si consideri il tema dell'accoglienza dei migranti. Si tratta di una questione fortemente incidente che in virtù di questo, dovrebbe implicare un più ampio coinvolgimento dei singoli. Estendendo il dibattito pubblico ad una scelta di questo tipo, in primo luogo, si genererebbe nei soggetti la percezione di essere maggiormente coinvolti nel contesto pubblico. Non solo, l'istituto in esame permetterebbe anche una maggiore consapevolezza degli individui che, informati preventivamente e compiutamente, riuscirebbero a cogliere aspetti positivi e negativi. E' auspicabile quindi un'applicazione più generale dell'istituto.

PARTE SECONDA:

AREA TEMATICA INFRASTRUTTURE E TERRITORIO

RELATORE:
FRANCESCO KARRER

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Matilde Amendola*

La pianificazione degli aeroporti: il case study dell'aeroporto Salerno Costa d'Amalfi

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Le infrastrutture aeroportuali italiane - 3. Case study: Aeroporto Salerno - Costa d'Amalfi - 4. L'ammodernamento e l'efficienza: utilità per il territorio nazionale - 5. Conclusioni

Abstract

L'elaborato si inserisce nell'ambito della Scuola per le Politiche Pubbliche di italiadecide, con tematica scelta per l'anno 2017/208: "Riconnettere l'Italia. Sistemi territoriali, politiche pubbliche e strategie di impresa".

Il lavoro ha come obiettivo quello di far confluire in un unico testo le riflessioni nate durante i diversi cicli di incontri, conferenze e seminari. Questo, in particolare, descrive la pianificazione italiana degli aeroporti in modo generale e con termini semplici, per poi soffermarsi sull'Aeroporto di Salerno Costa d'Amalfi. Dopo una prima parte di spiegazione degli Enti italiani preposti alla regolamentazione e alla supervisione delle infrastrutture aeroportuali, la seconda e la terza parte si concentrano sul case study, approfondendo – senza presunzione di esaustività – il progetto di realizzazione dell'aeroporto, il suo ammodernamento e i probabili problemi che potrebbero sorgere. Si sofferma, inoltre, su eventuali problemi di disconnessione della infrastruttura stessa con il territorio circostante, portando il decisore pubblico a riflettere sul collegamento dell'aeroporto con le città limitrofe per evitare che l'opera pubblica risulti essere solo una cattedrale nel deserto.

1. Introduzione

Il corso 2017-2018 della Scuola per le Politiche Pubbliche di *italiadecide* si è concentrato su tematiche importanti. Come suggerisce il titolo, infatti, *"Riconnettere l'Italia: sistemi territoriali, politiche pubbliche e strategie di impresa"* il fulcro degli argomenti trattati è stato il sistema paese con l'obiettivo di rendere il territorio italiano più connesso attraverso infrastrutture più efficaci e più competitive a livello mondiale.

Durante il ciclo di incontri con i più alti esponenti della pubblica amministrazione, aziende e non solo, si è anche dibattuto sull'importanza delle infrastrutture dei trasporti sia su ferro, che su gomma, ma anche quelli relativi ai porti e agli aeroporti. Con questo elaborato, infatti, si cercherà di coadiuvare tutti gli spunti pervenuti dagli incontri in un unico documento, inerenti all'importanza della ristrutturazione delle infrastrutture esistenti.

L'Ingegnere Ennio Cascetta, in particolare, ha mostrato come in Italia ci siano delle forti criticità nel sistema di programmazione e progettazione delle infrastrutture. Egli, infatti, afferma che *in primis* si registra un'assenza di visione di sistema e di un quadro programmatico consistente; una ulteriore assenza di metodo e una pluralità di documenti di programmazione che rendono ancora più incerte le risorse.

Ma è stato di ispirazione a questo elaborato l'incontro con il Direttore della Regione Toscana per le Politiche di mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale, l'Ingegnere Enrico Becattini. Durante il suo seminario si sono messi in luce diversi punti sul sistema dei trasporti toscano, in particolare sulle vicende relative all'aeroporto di Firenze e a quello di Pisa. Egli, infatti, ha approfondito le questioni sulla ri-qualificazione dello scalo fiorentino e la possibilità di gestire con un'unica società sia quest'ultimo sia quello di Pisa.

Partendo da questo spunto ho deciso di considerare una vicenda analoga che investe il territorio da cui provengo: l'Aeroporto di Salerno Costa d'Amalfi. In particolare, dopo una parte iniziale dove si parlerà delle infrastrutture in quanto tali in termini generali e delle politiche che ci sono dietro alla pianificazione degli aeroporti, si passerà in rassegna il *case study*. Quale snodo di possibile traffico alternativo a Napoli Capodichino, si analizzeranno – senza la presunzione di esaustività- i vantaggi e gli svantaggi che potrebbero derivare da una politica più presente, più efficace e più efficiente.

Vari sono gli elementi che confluiscono intorno all'argomento: *in primis* il territorio circostante, il trasporto pubblico locale, l'innovazione e la connessione.

2. Le infrastrutture aeroportuali italiane

In Italia l'ente che regolamenta e supervisiona la costruzione degli aeroporti è l'ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile. È stato istituito nel 1997 con Decreto Legislativo 250/97 quale soggetto regolatore delle attività di trasporto aereo. Esso provvede alla regolamentazione tecnica ed all'attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo; alla razionalizzazione e modifica delle procedure attinenti ai servizi aeroportuali, secondo la normativa vigente ed in relazione ai compiti di garanzia, di indirizzo e programmazione esercitati; all'istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti; alla definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo; alla regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi di intervento e dei piani di investimento aeroportuale, nonché eventuale

partecipazione all'attività di gestione degli aeroporti di preminente interesse turistico e sociale, ovvero strategico-economico.

Oltre però all'ENAC l'Italia dispone di un altro organismo che lo affianca nell'esercizio delle sue funzioni: ENAV - Ente Nazionale Assistenza al Volo. Viene istituito nel 1996 e si occupa di contribuire all'efficienza del sistema nazionale dei trasporti garantendo la sicurezza e la regolarità della circolazione nello spazio aereo italiano a tutte le categorie di utenza, nel rispetto degli impegni internazionali del Paese. Tale obiettivo deve essere raggiunto conseguendo l'efficienza economica dell'Azienda e la soddisfazione della domanda espressa dall'utenza in termini di efficacia e qualità del servizio. Inoltre tale società provvede direttamente alla erogazione dei servizi di gestione e controllo del traffico aereo, assicurando i massimi standard tecnici e di sistema nella sicurezza del volo.

L'Italia è membro dell'ICAO – *International Civil Aviation Organization* - agenzia specializzata dell'ONU e, dunque, ne applica i documenti normativi. Fa parte, inoltre, dell'ECAC – *European Civil aviation conference* -, omologo europeo dell'ENAC, e di EUROCONTROL, l'organizzazione dei fornitori di servizi al traffico aereo europei.

Secondo la regolamentazione dell'ENAC, gli aeroporti italiani si: aeroporti civili, aeroporti civili con qualifica di privati, aeroporti privati, aeroporti militari aperti al traffico civile autorizzato, aeroporti militari eccezionalmente aperti al traffico civile previa autorizzazione e aeroporti promiscui (civili/militari).

Gli aeroporti in Italia sono variamente distribuiti nelle varie regioni ed a ognuno di essi è assegnato un codice aeroportuale ICAO.

Il nome, nel caso di aeroporti aperti al traffico civile, è quello della documentazione ufficiale prodotta dall'ENAC. Gli aeroporti sono raggruppati distinguendoli tra quelli certificati dall'ENAC, presenti nelle liste dell'ente e non.

Nel 2011, a seguito della validazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti dello "Studio sullo sviluppo futuro della rete aeroportuale nazionale" del 2010, l'ENAC ha redatto una proposta di *Piano Nazionale degli Aeroporti* contenente le scelte strategiche finalizzate a dotare il Paese di uno strumento programmatico in grado di orientare gli investimenti delle società di gestione aeroportuale e di creare al contempo le condizioni per una maggiore intermodalità in linea con gli standard europei.

Il Piano Nazionale degli Aeroporti evidenzia le opportunità per il Paese di raccogliere la sfida dello sviluppo evidenziando le criticità esistenti, le necessità emergenti, le soluzioni possibili, le modalità di risposta, l'architettura della rete ed il ruolo dei singoli scali. Per ognuno dei temi esplorati - regolamenti e decisioni UE, caratterizzazioni del trasporto aereo nazionale e trasporto merci, intermodalità, territorio, ambiente - il Piano fornisce la visione e le strategie da adottare. È importante, inoltre, sottolineare che il Piano Nazionale individua la rete degli aeroporti di interesse nazionale, come nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato che dovranno rispondere alla domanda di traffico entro il prossimo ventennio.

3. *Case study*: aeroporto Salerno – Costa d'Amalfi

L'aeroporto Salerno – Costa d'Amalfi non è una costruzione recente. Esso, infatti, nasce nel 1926 come campo di fortuna per il genio aeronautico e dal 1929 fu utilizzato dagli Aeroplani di ricognizione.

Nel 1933, poi, nasce la scuola provinciale di volo a vela destinata a diventare la Scuola nazionale di volo senza motore qualche anno più tardi. Dal 1940 per circa tre anni l'aeroporto ospita la scuola di pilotaggio di 1° periodo. Durante il secondo conflitto mondiale viene pesantemente bombardato da parte degli alleati; durante lo sbarco di Salerno, inoltre, avvenuto tra settembre e ottobre del '43 l'aeroporto costituiva uno degli obiettivi primari divenendo teatro di forti scontri tra gli alleati stessi e le forze tedesche.

Con la fine della guerra, nel 1946, vi viene installato un servizio meteorologico con una stazione affiliata per l'organizzazione metereologica mondiale. Nel 1952 viene fondata l'Aero Club Salerno e qualche anno più tardi viene presentato il primo schema di atto costitutivo per il Consorzio per l'aeroporto di Pontecagnano (ufficializzato però solo nel 1981).

Nel 1962 vi atterra l'aereo con a bordo la famiglia Kennedy.

Dal 1958 al 1970 vi si sono svolti diversi avioraduni e manifestazioni aeree.

Dal 1975 ospita il *7° Elinucleo* dei Carabinieri, mentre nel 1984 arriva il *9º Nucleo elicotteri dei Vigili del Fuoco* e la sezione locale dell'*Associazione Nazionale Paracadutisti* con la sua scuola di lancio. Nel 1987 viene realizzata la nuova torre di controllo. Fino al 2007 è stato utilizzato esclusivamente, oltre che

da Carabinieri e Vigili del Fuoco, dalle scuole di volo e paracadutismo e per traffico business di piccoli jet privati.

Nel 2007 l'aeroporto è stato oggetto di diversi adeguamenti per sviluppare il traffico civile su larga scala: sono stati installati, infatti, quattro banchi check-in, due aree di imbarco, nastri bagagli e sale d'aspetto. La pista è stata allungata per un totale di 1654 mt.

I voli di linea sono iniziati ufficialmente l'anno successivo ai lavori di adeguamento con la compagnia *VolaSalerno* che ha operato da agosto 2008 al dicembre 2008, seguita da luglio 2009 a maggio 2010 dalla compagnia *Air Dolomiti*. Da dicembre 2010 a marzo 2012 ha poi operato la compagnia *Alitalia*. Da giugno 2012 a ottobre 2012 hanno operato le compagnie *Skybridge AirOps*, *Air Dolomiti*, *Danube Wings*.

Dal gennaio del 2013 lo scalo è nel "Piano Nazionale per lo Sviluppo Aeroportuale" tra i 31 aeroporti di interesse nazionale sebbene tale scelta sia stata, ed è tuttora, contestata.

L'ENAC il 20 dicembre 2013 ha rinnovato il certificato di aeroporto con scadenza 20 dicembre 2016.

Dalla primavera 2016 lo scalo è utilizzato dalla *Medavia* per una serie di charter stagionali.

Dal 2017 la GESAC - Società di gestione dell'Aeroporto Internazionale di Napoli Capodichino - sta lavorando alla creazione di una rete integrata di aeroporti campani. Si punta a dirottare su Pontecagnano diversi voli di linea per fronteggiare l'affollamento dell'aeroporto di Napoli in costante crescita; tale soluzione potrebbe permettere di superare la cattiva gestione del Costa d'Amalfi degli ultimi anni[11]. Nell'ottobre 2017 il governatore Vincenzo De Luca annuncia il progetto di tipo sinergico tra l'aeroporto di Salerno e quello di Napoli, avente come primo obbiettivo l'estensione della pista a 2100 mt.

Per quanto riguarda il posizionamento geografico della infrastruttura potrebbe essere un luogo strategico per lo smistamento del traffico aereo sia di passeggeri che di tipo commerciale.

L'aeroporto di Salerno-Costa d'Amalfi è sito, infatti, tra i comuni di Bellizzi e di Pontecagnano Faiano, ad una ventina di chilometri da Salerno.

4. L'ammodernamento e l'efficienza: utilità per il territorio nazionale

L'Aeroporto di Salerno Costa d'Amalfi ha sempre presentato un problema infrastrutturale, ovvero una pista troppo corta impedendo ad aeromobili più grandi di poter circolare. Negli anni molte sono state le manifestazioni politiche di necessità dell'allungamento della pista. Nel 2017 il governatore della Campania, Vincenzo De Luca, è riuscito a mettere sul tavolo di discussione del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti la richiesta di concessione per i lavori dello scalo salernitano.

La pista raggiungerà i 2.200 metri in modo che l'aeroporto sarà in grado di accogliere aeromobili della classe C, tipo B737/800, A319, A320e/o similari.

La sua gestione, inoltre, è stata acquisita dalla società di gestione dell'aeroporto di Napoli Capodichino nel 2018 – la GESAC – attraverso un protocollo di intesa firmato nel gennaio che porterà i due poli ad essere un polo unico di gestione. Il fine di questa intesa è stato quello di dirottare parte del traffico di Napoli verso il polo salernitano in modo tale sia da sfoltire il carico del capoluogo di provincia sia da mettere in funzione a tutti gli effetti il Costa d'Amalfi.

Ma l'allungamento della pista e i lavori di rimodernamento dell'aeroporto non basteranno a rendere il polo abbastanza attrattivo. Ci sono dei problemi economici e di sistema che andrebbero prima verificati, studiati e risolti.

In primis il sistema di connessione a terra non risulta essere una delle migliori. L'aeroporto, infatti, è raggiungibile tramite autostrada con l'uscita "Montecorvino Pugliano – Pontecagnano sud-Aeroporto"; tramite tangenziale con uscita "SP 417 Aversana – Aeroporto"; tramite trasporto pubblico locale con la linea 8 della CSTP da Salerno per Battipaglia ma con la fermata autobus dedicata non prevista; lo stesso capita per il treno che ferma alla stazione di Pontecagnano ma non ha fermata dedicata all'aeroporto e, infine, la metropolitana che prevede nel progetto iniziale una stazione nei pressi dell'aeroporto ma dall'inizio dei lavori nel 1999 non è stata ancora realizzata.

La rete, dunque, di collegamento a terra non risulta essere abbastanza forte e integrata.

Per quanto riguarda il flusso di passeggeri i dati ENAC ci dicono che, anche negli anni di funzionamento dell'aeroporto, esso è risultato molto basso. L'Ente, infatti, riporta che nel 2008 – anno in cui sono iniziati i voli di linea – il numero di passeggeri si aggirava intorno alle 18.000 persone, numero poco cospicuo considerando che un

aeroporto in media per poter sostenersi e per poter lavorare bene dovrebbe avere un flusso minimo annuo di circa un milione di passeggeri.

La Regione Campania, inoltre, risulta essere l'unica regione italiana ad avere un solo scalo aeroportuale funzionante. Tuttavia, nonostante la posizione relativamente strategica dell'aeroporto e il flusso di turisti che potrebbe usufruire dello scalo per potersi poi dirigere nelle limitrofe località vacanziere, bisognerebbe fare uno studio su quanto questo scalo potrebbe essere importante per le regioni limitrofe. Si vedano, infatti, le distanze dalle province di Molise, Puglia e Basilicata e si cerchi di capire se esso potrebbe esserne un potenziale punto di riferimento aeroportuale[34].

5. Conclusioni

L'aeroporto Salerno Costa d'Amalfi risulta essere un polo in crescita soprattutto dopo gli ultimi avvicendamenti dell'anno 2017/2018. È del tempo in cui si scrive, infatti, le notizie sia dell'acquisto da parte della società di gestione dell'aeroporto di Napoli di quote del capitale sociale per un totale di un milione e 400 mila euro, sia dell'inizio delle procedure di esproprio delle terre limitrofe per l'inizio dei lavori di allungamento pista.

Nonostante ciò l'aeroporto risulta essere disconnesso con il territorio. Esso, infatti, contemporaneamente ai lavori di ammodernamento e di allungamento, dovrebbe essere collegato e reso parte integrante del sistema circostante: il trasporto pubblico locale sia metropolitano sia su gomma non collega in modo diretto il polo al centro città di Salerno. Questo rende lo scalo una cattedrale nel deserto, poco raggiungibile se non con mezzi privati come auto, taxi o altro.

Si tenga, inoltre, presente che l'Aeroporto di Napoli Capodichino è un considerevole *city airport*: esso, infatti, è divenuto negli anni un importantissimo scalo e punto di riferimento per il sud Italia (oltre all'aeroporto di Bari e alle isole).

Oggigiorno, poi, i grandi aeroporti godono di un ampio margine di elasticità: ovvero tutte le compagnie *low cost* non si riversano più negli aeroporti secondari ma preferiscono gli scali principali. Questo potrebbe rendere difficile eventuali protocolli di

[34] Da Campobasso: 159km
Da Foggia: 153km
Da Potenza: 90km

intesa con le compagnie aeree aggravato dal fatto che per ora lo scalo è poco collegato con il territorio.

Il progetto di rendere efficiente l'Aeroporto di Salerno Costa d'Amalfi è ammirevole. I punti di forza sono molti, come la potenziale attrattività turistica che potrebbe esercitare per i territori limitrofi sia per quelli già famosi a livello internazionale (come la Costiera Amalfitana) sia per quelli semi-sconosciuti come il Cilento; creerebbe nuovi posti di lavoro e doterebbe la regione di un nuovo scalo.

Ma si considerino anche i problemi legati alla connettività con il territorio. Risulta, infatti, opportuno rendere i collegamenti da e per l'aeroporto più efficaci e più efficienti: un sistema di metropolitana che porti i passeggeri fino dentro lo scalo; un treno (anche di piccole dimensioni) che lo riesca a collegare con le diverse cittadine della provincia e non; e il trasporto pubblico locale su gomma che dovrebbe integrare la già citata linea 8 della CSTP cittadina con una sosta dedicata.

Uno studio o un dibattito pubblico sulla potenziale domanda dalle regioni limitrofe sarebbe, infine, opportuno da farsi prima o *in itinere* alla realizzazione del progetto. In questo modo si potrebbero dirottare da Capodichino verso lo scalo salernitano quelle linee di effettivo interesse per questi territori e rendere un punto di riferimento e un polo attrattivo anche per loro.

Sperando che la realizzazione del progetto sia in futuro proficua e motivo di crescita per il territorio, riporto un pensiero più volte risuonato durante i nostri incontri, del Consigliere Alessandro Palanza, ovvero l'importanza della continuità delle politiche adottate a prescindere dalla successione dei governi. Alcune decisioni non devono essere politicizzate, devono prescindere dal colore politico e ragionate per il solo bene della città.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Simone Calzetta*

Investimenti "buonissimi" per la mobilità multimodale: spostarsi meglio per (ri)connettere l'Italia

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1- Introduzione - 2. Investire per (ri)connettere l'Italia - 3. Problematiche e criticità del sistema-Italia - 4. Una proposta per il futuro: connettere all'esterno per riconnettere all'interno - 5. Sistemi territoriali, investimenti "buonissimi" e trasporti multimodali: qualche definizione - 6. Il passaggio dalla città al sistema territoriale - 7. Investimenti "buonissimi" e cattivi investimenti - 8. La multi-modalità: un nuovo paradigma nel settore dei trasporti? - 9. Trasporti multimodali: spostarsi non potrebbe essere più facile - 10. Analisi costi-benefici - 10.1. Quali benefici? - 10.2. Quali costi? - 11. Problematiche e criticità ... - 12. ...proposizioni ed eventuali soluzioni - 13. Conclusioni - 14. Gestori plurimodali e spostamenti più pratici - 15. Nuove competenze e alleanze politiche per riconnettere l'Italia - 16. Investimenti "buonissimi" e sistemi territoriali: un rapporto virtuoso

Abstract

La presente relazione analizza il rapporto virtuoso che si può instaurare tra investimenti c.d. buonissimi e lo sviluppo di una rete di trasporto multimodale, al duplice scopo di connettere l'Italia all'esterno e di (ri)connetterla – istituzionalmente ed economicamente – al suo interno. L'implementazione di un sistema multimodale dei trasporti, consentendo la messa in rete dei sistemi territoriali, presenta indubbi benefici a livello ambientale, economico e sociale. La penuria di investimenti e l'assenza di un sistema integrato di governo sono i due principali ostacoli alla diffusione della multimodalità nei trasporti. Una governance multilivello maggiormente incisiva, un migliore utilizzo di procedure consultive e decisionali e l'istituzione di un regime concorrenziale di gestori multimodali rappresentano altrettante soluzioni ai succitati problemi. Keywords: trasporti multimodali, sistemi territoriali, investimenti buonissimi, sistema di governo integrato, (ri)connettere l'Italia.

1. Introduzione

Giunto al termine di un percorso tanto impegnativo quanto arricchente, mi trovo dianzi l'arduo compito di redigere una relazione conclusiva, in cui portare a sintesi quanto appreso nel corso delle conferenze e avanzare una proposta per l'avvenire, che coniughi armoniosamente la comprensione della realtà con una certa dose di creatività e fantasia.

2. Investire per (ri)connettere l'Italia

Il corso che la Scuola per le Politiche Pubbliche ha offerto quest'anno ha per tema la (*ri*)*connessione* dei sistemi territoriali. Siamo partiti dall'idea che l'innovazione è la chiave di volta per uno sviluppo efficace dei sistemi territoriali, cioè quelle larghe porzioni di territorio – a geometria variabile – che collegano funzionalmente ed economicamente le grandi città alle aree periurbane. Dopo aver qualificato i sistemi territoriali ai differenti livelli sociologico, urbanistico e organizzativo, abbiamo

concentrato la nostra attenzione sul loro ruolo propulsore per la crescita dell'economia nazionale. In particolare, abbiamo dimostrato come gli investimenti "buonissimi" nelle infrastrutture (specie in quelle di trasporto), mettendo in rete i sistemi territoriali, non solo fungono da volano per lo sviluppo economico, ma risultano essere altresì essenziali per risolvere problemi strutturali a livello sociale e ambientale.

La Scuola ha voluto integrare al mero fattore economico due aspetti-chiave per lo sviluppo del territorio, cioè quelli riguardanti la società e l'ambiente. Soprattutto quest'ultimo è spesso considerato come un *trade-off*, in contrasto – se non incompatibile – con la economicità e la redditività dell'investimento. Per questo è auspicabile che si diano investimenti "buonissimi", quali investimenti che coniughino redditività economica, riduzione del rancore sociale e rivalorizzazione ambientale.

3. Problematiche e criticità del sistema-Italia

Ma nel corso delle conferenze è emerso che in Italia vi è penuria di investimenti, tanto a livello pubblico quanto a livello privato. Alcune possibili cause di questa scarsità e della riluttanza a investire sono state individuate – più che nella mancanza di fondi – nella carenza di un'adeguata *expertise* e, di conseguenza, di progetti validi su cui investire. Significativo a tal proposito è l'intervento dell'ingegnere Cascetta, il quale ha affermato che "i soldi ci sono, ma sono alla ricerca di buoni progetti da finanziare". Un'altra causa evidenziata è la lentezza e la farraginosità della giustizia italiana. La "poca certezza del diritto" può rappresentare un disincentivo e un ostacolo al ruolo proattivo del tessuto imprenditoriale nazionale e all'arrivo di capitali stranieri. Un ultimo, problematico elemento è quello istituzionale, nelle sue due accezioni politica e amministrativa. Il *leitmotiv* del corso – emerso sia dall'incontro con gli esperti durante la parte introduttiva, che dal confronto con le imprese e con i rappresentanti locali – è stato, da un lato, la scarsa coordinazione e comunicazione tra le pubbliche amministrazioni ai vari livelli territoriali e, dall'altro, la riluttanza, da parte dei pubblici funzionari, di assumersi la responsabilità delle decisioni. Queste ultime vengono assunte a livello politico, dove però mancano le competenze. Insomma, il sistema-Paese presenta delle criticità, ma non sembrano esserci le alleanze politico-istituzionali necessarie per farvi fronte.

4. Una proposta per il futuro: connettere all'esterno per riconnettere all'interno

Tra le numerose problematiche venute alla luce nel corso delle conferenze, ho deciso di esaminare quella che mi sta più a cuore, ossia lo sviluppo di sistemi di trasporto multimodali tramite investimenti "buonissimi". L'Italia risulta senz'altro connessa a livello fisico-infrastrutturale, ma fortemente sconnessa a livello economico e istituzionale.

I trasporti multimodali potrebbero facilitare e rendere più confortevole non solo i piccoli spostamenti quotidiani, ma altresì gli spostamenti interregionali e internazionali – con riferimento tanto alle persone quanto alle merci. Come ha sostenuto il professor Costa, occorre anzitutto connettere l'Italia al mondo per poterla in seguito riconnettere al suo interno.

Nel prosieguo della relazione – dopo aver definito sinteticamente i concetti-cardine attorno cui ruota la mia proposta – proverò ad analizzare le potenzialità e i benefici, nonché le criticità e i costi, della mobilità multimodale. Avanzerò la mia proposta in termini generalissimi, visto che ogni contesto locale è un caso a sé stante e può necessitare di taluni accorgimenti e adattamenti specifici.

5. Sistemi territoriali, investimenti "buonissimi" e trasporti multimodali: qualche definizione

Per rendere più agevole la comprensione dell'elaborato, mi soffermerò a definire – in maniera breve e concisa – i tre concetti fondamentali della mia proposta, ossia quelli di "sistema territoriale", di "investimenti 'buonissimi'" e di "trasporti multimodali".

6. Il passaggio dalla città al sistema territoriale

L'espressione "sistema territoriale" è stato avanzato dalla nostra Scuola, in quanto più pertinente e adeguato alla situazione attuale dell'Italia, rispetto alle classiche nozioni di "città" o di "area metropolitana". Come hanno puntualizzato i professori Balducci e Bonomi, siamo entrati nell'era della "post-metropoli", di un'area territoriale vasta, dai confini fluidi e mobili – visto che non coincidono più con le classiche ripartizioni amministrative. Il concetto di "città" è incapace di rendere conto della metamorfosi di una territorialità che è sempre più incentrata sui flussi. Le aree urbane tradizionali si stanno "regionalizzando", attirando a sé – con una spinta centripeta – le zone peri ed

extraurbane. Viceversa, l'espressione "sistema territoriale" coglie appieno la porosità della città-regione, e soprattutto della sua dimensione a geometria variabile. Questo implica la necessità di un cambio di paradigma nella *governance* politica. Occorrono nuove competenze e nuovi approcci intermedi perché si diano forme di *policy-making* e di istituzioni in grado di adattarsi alla post-metropoli.

7. Investimenti "buonissimi" e cattivi investimenti

Il concetto di "investimento 'buonissimo'" è stato formulato dall'economista Pierluigi Ciocca. Un investimento può essere definito "buonissimo" allorquando presenta un alto rendimento economico, oltre che (idealmente) effetti benefici in termini di riduzione del degrado sociale e di rivalorizzazione ambientale. Gli investimenti "buonissimi" potrebbero costituire un elemento di contrasto a due dei grandi mali del nostro Paese. Mi riferisco, da un lato, alla penuria di investimenti nelle infrastrutture – specie in quelle di trasporto – e, dall'altro, ai cattivi investimenti, dovuti a un uso scorretto ovvero non oculato dei fondi pubblici. Esempio emblematico di cattivi investimenti è la tendenza a "iper-investire", ossia a investire nella realizzazione di opere mastodontiche e molto costose, la cui utilità e funzionalità è spesso uguale (se non inferiore) a quella di opere più essenziali. Questa tendenza è stata attribuita dall'ingegner Zollino alle società concessionarie di beni e servizi pubblici, i cui ricavi sono commisurati alla quantità di investimenti effettuati.

L'Italia ha una crescita "ciclica", cioè fondata su scorte ed esportazioni. Investire sul territorio e sulle infrastrutture di trasporto appare dunque come una grande opportunità per il nostro Paese, anche – e soprattutto – per le grandi potenzialità di tipo economico e ambientale che il nostro territorio presenta. Investimenti ad alto rendimento economico potrebbero, inoltre, rimettere in piedi un sistema strategico e coordinato di governo territoriale.

8. La multi-modalità: un nuovo paradigma nel settore dei trasporti?

La multi-modalità è una nozione che trova applicazione nel trasporto tanto delle merci quanto delle persone, ma ai fini del presente elaborato ne parlerò con riferimento allo spostamento degli individui.

Per mobilità multimodale intendo la capacità di spostarsi da un luogo A a un luogo B, attraverso l'utilizzo di plurime e diverse forme di trasporto pubblico (ad es., metropolitana, autobus e traghetto, oppure autobus, treno e aereo, ecc.). Alcuni degli esperti intervenuti durante la parte introduttiva del corso hanno sottolineato la crescente salienza della multi-modalità per l'utenza dei trasporti pubblici.

Grazie ai progressi tecnologici (ad es. nel campo dell'alta velocità), che "accorciano" in maniera crescente le distanze, i privati cominciano a pensare sempre più in base al binomio "costo-comfort". Il cittadino vuole potersi muovere in modo confortevole, facile e intuitivo, soprattutto per gli spostamenti quotidiani e routinari. La multi-modalità può costituire una risposta efficace ed effettiva a questa nuova esigenza. Nondimeno, sussistono ancora taluni ostacoli – di natura prettamente economico-istituzionale – allo sviluppo di una rete di trasporto multimodale e integrata. Mi riferisco, in particolare, alla mancanza di comunicazione tra i diversi livelli territoriali. Il raccordo tra politiche nazionali e politiche locali è indispensabile: non possiamo riconnettere l'Italia in senso fisico se non c'è connessione funzionale e istituzionale, insieme a solide basi di coesione e consenso sociale.

9. Trasporti multimodali: spostarsi non potrebbe essere più facile

Non esiste un paradigma unico e vincente di spostamento plurimodale, ma la "catena di trasporti" si plasma su quelle che sono le esigenze di mobilità del singolo individuo in un dato momento. Questo implica non solo scontati benefici economico-sociali, ma anche costi e criticità – soprattutto in termini politico-amministrativi.

10. Analisi costi-benefici

L'implementazione di un sistema integrato dei trasporti pubblici sia a livello locale che a livello nazionale presenta, a mio avviso, più benefici che costi.

10.1 Quali benefici?

Con riguardo ai primi, è fatto noto che passiamo ogni giorno molto tempo sui mezzi di trasporto – siano essi pubblici o privati. La possibilità di realizzare i medio-piccoli spostamenti quotidiani in modo facile, pratico e confortevole, ha indubbie ricadute positive sulla qualità della vita dei cittadini. Trasporti locali più integrati e diffusi

potrebbero operare una riduzione del rancore sociale, che affligge particolarmente le aree periferiche dei grandi centri urbani. Un sistema strutturato, organico e coordinato di trasporti a livello nazionale risulterebbe, poi, maggiormente fruibile e godibile da parte dell'ingente flusso di turisti che ogni anno visitano il nostro Paese.

Un siffatto rafforzamento delle infrastrutture, con gli opportuni collegamenti ai "corridoi europei", favorirebbe un rilancio del comparto economico italiano, abbattendo i costi di trasporto e rendendo così più competitive le merci nazionali. Le imprese estere sarebbero altresì maggiormente invogliate a investire in Italia.

Un'ulteriore ricaduta benefica concernerebbe la riduzione dell'inquinamento atmosferico, coerentemente con l'obiettivo europeo di tagliare le emissioni del 30% entro il 2030. Infatti, se i mezzi pubblici risultassero più appetibili e un numero crescente di persone li preferisse agli spostamenti privati, le emissioni di gas inquinanti si ridurrebbero di conseguenza. Le infrastrutture di trasporto potrebbero, inoltre, essere progettate e inserite nel territorio in modo tale da valorizzare le bellezze paesaggistiche e territoriali di cui il nostro Paese è ricco.

10.2 Quali costi?

I costi associati alla realizzazione di una rete infrastrutturale plurimodale dovrebbero essere relativamente contenuti. Non è necessario costruire nuove e imponenti infrastrutture di trasporto. Gli ingegneri Castellucci (Autostrade per l'Italia), Mazzoncini (Ferrovie dello Stato italiane) e Cascetta (Anas) hanno unanimemente sostenuto che il patrimonio infrastrutturale italiano è più che sufficiente. Ma esso si rivela sempre più inadeguato, in quanto soggetto a un duplice fenomeno di obsolescenza tecnologica e geografica – come ricorda il professor Costa. L'enfasi è allora da porre sulla manutenzione e sulla (ri)valorizzazione dello *stock* infrastrutturale già esistente.

Altri eventuali costi potrebbero derivare dallo sviluppo di procedure e tecnologie di contrasto al fenomeno della evasione tariffaria, oltre che dalla digitalizzazione dei metodi di accesso al, e di fruizione del, trasporto pubblico, attraverso lo sviluppo di apposite applicazioni per *smartphone* ovvero l'implementazione di quelle già esistenti in alcune realtà locali (come, ad es., a Roma) per l'acquisto dei titoli di viaggio o per la creazione di un itinerario personalizzato, ecc. Ma non appaiono essere così onerosi da rendere la proposta velleitaria o irrealizzabile, almeno nel medio-lungo periodo.

11. Problematiche e criticità...

La mia proposta incontra nondimeno alcuni ostacoli. Gli investimenti pubblici nelle infrastrutture hanno seguito un *trend* negativo a partire dallo scoppio della crisi finanziaria globale del 2008. In clima di *spending review*, i Governi che si sono succeduti hanno deciso di penalizzare il sistema trasportistico italiano. Negli ultimi anni si sta registrando una debole ripresa degli investimenti, ma pur sempre al di sotto della media europea. Senza investimenti (specie se "buonissimi") nelle infrastrutture di trasporto, non è possibile "manutenere" il patrimonio infrastrutturale statale e adeguarlo alle necessità che derivano da maggiori flussi di utenza.

Un ulteriore problema è sollevato dalla più volte lamentata mancanza di comunicazione tra i vari livelli istituzionali (sovranazionale, nazionale e subnazionale). Senza un approccio multilivello e multidisciplinare alla pianificazione e all'azione pubblica, risulta impossibile assumere decisioni coerenti con la nuova prospettiva territoriale rappresentata dai sistemi territoriali, nonché operare investimenti "buonissimi" per lo sviluppo del territorio.

Una problematica di carattere più pragmatico concerne l'assenza di uno o più "gestori (pubblici e/o privati) multimodali". Lasciare che l'integrazione e la compenetrazione tra i differenti sistemi di trasporto sia gestita da singole imprese monomodali – magari in competizione tra loro – potrebbe risultare controproducente e infruttuoso.

12. ...proposizioni ed eventuali soluzioni

Le criticità testé evidenziate non sono insormontabili e potrebbero essere risolte grazie al fattivo ruolo delle imprese e dei decisori pubblici.

La penuria di investimenti, che abbiamo detto essere imputabile – più che alla mancanza di fondi – a *expertise* e progettazione scarse e/o inadeguate, potrebbe essere arginata da una collaborazione sinergica e armonica di tre grandi imprese pubbliche: Cassa Depositi e Prestiti (CDP), Ferrovie dello Stato italiane (FS) e Autostrade per l'Italia (ApI). Fermo restando che "il tecnico non deve mai sostituirsi al politico" e che quindi l'impulso decisionale deve necessariamente provenire da istanze politico-amministrative, ritengo che le tre imprese possano provvedere utili parametri qualitativi e quantitativi per la selezione di investimenti "buonissimi". CDP può assolvere altresì l'importante ruolo di *anchor investor* e attrarre investitori privati sul mercato.

Le alleanze inter e intra-istituzionali, nascendo nell'arena politica, non sono semplici da assicurare. Piuttosto che una ulteriore, improbabile e caotica riforma del Titolo V della Costituzione che dia maggiori poteri al Governo centrale, sarebbe opportuno insistere e sfruttare gli strumenti istituzionali già esistenti. Il Comitato Interministeriale per la Politica Economica (CIPE) e la Conferenza Unificata potrebbero rappresentare interessanti e importanti centri decisionali, e potrebbero altresì accorciare l'*iter* deliberativo. L'istituto del dibattito pubblico potrebbe apportare utili spunti nella fase progettuale. Esso potrebbe rivelarsi utile solo laddove il dibattito non implichi un'alternativa secca tra "opzione zero" e realizzazione dell'opera.

Con riguardo ai problemi pragmatici, ritengo sia opportuno istituire un regime concorrenziale tra gestori plurimodali (grazie, magari, a incentivi e sgravi fiscali da parte dello Stato). Questo innescherebbe un circolo virtuoso, in cui la concorrenza incentiverebbe l'innovazione e l'adozione di tariffe competitive. Mezzi tecnologicamente più avanzati e prezzi relativamente bassi favorirebbero un maggiore uso del trasporto pubblico da parte dei privati cittadini, con tutti i vantaggi che ho precedentemente elencato.

13. Conclusioni

L'Italia è un paese relativamente sconnesso, non tanto a livello fisico-infrastrutturale quanto piuttosto a livello economico e istituzionale, a causa soprattutto della mancanza di un sistema integrato di *governance* territoriale. Un sistema di trasporti plurimodali rappresenta una sfida per riconnettere l'Italia al suo interno e per connetterla con il resto del mondo.

14. Gestori plurimodali e spostamenti più pratici

Nell'era digitale e nelle società sempre più dinamiche e veloci in cui ci troviamo a vivere, la possibilità di pianificare e gestire le varie fasi del trasporto in maniera rapida, completa e facile è un'esigenza fondamentale. Spesso non abbiamo tempo per fare lunghe code ai botteghini delle stazioni aeroportuali, ferroviarie o marittime. I metodi di prenotazione in linea hanno facilitato e velocizzato grandemente questo tipo di pratiche. Ma il fatto di dover interagire con plurimi e diversi operatori di trasporto (compagnia aerea, compagnia ferroviaria o marittima, azienda di trasporto locale, ecc.) può

costituire un fattore di appesantimento e di disincentivo al trasporto pubblico per un'utenza che è sempre più orientata dal binomio "costo-comfort".
La presenza di gestori plurimodali – soprattutto se in regime di concorrenza – permetterebbe lo spostamento in maniera più agevole e confortevole: l'utente dovrebbe interfacciarsi con una sola piattaforma elettronica (idealmente, un'applicazione per *smartphone*), tramite la quale acquistare i vari titoli di viaggio, controllare gli orari, i terminali di imbarco, ecc. I tempi di spostamento si vedrebbero così ridotti, e i sistemi territoriali si ritroverebbero di conseguenza maggiormente integrati e interconnessi.

15. Nuove competenze e alleanze politiche per riconnettere l'Italia

Un sistema integrato dei trasporti richiede una stretta collaborazione tra i vari livelli territoriali. Il nostro Paese necessita di una strategia nazionale (beninteso nel rispetto e in continuità degli impegni assunti a livello europeo) a supporto delle singole iniziative locali per l'implementazione e il miglioramento delle infrastrutture e delle reti di trasporto. Ma questo richiede funzionari pubblici dotati di competenze specifiche e la nascita di una fitta rete di alleanze politiche.
È pertanto auspicabile che nei prossimi anni emerga una classe dirigente intermedia, che sia dotata di competenze manageriali e progettuali idonee al perseguimento dell'ambizioso scopo di "riconnettere l'Italia". Altrettanto desiderabile appare essere – a mio avviso – la presa di coscienza, da parte della élite politica, che per lo sviluppo economico nazionale è necessario connettere l'Italia al resto del mondo. La riconnessione interna verrà da sé, in maniera consequenziale e naturale, come ha sostenuto il professor Costa.

16. Investimenti "buonissimi" e sistemi territoriali: un rapporto virtuoso

Come emerso nel corso della trattazione, dunque, tra investimenti ad alto rendimento economico e la messa in rete dei sistemi territoriali esiste una relazione positiva e vincente. Gli investimenti "buonissimi" nelle infrastrutture di trasporto, finalizzati alla loro manutenzione e al contrasto della loro obsolescenza, mettono in moto un circolo virtuoso, il quale non soltanto produce scontati benefici economici, ma altresì provvede a rivalorizzare e riqualificare il territorio e l'ambiente, e contribuisce alla riduzione del degrado sociale e al relativo miglioramento della qualità della vita della cittadinanza.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Francesco Cerbo*

Piano per l'accessibilità ospedaliera nei grandi centri urbani

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Economia – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Un quadro generale: la mobilità interurbana - 1.1 Il sistema delle infrastrutture e dei trasporti - 1.2 Gli ospedali - 2. L'accessibilità agli ospedali - 2.1 Le criticità - 2.2. Gli obiettivi - 3. Il piano - 3.1. Creazione di servizi navetta - 3.2. Incentivi bike-sharing - 3.3. Convenzioni con rete di trasporto locale e servizi di car sharing - 3.4. Rete interna di comunicazione tra i dipendenti - 3.5. Convenzioni con strutture alberghiere e di ristorazione

Abstract

La relazione si compone di tre capitoli. Nel primo, una breve introduzione alle tematiche affrontate, in particolare al rapporto tra trasporti e infrastrutture, ed al problema dell'obsolescenza di quest'ultime in Italia. Nel secondo paragrafo una parantesi sulle strutture ospedaliere, su ciò che le caratterizza e le rende particolarmente sensibili al tema dell'accessibilità. Il secondo capitolo analizza le criticità riguardo l'accesso agli ospedali, e quali sono gli obiettivi da perseguire per permettere modalità d'accesso più efficienti. Nel terzo ed ultimo capitolo ho tentato di immaginare un possibile piano da attuare da parte delle Asl, che risponda agli obiettivi evidenziati, e che sia di facile attuazione ed il meno costoso possibile. I punti chiave della relazione risiedono nella valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente, e nella necessità di cooperazione tra i vari attori del sistema territoriale.

1. Un quadro generale: la mobilità interurbana

1.1. Il sistema delle infrastrutture e dei trasporti

La ricca e interessante esperienza vissuta presso la Scuola per le Politiche Pubbliche 2017-2018 di *italiadecide* in via di conclusione, mi ha consentito di delineare il quadro della situazione italiana riguardo a temi di grande rilevanza quali la mobilità, lo sviluppo infrastrutturale, il sistema dei trasporti, tutti accomunati da notevoli carenze e criticità che possono sintetizzarsi nell'assenza di una visione d'insieme capace di coniugare le diverse esigenze e spinte del territorio, nell'incapacità di una programmazione di lungo termine, associate a tempi di realizzazione delle opere troppo lunghi ed un sistema infrastrutturale spesso obsoleto.

In detto contesto appare evidente come il futuro dell'Italia dovrà essere segnato da una svolta, incentrata sull'innovazione, sulla sostenibilità e sulla cooperazione tra i diversi livelli territoriali.

L'obsolescenza del sistema infrastrutturale delle città italiane, così come l'inadeguatezza del sistema dei trasporti, sono evidenti. Come noto esiste una stretta correlazione tra il sistema dei trasporti e quello delle infrastrutture, tanto che la crescita del primo è notoriamente limitata dall'ambiente infrastrutturale esistente, fino al punto

che se le infrastrutture sono inadeguate risulta impossibile garantire ai cittadini un sistema di trasporti altrettanto adeguato.

Per consentire la crescita di un Paese è indispensabile migliorare i sistemi di mobilità a partire da quelli urbani e, a tal fine, si rendono necessari investimenti atti alla creazione di nuove infrastrutture capaci di accogliere un numero sempre maggiore di individui che dalle periferie e dalle campagne convogliano nelle grandi città.

L'intervento di Ennio Cascetta presso la Camera dei Deputati ha evidenziato la necessità di creare infrastrutture "utili, condivise e snelle" oltre all'intermodalità del sistema dei trasporti, esigenza che anche molti interlocutori della Scuola hanno fortemente ribadito.

La creazione di nuove infrastrutture si associa imprescindibilmente alla valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente, concetto centrale e fondante della mia relazione conclusiva: l'esigenza di progredire passa dal presente, migliorare/innovare ciò che già costituisce il patrimonio è obiettivo fondamentale per ogni istituzione, tenuto conto della limitatezza delle risorse disponibili.

1.2. Gli ospedali

La tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività come sancito dall'art. 32 della Costituzione, è garantito attraverso il Servizio Sanitario Nazionale come stabilito dall'art. 1 del Dlgs 502/92 e smi.

Ai sensi dell'art. 3 del medesimo decreto legislativo le Regioni assicurano i livelli essenziali di assistenza, attraverso le unità sanitarie locali ed avvalendosi anche delle aziende ospedaliere.

In funzione del perseguimento dei loro fini istituzionali, le unità sanitarie locali si costituiscono in aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale.

Gli ospedali, essendo presidi di diagnosi e cura, fanno parte di norma delle aziende sanitarie locali, oppure ove ne ricorrano requisiti e presupposti, possono essere autonomi come costituendosi in aziende ospedaliere.

L'ospedale è parte integrante dell'identità di un territorio ed è un punto di riferimento per i cittadini, sulla cui qualità della vita incide profondamente.

Presso gli ospedali, sempre più concentrati nelle aree urbane più popolate per motivi di efficienza e di medicina specialistica, si recano ogni giorno migliaia di utenti e migliaia di dipendenti, spesso accompagnati da familiari.

Un piano di riordino dell'area ospedaliera deve contenere aspetti che riguardano il potenziamento e il miglioramento della mobilità, dell'accessibilità, ma anche la valorizzazione paesistica e ambientale dell'intera zona circostante.

Il traffico è universalmente riconosciuto come un problema: individui, dipendenti, collettività e sistema economico ne soffrono ma ne sono, nel contempo, la principale causa in quanto collegato al loro spostamento. Ecco perché il primo passo verso il cambiamento è sviluppare una maggiore consapevolezza del problema.

Uno studio preliminare deve acquisire dati di traffico specie nei giorni e nelle ore di punta, il bacino di utenza, l'accessibilità e la condizione complessiva della circolazione stradale anche in considerazione delle necessità collegate alle situazioni di urgenza-emergenza medica e delle necessità legate all'accessibilità di persone per lo più affette da patologie ed handicap di varia tipologia.

Per un'azienda sanitaria migliorare la propria efficienza nel settore della mobilità è attualmente una delle sfide più complesse. Per raggiungere l'obiettivo della sostenibilità non è sufficiente risolvere questioni puramente tecniche; occorre infatti innescare un cambiamento che è anzitutto culturale, partendo da un problema comunemente sentito e coinvolgendo tutti gli attori in gioco affinché diventino parte della soluzione. Ci sono infatti buoni motivi per modificare le attuali abitudini di mobilità; tanti quanti sono gli svantaggi, non solo economici, generati da schemi di pensiero ormai insostenibili sia per l'azienda (ritardi, minor efficienza, immagine aziendale negativa, ecc.), sia per gli operatori (stress e impatto negativo sulla salute e sul rendimento lavorativo, rischio d'incidente, ecc.) e sia per la collettività (inquinamento, degrado ambientale, ecc.).

Questo percorso può essere reso meno difficoltoso se all'interno delle aziende ed enti viene infatti promossa la consapevolezza dei numerosi vantaggi, in termini di qualità della vita, impatto ambientale e di risparmio, che possono essere ottenuti con l'introduzione di un Piano di mobilità aziendale. Per quanto sia evidente il vantaggio di avere operatori sanitari e dipendenti meno stressati, più sani e puntuali, di un contenimento dei costi legati agli spostamenti lavorativi e di un miglior utilizzo del

tempo, resta difficilissimo giungere ad un accordo sulle modalità migliori per ottenere questi risultati.

Migliorare la sostenibilità dei percorsi casa-lavoro non costituisce solo un imperativo ambientale, ma al giorno d'oggi è per ogni istituzione, soprattutto, una scelta lungimirante. La mobilità aziendale è un ambito di riflessione strategico per le direzioni aziendali che vogliono arginare costi diretti e indiretti derivati dal traffico, e può portare numerosi benefici tangibili.

La soluzione migliore sembra essere il «trasporto intermodale» che consiste nell'utilizzo combinato di differenti mezzi di trasporto per raggiungere lo scopo di muovere merci o persone nell'intento di aiutare a trovare il giusto mix per le esigenze ogni viaggiatore. È, infatti, nella combinazione di più mezzi più sostenibili che si trova la giusta alternativa all'automobile. L'idea essenziale è quella di incoraggiare i cittadini a ripensare le opzioni di trasporto a loro disposizione, adottando soluzioni che permettano loro di risparmiare tempo e denaro negli spostamenti urbani e, soprattutto, fra casa e lavoro.

Tuttavia, deve essere favorita, in tutti i modi, l'accessibilità dei mezzi pubblici (ambulanze e auto sanitarie, taxi, autobus) sia per quanto riguarda la viabilità (corsie preferenziali nel perimetro di almeno un chilometro e corsie esclusive all'interno della struttura sanitaria) e sia per quanto riguarda i parcheggi che devono essere messi a disposizione prevalentemente per gli utenti ed i loro accompagnatori.

Il prezzo del parcheggio deve essere gratuito per le sosti brevi e crescente quanto più l'auto viene lasciata in sosta, disincentivando il più possibile l'uso del mezzo privato da parte dei dipendenti, salvo eccezioni ed autorizzazioni per esigenze particolari dietro richiesta motivata da parte del dipendente stesso.

Una buona strategia per favorire il cambiamento consiste nell'offrire un ventaglio di misure sufficientemente ampio, all'interno del quale i dipendenti possano attingere e creare combinazioni personalizzate.

2. L'accessibilità agli ospedali

2.1. Le criticità

Gli ospedali rappresentano un punto focale della vita di una città, attorno ai quali ogni giorno ruota una grande quantità di persone e mezzi. La mobilità verso/da i grandi

ospedali è spesso difficile a causa del traffico e della mancanza di parcheggi disponibili, e come conseguenza sono alti i costi sopportati tanto dei dipendenti quanto dei pazienti. La difficile viabilità è fonte, infatti, di perdita di tempo e stress, oltre a possibili inefficienze dei servizi ospedalieri, a cui dovrebbe essere garantita alta funzionalità data l'importanza della funzione svolta. Al quadro presentato si aggiunge ovviamente l'impatto ambientale di cui il traffico è portatore.

In Italia più del 60% della popolazione si sposta in auto per andare a lavoro, e le emissioni inquinanti generate sono ovviamente alte. La riduzione dei veicoli privati in circolazione è stata tematica più volte affrontata dagli interlocutori con cui la Scuola per le Politiche Pubbliche ha interagito nel corso dell'anno, e la speranza è quella di raggiungere le grandi città europee, attuando un percorso che porti ad un sempre maggior utilizzo dei mezzi pubblici. Inoltre bisogna evidenziare l'impatto acustico legato alle zone altamente trafficate. Il Piano di Zonizzazione Acustica elaborato ai sensi della legge 447/95, classifica gli ospedali come aree particolarmente protette (50 dB(A) diurni, 40 db(A) notturni). Salubrità dell'aria e basso impatto acustico sono requisiti fondamentali per una struttura ospedaliera che per sua natura svolge un ruolo critico.

2.2.Gli obiettivi

Ad oggi, sono poche le ASL che siano in grado di fronteggiare tali difficoltà con un piano generale della mobilità destinato tanto ai dipendenti, quanto ai pazienti dell'azienda. Un' ipotesi risolutiva di tale problema è la costruzione di nuovi ospedali che possano garantire efficienza negli spostamenti e una facile accessibilità, attraverso la scelta di zone adatte allo scopo. Se in prospettiva questa soluzione è, senza dubbio importante, rimane il problema degli ospedali in attività in zone di difficile viabilità, che necessitano di un piano di accessibilità snello e flessibile, da poter mettere in atto in breve tempo e con risorse limitate. Data la situazione evidenziata si rende necessario un piano per le ASL dei grandi agglomerati urbani in grado di contemperare diverse esigenze:

- Ridurre i tempi di raggiungimento
- Ridurre l'impatto ambientale
- Limitare il traffico attorno agli ospedali

- Ridurre l'impatto acustico
- Incentivare spostamenti zero-impact
- Integrare più mezzi di spostamento
- Garantire sicurezza ai dipendenti
- Facilitare l'accesso agli ospedali da parte di pazienti e familiari
- Innestare nuove tecnologie
- Cooperare con gli enti territoriali di trasporto

3. Il piano

Per far fronte alle difficoltà rilevate è necessario affrontarle attuando una serie di molteplici iniziative, il cui paradigma sia incentrato sulla viabilità, sulla riduzione di sprechi, alleggerendo le problematiche di dipendenti e pazienti. Il Piano presentato si compone di cinque punti, non alternativi, ma che possano essere integrati al fine di garantire massima efficienza.

L'allestimento di un Piano di mobilità aziendale avviene attraverso 6 passaggi fondamentali:

1. Organizzare un gruppo di lavoro individuando un mobility manager con lo scopo di individuare obiettivi raggiungibili e quantificabili ma anche le resistenze culturali e le difficoltà tecniche di realizzazione.

2. Analizzare il contesto per individuare i mezzi solitamente usati per gli spostamenti casa–lavoro dei dipendenti o degli utenti utilizzando eventualmente un Questionario sulla mobilità

3. Individuare le soluzioni specifiche e attuabili in tempi ragionevoli che permettano una riduzione del trasporto individuale motorizzato

4. Formulare un Piano d'azione

Il Piano di mobilità aziendale consiste in misure complementari tra loro, ma non tutte devono per forza diventare operative da subito: la realizzazione può infatti avvenire in fasi successive, in relazione alla complessità e all'estensione di quanto va attuato, costi di realizzazione e mantenimento delle misure, analisi di fattibilità, difficoltà tecniche, resistenze culturali.

5. Sensibilizzare, convincere, promuovere l'adesione evidenziando i vantaggi personali (es. meno stress, risparmio di denaro), ricordando costantemente ai dipendenti

l'esistenza di sistemi di trasporto alternativi, premiando chi collabora a ridurre il traffico

6. Monitorare i risultati e valutare i risultati ottenuti nel tempo e, in caso di necessità, aggiornare il Piano d'azione.

Ogni modifica delle abitudini di spostamento ha conseguenze rilevanti per la vita quotidiana delle persone e comporta un certo grado di fatica. Introdurre strategie efficaci per sostenere scelte di mobilità sostenibili non è quindi un compito banale, perché i fattori che influenzano la scelta individuale della modalità di spostamento sono numerosi.

Una buona strategia per favorire il cambiamento consiste nell'offrire un ventaglio di misure sufficientemente ampio, all'interno del quale i dipendenti e utenti possano attingere e creare combinazioni personalizzate: a piedi, in bicicletta, bus, treno, navetta, car sharing, auto aziendali, telelavoro, asili e mense aziendali, posteggi, ecc.

Di seguito sono riportate alcune azioni attuabili per migliorare l'accessibilità ad un presidio ospedaliero.

3.1 Creazione di servizi navetta

Il mezzo di trasporto pubblico quale la metropolitana o il treno andrebbe sempre preferito ma risente del problema del «Primo e ultimo chilometro» cioè del tratto che separa la fermata del mezzo pubblico dall'abitazione e dalla destinazione finale. Sebbene si tratti di una distanza spesso breve, sul totale di quella percorsa, nella maggior parte dei casi influisce in modo decisivo sulla scelta di abbandonare o meno l'autovettura privata. Per incentivare l'uso del trasporto pubblico è determinante ricordare gli orari, informando regolarmente su eventuali cambiamenti di frequenza delle corse e su nuovi collegamenti. Inoltre possono essere previsti incentivi ed abbonamenti vantaggiosi con riduzioni a carico dell'azienda sanitaria ma soprattutto collegamenti tra la fermata del mezzo pubblico e l'ospedale.

Una prima proposta per il raggiungimento degli obiettivi sopra citati consiste nella creazione di un servizio navetta a disposizione per i dipendenti delle Asl. La creazione di tale servizio è possibile a seguito di uno studio preciso atto ad individuare un punto nevralgico a cui collegare, tramite navetta, l'ospedale. La scelta del punto di collegamento deve essere correlata alle abitudini dei dipendenti, in modo che possano

avere il massimo beneficio dall'iniziativa e che possano, grazie ad essa, ridurre i tempi di raggiungimento verso la propria abitazione. La scelta dovrà quindi essere successiva ad una fase di studio sulla residenza, sulla frequenza di spostamento e sui mezzi pubblici maggiormente utilizzati. Lo studio può essere attuato attraverso sondaggi predisposti dalle Asl per i dipendenti, oltre ai dati fruibili in possesso degli ospedali. Una volta individuato il punto più efficiente con cui collegare l'ospedale, bisogna individuare un numero indicativo di dipendenti che usufruiranno del servizio se messo in funzione, in modo da poter allestire un parco mezzi adeguato a soddisfare la domanda. Un terzo obiettivo è quello di studiare gli orari lavorativi dei dipendenti (variabili in base alla funzione svolta all'interno dell'azienda ospedaliera) in modo da rendere il servizio preciso e ridurre il tempo complessivo di raggiungimento dalla propria abitazione. Quest'ultimo punto è fondamentale, in quanto se la durata totale del tragitto ospedale-casa sarà ridotta dall'iniziativa, allora essa potrà considerarsi attuabile, in caso contrario non avrebbe utilità portarla avanti.

3.2 Incentivi bike-sharing

L'Organizzazione mondiale della Sanità raccomanda alle persone adulte un minimo di trenta minuti al giorno di movimento per mantenersi in salute. Il percorso casa-lavoro è quindi un'ottima palestra sulla quale svolgere la quotidiana attività fisica. Camminare o pedalare offre alle persone numerosi benefici quali prevenire l'obesità e le malattie cardiovascolari, rilassare, favorire la concentrazione durante il lavoro.

Le iniziative bike-sharing sono una realtà sempre più concreta nelle città odierne. L'espressione bike sharing, o "condivisione della bicicletta", descrive un sistema di biciclette di proprietà pubblica o aziendale, che vengono messe a disposizione, gratuitamente o a pagamento, e vengono riconsegnate alla fine dell'utilizzo, nella medesima stazione di partenza o in un'altra stazione. Nato in particolare per favorire il turismo, questo sistema si adatta anche ai brevi tragitti pendolari e professionali. L'utilizzo della bicicletta può essere promosso in una duplice modalità. Da una parte con la creazione di un sistema di incentivi economici per i dipendenti per sensibilizzare all'utilizzo di biciclette per raggiungere il posto di lavoro. Dall'altra l'implementazione di un sistema ospedaliero di bike sharing a disposizione per i dipendenti. Oltre a questo la realizzazione di apposite zone di posteggio sicure (stalli per biclette coperti)

all'interno dell'ospedale. L'iniziativa sarebbe efficace per abbattere le emissioni inquinanti oltre che per migliorare la salute dei dipendenti. Gli effetti benefici di questa scelta non si limitano, quindi, all'ambito della mobilità, ma si estendono fino all'organizzazione degli insediamenti e quindi alla qualità del paesaggio.

La bicicletta è la misura che meglio si adatta ad un sistema di intermodalità; è estremamente flessibile e può essere adottata in combinazione con altri mezzi di trasporto in modo efficace ed economico (bus e treno in particolare). Le evoluzioni tecnologiche la stanno rendendo sempre più attraente per i pendolari. La bicicletta elettrica (o e-bike) rappresenta al giorno d'oggi una soluzione di mobilità sempre più apprezzata, che, rispetto ai modelli classici, permette di sostenere tempi di percorrenza più lunghi e distanze maggiori. Anche le nuove bici pieghevoli sono una buona alternativa, grazie alla loro estrema praticità: leggere, occupano uno spazio minimo, entrano nei mezzi pubblici e possono essere portate con sé fin dentro l'ufficio.

3.3 Convenzioni con reti di trasposto locali e con servizi di car-sharing

Il *car sharing* («auto condivisa») è un servizio che dal punto di vista concettuale ricalca quello del *bike sharing*: passare dal possesso di un mezzo di trasporto al suo solo utilizzo. Questa soluzione permette di utilizzare un'automobile su prenotazione prelevandola e riportandola in un parcheggio e di pagare sulla base dell'effettivo impiego.

La cooperazione tra enti è un elemento fondamentale per il corretto funzionamento della rete urbana. Il terzo punto del piano consiste in convenzioni da porre in atto tra le Asl e gli enti territoriali di trasporto. Le convenzioni potrebbero essere rappresentate da partnerships ASL-ente di trasporto per rendere gratuito (o scontato) il servizio di trasporto pubblico per i dipendenti come incentivo ad abbandonare il mezzo privato.

Per incentivare l'utilizzo del *car sharing*, una possibile manovra è rappresentata dalla creazione di aree di sosta solo per *car sharing*, in modo da trovare già in prossimità dell'ospedale parcheggi e auto disponibili. I benefici derivanti da questo genere di convenzioni sono bilaterali: dal punto di vista delle Asl, renderebbero più comodo l'accesso; gli enti territoriali e i servizi *car sharing* vedrebbero un ritorno economico. L'iniziativa dovrebbe essere presa dall'amministrazione ospedaliera, per aprire un

dialogo in primo luogo con gli enti interessati, successivamente con i comuni di appartenenza.

3.4 Rete interna di comunicazione tra i dipendenti

Il quarto punto del piano consiste nella creazione di un'applicazione mobile (app) dell'azienda ospedaliera al fine di rendere possibile l'iniziativa degli stessi dipendenti per recarsi insieme al posto di lavoro. Scaricando l'app sarà possibile trovare altri dipendenti con orari e zone di residenza simili con cui mettersi in contatto, al fine di ridurre l'utilizzo di mezzi privati e costi di spostamento. Si tratterebbe di un *carpooling* interno, mezzo semplice ed efficace. Utilizzare il *car pooling* permette di sfruttare al meglio la propria auto con drastica riduzione dei costi (carburante, assicurazione, parcheggio). Le nuove tecnologie possono facilitare verso questa pratica; invece di lasciare a ognuno l'onere di trovare e persuadere i colleghi a condividere l'auto per recarsi sul posto di lavoro, un portale web deputato alla gestione del *car pooling* può accompagnare passo dopo passo la ricerca del passaggio, o di qualcuno con cui condividere l'auto. La misura è, inoltre ,rafforzata in presenza di parcheggi di raccolta che possano essere utilizzati a tale scopo. Una buona pratica consiste, inoltre, nel definire posti auto riservati nei pressi dell'azienda, ad uso esclusivo dei car pooler.
Il carpooling si presta soprattutto per colleghi con orari di lavoro coincidenti.
I costi relativi alla creazione dell'app sarebbero relativamente bassi, i benefici sono da valutare in base al numero di persone disponibili. Per stimare l'utilità si può attuare un'indagine statistica, con l'utilizzo di sondaggi ai dipendenti per individuare quanti di essi potrebbero beneficiare del servizio.

3.5 Convenzioni con strutture alberghiere e di ristorazione

Il quinto e ultimo punto del piano è indirizzato ai famigliari dei pazienti ricoverati in ospedale. L'idea consiste in convenzioni con alberghi, bed and breakfast, mense, ristoranti in zone limitrofe all'ospedale in cui i famigliari dei pazienti possano soggiornare a prezzi più bassi, in modo da non dover utilizzare l'auto per recarsi a far visita. Questo genere di convenzioni sono già presenti in alcune strutture ospedaliere, incentivarne l'utilizzo è utile per migliorare la viabilità attorno agli ospedali e per facilitare il raggiungimento. Tali strutture potrebbero essere utilizzate anche dal

personale dipendente in caso di mancanza di una mensa aziendale per evitare gli spostamenti e perdita di tempo e stress durante la pausa lavorativa. Spazi verdi, giardini, panchine, luoghi chiusi ed aperti per l'attesa sarebbero inoltre necessari in ogni ospedale, un luogo dove quotidianamente la sofferenza degli utenti si incontra con la fatica e lo stress dei lavoratori e nel quale è necessario creare le condizioni di vita migliori possibili.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Licia Giannone*

Il caso del Ponte sullo Stretto di Messina e i collegamenti del Mezzogiorno: la necessità di un punto fermo sulla questione

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Giurisprudenza – LUISS Guido Carli

Sommario

1. L'indagine della Scuola: gli investimenti "buonissimi" e le caratteristiche dell'opera utile - 2. Il caso del Mezzogiorno: lo scollegamento della Sicilia - 3. Il caso del Ponte sullo Stretto per il collegamento della Sicilia - 4. Chi ha interesse alla realizzazione del ponte: un'opera "multilivello" - 5. Proposta: istituzione di una sede istituzionale nella quale orchestrare le diverse voci dei soggetti interessati

Abstract

Il presente documento si focalizza sul nodo dei trasporti da e verso la Sicilia attraverso lo Stretto di Messina, con riguardo alla questione della eventuale realizzazione del Ponte.

Quest'ultima potrebbe porsi come soluzione all'annosa questione del collegamento stabile tra Sicilia e resto del continente: tuttavia, è necessario valutare se, dato l'impatto dell'opera, la stessa sia l'alternativa più efficiente che si renda necessaria per collegare le due sponde dello Stretto, o se la stessa non possa essere sostituita dal trasporto via mare, opportunamente potenziato e organizzato in maniera più efficiente di quanto non lo sia allo stato attuale.

La valutazione di tali alternative, sicuramente, deve essere lasciata ad una decisione politica, che, data la pluralità dei livelli istituzionali coinvolti (configurandosi tale opera di interesse sovranazionale), dovrebbe intervenire, con carattere di definitività, in una sede istituzionale appositamente istituita. Infatti, è inaccettabile che la questione sulla realizzazione di un'opera di tale impatto, si trascini da decenni senza una soluzione certa al riguardo.

1. L'indagine della Scuola: gli investimenti "buonissimi" e le caratteristiche dell'opera "utile"

Nel corso della Scuola per le Politiche Pubbliche, corso 2017-2018, il tema indagato è stato quello relativo alla riconnessione dell'Italia, relativamente al sistema dei trasporti e delle infrastrutture, come veicolo per gli investimenti e lo sviluppo dell'economia dei sistemi territoriali.

Si è approfondito il suddetto tema attraverso le testimonianze dei soggetti rappresentanti delle principali imprese che gestiscono e concorrono alla realizzazione delle infrastrutture (Ferrovie dello Stato, ANAS, Cassa depositi e prestiti), nonché dei soggetti che rappresentano le istituzioni territoriali deputate alla pianificazione degli interventi da realizzare sui trasporti nell'ambito dei rispettivi territori (in particolare, la Scuola ha analizzato i sistemi territoriali relativi alle città di Genova, Firenze e Catania).

I relatori che si sono avvicendati durante gli incontri hanno fornito una serie di indicazioni circa i requisiti che l'opera pubblica, ovvero l'investimento che il dottor Ciocca ha definito "buonissimo", deve presentare.

Specialmente nel primo e secondo ciclo di incontri, si è avuto modo di approfondire il tema dell'investimento pubblico, ovvero dei criteri secondo cui i centri decisionali a ciò deputati (che siano imprese, governi locali o governo nazionale) decidono di finanziare e realizzare un'opera pubblica, avuto riguardo dei problemi che la stessa deve andare a risolvere, sotto il punto di vista dell'infrastruttura e del suo rapporto con lo sviluppo del territorio.

È emerso che l'evoluzione del territorio è possibile attraverso infrastrutture che colleghino obiettivi di natura economica di diverso contenuto territoriale: esiste dunque una forte correlazione tra sviluppo del territorio ed infrastrutture che insistono sullo stesso[35]. Inoltre, si è sottolineata la configurazione pluridimensionale dei territori (articolata su un livello locale, nazionale, europeo ed internazionale), circostanza che rende necessaria un'organizzazione dei sistemi territoriali che sia geo-politicamente dimensionata.

Nel secondo ciclo di incontri, si è approfondito il tema del rapporto tra strategie delle grandi imprese operanti nel settore dei trasporti e sviluppo dei sistemi territoriali.

In particolare, è emerso che investire sulle infrastrutture rappresenta un alto moltiplicatore per l'economia, poiché in grado di attirare gli investimenti sull'area interessata.

Tuttavia, è emerso anche che non sempre è redditizio creare nuova opere: bisogna evitare il sovra-eccesso di infrastrutture, cercando di realizzare solo quelle strettamente necessarie ad intervenire su situazioni in cui sono presenti "colli di bottiglia", esercitando effetti di decongestionamento, o nelle ipotesi in cui sia necessario connettere determinate parti del territorio. Dunque, si rende necessaria la realizzazione di quelle opere prioritarie per sciogliere tali nodi.

Inoltre, l'opera utile, e quindi prioritaria, è anche quella che funge da moltiplicatore per l'economia, impattando sugli investimenti e sulla facilitazione degli scambi tra le varie zone del Paese e tra questo con l'estero.

Ma l'investimento buonissimo, inoltre, è quello che riqualificare l'ambiente, che interviene su determinate problematiche avendo riguardo alla migliore soluzione dal punto di vista ambientale.

[35] Ciò è quanto è emerso nel corso della Conferenza inaugurale della Scuola

Queste brevi caratteristiche, si traducono in uno degli obiettivi del nuovo Piano generale dei Trasporti e della Logistica, che si propone la realizzazione di opere utili, snelle e condivise.

2. Il caso del Mezzogiorno: lo scollegamento della Sicilia

Dal corso 2017-2018, dunque, è emerso come le infrastrutture e le reti dei trasporti configurino il territorio sul quale insistono e che collegano, e come influiscano sullo sviluppo degli stessi, in quanto una buona rete di collegamento e di trasporto funge da mezzo di attrazione degli investimenti.

Sotto questo punto di vista, si è riscontrata l'arretratezza del Mezzogiorno sul versante dello sviluppo delle reti di trasporto, rispetto ad altre Regioni italiane che presentano una situazione decisamente più sviluppata e funzionante.

Infatti, le reti di collegamento dalla Campania in giù risultano estremamente carenti, dal momento che, come pure è emerso nel corso della Scuola, il Sud è stato "abbandonato" da parte delle grandi imprese deputate a realizzare e gestire le reti di trasporto.

Solo recentemente, in particolare con il nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, Allegato al DEF 2017, sono stati individuati numerosi interventi prioritari che riguardano anche il Mezzogiorno, che operano un ammodernamento ed il potenziamento delle reti ferroviarie, della rete stradale, del trasporto pubblico locale e del sistema portuale, prevedendo l'integrazione intermodale tra i diversi sistemi di trasporto.

Anche per la Sicilia, della quale si è appurata, durante il corso, la perdurante arretratezza sotto il punto di vista delle reti di trasporto e dei collegamenti tra le varie parti del territorio dell'isola stessa, scontando l'abbandono da parte di grandi imprese come ANAS e RFI e la mancanza di investimenti da parte del Governo centrale, sono previsti interventi per l'ammodernamento e l'efficientamento dei sistemi di trasporto.

Tuttavia, gli obiettivi del Piano sono rivolti ai collegamenti all'interno dell'isola. Viene lasciato irrisolto il nodo del passaggio attraverso lo Stretto, che rappresenta ormai una annosa questione che vede da un lato l'opzione del collegamento tra le due sponde dello Stretto attraverso un Ponte, dall'altro la cosiddetta "opzione zero", ovvero quella che contempla la realizzazione di un efficiente collegamento unicamente tramite il servizio di trasporto via mare.

Questione che vede da decenni in sospeso la concreta possibilità della realizzazione di quella che può essere definita forse come la più ambiziosa grande opera in cui si cimenterebbe lo Stato italiano, ovvero il Ponte sullo Stretto[36].

Tale opera, è al centro del dibattito politico da un arco di tempo che deve considerarsi inaccettabile per la rilevanza della stessa. A fronte dell'espletamento di svariate analisi costi-benefici, VIA e dell'aggiudicazione dell'appalto per la costruzione dell'opera, ancora la sua realizzazione è in sospeso, essendosi tutto tradotto in un dibattito tra chi adduce argomenti a favore e chi adduce argomenti contro, senza che intervenga una decisione certa e definitiva al riguardo.

Il progetto del Ponte è stato più volte sostenuto, abbandonato e poi riesumato, in un alternarsi di opinioni politiche, che hanno visto per lo più gli schieramenti di destra sostenere la sua necessità ai fini del collegamento della Sicilia con il resto dell'Italia, mentre gli schieramenti di sinistra, una volta giunti al governo, ne hanno accantonato il progetto. D'altronde, quella del collegamento della Sicilia alla terraferma, è un'esigenza che fu avvertita sin dall'Unità d'Italia: risale al 1876 l'affermazione di Giuseppe Zanardelli, l'allora Ministro dei lavori pubblici, che invocò la necessità per cui "sopra i flutti o sotto i flutti, la Sicilia sia unita al Continente".

La tormentata vicenda della costruzione del Ponte, così, è diventata una questione politica: si è più volte detto che il Ponte è stato uno "slogan" per raccogliere consensi, tanto che il progetto viene sbandierato in costanza di elezioni, per poi ripiombare nel dimenticatoio una volta passate.

Nell'indagine in oggetto, occorre chiedersi, al di là di ogni orientamento politico o ideologico, quanto effettivamente pesi lo "scollegamento" della Sicilia col resto dell'Italia sul suo sottosviluppo rispetto alle altre Regioni e sull'arretratezza dei sistemi di trasporto, e se il collegamento stabile attraverso il Ponte possa contribuire a superare tale situazione.

[36] Il progetto definitivo prevede un ponte a campata unica, ovvero realizzato senza alcun sostegno nel mezzo (data l'impossibilità di impiantare un pilastro come sostegno centrale a causa della profondità dello Stretto), con due pilastri come unico sostegno posti uno sulle coste della Sicilia e l'altro sulle coste della Calabria, di 300 metri di altezza ciascuno. Con i suoi 3 km di campata, sarebbe il Ponte a campata unica più lungo del mondo (superando quello che per ora detiene tale primato, sito in Giappone e con una lunghezza pari a poco più di 2 km).

3. Il caso del Ponte sullo Stretto per il collegamento della Sicilia

Quanto si è detto sopra, a proposito delle caratteristiche delle grandi opere, e delle condizioni in presenza delle quali le stesse devono essere realizzate, si può calare perfettamente nel caso del Ponte sullo Stretto.

Tale opera si configura sicuramente come un grandissimo investimento, che potrebbe avere un determinante impatto sul territorio, ed è chiamato a risolvere la questione problematica del collegamento stabile della Sicilia al resto dell'Italia. Anche se ancora si è lontani da un punto fermo sulla questione della sua realizzazione.

Tale vicenda pesa sulle condizioni dei collegamenti nello Stretto: nella perdurante incertezza, infatti, il sistema di trasporto nello Stretto si trova in una sorta di "limbo", nel quale sussiste un servizio di traghettamento di auto affidato ad una compagnia privata, mentre il sistema di traghetti di RFI è stato via via smantellato: infatti, è stato soppresso il passaggio delle auto, con la chiusura delle stazioni marittime di Messina e Villa San Giovanni, il traghettamento dei treni è stato notevolmente ridotto, mentre il servizio di trasporto dei passeggeri è affidato ad un servizio di mezzi veloci. Tutto ciò, si traduce in una serie di disagi, in quanto tempi di attesa per il traghettamento, nell'attraversamento dello Stretto.

L'assenza di certezza sulla realizzazione del Ponte è stata causata da un'eccessiva politicizzazione dell'opera, il quale si può dire essere stato utilizzato come una formula per ottenere consenso, anche se il progetto definitivo è stato ultimato nel 2011 (anche se ancora non ha ottenuto l'approvazione del Cipe) e l'appalto aggiudicato all'impresa Salini Impregilo, che tra l'altro richiede al governo il pagamento di milioni di penali per il ritardo nell'inizio dei lavori.

Inoltre, la questione Ponte coinvolge la questione della realizzazione del Corridoio Scandinavo-Mediterraneo: per il completamento di tale rete, che prevede il collegamento dell'Europa settentrionale con l'estremo Sud (prevedendo come terminale della rete la città di Palermo), si rende necessario superare lo Stretto: a tal fine è necessaria un'opera come il Ponte? A tal riguardo, è stato sostenuto che il Ponte, per garantire il collegamento della Sicilia, anche ai fini del completamento del Corridoio scandinavo-mediterraneo, che dovrà intervenire entro il 2030, sia una delle ipotesi, che non può essere esclusa a priori ma non può nemmeno diventare la principale[37].

[37] Così l'ex Ministro delle infrastrutture Graziano Delrio

Di fronte alle problematiche che l'annosa questione della realizzazione, in un dibattito che ha assunto ormai una connotazione filosofica, portato avanti a suon di due slogan principali, ovvero "sì al Ponte" o "no al Ponte", si renderebbe necessario maturare una decisione definitiva, che una volta per tutte metta un punto fermo sulla questione, che si trascina ormai da troppi anni.

Per assumere tale decisione, è necessario abbandonare un'ottica puramente politica (nel senso di schieramento politico) o filosofica, ma occorre una valutazione che investa gli interessi in gioco sulla realizzazione dell'opera, i punti nevralgici sui quali va ad incidere, in un dibattito che deve orchestrare le istanze e compiere una seria valutazione circa la sua utilità.

Infatti, una infrastruttura di tale dimensione, di tale impatto (sull'ambiente e l'ecosistema del territorio, sulle comunità locali) e con tali costi, non può lasciare adito a dubbi circa la sua utilità.

4. Chi ha interesse alla realizzazione del Ponte: un'opera "multilivello"

Nel corso della Scuola, sono emerse dai vari ospiti varie opinioni in merito. In particolare, a chi affermava che il Ponte sia un'opera inutile, in quanto appare spropositato un investimento di 6 miliardi per far guadagnare i 20 minuti necessari ad attraversare lo Stretto via mare, segnalandosi lo stesso unicamente per un puro valore di aggregazione[38], si contrapponeva chi riteneva che la sua realizzazione sia assolutamente necessaria ai fini di garantire un collegamento stabile e veloce della Sicilia. Ciò non solo perché non è ammissibile lasciare dei passeggeri a 3 km di distanza senza un collegamento dalla terra ferma, dato che il collegamento via mare è "superato", ma anche nell'ottica di dirigere gli investimenti delle imprese verso la Sicilia, in vista di un possibile futuro flusso di scambi commerciali da e verso l'Africa[39].

Ma al di là delle singole opinioni che ognuno può avere in merito a tale opera, la valutazione circa la sua necessità deve essere compiuta dai livelli istituzionali a ciò deputati.

[38] In questo senso si è espresso l'ing. Giovanni Castellucci, Amministratore delegato della società Autostrade per l'Itali ed Atlantia, il quale ha affermato, riguardo al Ponte, "tra le opere inutili è l'unica che farei", sottolineandone, motivando la sua affermazione, il suo valore di aggregazione

[39] In questo senso si è espresso l'ing. Renato Mazzoncini, Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato

In particolare, deve segnalarsi come tale opera non serva tanto ai sistemi territoriali contigui (ovvero alle città di Messina e Reggio Calabria, sul cui territorio andrà principalmente ad impattare l'opera), ma presenta una valenza decisamente maggiore, in quanto, come già anticipato, l'infrastruttura potrebbe costituire uno snodo per il completamento del corridoio Scandinavo-Mediterraneo[40].

Dunque, è necessario individuare innanzitutto i principali portatori di interesse alla realizzazione dell'infrastruttura in questione, ai fini dell'elaborazione di una strategia comune che individui finalmente un punto di arrivo sulla questione.

Occorre chiedersi se i livelli di governo del territorio primariamente interessati (ovvero le Regioni Calabria e Sicilia) non abbiano, in questi anni, sufficientemente portato e rappresentato a livello centrale la necessità del territorio di usufruire di un collegamento adeguato al resto dell'Italia. In particolare, la Regione siciliana avrebbe dovuto curare di più la questione, in quanto maggiormente interessata a dare una continuità territoriale al trasporto di merci e passeggeri, anche a fini dell'esportazione dei prodotti e dell'attrazione di maggiori flussi turistici.

In secondo luogo, è interesse dello Stato italiano mobilitarsi ad adottare una posizione definitiva su una questione che è stata definita come "simbolo dell'inconcludenza della politica": è necessario che il Mezzogiorno torni ad essere considerato come parte di una strategia nazionale, e che, anche a completamento degli interventi sui trasporti previsti dal nuovo Paino generale dei Trasporti e della Logistica, venga elaborata una volta per tutte una soluzione per il collegamento della Sicilia.

Ma l'interesse alla chiusura della "questione Ponte" non si ferma alla dimensione nazionale: come più volte segnalato, la direttrice che collega il territorio italiano con quello insulare della Sicilia, passando proprio per lo Stretto, è ricompresa in uno dei nove *core corridors*, facenti parte della *Trans European Network-Transport (TEN-T)*, rete strategica per collegare il territorio europeo da nord a sud e da est a ovest, nell'ottica di garantire il funzionamento del mercato, facilitando il trasporto di merci e persone. Dunque, quello della realizzazione di un efficiente collegamento tra la Sicilia e

[40] Tuttavia, allo stato attuale il Ponte sullo Stretto di Messina non è previsto nella lista del Corridoio europeo. In proposito, Pat Cox, coordinatore europeo del Corridoio Scandinavo – Mediterraneo ha affermato che spetta all'Italia la decisione circa le priorità e la richiesta dell'inserimento di tale opera nella lista dell'Ue, decisione che dovrà eventualmente avvenire in occasione della rimodulazione dei fondi europei dopo il 2020.

resto del continente attraverso lo Stretto è questione che certamente coinvolge anche l'Unione Europea.

In ultimo, in quanto infrastruttura potenzialmente in grado di attirare investimenti sul territorio dell'isola, nonché di facilitare le importazioni e le esportazioni riducendo tempi e costi, anche la classe imprenditoriale dell'isola si pone come soggetto interessato e potenziale beneficiario della sua realizzazione.

5. Proposta: istituzione di una sede istituzionale nella quale orchestrare le diverse voci dei soggetti interessati

Quella della realizzazione del ponte sullo Stretto è una questione geopolitica, che coinvolge più livelli istituzionali, oltre che classe imprenditoriale e grandi imprese coinvolte nella realizzazione e nell'eventuale gestione.

In vista dell'individuazione di una soluzione definitiva circa la necessità o meno della sua realizzazione, è necessario addivenire ad un confronto e una composizione delle istanze dei vari soggetti coinvolti.

A tal fine, può essere utile, per la valutazione della questione, la costituzione di una sede istituzionale per il confronto tra i tre principali attori che devono intervenire per mettere fine alla questione, ovvero la regione Sicilia, il Governo italiano e l'Unione Europea.

A tal fine, occorrerebbe anche elaborare un procedimento per orchestrare i vari interessi, e giungere ad una soluzione definitiva e condivisa, anche attraverso il coinvolgimento degli stakeholders e di tecnici per la valutazione degli impatti economici ed ambientali che sarebbero prodotti dalla eventuale realizzazione dell'opera.

All'interno di tale sede, dovrà essere valutata la convenienza e la fattibilità delle varie opzioni, attraverso un'analisi delle alternative con o senza opera, in base alla valutazione delle performance raggiungibili tramite l'una o l'altra via.

Si auspica che venga raggiunto un accordo in via definitiva sul modo in cui garantire il collegamento dello Stretto, all'esito di un confronto tra le due alternative disponibili, ovvero "opzione Ponte" ed "opzione zero", in base all'analisi costi-benefici, alla valutazione delle performance e degli effetti che avrebbe sul complessivo rilancio dei sistemi di trasporto di merci e passeggeri da e verso la Regione siciliana.

Nel caso in cui emerga che il Ponte è la migliore soluzione per garantire la continuità territoriale dell'Italia continentale con la Sicilia, andando a facilitare lo spostamento di

persone e merci, rilanciare i collegamenti nel Mezzogiorno ed i flussi degli investimenti nello stesso, si opterà per l'avvio dei lavori.

Se invece emerge la convenienza dell'"opzione zero", accertandosi, sempre sulla base delle suddette analisi, che il Ponte non è l'alternativa più conveniente o necessaria, potendo essere sostituito da alternativi mezzi di collegamento, si dovrà in egual modo agire sul servizio di trasporto via mare.

Lo stesso dovrà essere sicuramente sviluppato e reso più efficiente di quanto non lo sia allo stato attuale.

In quest'ottica, oltre che il potenziamento del servizio traghetti da parte di RFI, si renderebbero necessarie operazioni di ripristino e ri-valorizzazione dei porti marittimi di Messina e di Villa San Giovanni, nonché la loro integrazione con mezzi di trasporto su ferro o su gomma. Inoltre, per decongestionare i flussi di mezzi, si potrebbero instradare i traffici verso la Sicilia occidentale dal porto marittimo di Messina centrale, mentre per quelli diretti verso la Sicilia Meridionale si potrebbe impiegare, dopo averlo potenziato, porto di Tremestieri.

Per un sistema ben funzionante, si renderebbe inoltre necessaria l'istituzione di un sistema di governance nello Stretto che gestisca tutto il sistema dei trasporti, ai fini di regolamentare e coordinare il servizio di trasporto, garantendone l'efficienza.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Valerio Marsocci*

Economie territoriali: analisi e ipotesi di valorizzazione del polo logistico di Passo Corese

A.A. 2017-2018

*Facoltà di Ingegneria Civile e Industriale – Università di Roma "Sapienza"

Sommario

1. La Scuola per le Politiche Pubbliche come finestra di conoscenza del Paese - 2. L'area di studio - 3. Il sistema delle soluzioni

Abstract

Nel documento vi sarà una prima parte dedicata all'analisi delle politiche in atto che più interessano la nostra zona: si tratterà brevemente del Codice degli Appalti, dell'allegato al DEF "Connettere l'Italia", delle politiche comunitarie in materia e di come si stanno muovendo le grandi imprese italiane. Conseguentemente ci si focalizzerà sull'area di studio, ovvero sulla zona di Passo Corese, grande polo logistico nell'area del reatino, dove da poco ha aperto il centro di distribuzione Amazon, e di Fiano Romano-Capena, da sempre centro manifatturiero importante nell'economia romana. In particolare, per quanto riguarda Passo Corese si tratterà dei consorzi industriali anche dal punto di vista giuridico. Infine, scopo del testo è quello di individuare delle progettualità, fondate principalmente, ma non solo, sulla infrastrutturizzazione e sulla coopetition (ma forse più sulla cooperation che sulla competition), che possano valorizzare le economie della zona in una chiave di sviluppo sostenibile (economico, sociale ed ambientale).

1. La Scuola per le Politiche Pubbliche come finestra di conoscenza del Paese

Il corso 2017-2018 della Scuola per le Politiche Pubbliche, intitolato "Riconnettere l'Italia", ha indagato il rapporto fra infrastrutturizzazione e società ed economia. Ne sono emersi diversi spunti interessanti, che danno un'idea dello stato dell'arte delle politiche in materia nel nostro Paese. La Pubblica Amministrazione difetta di visione programmatica e, nonostante qualche eccezione, conferisce tale onere ai soggetti gestori dei servizi, creando una sorta di conflitto di interessi. Tale mancanza di programmazione è dovuta a molteplici fattori, tra cui: preparazione inadeguata da parte della governance, connessa ad una scarsa cultura del dato (Cascetta, Bonaretti); frammentazione del sistema di responsabilità pubblico (Riforma Titolo V della Costituzione, Legge del Rio) con una conseguente mancanza di collaborazione fra enti, territoriali e non (es.: poca comunicazione fra MEF e MIT). Al contempo, le grandi aziende statali (Atlantia, RFI, CDP), a cui sono in capo alcuni fra i maggiori servizi trasportistici e non del Paese, hanno dimostrato grande visione progettuale, provando che un'altra strada è possibile. Ne sono una prova i grandi piani industriali delle stesse. Va ricordato che le risorse, come hanno ribadito tanto Cascetta quanto Mazzoncini, non sono un problema di fronte ad un buon progetto. Da un punto di vista dei trasporti, il Ministro uscente, sostenuto da validi collaboratori, ha cercato di invertire la tendenza indicata sopra, dando vita a politiche intelligenti ed efficienti (Allegato al DEF 2016 e seguenti 2017 e 2018). L'importanza e la centralità di adeguate misure politiche nel

campo dei trasporti sono emerse lungo tutto l'arco delle conferenze. Per quanto riguarda le infrastrutture, fra gli strumenti più importanti nel valorizzare e rilanciare le economie territoriali, si è agito lungo due assi principali:

- importanza della manutenzione delle infrastrutture già esistenti;
- stagione di *project review* per stabilire una autentica scala di priorità, che superi tentativi goffi come quello della Legge Obiettivo del 2001.

A questo, si è aggiunta la cosiddetta *cura del ferro,* secondo la quale, sulla scia di direttive comunitarie (Libro Bianco 2011) vi è necessità di convertire i flussi dalla gomma al ferro, tanto per questioni ambientali, quanto per motivi economici. Si pensi, ad esempio, alla congestione stradale che comporta sia alti tassi di inquinamento, sia una perdita di PIL, calcolata da diversi studi in circa un punto percentuale annuo (The European House – Ambrosetti per Finmeccanica). Discorso simile si profila per il TPL (Trasporto Pubblico Locale), che oltre a quanto detto si configura anche come un servizio di pubblica utilità, e che pertanto deve rispondere a questioni di continuità, accessibilità e terzietà. Alcune amministrazioni, come dimostrato nel corso delle conferenze, si stanno muovendo nella giusta direzione, con una serie di misure volte a implementare il concetto di *smart city.* Ne è un esempio il progetto per avere un biglietto unico elettronico, per la città di Firenze o per la Regione Liguria, in modo da combattere l'evasione, ottenere una banca dati valida e ridurre l'impatto ambientale della stampa dei ticket.

Altro esempio encomiabile, in direzione opposta alla tendenza statica del Paese, è il lavoro finanziato dal MIT e portato a termine da diversi atenei italiani, sotto il coordinamento del professor Balducci del POLIMI, che ha portato alla costituzione di un atlante dal nome Postmetropoli, ricco di mappe tematiche e dati sui processi che producono i nuovi fenomeni di urbanizzazione del nostro tempo.

Ne emergono due concetti fondamentali: innovazione e sostenibilità. Dove con quest'ultimo si intende sostenibilità ambientale, economica e sociale (già dal Rapporto Brundtland del 1986); del resto "*Non esiste smart city senza social city; non esiste quest'ultima senza smart land"* (Bonomi).

La sostenibilità ambientale, di recente, è ben presente anche nel nuovo Codice degli Appalti, che per l'assegnazione dell'appalto individua come criterio di giudizio non più *il minimo prezzo*, ma *il minimo costo,* valutato tramite LCA (*Life Cycle Assessment*) e

LCC (*Life Cycle Costing*). Misura condivisibile e che recepisce una direttiva europea risalente al 2001, ma criticata da alcuni personaggi quali Castellucci, a.d. di Atlantia. Al contrario, giuristi del calibro di Montedoro sostengono che questo sia solo l'inizio e che, anzi, sia caldeggiata una riforma costituzionale che inserisca dei principi sostanziali e non procedurali (come negli articoli 117 e 118) riguardo la tutela dell'ambiente: si parla di *green costitutionalism.* Il Codice degli Appalti, al contrario, ha ben accolto la parte normativa riguardante il dibattito pubblico (art. 22) sui progetti. Questa novità ha reso entusiasti diversi profili, istituzionali (Romano) e non (Mazzoncini), pur lasciando un interrogativo, che mette ancora in risalto la mancanza di visione programmatica della PA: i progetti dovrebbero essere null'altro che l'implementazione dei Piani, redatti dalle PA competenti, perciò non vi sarebbero né margine né motivo di discuterne. Non sarebbe il caso di spostare l'utile strumento del dibattito pubblico al livello della pianificazione, sul modello che stanno sperimentando in Francia (Karrer)?

Quando si parla di innovazione, bisogna invece ricordare l'industria 4.0, occasione davvero importante per rilanciare l'economia italiana e permetterle di raggiungere le medie europee. Infatti, il PIL italiano negli ultimi venticinque anni ha avuto una crescita del solo 6%, l'Eurozona, escluso il nostro Paese, del 35% (Sole24Ore).

Tutti questi elementi sono il punto di partenza per analizzare un caso studio che, tramite le dovute accortezze, potrebbe rappresentare un encomiabile modello innovativo di gestione del territorio.

2. L'area di studio

L'area di studio comprende tre comuni distribuiti a Nord di Roma: Capena (RM), Fiano Romano (RM) e Fara Sabina (RI). Più precisamente, di quest'ultimo, la zona di nostro interesse è la frazione di Passo Corese. Mentre Fiano Romano, e indirettamente Capena, sono serviti dall'autostrada A1 (diramazione Roma Nord), Passo Corese ha una stazione ferroviaria, chiamata Fara in Sabina-Montelibretti, che può vantare un treno da e per Roma ogni quindici minuti. Andando da est ad ovest incontriamo rispettivamente: Capena, separata da Fiano da 8km, quindi quest'ultimo distante a sua volta circa 8 km da Passo Corese, che è il paese più ad oriente fra i tre. Fra questi ultimi due comuni si trova il fiume Tevere. Da un punto di vista produttivo, la zona industriale che fa capo alla Città Metropolitana di Roma è caratterizzata dalla presenze di grandi aziende tessili

(Diffusione Tessile), manifatturiere (Wurth) e di soluzioni per la logistica (Jungheinrich), pur non mancando alcuni centri logistici, specialmente per le automobili (Nissan, Mercedes Benz) ed altre piccole imprese, sia produttive che commerciali.

Nei pressi di Passo Corese lo sviluppo industriale è totalmente caratterizzato dalla presenza del *Polo della Logistica di Passo Corese*. All'interno di questo polo, pur essendo presenti alcuni stabilimenti produttivi (Colli Drill, Herbatint e Jonathan), il ruolo di maggior importanza è rivestito da Amazon, che si serve di uno stabilimento di oltre 150mila metri quadri per distribuire in tutto il Centro-Sud Italia.

Il Polo della Logistica di Passo Corese insiste su una zona facente parte del Consorzio Industriale Rieti Cittaducale, ovvero una delle ASI (Area di Sviluppo Industriale), istituite a livello nazionale con la *Legge n. 634/1957-Provvedimenti per il Mezzogiorno,* e successivamente modificata dalla *legge 555/1959* e dal *DPR 6 marzo 1978, n. 218-Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno*, recepito dalla *L. R. 29 maggio 1997, n. 13-Consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale.* Il Consorzio Industriale si profila come un ente territoriale con un proprio Piano Regolatore, che deve essere accettato dai Comuni su cui insistono le aree. Tra i benefici della costituzione di questi enti vi erano degli incentivi erogati dalla Cassa del Mezzogiorno, che tuttavia ad oggi non esistono più. Ne deriva che ad oggi quest'ente moltiplica le procedure burocratiche ed amministrative, andando a sovrapporsi alla gestione comunale e regionale, senza averne effettivi vantaggi.

Le tappe che hanno portato alla costruzione dello stabilimento Amazon sono le seguenti:

- 2014, dopo anni di trattative si arriva ad un accordo privato fra il Parco Industriale della Sabina S.p.a, ente privato proprietario dei lotti in questione, e Vailog s.r.l., società incaricata di costruire i capannoni di Amazon nel Polo Logistico di Passo Corese, a discapito di altri luoghi papabili come Frosinone o Monterotondo;
- 12/2015-01/2016, Vailog si interfaccia con il soggetto pubblico per ottenere il permesso di costruzione, tramite la concessione di una deroga. I costi sono stimati intorno ai 350 milioni di euro;
- 09/2017, viene inaugurato lo stabilimento Amazon (di circa 180 mila metri quadri totali suddivisi su tre piani), con l'assunzione di 400 dipendenti.

Come è buona usanza nei partenariati pubblico-privato, la Regione, il Comune di Fara in Sabina, il Consorzio per lo Sviluppo Industriale della Provincia di Rieti, la società Vailog s.r.l., la società Parco Industriale della Sabina S.p.a. hanno redatto un Protocollo d'Intesa che prevedeva i seguenti punti fondamentali:

- riqualificazione della stazione di Passo Corese;
- collegamento diretto, tramite navetta, fra la stazione ed il centro Amazon;
- creazione di una pista ciclo-pedonale, arricchita da servizi di *bike sharing*;
- implementazioni di servizi nella zona industriale;
- creazione di una Bretella collegamento tra la S.S. 4 dir. Salaria e la Strada Regionale n. 313;
- raddoppio delle corsie di quest'ultima arteria.

Ad oggi, per problemi legati ai fondi regionali, è stata implementata solo ed esclusivamente la bretella, mentre degli altri interventi non ve ne è traccia o quasi.

Prima di sistematizzare tutte le criticità emerse, è interessante analizzare i Piani che insistono su quell'area, per vedere cosa prescrivevano.

In primis, va detto che alcuni di questi Piani (Piano Territoriale Provinciale Generale RI; parti già esistenti del Piano Regionale Mobilità Trasporti e Logistica Lazio; Valore Aggiunto, Verso un Programma di Reindustrializzazione del Lazio) hanno dimostrato di avere una visione programmatica, costituendo non solo una lista di direttive progettuali scollegate fra di esse, ma anche e soprattutto un valido strumento per governare i cambiamenti del territorio sul lungo termine. Questo è dovuto principalmente ad una profonda analisi dello status quo e degli scenari possibili, che deriva non solo dalla cosiddetta *conoscenza tecnica*, ma anche da quella *conoscenza esperta*, propria dei soggetti che vivono il territorio ogni giorno. Solo tramite l'unione delle due possiamo avere una valida base da cui partire. Ad oggi, la *conoscenza tecnica* molto raramente risulta adeguata (spesso le amministrazioni pubbliche non conoscono nemmeno i territori di loro competenza), o se lo è difficilmente viene condivisa in maniera soddisfacente fra l'apparato politico e quello tecnico. Quella *esperta* talvolta neanche viene presa in considerazione.

Da un punto di vista progettuale, le opere previste da tutti i Piani della zona, aggiornati al 2014, erano le seguenti:

- Ferrovie:

    - linea Passo Corese-Rieti (con la fermata intermedia di Osteria Nuova), in progettazione, gestita da RFI ed inserita nel Programma Infrastrutture Strategiche 2009-2013 (fonti: Legge Obiettivo, PTPG RM, PTPG RI, Contratto Di Programma, PRMTL Lazio);
    - adeguamento FR1, Orte-Fiumicino; gestore: Regione Lazio; (fonti: Piano Nazionale della Logistica, Piano Merci Lazio, Piano Merci RM, Piano Strat. RM, PTPG RM, PRMTL Lazio);
    - ripristino Linea Orte-Civitavecchia: finanziata dalla Comunità Europea e gestita dalla Regione Lazio (fonti: PRMTL Lazio);
- Strade:
    - adeguamento SS4 Salaria tratto Passo Corese-Rieti, inserito nel Programma Infrastrutture Strategiche 2009-2013 e gestito da ANAS (fonti: L.O., DPEF, PTPG RM, PTPG RI);
- Nodi:
    - Fiano Romano, che prevede per il 2025 una piattaforma logistica per il trasporto su gomma (fonti: Piano Merci Roma);
    - Montelibretti - F. Sabina, che prevede per il 2025 una piattaforma logistica intermodale che può servire tanto la gomma quanto il ferro (fonti: Piano Merci RM);
    - Hub interportuale Poggio Mirteto, in sostituzione dello Scalo Merci di San Lorenzo, ed inserito nel Programma Infrastrutture Strategiche 2009-2013, gestito da RFI (fonti: PRMTL Lazio);
    - Piattaforma Logistica Passo Corese (fonti: Piano Merci Lazio, Piano Merci RM, PRTML Lazio).

A questi si aggiunge il Piano di potenziamento e riqualificazione della Salaria, firmato nel 2017, dal presidente ANAS Gianni Vittorio Armani. Si tratta di 650 milioni di euro di investimento per i 170 km di SS4, gestiti da ANAS. In particolare, sono due gli interventi strutturali nell'area di nostro interesse: un incrocio a raso a Montelibretti ed uno a Passo Corese. Sono stanziati anche 2,4 milioni per le *smart roads*, in linea con il *Decreto ministeriale previsto per l'attuazione dell'articolo 1, comma 72, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018).*

Ricapitolando le criticità, in primis, emerge una mancanza di visione programmatica collettiva e condivisa da parte degli enti in gioco. Infatti, tanto nella zona di Fiano-Capena, quanto in quella di Passo Corese, sono presenti diversi poli logistici, supportati da un apparato produttivo che difficilmente può spiegare al massimo le potenzialità del sistema logistico, specialmente nella zona reatina. A questo si aggiunge il *competitor* dell'Interporto di Orte, non molto distante e molto più sviluppato.

A questo si aggiunga la figura legislativa del Consorzio Industriale, che ad oggi sembra interessata principalmente ad interventi puntuali volti ad un ritorno economico diretto. Tale ente non solo non è pensato per sviluppare le eventuali sinergie di una potenziale economia territoriale, ma divide i suoi sforzi fra la zona della Sabina e l'insediamento produttivo proprio del Comune di Rieti. Come già detto, questa situazione non ha alcun vantaggio dal punto di vista degli incentivi del Mezzogiorno, come lo era una volta, e finisce per appesantire la macchina burocratica.

A ciò si aggiunge una scarsa presenza sul territorio della Pubblica Amministrazione, tanto per mancanza di competenze, quanto per motivi politici ed ideologici. Del primo, un chiaro ed evidente esempio è il Protocollo di Intesa firmato dalle parti in cui, durante il processo di negoziazione, il pubblico ha dimostrato tutti i propri limiti, dal momento che tutti i servizi previsto sono a suo carico, rispetto a degli adempimenti minimi da parte degli *stakeholders* privati.

Inoltre, l'amministrazione di Fara in Sabina ha deliberatamente deciso di predisporre il terreno per un incontro fra soggetto privato, Amazon, e pubblico, Consorzio Industriale, per poi farsi da parte, lasciando che i fenomeni territoriali conseguenti facciano il loro corso. Tra questi sono critici: la politica di assunzione messa in campo da Amazon, la mobilità nei dintorni del Polo Logistico, le dinamiche insediative innescatesi nei Comuni in questione, la crisi dei commercianti locali in seguito alla diffusione dell'*e-commerce.* Infine, Amazon non crea flussi di persone o rete di impresa come possono fare altri stabilimenti, tendendo più verso un eventuale conflitto di interessi che verso una complementarietà dei servizi produttivi nei confronti di altre imprese.

Al contrario, il sindaco di Fiano Romano ha dimostrato di comprendere la complessità di tali dinamiche, e ha rifiutato una proposta simile a quella di Amazon, in quanto porterebbe solo un giovamento economico diretto dalle imposte IMU, ma graverebbe sul territorio e sui cittadini, con situazioni simili a quelle citate per Passo Corese.

Altro problema grave è l'immobilismo cristallizzato nella mancata realizzazione di gran parte delle opere sopracitate: a problemi burocratici e di spartizione delle responsabilità vanno aggiunte difficoltà nel ricevere i fondi, anche laddove questi siano disponibili.
Infine, sebbene siano stati valorizzati alcuni Piani, è evidente come altri siano inadeguati o, addirittura, miopi. In essi si trovano un insieme di progetti che non hanno una visione olistica a lungo termine, quanto piuttosto una lista di proposte dalla dubbia fattibilità. Un esempio è la proposta di realizzazione della ferrovia Passo Corese-Rieti, che, per quanto possa essere utile per il traffico di merci e persone, incontra svariate difficoltà progettuali (ambientali, ingegneristiche, economiche), tanto da essere ancora in fase di progettazione da svariate decine di anni.
Una volta analizzato il quadro di insieme, che dimostra come questo caso studio sia un degno rappresentante della situazione italiana, dove incontriamo buone potenzialità, ostacolate da alcune problematiche ricorrenti, passiamo alle possibili soluzioni.

3. Il sistema delle soluzioni

Il sistema delle soluzioni ritenute necessarie e valevoli per il potenziamento ed il conseguente rilancio dell'economia territoriale è variegato e concepito secondo una visione di sviluppo sostenibile. Le parole d'ordine sono: collaborazione, innovazione, infrastrutturizzazione e valorizzazione del patrimonio territoriale esistente.
Da un punto di vista giuridico, si caldeggia una riforma della disciplina che riguarda l'ente territoriale del Consorzio Industriale Rieti Cittaducale. Per favorire le sinergie fra il polo di Fiano Romano-Capena e quello di Passo Corese il Consorzio sembrerebbe un valido strumento. Per indirizzare, però, tutti i propri sforzi in tale direzione, bisognerebbe innanzitutto ridisegnare i confini amministrativi dello stesso:

- eliminare o separare l'area industriale di Rieti;
- annettere gli insediamenti produttivi di Fiano Romano e Capena.

Il nuovo Consorzio dovrebbe subire delle modifiche anche dal punto di vista legislativo. Infatti, per assicurare uno sviluppo concreto e collaborativo di tutta la zona dovrebbe assicurare una funzione di intermediazione ed equilibrio delle risorse, ottenibile tramite la perequazione territoriale. Questo strumento di pianificazione si fonda sul principio comunitario della coesione sociale e territoriale ed ha i seguenti obiettivi:

- equità territoriale: eliminare gli effetti della concorrenza fra i Comuni in materia di offerta insediativa per le attività produttive.
- efficienza allocativa: contrastare il processo di dispersione e polverizzazione insediativa e ridurre gli impatti della mobilità e ambientali.
- efficace uso delle risorse: assicurare le risorse per la qualificazione degli ambiti produttivi e per la realizzazione di infrastrutture e servizi di interesse comune.

Più precisamente, si estrinseca attraverso la costituzione di un fondo compensativo, destinato ai Comuni che, di volta in volta, previa retribuzione, rinunceranno ad una certa iniziativa, in favore di un altro Comune.

Se questo strumento fosse già esistito, la costituzione del Polo Logistico a Passo Corese avrebbe potuto portare benefici a tutte le parti, comprese Fiano Romano e Capena: gli stabilimenti produttivi si sarebbe potuti concentrare nei comuni romani, quelli logistici nella parte reatina. In caso di squilibri nella riscossione di imposte, sarebbe intervenuto il fondo compensativo. Stesso discorso per gli insediamenti abitativi ed i servizi: la strategia è collaborare per valorizzare al massimo quanto già esistente e, nel caso non vi fosse un vantaggio economico diretto, far agire il fondo compensativo costituito ad hoc. In tal modo, si ottiene una redistribuzione delle ricchezze ed un consumo di suolo minimo. Inoltre, è dimostrato che la qualità della vita fuori della città sia mediamente migliore, perciò se si riuscisse ad offrire una gamma completa di servizi e di opportunità lavorative, questa zona potrebbe finalmente superare la propria dipendenza da Roma. La soluzione per valorizzare definitivamente queste economie territoriali potrebbe essere proprio la perequazione territoriale. Il Consorzio Industriale avrà il compito di assicurare l'esistenza, l'implementazione ed il buon funzionamento di tali pratiche.

Allo stesso dovrebbero essere date mansioni di controllo ed indirizzo per quanto riguarda l'innovazione: l'industria 4.0 è un'occasione che non possiamo permettere di lasciarci scappare per colmare il gap con gli altri Paesi europei. Gli incentivi comunitari e statali stanno dando i primi risultati, ma c'è ancora molto da fare (Sole24Ore). Per assicurare *smart services, smart production* e *smart energy*, si potrebbe pensare di inserire nel Consorzio un *Innovation hub,* finanziato dall'UE con circa 5,5 miliardi di €.

L'innovazione deve essere implementata non solo dall'apparato industriale, ma anche dai commercianti che devono stare al passo con l'*e-commerce*, per non vedere fallire le loro attività. Importante è il mettersi in rete, per poi spostarsi nella più grande rete del

commercio online. Misure di facile attuazione ma dal buon potenziale sono: favorire il *digital marketing*, tramite la formazione (si pensi all'utilissimo e gratuito corso Google) e l'inserimento di innovative figure professionali come i *social media managers*. Come valore aggiunto, si propone che i negozianti organizzino degli eventi che, tramite le esperienze offerte, colmino il gap di prezzo al ribasso fra il loro prodotto e quello acquistabile su Internet. In questo modo, ancora una volta, si favorirebbe lo sviluppo territoriale su più fronti.

L'innovazione deve essere propria anche della Pubblica Amministrazione che ha il dovere di dotarsi di sistemi informativi territoriali (GIS) per indagare il territorio in maniera diretta, creando allo stesso tempo delle banche dati certe, affidabili, condivisibili e consultabili in maniera immediata. Questa misura dal canto suo favorirebbe, e non poco, la diffusione della conoscenza, con una conseguente collaborazione fra il settore tecnico e quello politico. Anche la programmazione ne gioverebbe, divenendo più snella, più veloce, più condivisa e, di conseguenza, di più facile attuazione. Alla programmazione va sempre affiancato un valido sistema di controllo: importante è stabilire all'interno dei nuovi Piani dei parametri, che si fondino sugli *outcome* e non sugli *output* (Barca), per comparare obiettivi e risultati, migliorando efficienza e conoscenza.

Per quanto riguarda i Piani già esistenti, portare a termine le infrastrutture sopraindicate, con un ripensamento almeno parziale di alcune di esse (ferrovia Passo Corese-Rieti), a cui si aggiunge la chiusura dell'anello ferroviario romano, favorirebbe lo sviluppo del Polo logistico ed industriale, in quanto porterebbe a dei collegamenti più diretti e più veloci con alcune centralità prossime alla zona di studio. Si pensi al porto di Civitavecchia, che potrebbe essere raggiunto via treno sia da Orte, che da Roma (con tempi ridottissimi grazie all'eventuale completamento dell'anello ferroviario). Gli stessi due centri appena citati sarebbe collegati in maniera più agevole da varie forme di trasporto.

Infine, una misura sul lungo termine di più ampio respiro riguarda la formazione della classe politica del futuro. In più passaggi sono emersi i limiti degli amministratori del presente, ma per cambiare quelli del futuro è necessario partire da oggi. Si potrebbe iniziare con il ripristino dell'insegnamento dell'educazione civica nella scuola primaria,

fino all'individuazione di un modello di formazione olistico e multisettoriale. Molto importante sarebbe anche insegnare ad ascoltare, virtù andata persa (Romano).

Come emerge dal testo, solo una stretta collaborazione consapevole e figlia di conoscenze provenienti da diversi ambiti può portare ad un nuovo modello di gestione del territorio: più consapevole, più sostenibile, più efficace.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Francesco Miele*

Studio di un nodo di interscambio: il caso della Stazione Termini

A.A. 2017-2018

*Facoltà di Architettura – Università di Roma "Sapienza"

Sommario

1. Introduzione - 1.1 Il problema dell'ultimo miglio - 1.2 Mobilità e flussi nell'atlante web dei territori post-metropoli - 1.3 Nodo Termini: linee di trasporto - 2. Strumenti - 2.1 Documento di economia e finanza 2017, allegato connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture - 2.2 Piano Industriale FdS 2017/2026 - 3. Opportunità - 3.1 La nuova piastra parcheggi alla stazione Termini - 3.2 Mobilità condivisa e guida automatica - 3.3 Piattaforma New-Go - 4. Elaborati grafici - 4.1 Piazza dei Cinquecento \| Planimetria livello 0 - 4.2 Piazza dei Cinquecento \| Planimetria livello -1 - 4.3 Piazza dei Cinquecento \| Planimetria livello 1

Abstract

Lo studio si pone l'obiettivo di analizzare un nodo di interscambio urbano fra i più importanti del centro Italia ed i processi di trasformazione che potrebbero essere messi in atto per migliorare la qualità dei servizi offerti. In primo luogo, viene esaminata l'area di influenza della stazione, in funzione delle nuove realtà territoriali dell'Atlante web dei territori post-metropolitani; successivamente vengono considerate le linee di trasporto presenti nel nodo in relazione al problema dell'ultimo miglio. Nella seconda parte dello studio vengono individuati quei documenti che contengono le linee guida da rispettare in caso di nuovi interventi. La terza fase introduce le opportunità offerte dai processi di trasformazione già in atto all'interno dell'area. In particolare, viene analizzata la costruzione di una nuova piastra parcheggi sopra i binari. La parte finale contiene le planimetrie relative alla sistemazione di p.zza dei Cinquecento sviluppate in sede di tesi.

1. Introduzione

1.1 Il problema dell'ultimo miglio

La città di Roma soffre di un problema relativo all'ultimo miglio da percorrere in uno spostamento. Sebbene questa, all'interno dell'ottica della rete nazionale, offra una qualità di servizi relativamente alta, soprattutto grazie alle nuove reti di alta velocità, al contempo non è in grado di garantire spostamenti altrettanto veloci all'interno dell'area metropolitana, con la generazione di un paradosso: per percorrere gli ultimi 10-20 km del tragitto si potrebbe impiegare lo stesso tempo, se non in misura maggiore, di quello che si impiegherebbe per arrivare a Firenze o Napoli. I problemi si acutizzano fortemente nel caso di trasporti su gomma, a causa dell'elevata quantità di veicoli in circolazione.

1.2 Mobilità e flussi nell'atlante web dei territori post-metropolitani

L'atlante web dei territori post- metropolitani è uno studio basato sull'incrocio dei dati relativi a diversi parametri. L'obiettivo è di "esplorare le nuove forme urbane emergenti dell'Italia contemporanea, con particolare attenzione al formarsi di regioni urbane nelle

quali città e centri di medie e piccole dimensioni interagiscono nella produzione della condizione urbana contemporanea in forme simili".

In base a questa analisi è stato possibile individuare sette piattaforme territoriali: Torino Milano Trieste; Motor Valley; Italia di mezzo; Asse mediano di Roma; Asse Napoli- Bari; Sud profondo; Isole.

In particolare vengono analizzate le informazioni che riguardano i flussi pendolari e gli spostamenti di studenti e lavoratori all'interno dell'area metropolitana di Roma. Dallo studio emerge che intorno alla città gravitano una serie di agglomerati urbani soprattutto in prossimità di infrastrutture, che stanno assumendo dimensioni sempre più ultra-regionali. Questa nuova dimensione ultra regionale deve essere il riferimento per i nuovi processi di trasformazione.

1.3 Nodo Termini: linee di trasporto

Le linee che fanno capolinea, comprese le notturne e i tram, sono 27: tram 5 e 14, bus C2, H, M, 38, 40, 64, 60L, 82, 90, 92, 105, 105L, 170, 175, 217, 310, 714, 910, N2L, N5, N7, N8, N9, N13, N15

Linee in transito sono 14: C3, 16, 70, 75, 85, 150F, 360, 590, 649, 717, N1, N2, N12, N18.

Le corse che transitano su piazza dei Cinquecento ogni giorno, nell'arco delle 24 ore, sono oltre 5.700 (circa il 15% dell'intero servizio di superficie) per un totale di circa 200mila persone.

Le linee di metropolitana sono 2: A e B.

Le corse effettuate ogni giorno dalle due linee delle metropolitane sono 1.228, alle quali si aggiungo quasi 400 corse della ferrovia regionale gestita da Atac Termini-Giardinetti.

Dal nodo Termini transitano ogni giorno circa 290mila passeggeri.

Complessivamente il servizio offerto da Atac metro-ferroviario all'interno del nodo Termini è di 1.600 corse al giorno.

2. Strumenti

2.1 Documento di economia e finanza 2017, allegato connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture

L'allegato al Documento di Economia e Finanza, all' interno del capitolo "obiettivi e strategie della politica infrastrutturale del paese", definisce quali sono le linee guida entro le quali devono rientrare i nuovi interventi. Queste direttive rappresentano lo strumento che introduce metodi e tecniche di valutazione e selezione delle opere pubbliche, propedeutico alla individuazione delle priorità.

In materia di infrastrutture e trasporti viene riconosciuto particolare rilievo al potenziamento e al rilancio del ruolo strategico dei nodi del sistema nazionale.

Uno degli obiettivi della politica infrastrutturale consiste nel potenziamento e nell'integrazione dei sistemi di trasporto pubblico locale e nazionale, "facendo perno, in particolare, su sistemi di trasporto rapido di massa (metropolitane e tram), mobilità ciclo-pedonale e sfruttando le potenzialità che vengono dalle innovazioni digitali applicate alla mobilità urbana ed extraurbana"[41].

L'obiettivo del documento è individuare quegli interventi che permettano di garantire entro il 2030 "la piena mobilità (di persone e merci) e l'accessibilità all'Europa di tutte le aree del territorio nazionale, rendendo, al contempo, le città italiane vivibili per i cittadini e accoglienti per i visitatori, e il Paese competitivo sui mercati internazionali". Le strategie messe in atto prevedono: sviluppo urbano sostenibile, infrastrutture utili snelle e condivise, valorizzazione del patrimonio esistente, integrazione modale e intermodalità.

Il caso della Stazione Termini e dell'incremento dell'utilizzo della mobilità condivisa, come si vedrà nel prossimo paragrafo, si inserisce perfettamente in questo contesto.

L'area è un hub intermodale che offre grandi prospettive per lo sviluppo urbano sostenibile attraverso l'incremento di veicoli elettrici. La mobilità condivisa si integra perfettamente con le principali infrastrutture presenti oggi in città, le strade. Le innovazioni digitali sono rappresentate dall'opportunità di incrementare i servizi di guida automatica, che permettono di avere una costante presenza di autoveicoli per garantire il cambio di mezzo di trasporto all'interno del nodo.

[41] Documento di Economia e Finanza 2017, allegato Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture.

2.2 Piano Industriale FdS 2017/2026

Il Piano Industriale 2017-2026 di Ferrovie dello Stato si pone in linea con le direttive dell'allegato al Documento di Economia e Finanza 2017.

I pilastri strategici sono: l'integrazione modale passeggeri, la logistica integrata, l'infrastruttura integrata, lo sviluppo internazionale, il Digital & Constumer Centricity.

L'integrazione modale passeggeri viene perseguita principalmente attraverso la crescita nel settore del ferro e della gomma e allo sviluppo di nuovi segmenti di mercato, come la lunga distanza per la gomma, integrandola ai servizi su ferro.

Gli obiettivi e definizione di priorità del piano di ANAS sono: migliorare il livello di servizio all'utenza attraverso un analisi costi benefici che riduca incidentalità e i tempi di percorrenza; migliorare la rete attraverso il potenziamento di collegamento con gli assi principali; migliorare l' accessibilità dei nodi itermodali attraverso la valutazione qualitativa dei benefici in termini collegamento con altri nodi trasportistici.

3. Opportunità

3.1 La nuova piastra parcheggi alla stazione Termini

La società Grandi Stazioni Rail sta portando avanti i lavori relativi alla piastra parcheggi che sorgerà sopra i binari della stazione. Il progetto prevede 1400 nuovi posti auto distribuiti su tre livelli che garantiranno un accesso direttamente sul binario. L'apertura del parcheggio è prevista entro il 2019. La nuova costruzione rappresenta

un' opportunità per sperimentare le nuove forme di mobilità: probabilmente se non si effettua un inversione di tendenza, ci sarà sempre la necessità di nuovi parcheggi. L'obiettivo della sperimentazione deve essere quello di ridurre il numero di veicoli in circolazione e aumentare il tempo di utilizzo del veicolo rispetto a quello in cui è parcheggiato. In Italia l'80% della mobilità è rappresentato dalla gomma privata, quindi dalla mobilità individuale. In previsione di un maggiore utilizzo del veicolo si dovrà procedere all' incremento della manutenzione; nonostante la guida elettrica necessiti di minor cura, l'individuazione di un'area da destinare a officina all'interno della piastra parcheggi renderebbe più pratico l'utilizzo dei veicoli.

3.2 Mobilità condivisa e guida automatica

Secondo uno studio pubblicato in *La Città di domani* di Carlo Ratti, un'automobile rimane inutilizzata per il 95 % della sua vita[42].

L'utilizzo della mobilità condivisa, integrato con la tecnologia della guida automatica, permetterebbe una forte riduzione del numero dei veicoli in circolazione con un importante impatto ambientale. Il grande vantaggio della guida automatica consiste nel garantire una presenza fissa di veicoli condivisi all' interno della piastra parcheggi. Fino al momento in cui le automobili non saranno in grado di circolare sole in perfetta sicurezza si possono comunque predisporre delle agevolazioni per chi si rechi alla stazione utilizzando i veicoli condivisi (riduzione tariffa, sconti biglietto treno, etc.). L'utilizzo della mobilità condivisa si integra perfettamente con il disegno della città attuale, pensata principalmente per le automobili, evitando quindi grandi investimenti di denaro necessari a predisporre le nuove linee di trasporto, nel rispetto del principio degli investimenti buonissimi.

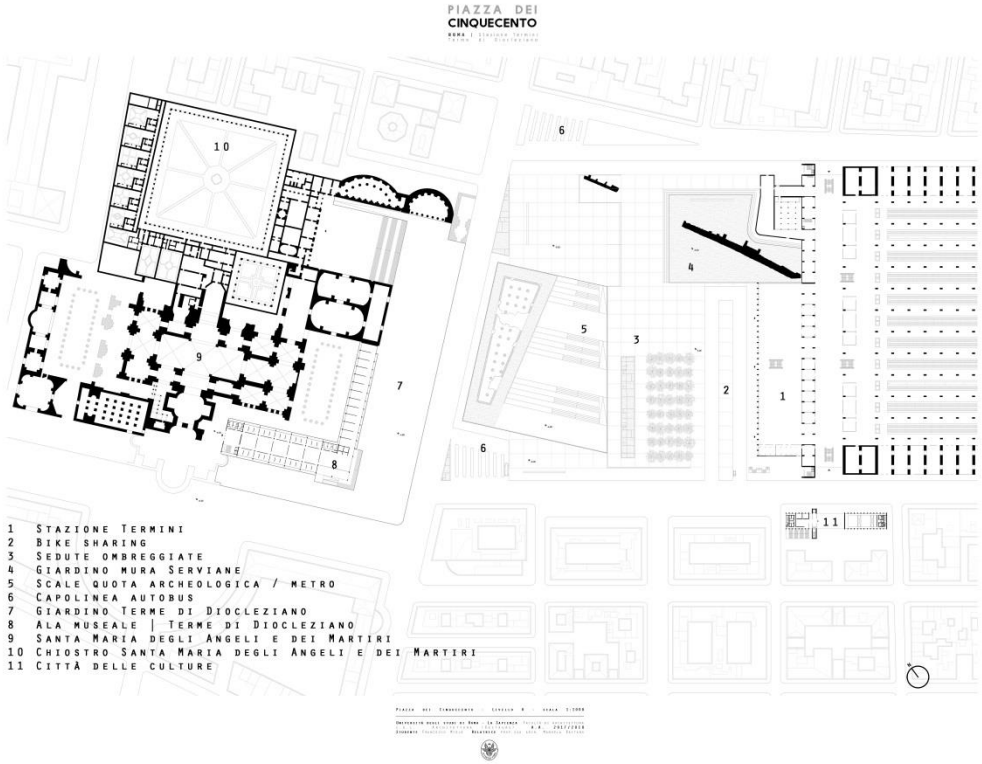
3.3 Piattaforma New-Go

La piattaforma New-Go è un progetto in via di sviluppo che prevede l'utilizzo di una sola applicazione per smartphone con cui sia possibile interagire con diversi mezzi di trasporto. Si tratta di una soluzione molto pratica nell'ottica di una messa a sistema dei vari livelli di infrastrutture, inoltre è un ottimo strumento per monitorare la domanda e l'offerta dei servizi. In tal modo si potranno chiarire quali sono le attività da incrementare. Nel caso della piastra parcheggi, in funzione della crescita della domanda, possono aumentare il numero di posti dedicati al servizio della mobilità condivisa, nel rispetto del principio della progettazione flessibile. L'utilizzo di un solo strumento per pagare o prenotare un servizio favorisce la collaborazione tra varie società che si occupano di trasporti, le quali possono integrarsi invece di farsi concorrenza tra loro, migliorando la qualità dell'offerta.

[42] Donald Shoup, *The high cost of free parking*, in "Journal of Planning Education" XVII (1997), n. I pp.3-20.

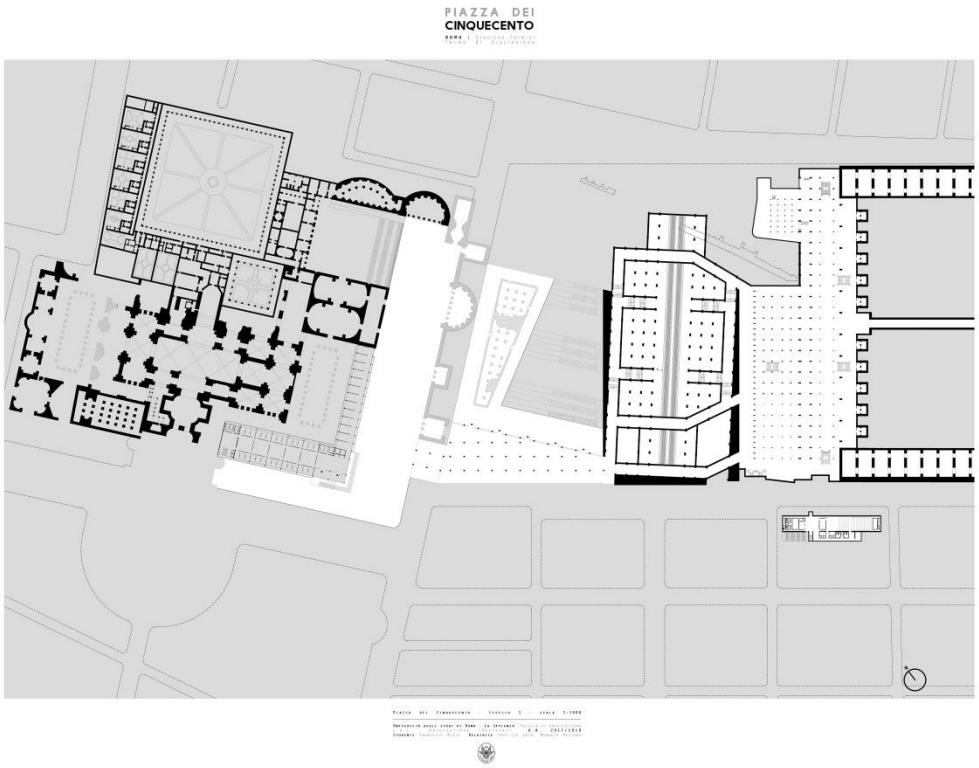
4. Elaborati grafici

4.3 Piazza dei Cinquecento | Planimetria livello 0



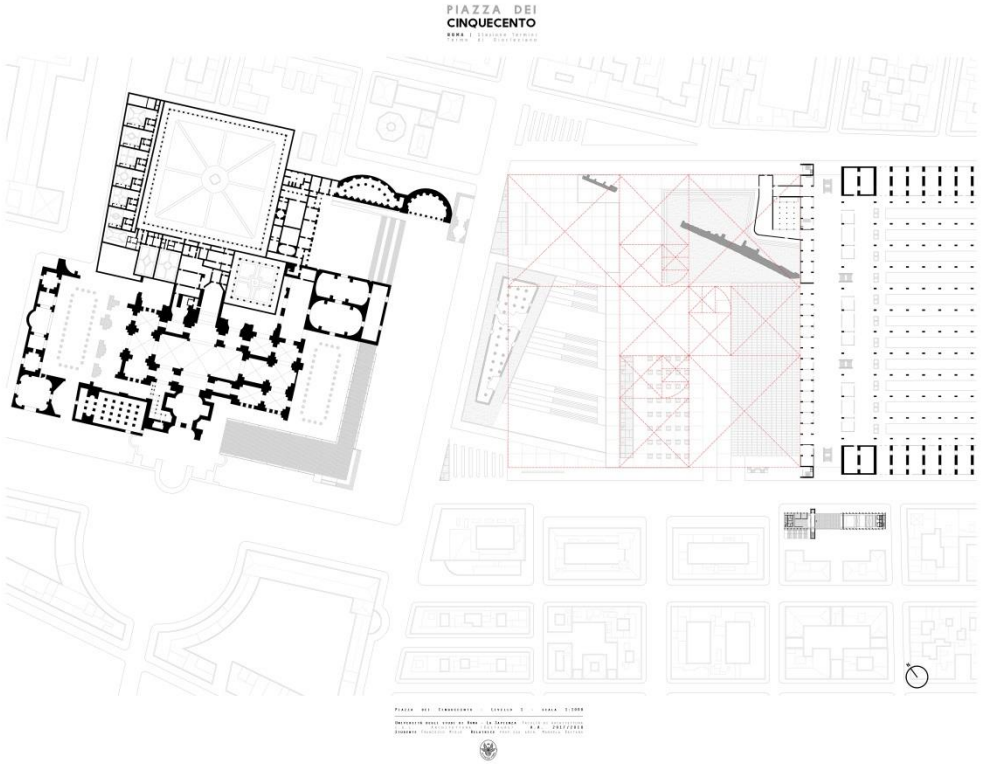
Il progetto si struttura su piattaforme a diverse quote tra loro. La piastra principale, alla stessa quota della stazione, ospita una serie di sedute ombreggiate grazie alla presenza degli alberi. La piastra di collegamento con la quota archeologica e con il nuovo ingresso della metropolitana è costituita da una grande gradonata che sorge seguendo le direttrici date dalla botte di Termini, un'antica cisterna d' acqua a servizio del sistema delle terme. La piastra sud ospita il nuovo capolinea dell'autobus.

4.2 Piazza dei Cinquecento | Planimetria livello -1



Il livello -1 mostra il nuovo foyer della stazione metropolitana che serve anche da collegamento con il giardino dell'impianto delle Terme di Diocleziano. In particolare è stata pensata una nuova ala museale, quella sud, riprogettando uno spazio in funzione delle dimensioni date dall'ingombro del precedente edificio, con l'applicazione del principio della "Reintegrazione della lacuna" di Cesare Brandi, applicato però a una scala maggiore.

4.3 Piazza dei Cinquecento | Planimetria livello 1



Il livello +1 mostra gli studi proporzionali utili al disegno della nuova piazza. Il quadrato principale è stato costruito prendendo, lungo l'asse longitudinale, la larghezza dell' edificio di testa della stazione escludendo una campata per lato. Questo quadrato coincide, lungo l'asse trasversale, con il prolungamento dell' asse degli isolati che definiscono viale Enrico de Nicola. Lo sviluppo dei sottomultipli di questo quadrato ha portato all'individuazione di un quadrato che ha come lato la dimensione del lato corto della pensilina della stazione.

Nelle planimetrie è riportato anche un edificio di fronte all'uscita della stazione lato via Giolitti. Il progetto prevede un intervento volto alla costruzione della "Città delle Culture", ossia un luogo che faciliti l'integrazione culturale dei migranti attraverso una serie di laboratori e offra un sostegno nell' attività amministrativa.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Agostino Sola*

Linee guida per gli investimenti infrastrutturali: tra necessità e qualità

A.A. 2017-2018

*Facoltà di Giurisprudenza – Università di Roma "Sapienza"

Sommario

1. Introduzione - 2. Necessità di infrastrutture ed investimenti - 3. Qualità delle infrastrutture - 4. Alla ricerca di una sintesi tra qualità e necessità - 5. Conclusioni

Abstract

La presente analisi ha quale finalità quella di analizzare i criteri di selezione degli investimenti infrastrutturali sotto la lente dalla loro necessità e degli standard qualitativi che vengono richiesti. L'ipotesi di partenza è quella che un'infrastruttura per essere funzionale non deve essere solamente necessaria ma deve anche rispondere a determinati criteri qualitativi, sia in termini sociali, economici ed ambientali. Un'infrastruttura che sia viva e vivibile, pienamente fruibile dai cittadini e che si mantenga tale nel tempo. Si presterà particolare attenzione al profilo istituzionale di determinazione dei bisogni e delle esigenze del territorio, aspetti essenziali per la definizione di un'infrastruttura utile e necessaria.

1. Introduzione

Al centro dell'analisi del corso di quest'anno abbiamo posto la riconnessione dell'Italia e siamo partiti dal presupposto che occorre superare l'atomismo locale e che la realizzazione di opere infrastrutturali in grado di riconnettere le realtà locali è imprescindibile allo scopo.

Punto di partenza è l'assunto che il precedente modello di città risulta superato dalla considerazione dell'intero sistema territoriale di riferimento, più corretto e maggiormente aderente alle mutate esigenze e necessità sociali, sulla scia delle grandi metropoli o delle grandi città metropolitane; tali sistemi territoriali, chiamati anche *post-metropoli*, indicano il venir meno dei valori identificativi propri delle città nella differenziazione marcata tra centro e periferia, che oggi viene scomparendo[43]. Nel corso degli anni, infatti, la crescita delle città ha portato ad un venir meno dei loro confini definiti a favore di una dispersione disordinata e caotica sul territorio: tale fenomeno prende il nome di *urban sprawl*, ossia l'espansione urbana incontrollata verso le zone periferiche unita al calo della densità abitativa. In molti casi ciò ha portato ad un processo di fusione delle località che, nel tempo, si sono saldate tra loro, sviluppando,

[43] Alessandro Balducci, Ordinario di Pianificazione e Politiche Urbane presso il Politecnico di Milano e responsabile del progetto di ricerca sulle post-metropoli in http://www.postmetropoli.it; Conferenza *"La forma dell'Italia nel XXI secolo: la configurazione dei nuovi sistemi territoriali, tra economia, ambiente e trasporti"* dei professori Aldo Bonomi, Direttore del Consorzio A.A.STER e Alessandro Balducci. Aldo Bonomi, invece, definisce il fenomeno in esame mediante la locuzione di *città infinita* in Aldo Bonomi e Alberto Abruzzese (a cura di), *La città infinita*, Mondadori, 2004.

spesso, un vasto *continuum* insediativo attorno al centro principale, che ha inglobato località più piccole, dentro e fuori il confine del Comune polo[44].

Da questa premessa ben si delinea il compito delle moderne infrastrutture dei trasporti: non più a valenza esclusivamente urbana o capillare all'interno di porzioni del tessuto urbano ma rivolte ai rapporti tra centro e periferia oltre che al collegamento tra interi sistemi territoriali. Bisogna inoltre prevenire quelle che saranno le future direttrici di un processo di razionalizzazione dei trasporti già in corso: se le condizioni di scelta attuali si basano esclusivamente sul costo e sul tempo impiegato, non si esclude che in un futuro, peraltro non troppo remoto, questi criteri vengano soppiantati dal binomio costo/comfort a parità di tempo impiegato, che sta via via perdendo la propria capacità di differenziazione.[45] Occorre, dunque, ripensare il modello di investimenti infrastrutturali e le linee guida per la determinazione degli stessi, tenendo in considerazione non solamente la loro necessità ma anche la conseguenze di natura economica, sociale ed ambientale che portano con sé.

A tal proposito si riporta la distinzione, necessaria ai fini introduttivi, tra infrastrutture di trasporto e trasporti: mentre le prime configurano la morfologia del sistema territoriale e ne condizionano il funzionamento, tanto che la funzionalità di una città moderna è vincolata alle infrastrutture di cui è dotata, i secondi sono erogati entro i limiti degli impianti strutturali stessi.

Non si può nemmeno più pensare che la realizzazione di un'opera pubblica sia attività eterna ed imperitura, attributo di un pianificatore onnipotente: segnali in tal senso sono sia il continuo mutamento delle esigenze sociali sia le spinte e le aperture verso forme procedimentali partecipative nelle quali la collaborazione dei privati nella determinazione delle esigenze del territorio ricopre un ruolo sempre maggiore ed in grado di affiancarsi alla discrezionalità delle Amministrazioni e per alcuni versi financo a limitarla.

---

[44] Tra le principali aree urbane questo modello caratterizza in particolare Milano e Napoli, dove la località centrale è marcatamente intercomunale e si estende su circa un terzo della superfice del sistema locale di riferimento (rispettivamente: 29,3 per cento e 35,1 per cento nel 2011), con una forte dinamica espansiva. A Milano il *continuum* insediativo travalica anche il sistema locale, facendo ben percepire la dimensione dell'area metropolitana della "grande Milano": la località principale di Milano si estende, infatti, nei vicini centri urbani contermini tra cui Busto Arsizio *in primis*.

[45] Arch. Prof. Francesco Karrer, conferenza inaugurale *italiadecide*, Scuola per le Politiche Pubbliche corso 2017-2018

2. Necessità di infrastrutture ed investimenti

Il tema della necessità delle infrastrutture e dei conseguenti investimenti è al centro della *querelle* tecnico-politica della maggior parte dei centri decisionali pubblici: le infrastrutture, infatti, collegando obiettivi di natura economica di diverso contenuto rendono possibile l'evoluzione del territorio.

Se da una parte si ha una situazione di erogazione di finanziamenti 'a singhiozzo', in grado solamente di coprire le prime fasi di realizzazione dell'opera, laddove tali fondi non siano del tutto assenti, dall'altra il dibattito politico, e la ricerca di consenso, intorno alle grandi opere pubbliche è da sempre molto acceso. Ovviamente tale situazione non porta giovamento alle istanze locali e alle necessità della popolazione residente sul territorio. Un esempio ci è dato dalla realizzazione del Terzo Valico per il collegamento tra Genova e Milano, opera nella quale è intervenuto con vigore il CIPE e costata circa 6 miliardi di euro, mentre, al contrario, per la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, dal costo stimato di circa 4,6 miliardi di euro, lo stallo politico sembrerebbe essere il vero ostacolo alla realizzazione delle grandi opere pubbliche.

La domanda che bisogna porsi, in fase di progettazione, è se l'opera che si intende realizzare può essere funzionale ed utile anche a distanza di tempo, considerando i tempi di realizzazione e i tempi per l'ammortamento[46]: occorrono degli investimenti nella cui fase di programmazione vi sia un'analisi attenta della durata dei lavori ed una visione temprale di medio-lungo periodo dell'opera da realizzarsi ma, essendo procedimenti lunghi e complessi e venendo spesso meno la continuità istituzionale, si rischia la dismissione dell'opera dopo la posa della prima pietra per motivi politici.

Non solo, in tema di investimenti strategici nel settore dei trasporti al decisore pubblico rimangono due alternative: investire sul sistema attuale, per migliorarne il funzionamento, oppure attuare una vera e propria strategia di adeguamento delle capacità del sistema infrastrutturale. Purtroppo, però, in Italia si continua a dare la precedenza agli investimenti sul sistema pre-esistente nonostante tale strategia conduca ad uno spreco di risorse stante l'obsolescenza del sistema di trasporti, sia dal punto di vista tecnologico, non implementare significa diminuire il capitale, sia dal punto di vista geografico, il sistema dei trasporti è stato ideato nel secolo scorso ed è ispirato alla "politica dei valichi" verso Francia e Germania.

[46] Conferenza ing. Renato Mazzoncini

Ulteriore patologia nella definizione delle necessità di un territorio è l'instabilità politica delle amministrazioni locali e l'impossibilità di avviare un dialogo che vada oltre i singoli colori politici così da rendere possibile la realizzazione di opere che vadano ben oltre la durata di un singolo governo regionale. Ma non solo, anche i processi decisionali tra i vari livelli di governo del territorio andrebbero riconfigurati e regolati in quanto la configurazione del territorio assume sempre più una configurazione pluridimensionale: non solo il livello locale o nazionale, ma sempre più europeo e financo internazionale.

Nella determinazione delle necessità e delle esigenze del territorio, gli enti locali deputati alla pianificazione territoriale ricoprono un ruolo fondamentale: la realizzazione di opere pubbliche, infatti, è attività che, per sua inevitabile natura, presenta caratteri di staticità inconciliabili con le necessità ed esigenze del territorio che sono, al contrario, in continuo mutamento ed evoluzione. Ulteriore fattore da tenere in considerazione è l'influenza che avranno nel lungo periodo le innovazioni tecnologiche: alcuni mezzi di trasporto rischiano di perdere la loro utilità e si rende necessario trovar loro una dimensione diversa. Sul punto pensiamo al trasporto ferroviario: se è vero che sta perdendo importanza nelle brevi/medie distanze, ne potrebbe acquisire nelle lunghe.

Un'infrastruttura che sia necessaria deve cercare di curare nel miglior modo possibile l'interesse pubblico alla cui soddisfazione è preposta: in tale contesto assumono un ruolo fondamentale la determinazione della domanda pubblica e l'utilizzo di parametri adeguati alla sua valutazione. L'obiettivo del piano strategico nazionale per la logistica, allegato al DEF, dovrebbe essere quello di mettere insieme domanda e offerta, così da aumentare la produttività e mantenere alto il livello di qualità della vita: in questo senso si parla di "infrastrutture sociali".

Ripensare le infrastrutture, da statiche a dinamiche, potrebbe riuscire ad evitare il problema di invecchiamento ed obsolescenza delle reti per mutamento dei flussi. L'esempio in tal senso viene dalla Regione Liguria che, per le caratteristiche orografiche del territorio e per buonsenso dell'amministrazione, privilegia il trasporto su gomma maggiormente malleabile alle rinnovate esigenze del territorio.

Bisogna dunque privilegiare il territorio e il suo assetto o gli usi dello stesso? Paradossale, potrebbe sembrare, l'esempio francese che, nella localizzazione di un importante centro commerciale al confine con la Germania, ha preferito mutare i propri

confini nazionali piuttosto che collocare detta opera in una zona di frontiera, quando, invece, sarebbe bastato spostare il sito dell'opera. Ciò che prima era strutturante ora non lo è più, tra assetto del territorio e utilizzazione dello stesso sembra prevalere la seconda. In termini giuridici un ribaltamento di quella che era l'ideologia sottesa all'art. 81 del d.P.R. n. 616/1967.

Nella valutazione di necessità di un'infrastruttura bisogna inoltre tenere presente l'effetto distorsivo che portano con sé, soprattutto in tema di trasporti: la realizzazione di una rete ad alta velocità favorisce gli spostamenti su lungo raggio ma sfavorisce le brevi e medie percorrenze. E' il caso del collegamento tra Reggio Calabria e Messina: nel caso di realizzazione del Ponte sullo Stretto i trasporti di breve raggio ne risulteranno penalizzati.

In un'ottica di puro razionalismo, si intende il concetto di necessità quale minimalizzazione dell'opera da realizzarsi: assolve la propria funzione una stazione ferroviaria dotata *puramente e semplicemente* da rotaie e banchina per i passeggeri. Tutto ciò che viene dopo è, minimizzando, superfluo: servizi di assistenza agli utenti, predisposizione di punti informazioni o realizzazione di locali idonei a rendere più gradevole la permanenza in una stazione. Questa è l'antitesi della tesi che oggi si sostiene: un'opera può essere necessaria e realizzare la sua funzione primaria ma non per questo deve scadere né nel minimalismo tendente al nichilismo né nello sfarzo barocco privo di sostanza che allontana dallo scopo primario.

3. Qualità delle infrastrutture

La qualità delle infrastrutture potrebbe essere sintetizzata nella capacità di assolvere più funzioni secondarie, non essenziali, ma volte alla soddisfazione dei più disparati obiettivi: estetica, sicurezza, miglior fruibilità, comfort, rilancio economico, sostenibilità ambientale ed ancora oltre. I criteri, dunque, per la valutazione della qualità di una infrastruttura sono molteplici e dipendono, nella maggior parte dei casi, dalla determinazione della domanda pubblica e dalla capacità di rispondervi adeguatamente.

A tal fine si ripercorre una selezione dei principali contributi[47] sugli elementi indefettibili per garantire un determinato standard qualitativo:

[47] Tra i tanti esempi, è utile anche la consultazione delle linee guida per la progettazione e realizzazione delle stazioni della Metropolitana Regionale approvate dalla Regione Campania nel 2006, con la delibera regionale n. 637/2006, pubblicata nel BUR Campania n. 26/2006.

- la sostenibilità: preliminarmente è importante distinguere tra l'impatto nella costruzione di un'infrastruttura dei trasporti e il suo funzionamento. In un'ottica di sostenibilità ambientale una rete di trasporti dovrebbe privilegiare sistemi e infrastrutture di trasporto collettivo che siano in grado di minimizzare la loro incidenza sul consumo di risorse naturali (quali energia, ecosistemi e paesaggi), sulla salute e sulla sicurezza dei cittadini. Sia tramite la minimizzazione dei percorsi sia tramite un maggior efficientamento: il potenziamento del trasporto pubblico locale, in particolare quello su ferro, rappresenta l'unica soluzione reale e strutturata ai problemi di congestione del traffico, dell'inquinamento ambientale, dell'incidentalità, dello sviluppo urbano, del risparmio energetico e, più in generale, del contenimento dei costi sociali connessi alla mobilità privata nelle grandi aree urbane e metropolitane[48]; non solo sostenibilità ambientale ma anche in chiave sociale (come accessibilità alle aree periferiche) ed economica.
- la comodità d'uso: *rectius* funzionalità, rappresenta la garanzia che la facile accessibilità sia prevista per tutte le fasce d'utenza, con l'aumento delle aree di utilizzo per una comoda raggiungibilità del sistema, percepibile dal territorio tramite sistemi di orientamento e di informazione al pubblico. La previsione di sistemi di orientamento e informazione al pubblico del tipo "*friendly*" che investano tutti i tipi di comunicazione, visiva, sonora e personalizzata (cd. *info point*);
- la gradevolezza: ulteriore aspetto di condivisibilità dell'opera pubblica, sinonimo di qualità e comfort ambientale, unitamente alla riqualificazione urbanistica delle aree di contorno, da sistemi di opere di finitura che garantiscano qualità, pulizia e comfort ambientale. Accurate scelte di sistemi di finiture che creino ambienti architettonicamente di qualità, eleganza, solidità e pulizia in spazi confortevoli e moderni che invogliano l'utenza a comportamenti corretti. Una situazione esteticamente gradevole porterebbe anche alla riduzione dei fenomeni NIMBY e di delinquenza presenti nelle zone limitrofe alle stazioni lasciate all'incuria e al degrado;
- la sicurezza del sistema dei trasporti: garantita innanzi tutto la sicurezza degli utenti e del personale addetto, deve essere garantita anche la sicurezza degli impianti, dei

[48] Per avere un'idea dei maggiori impatti prodotti dall'auto rispetto alla rispetto alla modalità ferroviaria basti dire, ad esempio, che gli spostamenti in auto generano una occupazione di uno spazio urbano 90 volte rispetto a quelli in metropolitana.

luoghi e la protezione da incendi ed altre calamità. A tal fine occorre intervenire, con rimedi di prevenzione e protezione sugli eventi legati alle aggressioni e sugli eventi di incendio. A tal fine sarebbe opportuno redigere un vero e proprio Piano della sicurezza che preveda sistemi di controllo e monitoraggio per la prevenzione del crimine, la garanzia di un livello di illuminazione elettrica soprattutto in caso di emergenza, la predisposizione di sistemi di copertura di rete anche per stazioni in sotterraneo;

- ed ancora, un sistema infrastrutturale che sia attrattivo, con frequenza e regolarità dei servizi così da costituire una valida alternativa ai mezzi privati; accessibile: il trasporto pubblico, a differenza dell'auto, è accessibile solo in alcuni punti (fermate o stazioni) e se questi sono pochi, o se sono distanti, limitano l'accesso al mezzo e quindi l' utilizzazione del servizio.
- Tenere in considerazione anche l'accessibilità alle attività urbane, alle aree marginali e ai poli di attrazione attraverso una pianificazione integrata trasporti-urbanistica, favorendo in tal modo anche lo sviluppo economico ed occupazionale della regione.

4. Alla ricerca di una sintesi tra qualità e necessità

Una volta analizzate entrambe le componenti, occorre entrare nel vivo del tema del rapporto tra qualità e necessità degli investimenti ed individuare quali sono i reali bisogni e le reali esigenze della domanda pubblica. Teoricamente per ogni obiettivo è individuabile uno strumento *ad hoc.* Ovviamente, però, per esigenze tecniche e logistiche, si cerca di contemperare più obiettivi con un singolo strumento: ed è qui che si realizza il connubio tra qualità e necessità. La necessità, portata alle estreme conseguenze, equivale al nichilismo più totale e tutto ciò che le succede è superfluo. Esistono dei criteri stabiliti per determinare qual è lo standard qualitativo, appunto, minimo che un servizio, pur necessario, deve rispettare. Per contro, si può anche sostenere la tesi, diametralmente opposta a quella qui sostenuta, per cui tutto ciò che si aggiunge è superfluo e che l'economicità è il minimo per raggiungere l'obiettivo: sostanzialmente la riaffermazione della prevalenza della necessità sulla qualità. Ma la tesi qui sostenuta mira alla definizione dell'inutilità delle infrastrutture di trasporto se non corredate da un livello qualitativo minimo che le connoti per la loro multifunzionalità.

Un esempio ci viene fornito dall'amministrazione comunale napoletana che, con il progetto 'stazioni dell'arte[49]', ha realizzato la sintesi delle due istanze di necessità e qualità delle infrastrutture: sono stazioni non più solo funzionali alle esigenze di mobilità dei cittadini, ma vere e proprie opere-simbolo del sistema dei trasporti, belle da vedere oltre che confortevoli da frequentare. Lo scopo di fondo del "gesto artistico" è quello di trasformare concettualmente gli spazi da luoghi di passaggio in luoghi di contemplazione; l'arte, destinata al pubblico, si pone come obiettivo il miglioramento della qualità della vita, non solo fisica ma anche morale e intellettuale del cittadino che non è solo un utente dei mezzi di trasporto ma è spettatore. Importante considerare che l'extra-costo per la realizzazione delle 'stazioni dell'arte' di Napoli, rispetto ad un progetto privo di tale funzionalità aggiuntiva, è stato solamente del 4%.

Il rischio della disfunzionalità è però molto elevato: o si rischiano stazioni metropolitane belle esteticamente ma poco funzionali, come nel caso della Metro C di Roma in cui mancano poi i successivi collegamenti con le altre stazioni, o stazioni performanti ma che non riescono a garantire comfort e servizi ulteriori agli utenti.

Occorre stabilire un livello minimo di *performance* che deve garantire l'infrastruttura così da non essere solo utile ma anche qualitativamente confortevole.

Se la progettazione è l'analisi delle alternative e successiva scelta della migliore, quali sono i criteri con cui una infrastrutture si definisce 'migliore'?

Qual è il rapporto tra la pianificazione e la localizzazione di opere pubbliche? Se prima dell'intervento normativo del D.P.R. n. 616/1977 l'opera era conseguenza del piano e quindi si rendeva necessaria la conformazione di tutti i piani, da quello regionale a quello attuativo, attualmente, invece, abbiamo una conformazione del territorio divisa tra il suo assetto, e quindi la pianificazione e le infrastrutture, e il suo utilizzo, concezione dinamica e flessibile attinente alle necessità ed esigenze territoriali.

I sistemi di trasporto sono una variabile degli strumenti di pianificazione territoriale: trasporti e sistemi territoriali, infatti, si influenzano reciprocamente ed insieme vengono a creare importanti strumenti per rilanciare l'economia. In tal senso è forte il bisogno di

[49] Le stazioni dell'arte sono un complesso artistico-funzionale, composto da quindici fermate della metropolitana di Napoli, in cui è stata prestata particolare attenzione a rendere gli ambienti belli, confortevoli ed efficienti.
Le stazioni, distribuite lungo la linea 1 e 6 della rete, accolgono circa duecento opere d'arte realizzate da più di novanta autori di fama internazionale e da alcuni giovani architetti locali, elemento, questo, distintivo dell'intervento urbanistico-funzionale che ha avuto la diretta conseguenza di combinare nelle stazioni differenti stili artistici.

certezza nel processo decisionale: ogni intervento di localizzazione di un'opera pubblica presenta importanti risvolti in tema di condivisione tra enti locali e con la popolazione: la prima questione si potrebbe risolvere mediante strumenti di partecipazione tra enti pubblici che, in caso di stallo, potrebbero portare ad una avocazione delle competenze tramite sussidiarietà ascendente. Soprattutto nel rapporto tra gli enti locali: si pensi all'esempio della realizzazione di una linea di alta velocità tra Milano e Genova, passante per Pavia e con obbligo, posto dal comune, di fermarsi in detta stazione. Ovviamente tale situazione crea una forte *impasse* alla natura di linea ad alta velocità pensata per collegare Genova e Milano nell'arco di un'ora: in questi casi la soluzione auspicabile potrebbe essere la definizione delle linee d'intervento mediante una tavola rotonda che veda coinvolti gli enti locali e il governo centrale.

Nel rapporto con la popolazione, onde evitare la sindrome NIMBY, o comportamenti ai limiti della legalità per evitare la realizzazione dell'opera pubblica come nel caso della TAV, si potrebbero prevedere strumenti partecipativi sull'impronta del dibattito pubblico, come in Francia, o tramite la realizzazione di piattaforme, anche *web*, che consentano ai cittadini di poter esprimere la propria opinione. In tal senso, ad esempio, la regione Puglia, nella creazione della cd. produzione sociale del paesaggio, prevede forme partecipative via *web* per la segnalazione di situazioni che necessitano un intervento da parte dell'amministrazione.

Neanche è condivisibile l'assunto per cui la cd. 'cura del ferro' sia la soluzione per tutte le negatività cittadine: nello specifico, il trasporto ferroviario è abbastanza complesso da governare, sia per le sue caratteristiche tecniche, che lo rendono poco flessibile, sia per le sue regole di esercizio, che, d'altro canto, lo rendono il modo di trasporto più sicuro. In molti casi queste caratteristiche costituiscono limiti da superare. Il sistema ferroviario è un sistema discontinuo nello spazio: il suo rapporto con il territorio avviene per punti (le stazioni), quindi è fortemente condizionato dal modo con cui è organizzata l'accessibilità; il sistema ferroviario è un sistema discontinuo anche nel tempo: i suoi servizi sono offerti in determinati orari, quindi è fortemente condizionato dalla struttura degli orari e dalla loro rispondenza alle esigenze della domanda. Queste complessità non sono trattabili senza una progettazione unitaria di tutte le componenti sopra richiamate: integrazione con gli altri modi di trasporto, accessibilità al e dal territorio da servire, orari che riducano la discontinuità dell'offerta.

5. Conclusioni

Se da più parti si evidenzia l'esigenza di infrastrutture che siano polifunzionali ed in grado, dunque, di soddisfare molteplici bisogni. D'altro canto è anche necessario che, una volta realizzate le infrastrutture, l'amministrazione eserciti una corretta gestione e una loro costante manutenzione. Non soltanto, ma occorre anche adeguare le precedenti opere alle nuove funzionalità e necessità dell'utenza: una rifunzionalizzazione e ristrutturazione delle opere non più adeguate e degli spazi limitrofi. In tal senso, numerosi sono stati gli interventi: dalla riqualificazione della Stazione Termini di Roma, alla ristrutturazione delle stazioni della Linea Circumvesuviana di Napoli in occasione dell'apertura della nuova linea.

Il connubio tra la funzionalità estetica e l'utilità di un'opera è il primo passo per la realizzazione di opere pubbliche condivise con i cittadini che possano durare nel tempo e mantenersi tali. Su questo punto, infatti, si pensi alla cd. teoria delle finestre rotte di New York: indipendentemente dal contesto sociale, una infrastruttura abbandonata a se stessa e che sia lasciata all'incuria sarà foriera di situazioni di disagio e degrado, ambientale e sociale. In tali contesti di declino e scarsità di manutenzione l'appetibilità dell'investimento risulta fortemente ridimensionata, con una conseguente diminuzione della qualità dell'offerta di servizi che a sua volta aprirà ad un ciclo ineluttabile di degrado e scarsità di investimenti.

In conclusione, il ruolo delle amministrazioni pubbliche nel settore dei trasporti e delle infrastrutture è di assoluta preminenza: il mercato, infatti, opera in regime di concorrenza monopolistica, ed è difficile che vi sia una coincidenza tra l'interesse privato, teso alla massimizzazione del profitto e l'interesse collettivo. In questo contesto, dunque, si sottolinea il ruolo delle *authorities*, capaci di creare un quadro normativo in cui le imprese possano seguire le loro preferenze. Al contrario, lasciando margini discrezionali alle imprese, è difficile pensare che esse possano assumere un ruolo trainante nell'innovazione dei sistemi infrastrutturali italiani.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alessandra Ventriglia*

Il diritto alla mobilità tra efficienza ed economicità

A.A. 2017-2018

*Facoltà di Giurisprudenza – Università di Roma "Sapienza"

Sommario

1. Considerazioni sul Corso 2018; In particolare: il diritto alla mobilità sostenibile. Un focus sulle problematiche attuali - 2. Il diritto alla mobilità fra vari interessi in gioco - 3. Gli obiettivi e le proposte

Abstract

Il mio lavoro è rivolto al problema della connessione del territorio e delle difficoltà che molto spesso il cittadino affronta nel riconoscersi in una collettività e in un territorio che non sente "all'altezza" delle proprie aspettative. L'aspetto che oggi diviene importantissimo è quello di ristabilire una connessione fra i luoghi che possa ridare vita e dinamicità all'Italia in modo da affrontare le difficoltà che sopportano gli studenti e i lavoratori fuori sede nel raggiungere le grandi città. Questo tema incrocia quello della tutela dei diritti fondamentali dell'istruzione e del lavoro, costituzionalmente garantiti, ma che, in determinate realtà, non trovano effettiva tutela. Questi diritti presentano degli intrecci con il diritto alla mobilità, sancito dalla Costituzione italiana all'articolo 16 e nella Carta dei diritti dell'Unione europea. Il diritto alla mobilità è tuttavia un diritto limitato in quanto deve misurarsi con le esigenze di "sanità e sicurezza", nonché con altri diritti costituzionalmente garantiti, quali ad esempio la tutela dell'ambiente e il diritto alla salute. Oggi il maggior limite in cui incappa la tutela di questo diritto è rappresentato dai vincoli di bilancio e dall'importanza centrale che assume il principio di economicità. La legge italiana e la giurisprudenza giudicano questi limiti prevalenti rispetto alla libertà di circolazione, e tuttavia, ancora oggi, il sistema dei trasporti in Italia non è adeguato ad una reale salvaguardia degli stessi.

1. Considerazioni sul Corso 2018; In particolare: il trasporto ferroviario. Un focus sulle problematiche attuali

Il nostro lavoro è partito dalla definizione delle piattaforme territoriali e cioè di aree molto più ampie rispetto alla città e che, oggi, divengono oggetto di pianificazione, progettazione e innovazione. La vita e le dinamiche sociali non si esauriscono all'interno dei confini urbani ma coprono zone illimitate e ogni infrastruttura, soprattutto di mobilità, innesca una serie di conseguenze ed effetti ad ampio raggio. La necessità di tener presenti le connessioni che si innestano tra diverse macro-aree è fondamentale per comprendere il fenomeno oggetto di questa relazione: mi riferisco agli importanti flussi di studenti e lavoratori fuori sede che continuamente viaggiano al fine di costruire il proprio futuro. Le aspettative e le speranze che mobilitano tale fenomeno vedono però spesso prevalere un diverso sentimento, quello del rancore, risultato proprio del blocco della mobilità sociale. D'altra parte, compito dello Stato è quello di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e

l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese; in relazione a questi aspetti, la mobilità svolge un ruolo fondamentale. A questo proposito, l'Ing. Costa ci ha detto: "*Una città, la città moderna, è un nodo la cui funzionalità è vincolata dalle infrastrutture che si può permettere*" e, "*riconnettere l'interno per connettere l'esterno*" sembra essere, oggi, per l'Italia un fondamentale motivo di impegno. In tema di mobilità, mi sembra che lo Stato, e più in generale le amministrazioni, stentino a portare avanti questo compito

La politica infrastrutturale deve puntare sulle aree urbane al fine di migliorare l'accessibilità e la mobilità interna, andando a riempire quel gap che le grandi aree urbane italiane registrano rispetto alle principali città europee in termini di qualità dell'aria, congestione, qualità della mobilità e di fruibilità dei trasporti.

Uno dei problemi emersi durante il corso, e che ha diretta incidenza sul tema in esame, riguarda i divari territoriali. Il Dott. Barca ha parlato della faglia città-campagna, soprattutto al Sud. In questo senso sembra assolutamente fondamentale instaurare una connessione maggiore tra piccoli centri e le grandi città. Attraverso il dialogo con tre modelli di città abbiamo compreso che i problemi ci sono ma possono essere risolti. Genova e Firenze ci sono state presentate come un modello estremamente positivo di quanto sia necessario operare all'interno della città guardano, però, al di là dei confini attraverso gli strumenti dell'innovazione, della tecnologia, dell'intermodalità e con una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale. Nelle Regioni meridionali è necessario destare gli animi delle amministrazioni ma anche degli stessi cittadini che molto spesso rimangono in una situazione di mero rassegnamento alla realtà presente. In relazione a questa tematica, sono significative le parole dell'Assessore del Comune di Catania, Michele Giorgianni, il quale, presentandoci il quadro generale della Regione siciliana, ci ha detto che, negli ultimi anni, sono stati proprio i fenomeni negativi ad aver svegliato la parte migliore della Regione.

Infine, un ulteriore problema riguarda l'influenza che il colore politico di una amministrazione ha nel campo della progettazione e delle pianificazione infrastrutturali. Non c'è dubbio che le scelte di avviare o meno un progetto e delle modalità per realizzarlo siano (anche) di carattere politico e dipendano dagli obiettivi di cui un certo partito si fa portavoce. Tuttavia, è necessario assicurare stabilità a progetti di lungo termine al fine di evitare uno spreco di risorse. Bisognerebbe che il sentimento che

muove le decisioni politiche sia quello di dimostrare di poter fare qualcosa che prima non si è riusciti a fare. Una sana concorrenza e ambizione potrebbero, in questo senso, essere di aiuto.

2. Il diritto alla mobilità fra vari interessi in gioco

Da questo quadro generale è emersa la necessità di incentivare un sistema di mobilità che sia il più possibile compatibile con l'ambiente, in modo da avere città vivibili e sostenibili e, da questo punto di vista, la c.d. "cura del ferro" sembra essere un obiettivo primario per lo Stato. Tuttavia, in molti casi, soprattutto nel Sud Italia, le scelte in tema di mobilità sembrano essere assai divergenti da questo obiettivo.

Il Rapporto annuale di Legambiente ci presenta un'Italia a due velocità. Ai grandi successi dell'Alta Velocità maturati in questi anni, l'ampia offerta di treni tra Salerno, Roma, Firenze, Bologna, Milano, Torino, si affianca una situazione del trasporto regionale che rimane difficile, anche per via della riduzione dei treni Intercity e dei collegamenti a lunga percorrenza (-15,5 dal 2010 al 2016) con un calo del 40% dei passeggeri e la diminuzione dei collegamenti regionali (-6,5% dal 2010 al 2016). In alcuni casi c'è il peggioramento del servizio con disagi e disservizi come accade sulla Roma-Lido di Ostia, linea suburbana gestita da Atac, dove si è registrata una riduzione del 45% dei passeggeri passati da quasi 100.000 tra studenti e lavoratori negli scorsi anni a 55.000. In questi anni c'è da segnalare inoltre la chiusura di 1.323,2 chilometri di linee ferroviarie. Ad esempio in Molise non esiste più un collegamento ferroviario con il mare: sono scomparsi i treni che dal 1882 collegavano Campobasso con l'Adriatico e con Termoli.

Eppure, dove si investe nella cura del ferro il numero dei pendolari cresce e aumenta la voglia di spostarsi in treno, come è accaduto in Lombardia, dove nonostante le difficoltà su alcune linee, si è raggiunta quota 735.000 passeggeri ogni giorno sui treni o in Friuli Venezia Giulia dove si è passati da 13mila a 21.500 i viaggiatori. Tornano a crescere i pendolari anche in Abruzzo (+5,3) e la situazione è positiva anche in Emilia Romagna che tocca quota 205.000. Preoccupa, invece, la situazione complessiva del Meridione. Al sud circolano meno treni: ad esempio le corse dei treni regionali in tutta la Sicilia sono 429 contro le 2.396 della Lombardia. Le ragioni di questa situazione sono nei tagli avvenuti nelle risorse per il trasporto ferroviario ma anche nel gap

infrastrutturale delle città italiane nelle dotazioni di linee metropolitane, tram, ferrovie suburbane rispetto agli altri Paesi europei. Differenze e disuguaglianze nel Paese sono da individuare in alcuni errori compiuti in questi anni nelle politiche dei trasporti e nel modo diverso con cui le diverse Regioni hanno gestito il servizio dopo il trasferimento delle competenze nel 2001. Inoltre i convogli sono vecchi - con una età media nettamente più alta 19,2 anni rispetto ai 13,3 del Nord e a quella nazionale di 16,8 - e sono più lenti.

A questo proposito vorrei richiamare un ulteriore e fondamentale problema che ci è stato lucidamente esposto da Angelo Mautone, Direttore Generale per i sistemi di trasporto, in occasione dell'incontro con la città di Catania, che è quello della scarsa capacità di spesa che connota essenzialmente le Regioni del Sud Italia.

Infine, l'efficienza del trasporto pubblico è condizionata anche dal principio dell'equilibrio di finanza pubblica. Tuttavia ritengo che sia assolutamente necessario un cambio di prospettiva e porre i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione come controlimite rispetto alle esigenze del bilancio pubblico. E se questo obiettivo sembra essere, almeno per ora, una utopia, occorre, per lo meno, sostituire il motto dello "spendere meno" in quello dello "spendere meglio".

Occorre un nuovo approccio da parte dei pubblici poteri in grado di determinare un impiego di finanziamenti e interventi in maniera mirata in modo da garantire un servizio efficiente e misurato in base all'effettiva domanda da parte degli utenti. Trattasi, infatti, di "servizi di interesse economico generale" (SIEG) che, secondo la nozione comunitaria, sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale, che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, continuità, parità di trattamento o accesso universale). Al fornitore incombe un obbligo di servizio pubblico (OSP) sulla base di un incarico e di un criterio di interesse generale che assicura che il servizio sia fornito a condizioni che gli consentano di assolvere i propri compiti. In particolar modo è necessario che i servizi minimi, in base a quanto stabilito dalla normativa di riferimento (d. lgs. 442 del 1997) siano qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini. Essi devono essere definiti dalle Regioni tenendo conto: a) dell'integrazione integrazione tra le reti di trasporto; b) del pendolarismo scolastico e lavorativo; c) della

fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali; d) delle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento. Se quindi, alla luce della rilevanza del principio di economicità, in determinate aree non è possibile garantire un numero elevato di corse e di fermate, è comunque necessario che la Regione sia in grado di effettuare una opportuna perimetrazione del bacino di mobilità, rilevando l'entità delle effettive esigenze della popolazione mediante indagini e/o simulazioni (i.e. matrici origine/destinazione) riferite alla "domanda potenziale", anche nei suoi aspetti socio-economici, comportamentali e demografici, e opportunamente integrata da eventuali indicatori di "domanda effettiva" (i.e. rilievi di frequentazione dei servizi esistenti, dati di traffico). L'appropriata individuazione di ciascun bacino di mobilità da parte del soggetto competente è assolutamente necessaria per la successiva scelta delle diverse modalità/tipologie di sistemi di trasporto da pianificare e implementare in un determinato ambito. Devono essere individuati specifici criteri di carattere "territoriale", "temporale" e "soggettivi/socioeconomici", da utilizzare per identificare all'interno del bacino specifiche aree condizionate da significative situazioni di mobilità di ridotta/rarefatta entità, che richiedono una qualche forma di intervento pubblico compensativa. Deve esservi una procedura rigorosa di individuazione dei bisogni di mobilità deboli e delle forme più efficaci per la loro soddisfazione. In relazione alla "domanda" di mobilità rilevata in un determinato bacino, bisognerebbe definite i criteri fondamentali di orientamento dei soggetti competenti in materia di scelta dei servizi di trasporto da implementare in uno specifico ambito, in funzione delle possibili configurazioni modali e tipologie, per raggiungere gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità del processo, con particolare riferimento ad adeguati livelli di integrazione dei servizi e di integrazione/differenziazione delle tariffe. Occorrerebbe, poi, definire le modalità di individuazione degli OSP e di calcolo dei costi dei servizi sulla base delle quali sono stabilite le opzioni di relativa copertura finanziaria, individuando in particolare soluzioni atte a minimizzare l'utilizzo di risorse pubbliche compatibili con altri obiettivi di politica pubblica. Infine, in virtù del fatto che gli OSP possono essere coperti oltre che dalle compensazioni anche dalle tariffe, occorre definire i criteri di tipo generale finalizzati a supportare i soggetti competenti nel processo di determinazione del sistema

tariffario dei servizi correlati all'ambito, comprensivo delle possibili integrazioni tra più operatori e delle agevolazioni e/o esenzioni previste per determinate categorie di utenti.
L'enfasi sulle grandi opere da realizzare, non accompagnata da un quadro unitario di programmazione e progettazione che ne valutasse l'idoneità a soddisfare i reali fabbisogni espressi, si è tradotta in un sostanziale blocco del sistema. si è assistito a una proliferazione delle opere individuate come strategiche, il che ha reso impossibile un'efficace prioritizzazione degli interventi, con scarsi risultati in termini di chiusure dei lavori. Si impone pertanto una visione più integrata, che non miri solo a costruire opere nuove, ma valorizzi l'esistente e la sua efficienza. Inoltre, viene dato rilievo anche agli aspetti relativi alla manutenzione delle opere: non solo costruire, quindi, ma anche manutenere il costruito. Cardine di un nuovo paradigma, dunque, è che si guardi alle opere come a strumenti atti a soddisfare una domanda specifica attraverso interventi tra loro coerenti e inseriti in un quadro unitario e il più possibile condiviso.

3. Gli obiettivi e le proposte

Alla luce di quanto emerso, mi sembra necessario soffermarmi su alcuni obiettivi e possibili soluzioni di carattere generale alle criticità che ho voluto sottolineare:
A) Si potrebbero introdurre nello stesso testo costituzionale obblighi più stringenti nei confronti delle amministrazioni in tema di garanzie di efficienza ed accesso al trasporto pubblico.
B) Garantire che il piano regionale del traporto pubblico locale (Artt. 13 e 14 L.R. 25/1998) ci sia e non rimanga solo su carta. L'obiettivo è di garantire: - la coerenza dell'azione amministrativa tra interventi di breve e quelli di medio e lungo periodo; - il coordinamento di tutti i livelli di pianificazione; - la finalizzazione delle attività agli obiettivi di integrazione modale, abbattimento dell'inquinamento, decongestionamento del traffico ed ottimizzazione della rete. Sembra fondamentale dare attuazione al "procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento" avviato con delibera 17 giugno 2015, n. 49 ed esplicato nel paragrafo 2.
C) Indirizzare le risorse che ci sono per rilanciare gli investimenti infrastrutturali. Nel bilancio dello Stato esistono infatti le risorse per un salto di qualità nel servizio ferroviario. Ogni anno, diversi miliardi di euro vengono destinati ai sussidi

all'autotrasporto, dalle tariffe autostradali che continuano a crescere senza controlli per la gestione di opere pubbliche; vi sarebbero, poi, da recuperare investimenti sbagliati in grandi opere e cantieri autostradali e dal bilancio delle Regioni da poter utilizzare per rilanciare il trasporto su ferro. Emerge la necessità di realizzare opere utili e abbandonare l'idea delle c.d. "grandi opere". Le reti infrastrutturali già ci sono ed è necessario migliorarle e rinnovarle, sia alla luce della scarsezza del livello del servizio che caratterizza purtroppo moltissime aree territoriali, sia alla luce di rendere la mobilità compatibile con l'ambiente. Ciò comporta l'utilizzo di importanti investimenti a favore del rinnovo dei treni e dell'elettrificazione della rete.

D) Conoscere: sappiamo che in Liguria, dal prossimo anno, verrà utilizzato, da tutte le aziende di traposto pubblico lo "smart ticket" attraverso il quale sarà possibile sapere effettivamente quali sono i tratti maggiormente percorsi e quelli poco utilizzati in modo da poter intervenire in maniera consapevole e intelligente sulle tratte. In secondo luogo sarà possibile un controllo maggiore del fenomeno dell'evasione fiscale. Ritengo che questo sia un modello di strumento che, se utilizzato da tutte le Regioni e da tutti gli enti locali, possa permettere di conoscere le effettive esigenze del territorio e dei cittadini, in modo da garantire una conoscenza diffusa e, di conseguenza, interventi utili e mirati.

E) Potenziare l'offerta lungo le direttrici nazionali e urbane più importanti, dove è più forte la domanda pendolare e nelle aree del Paese, come al Sud, dove è del tutto inadeguata e rendere appetibile e "smart" il mezzo di trasporto. È necessario, cioè, convincere l'individuo a preferire il mezzo di trasporto pubblico piuttosto che l'auto privata. Per raggiungere tale obiettivo è necessario garantire una piena conoscenza di tutte le informazioni che riguardano il mezzo di trasporto stesso: il percorso, gli orari, la distanza in tempo reale rispetto alla fermata, condizioni del traffico, eventuali interruzioni o deviazioni dal percorso.

F) Rinnovo in tempi brevi del parco rotabile per il trasporto ferroviario regionale: è bene quantificare il fabbisogno del trasporto ferroviario. I dati sul servizio ferroviario rendono evidente la vetustà del materiale rotabile, soprattutto se si considerano le tecnologie sopravvenute negli ultimi anni e l'esigenza di assicurare da un lato un adeguato confort di viaggio, dall'altro il rispetto dei principi di sicurezza e regolarità della marcia del treno. Inoltre, un'elevata età media del parco rotabile ha effetti negativi anche sui costi di manutenzione.

G) Garantire un mercato concorrenziale: così come auspica l'Agcm, ritengo che sia assolutamente necessario che il Parlamento, il Governo e le Regioni prendano in considerazione il modello c.d. "ROSCO" (previsto dal comma 866 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 28 dicembre 2015), al fine di consentire lo svolgimento di gare dei servizi ferroviari regionali impedendo che il possesso esclusivo del materiale rotabile possa divenire una barriera che avvantaggi Trenitalia rispetto agli altri potenziali partecipanti. L'assenza di gara è stata considerata anche come uno dei principali ostacoli alla minimizzazione dei sussidi regionali riconosciuti al gestore del servizio e costituisce uno dei principali motivi del deficit di efficienza e qualità dei servizi ferroviari regionali. Tale modello consiste nella creazione di società a capitale pubblico che centralizzino la proprietà del materiale rotabile e poi lo noleggino di volta in volta ai vincitori delle gare. Si tratta delle cosiddette "rolling stock companies" impiegate con successo nei processi di liberalizzazione del settore ferroviario in Gran Bretagna e nei paesi Scandinavi. La creazione di queste società infatti tende a ridurre in maniera sostanziale le barriere alla partecipazione alle gare e consentirebbe alle Regioni di apprezzare a pieno i benefici derivanti da un confronto concorrenziale ad armi pari tra i partecipanti.

H) incentivare il coinvolgimento di competenze e capitali privati per la realizzazione di infrastrutture da destinare al trasporto locale. In realtà non mancano, in Italia, esempi di realizzazione di metropolitane e tranvie con schemi di partenariato pubblico-privato (PPP). Si pensi , ad esempio, alle linee 4 e 5 della metropolitana di Milano o del "*people mover*" tra l'aeroporto G. Marconi e la stazione centrale FS di Bologna. Tuttavia, spesso, la strutturazione di operazioni di PPP per la realizzazione di infrastrutture di rete da dedicare alla mobilità collettiva resta un'opzione solo sulla carta. Questa circostanza è riconducibile in primis alle difficoltà di molte Amministrazioni di valutare correttamente i benefici e gli oneri connessi al ricorso a schemi di PPP. Il PPP in generale, e il project finance in particolare, viene troppo spesso considerato come strumento di finanziamento cui fare ricorso per dotare il proprio territorio di un'opera di pubblica utilità senza oneri a carico dell'Amministrazione, piuttosto che come modello per la realizzazione degli interventi il cui scopo è quello di mettere a sistema non solo le risorse ma, soprattutto le migliori competenze pubbliche e private. Affinché ciò sia possibile è necessario in primo luogo definire correttamente i ruoli e allocare i rischi in

capo al soggetto - pubblico o privato - che meglio è in grado di sopportarne l'onere, procedure di riequilibrio e blocco dei progetti. è indispensabile, dunque, che i contratti siano disegnati opportunamente fin dalla fase di scelta dell'impiego dello strumento. Il ricorso a modelli di PPP per la realizzazione di infrastrutture destinate alla mobilità collettiva rappresenta un'opzione strategica valida e percorribile. Affinché sia anche realizzabile è necessario che l'Ente concedente abbia piena contezza del ruolo che è chiamato a svolgere e possieda le risorse e le competenze necessarie per affiancare il privato sia nelle fasi di realizzazione, sia in quelle di gestione dell'opera.

PARTE TERZA:

AREA TEMATICA ISTITUZIONI

RELATORE:
VALERIO DI PORTO
STELIO MANGIAMELI

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Deborah Botikali Bowole*

Il Project Management. La cultura manageriale per la gestione dei progetti nel governo dei sistemi territoriali

A.A. 2017-2018

*Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione – Università di Roma "Sapienza"

Sommario

1.Riflessioni sul Corso - 2. Il territorio è la chiave da cui ripartire - 3. Il Project Manager nel Codice degli Appalti - 4. Il dibattito pubblico - 5. Differenze tra Il Project Management nella PA USA e la PA italiana - 6. Conclusioni

Abstract

Partendo dalla nota redatta in occasione dell'incontro con il Prof. Mangiameli, sul governo dei sistemi territoriali, l'oggetto della mia relazione è la cultura manageriale nella gestione della cosa pubblica. Durante questo incontro, il Prof. Mangiameli nel rispondere ai nostri quesiti, ha sostenuto a più riprese che il problema della governace pubblica non sia di tipo economico o organizzativo, ma di tipo culturale. Al momento uno dei problemi principali per il buon andamento dei sistemi territoriali è rappresentato dalla carenza di un personale con caratteristiche culturali e professionali adeguate alle necessita dell'azione amministrativa. Pertanto, mi sono interrogata su come sia possibile superare questo deficit. Una soluzione mi è stata suggerita dagli interventi della Dottoressa Romano e della Dottoressa Barbieri, che nel descrivere i loro lavori, hanno sottolineato l'efficacia ed economicità dei metodi manageriali nella gestione dei progetti.

I sistemi locali territoriali non si dovrebbero differenziare di molto dalle imprese orientate al business; in queste realtà, così come nelle imprese, i progetti stanno alla base dell'attività quotidiana e delle possibilità di sviluppo.

La promozione della cultura del Project Management nella PA può rappresentare una buona opportunità per prevedere e definire dei nuovi meccanismi operativi e procedimenti progettuali più efficienti e dunque più efficaci.

1.Riflessioni sul Corso

Giunta al termine di questa esperienza, non posso che ritenermi soddisfatta del percorso realizzato, in quanto mi ha permesso di arricchire le mie conoscenze e al contempo di constatare le mie carenze attraverso il confronto interdisciplinare con i miei compagni di corso.

Ciò che ho apprezzato di più del corso, anzi dell'Associazione *italiadecide* è stata la componente umana, in quanto lo scopo dichiarato dell'associazione è quello di formare un network in cui diversi profili formativi e professionali possono confrontarsi e discutere le loro idee relative alle politiche pubbliche. Inoltre, durante le varie conferenze che si sono susseguite, abbiamo potuto incontrare e confrontarci con degli autorevoli esponenti delle istituzioni, i quali oltre a rispondere ai nostri quesiti ci hanno fornito vari suggerimenti per la redazione delle relazioni e sui percorsi professionali.

2. Il territorio è la chiave da cui ripartire

Negli ultimi anni la valorizzazione dei territori e delle loro caratteristiche ha assunto una nuova rilevanza. Ciò è avvenuto principalmente per due ragioni: in primo luogo la globalizzazione, con il conseguente processo di deterritorializzazione, ha fatto in modo che il territorio fosse nuovamente al centro delle politiche di sviluppo, il cosiddetto fenomeno di glocalizzazione; in secondo luogo, il territorio rappresenta una identità che dà valore anche a particolarismi e localismi.

Al fine di realizzarsi appieno, questo protagonismo richiede una progettazione contestualizzata che prenda in considerazione le peculiarità del territorio. Ciò a cominciare da quelle fisiche, ossia della situazione strutturale e infrastrutturale fino alle non meno importanti caratteristiche umane, che comprendono le opinioni, i sentimenti, le passioni e anche i rancori di una comunità, in quanto destinataria di interventi e politiche o di progetti. L a conoscenza del luogo e di territorio è, infatti, fondamentale per determinare le scelte politiche e di impresa, per ridisegnare i sistemi territoriali più connessi al loro interno e dunque di essere in grado di proporre e promuovere progetti di sviluppo innovativi e sostenibili. Sono proprio le connessioni delle reti (relazioni sociali ed economiche, tecnologiche, culturali e politiche) o la loro mancanza che strutturano gli spazi, attivando e disattivando le potenzialità dei luoghi e dunque di determinare le possibilità di sviluppo.

La legge costituzionale 3/2001, nel riformare il titolo V in ottemperanza all'art. 5 Cost., riconosce le autonomie locali come gli enti più vicini alle popolazioni residenti in un determinato territorio e pertanto tenuti a farsi carico dei loro bisogni. L'azione di governo deve svolgersi al livello inferiore e quanto più vicino ai cittadini, salvo nei casi di impossibilità e di inadempito in cui l'azione di governo può essere esercitata dal livello di governo immediatamente superiore.

Da questa disposizione, si evince la configurazione pluridimensionale del nostro territorio, nonché dell'esistenza di una pluralità di attori che operano al suo interno. Durante il corso è emersa la necessita, sostenuta da più parti, che il governo sia esercitato da tutti i livelli territoriali, ma questa soluzione per realizzarsi esige un'intesa tra gli enti territoriali. Tuttavia, se ci soffermiamo sul governo dei sistemi territoriali, che compongono l'Italia, il primo dato significativo è rappresentato dall'indifferenza

che intercorre tra i vari territori e gli attori che vi operano, in secondo luogo, dalla disomogeneità nel metodo di governance dei territori.

Occorre una strategia nazionale, una strategia di politica nazionale che rafforzi le autonomie e punti alla valorizzazione del territorio. Bisogna fare il salto del paradigma, poiché di fronte alle nuove sfide non si può ragionare con modelli obsoleti. Affinché ciò avvenga, come sostenuto da Bonomi si dovrebbe passare dal governo della city al governo del land, dunque una zona più estesa e diffusa.

Uno smartland è un ambito territoriale nel quale attraverso politiche diffuse e condivise si aumenta la competitività e l'attrattiva del territorio, con una attenzione particolare alla coesione sociale, alla diffusione della conoscenza[50].

Dunque, dallo scenario internazionale a quello nazionale il territorio è la chiave da cui ripartire per superare la crisi. Nel contesto delineato è fondamentale la presenza di attori che sappiano svolgere un ruolo attivo, sviluppando e promuovendo progetti, programmi e processi che possano aumentare la competitività, l'attrattività e la capacità di creare occupazione a livello locale, oltre che alla valorizzazione e promozione del territorio in quanto bene comune.

3. Il Project Manager nel Codice degli Appalti

Negli ultimi anni diversi Autori hanno sostenuto la necessità di adottare un approccio manageriale nella gestione della PA. Tale paradigma consentirebbe di superare la tradizionale cultura politica legata più alla mediazione che alla decisione.

I "Sistemi territoriali locali" non sono molto diversi dalle imprese orientante al business; in queste realtà i progetti stanno alla base dell'attività quotidiana nonché delle possibilità di sviluppo.

Parallelamente alla previsione dei principi manageriali, si è assisto ad una separazione, seppur modesta, della sfera politica da quella amministrativa.

L'Anac, nelle linee guida di accompagnamento al Nuovo Codice degli Appalti Pubblici, ha accolto questa nuova impostazione economicista, introducendo i principi e metodi del Project Management nella gestione degli appalti: Il RUP (Responsabile Unico per il Procedimento) deve essere dotato di competenze formative e professionali del Project Manager.

[50] Aldo Bonomi e Roberto Massiero, Dalla smart cty alla smart land, Marsilio, 2014.

Le linee guida ai sensi dell'art. 31 disciplinano i presupposti e le modalità di nomina, nonché gli ulteriori requisiti di professionalità, soggetti a costanti aggiornamenti.

Se ci soffermiamo sule varie fasi che compongono il procedimento stesso può essere considerato come un progetto, che pere essere gestito e svolto più efficacemente richiede una disciplina manageriale. Secondo una tradizionale cultura amministrativa, il progetto sarebbe la realizzazione di una proposta o di un'opera. Il progetto è invece la realizzazione di uno o più obbiettivi da cui dovrebbero derivare dei benefici. Dunque, il progetto non sarebbe più fine a sé stesso, ma diventerebbe la soddisfazione del cittadino, che viene messo in condizione di fruire di un bene o un servizio.

L'art. 31 del Codice degli Appalti e la Legge 7 Agosto del 1990, n° 241 stabiliscono che il RUP vigila e coordina l'intero svolgimento del procedimento affinché il progetto realizzato corrisponda agli obbiettivi prefissati.

Nella fase di progettazione il RUP elabora e formula proposte, stila un apposito documento in ordine agli obbiettivi da conseguire, nonché alle strategie per raggiungerli, fissando i limiti finanziari. Si occupa della predisposizione del bando di gara nella fase dell'affidamento, verifica la documentazione amministrativa e valuta la congruità delle offerte con il supporto della commissione giudicatrice. Durante la fase dell'esecuzione, supportato dal direttore tecnico, sovraintende tutte le attività finalizzate alla realizzazione degli interventi affinché le normative e i tempi di esecuzione previsti nel contratto siano rispettati.

In particolare, il nuovo Codice stabilisce che il RUP all'inizio dei lavori deve redigere un programma in cui definisce le modalità organizzative e gestionali del controllo, successivamente alla realizzazione dell'opera deve redigere un report in cui descrive quanto è stato fatto.

Il dottor Castellucci ha sottolineato la necessità che questa innovazione sia accompagnata da un aumento della discrezionalità dell'amministrazione per dare gli effetti sperati. In effetti, la poca discrezionalità riconosciuta alla PA rappresenta una delle cause della sua inefficienza, poiché la induce a ragionare a breve termine, ad adottare decisioni non virtuose. Peraltro, i funzionari pubblici essendo esposti sul piano delle responsabilità sono scoraggiati nell'esercizio delle loro attività a causa dei criteri troppo flessibili per determinare comportamenti sanzionabili.

4. Il dibattito pubblico

Un'altra innovazione apportata dal Codice degli appalti è l'istituto del dibattito pubblico. Il dibattito pubblico è un processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico su opere di interesse nazionale e si svolge nella fase della progettazione, quando la decisione se e come realizzare l'opera, deve ancora essere presa. Ai sensi dell'art. 22 del Codice dei contratti pubblici il DP è obbligatorio per le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevante impatto sull'ambiente e sull'assetto del territorio. Il DP può essere indetto dalle amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio e Ministeri), degli enti locali o da 50.000 cittadini, nel caso in cui l'opera si trovasse nei pressi di aree naturali soggette ai vincoli ambientali o culturali il numero dei cittadini richiesti per proporre il DP si abbassa del 50%.

Il DP deve essere organizzato e gestito in relazione alla tipologia di intervento e delle peculiarità del contesto socio-territoriale. H a una durata di 4 mesi o 6 mesi nel caso di opere di particolare complessità. Il DP consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione, gestione dei conflitti e nella raccolta di proposte da parte dei cittadini, delle associazioni e delle istituzioni nei luoghi in cui verrà edificata l'opera. Così come inteso dall' Ingegnere Zollino, l'istituto del DP non può essere utilizzato per dirimere diatribe scientifiche, ma deve essere un momento di confronto tra il proponente e i cittadini, in qualità di destinatari dell'intervento; le istanze della popolazione se vengono canalizzate e gestite possono apportare un contributo determinante per la progettazione.

Secondo il Dottor Costa la conoscenza dei ruoli è fondamentale per il buon svolgimento del DP, nonché per semplificare le procedure decisionali.

Il processo di confronto è gestito da un Coordinatore, una figura indipendente che svolge il suo ruolo in autonomia, coordinando le sue attività con il proponente dell'opera. Il coordinatore è individuato tra i dirigenti dell'amministrazione competente per materia o mediante selezione pubblica da parte dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore tra soggetti esperti nella gestione dei processi partecipativi, dunque nella gestione ed esecuzione di attività di programmazione e pianificazione in materia infrastrutturale, urbanistica, territoriale e socio-economica. Al fine di garantire la terzietà del coordinatore, costui non deve risiedere o domiciliare nel territorio dove sarà costruita l'opera. Ovviamente, il coordinatore non dirige da solo il DP, infatti, per

l'intero procedimento è assisto e supportata dalla Commissione Nazionale per Dibattito Pubblico istituita presso il Ministero delle Infrastrutture.

Entro trenta giorni dalla conclusione del dibattito il coordinatore deve presentare una relazione in cui descrive il suo svolgimento e sulle questioni aperte e maggiormente problematiche. Entro i due mesi successivi dalla ricezione della relazione il proponente dell'opera ha l'obbligo di presentare un dossier conclusivo in cui esplicita la volontà o meno di realizzare l'intervento o di accogliere le proposte avanzate durante il dibattito.

A detta della Dott. Romano, una delle relatrici del testo, il DP permetterebbe di catalizzare l'attenzione sull'opera, di conseguenza accelererebbe la procedura.

Tuttavia, data l'atavica inerzia che caratterizza l'amministrazione italiana, condivido la posizione del Dott. Crocco: il dibattito pubblico non accelera la procedura, non è risolutivo, ma serve, ciò detto va fatto per degli scopi: in primo luogo per depoliticizzare i progetti; in secondo luogo per favorire la partecipazione della popolazione interessata nella progettazione.

D'altronde, non può esistere una smart land senza una social land[51].

5. Differenze tra Il Project Management nella PA USA e la PA italiana. Conclusioni

Le recenti innovazioni che hanno interessato la PA italiana, si allineano ai processi di riforma della PA avvenuti in altri nazioni.

Uno dei primi Paesi che ha adottato le metodologie manageriali nella gestione della cosa pubblica sono stati gli USA, tra gli ultimi atti della Presidenza Obama c'è la Riforma della disciplina del project nell'amministrazione (Program Management Improvement and Accountability).

Il PMIA attribuisce specifiche competenze in materia di programm e project management al Vicedirettore dell'Ufficio di gestione e bilancio (OMB), che deve sviluppare, attuare e supervisionare le linee guida, politiche e processi standard di gestione del programma e del progetto all'interno del governo federale. Deve fare il benchmarking, ossia la comparazione con il settore privato al fine di individuare le criticità e allo stesso tempo le best practice da adottare nei programmi federali.

[51]Cit. Bonomi

In questo sforzo è prevista la partecipazione delle agenzie federali che lavorano e sfruttano la conoscenza e l'esperienza delle aziende del settore privato per aiutare a determinare le migliori pratiche di gestione dei progetti. Quando si tratta di personale PM, tutte le competenze e le competenze del programma e del project manager sono regolate dall'Office of Personnal Management. Questa agenzia è anche responsabile dello sviluppo di un nuovo programma e sul lavoro del Project Manager, nonché di eventuali aggiornamenti necessari per migliorare i lavori esistenti e l'identificazione di eventuali nuovi percorsi di carriera.

Come già detto anche in Italia sono state introdotte alcuni elementi del Project management nella gestione dei progetti ma con un'applicazione più limitata.

Le linee guida dell'Anac prevedono la qualifica di project manager esclusivamente per il RUP, un passo importantissimo per l'evoluzione della PA, ma non sufficiente per superare i limiti strutturali e culturali tipici dell'amministrazione.

Eccetto alcuni esempi virtuosi, nella PA italiana è assente un quadro organico di diffusione, gestione e sviluppo dei principi del project management che possano essere di supporto per il RUP.

Al fine di rendere più efficace ed incisiva l'azione del RUP è fondamentale creare le condizioni per favorire l'integrazione dei metodi manageriali nella cultura amministrativa: elaborare e diffondere politiche e linee guida in materia di programm e project management; organizzare dei percorsi di formazione e aggiornamento delle competenze di project management sia per il RUP e sia per gli altri soggetti che sono coinvolti nella gestione di programmi e progetti. In tale contesto, appare fondamentale l'istituzione di strutture organizzative ad hoc e permanenti che supportino l'azione amministrativa.

L'attribuzione al RUP delle competenze del Project Manager rappresenta un primo passo verso un necessario ammodernamento della PA. L'applicazione estensiva dei metodi imprenditoriali garantirebbe il buon andamento dell'amministrazione, che è previsto all'art. 97 comma 2 della Costituzione. Peraltro, la stessa legge di attuazione del succitato art. 97 della Costituzione, ossia la legge 241/1990 stabilisce all'art.1 che l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, efficacia. Questi criteri imporrebbero alla PA la realizzazione di buone perfomance e il conseguimento degli obbiettivi in relazione ai mezzi a sua disposizione. In soldoni, il legislatore, nel

disciplinare il modello gestionale della cosa pubblica, si è ispirato ai metodi manageriali di conduzione dell'impresa privata.

In conclusione, l'auspicio è che l'applicazione del modello manageriale non si limiti al solo RUP, ma chi estenda a tutti i soggetti coinvolti nella progettazione, fino a diventare una pratica comune, un modus operandi.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Arianna Cappelli*

Roma si muove

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione - 2. Connettere il territorio, connettere la collettività - 2.1 Le linee metropolitane attraversano la storia - 2.2 Le periferie diventano virtuose - 3. Problemi di competenze e budget - 3.1 Chi decide? - 3.2 Come si finanziano i progetti? - 4. Fattori critici di successo - 5. Conclusioni

Abstract

Questo elaborato intende presentare un progetto di mobilità sostenibile per la città di Roma che coniughi la valorizzazione delle infrastrutture già esistenti con la riqualificazione del territorio e l'uso più efficiente delle risorse.

Il progetto parte dall'idea che anziché realizzare tante nuove e costose infrastrutture si possano potenziare e riqualificare le linee metropolitane e ferroviarie già esistenti, generando nuove opportunità di spostamento in un'ottica di sviluppo sostenibile, sia dal punto di vista ambientale che economico.

L'unica nuova infrastruttura prevista è infatti una linea metropolitana circolare che funga da anello di congiunzione tra i diversi mezzi di trasporto sotterranei e di superficie.

La realizzazione di questo progetto di riqualificazione del servizio di trasporto pubblico, oltre a perseguire l'obiettivo di sostenibilità ambientale, decongestionando il traffico e migliorando la qualità della vita dei cittadini, genererebbe nuove opportunità di sviluppo economico, grazie alla riqualificazione urbana e alla conseguente maggiore capacità di attrazione turistica della città.

1. Introduzione

Il tema scelto per il corso 2017-2018 della Scuola per le Politiche Pubbliche di *italiadecide* è "Riconnettere l'Italia. Sistemi territoriali, politiche pubbliche e strategie di impresa".

In particolar modo, sono state oggetto di analisi le politiche pubbliche urbane e le nuove forme di città che si sono andate delineando in tempi recenti, che il professor Balducci e il professor Bonomi definiscono "postmetropoli". Il professor Balducci si sofferma sulla scomposizione e ricomposizione del rapporto tra spazio e società, e il professor Bonomi chiarisce che si parla di postmetropoli poiché i rapporti di interdipendenza, sebbene rimangano tali, sono andati modificandosi a livello demografico, specialmente per la portata assunta dai flussi migratori, a livello di innovazione tecnica, intesa come *gig economy*, e a livello di dissolvenza delle forme di appartenenza e di rappresentanza, che conduce alla crisi della coesione sociale: i flussi, dunque, hanno impatto sui luoghi. Secondo Bonomi, non può esistere una smart city se non esiste una social city, che a sua volta dipende dalla presenza di una smart land: è dunque necessario un salto di paradigma, e il vecchio schema capitale-Stato-lavoro, andrebbe convertito nel nuovo flussi-geopolitica-luoghi.

L’obiettivo del corso è stato quello di osservare con sguardo attento, curioso e plurale la relazione che intercorre tra imprese, istituzioni, sistema socio-economico e ambiente territoriale, per poi elaborare, attraverso gruppi di lavoro suddivisi per macro tematiche, strategie, proposte e idee che potessero apportare dei cambiamenti concreti alla realtà circostante.

Durante il corso, il filo conduttore della riconnessione è stato esaminato sotto profili differenti. Il territorio si configura in modo pluridimensionale, così come i livelli di governo costituiscono una pluralità di centri decisionali, spesso anche in contrasto tra loro. Sotto il profilo economico, viene avanzata l’idea di un’economia circolare come nuovo modello integrato di produzione, distribuzione e consumo, che oltre al profitto annoveri tra i suoi parametri il progresso sociale e la salvaguardia dell’ambiente. Con riferimento alle infrastrutture, invece, si è sottolineata la necessità di seguire i principi di economicità, efficacia ed efficienza, partendo dalla valorizzazione delle strutture già esistenti.

La valorizzazione delle strutture già esistenti, la riqualificazione del territorio e la necessità di fare un uso più efficiente delle risorse sono i tre punti cardine del mio elaborato. Questi tre aspetti, infatti, consentono di coniugare una buona performance in termini di sostenibilità, efficienza ed economicità a un miglioramento della qualità della vita. Una mobilità sostenibile e intermodale risulta essere il fattore primario per lo sviluppo socio-economico dei sistemi territoriali. Particolarmente rilevanti e di ispirazione, in questo senso, sono stati gli interventi dell’ex sindaco di Venezia Paolo Costa, dell’ingegner Ennio Cascetta e del Consigliere di Stato Giancarlo Montedoro.

Costa ha messo fin da subito in luce due delle principali criticità del nostro sistema: rispetto agli altri Paesi europei, ed in particolare a quelli appartenenti al G7, l’Italia si contraddistingue per gli scarsi investimenti e per i finanziamenti pro ciclici nel settore dei trasporti e delle infrastrutture dei trasporti, oltre che per l’obsolescenza del sistema infrastrutturale, sia sotto il profilo tecnologico (non implementare comporta una diminuzione dello stock del capitale dei trasporti), sia sotto quello geografico (il sistema ispirato alla “politica dei valichi” verso Francia e Germania).

L’ingegner Cascetta ha inoltre sottolineato come in Italia ci si sia spesso concentrati sulla realizzazione di nuove grandi opere tralasciando la manutenzione di quelle esistenti. L’ingegnere considera come necessaria priorità formulare un programma di

piccoli interventi mantenendo invariati determinati progetti, di sviluppo delle tecnologie e di manutenzione straordinaria per revisionare progetti suscettibili di miglioramento, e di potenziamento dei raccordi intermodali per realizzare nuovi progetti, conseguentemente a un'attenta analisi e valutazione ex ante di fattibilità delle politiche da porre in atto.

Il Consigliere Montedoro, in linea con le regole comunitarie sugli appalti che invitano le amministrazioni a concludere contratti eco-sostenibili, ha parlato di green economy per gli investimenti "buonissimi", che hanno il pregio di avere un alto moltiplicatore sia economico che sociale.

Dopo aver messo in campo conoscenze teoriche e tecniche, il corso si è articolato in un'ulteriore fase più pragmatica, durante la quale sono stati analizzati tre casi studio: Genova, e in particolare i progetti del porto e del terzo valico, Firenze, con riguardo all'alta velocità e alla tramvia, e Catania, con riferimento al sistema ferroviario siciliano e alla mobilità nell'area metropolitana.

Al centro del mio progetto e caso studio ho deciso di metterci Roma, la città dove sono nata, cresciuta e dove tuttora vivo. Sono sempre stata orgogliosa di avere le mie radici in questa città, così "vecchia" e così "viva" allo stesso momento. Eppure, ad oggi, la capitale verte in condizioni decisamente non ottimali, a causa degli scarsi e inefficienti collegamenti su un territorio così vasto, dei continui disfunzionamenti dei servizi pubblici ed in particolare dei trasporti, dell'assenza di manutenzione, degli scarsi controlli ex ante, in itinere ed ex post su vari progetti presentati o approvati, dell'incapacità di valorizzare e allo stesso tempo di trarre il giusto profitto dal nostro immenso patrimonio storico-artistico-culturale.

Questo elaborato si basa sulla volontà di riqualificare la capitale seguendo i principi già menzionati di sostenibilità, efficienza ed economicità, e si ripropone di analizzare alcune possibili soluzioni inerenti alle infrastrutture e alla mobilità, per riconnettere il sistema territoriale della città metropolitana di Roma, affinché possa continuare a fregiarsi dell'appellativo che da sempre le è stato attribuito: la Città Eterna.

2. Connettere il territorio, connettere la collettività

Nella città di Roma l'urbanizzazione è stata una tendenza costante negli ultimi sessant'anni che ha portato all'aumento considerevole delle sue dimensioni, il che ha

generato ricadute sulla disponibilità e sul costo degli alloggi e di conseguenza sugli spostamenti, sulla salute e sulla qualità della vita.

La tendenza ad espandersi negli immediati dintorni e dare origine alla periferia, comune a tutte le grandi città, per Roma ha avuto gravi conseguenze in quanto il processo di crescita non è stato presidiato ed è mancata una *governance* del cambiamento.

Sono sorti così quartieri residenziali per migliaia di persone per i quali però non sono state progettate o, pur essendo previste, non sono state costruite adeguate infrastrutture potenziando i mezzi di trasporto pubblico o ampliando i collegamenti stradali.

La mancanza di un servizio pubblico efficiente ha causato un aumento costante del trasporto privato, anche per percorrere pochi chilometri, che a sua volta ha provocato un impatto negativo sui livelli di inquinamento e dunque sulla salute pubblica.

Un territorio mal collegato implica un indebolimento della stessa rete sociale, in quanto i due fattori sono strettamente interdipendenti.

In questo contesto di analisi, facendo riferimento al professor Barca, possiamo parlare di ineguaglianze sociali, in quanto si pone un problema di equità sociale relativo alle impari strutture presenti sul territorio e al conseguente accesso differenziato ai servizi essenziali, che generalmente calano per numerosità ed efficienza man mano che dal centro ci si sposta verso le periferie. Anche il professor Balducci ribadisce che la progressiva erosione del confine tra urbano ed extraurbano porta all'insorgere di nuove questioni urbane, come il tema della giustizia territoriale e la questione ambientale.

Costa distingue tra le infrastrutture di trasporto, che configurano la morfologia del sistema territoriale e ne condizionano il funzionamento, e i trasporti, che sono invece erogati in funzione ed entro i limiti degli impianti strutturali.

L'ATAC S.p.A. è l'agenzia preposta alla gestione del trasporto pubblico locale autoferrotranviario del Comune di Roma e copre, con i suoi servizi, l'intera superficie della città, vale a dire 1285 km^2, per un totale di 4 milioni di persone che usufruiscono di questo servizio ogni giorno.

Stando ai dati del bilancio 2016 ATAC possiede 102 treni dedicati al servizio metropolitano (linea A, B/B1, C), 72 treni per il servizio ferroviario regionale delegato ad ATAC (ferrovia Roma-Lido, Roma-Giardinetti e Roma-Civitavecchia-Viterbo), 2082 autobus (di cui il 37,56% non funzionante), 1644 tram e 30 filobus[52].

[52] Dati estrapolati dalla relazione ATAC sul Bilancio 2016

L'età media dei mezzi preposti al trasporto pubblico in Europa è 7 anni, mentre in Italia 12 anni, e questo incide negativamente sull'efficienza della mobilità. Prendendo ancora in esame i dati pubblicati sul Bilancio 2016, scopriamo che il trasporto pubblico gestito da ATAC è ancora più vecchio dell'età media nazionale: i mezzi dedicati al servizio metropolitano, infatti, hanno un'età media di 13,3 anni, mentre quelli preposti al servizio ferroviario regionale hanno un'età media di 35,4 anni.

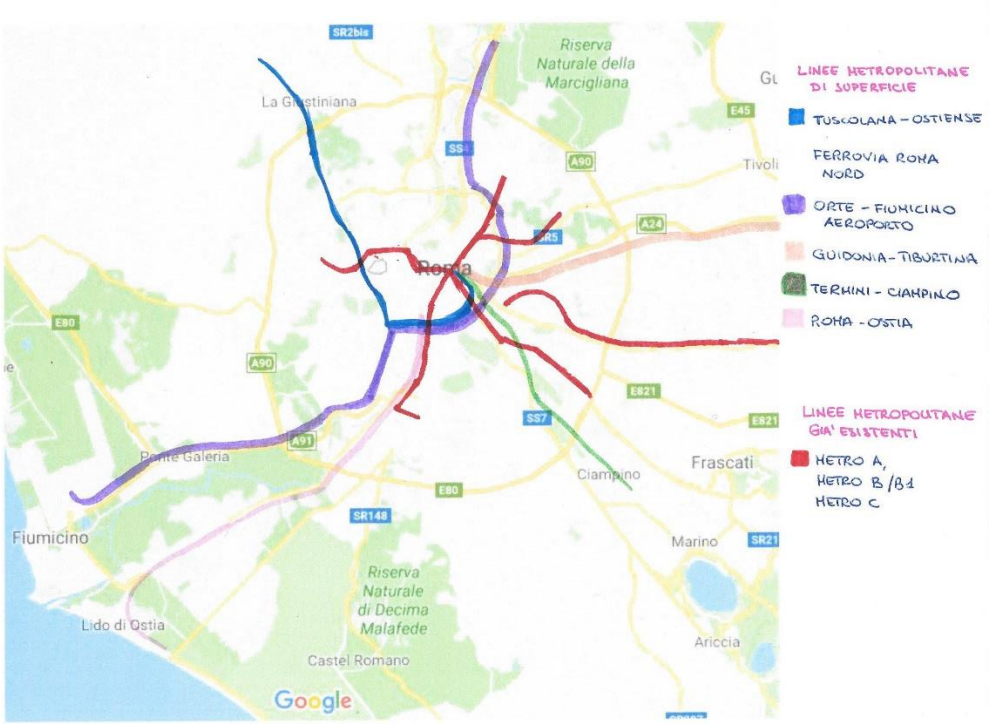
Tanto l'estensione della città quanto la densità abitativa riflettono importanti conseguenze sui tempi di percorrenza e spostamento da una parte all'altra della città. Il sistema servizi di superficie TPL risulta inefficiente soprattutto per la scarsità di corsie preferenziali, il che comporta che usufruendo del servizio pubblico non si evita il congestionamento del traffico. La migliore soluzione percorribile per velocizzare i tempi delle tratte sembra quindi essere la realizzazione di un'efficiente rete metropolitana. Ad oggi, al contrario, le due metropolitane principali di Roma formano una specie di X, ma i collegamenti che dovrebbero fungere da bracci non esistono, e mancano nodi di scambio tra metropolitane e ferrovie.

2.1 Le linee metropolitane attraversano la storia

Il progetto mira a rendere la capitale d'Italia una città più vivibile per i residenti e più apprezzabile per i turisti, il tutto cercando di minimizzare i costi mantenendo degli adeguati standard di qualità e puntando per lo più sul riutilizzo di infrastrutture già esistenti.

Il progetto propone quindi una soluzione per potenziare il servizio metropolitano, ad oggi basato esclusivamente su tre linee (A, B/B1, C) riqualificando le linee ferroviarie già esistenti che attraversano la capitale e convertendole in metropolitane di superficie. In tal modo, le periferie sarebbero collegate in maniera più agevole al centro della città. Per fare ciò, è necessario creare dei punti di interscambio tra le linee metropolitane che vanno verso il centro città e le linea ferroviarie che portano fuori Roma.

Il lavoro più consistente, quanto fondamentale, consisterebbe nell'interconnettere i vari punti di incontro tra le linee metropolitane attraverso degli snodi, costituiti da tunnel dotati di tappeti mobili ad uso pedonale, per facilitare il passaggio da una linea metropolitana all'altra dove fosse necessario.



Come si vede dalla mappa delle metro e delle vie ferroviarie romane, per rendere veramente funzionale e operativo il sistema proposto, potrebbe essere necessaria la costruzione ex novo di una linea metropolitana sotterranea circolare che faccia da raccordo tra le varie linee. Tale metro non è disegnata e posizionata sulla mappa, in quanto è quella che presenta maggiori difficoltà e costi dal punto di vista progettuale. L'idea è di costruirla verso la zona centrale in modo da realizzare una sorta di raccordo metropolitano interno alla città. La peculiarità di questo raccordo metropolitano interno consisterebbe nel realizzare una infrastruttura utile ed allo stesso tempo dall'immenso valore culturale, storico e artistico. Difatti, costruendola in pieno centro, sull'esempio della fermata San Giovanni della Metro C[53], si potrebbe realizzare una metro che passi in mezzo agli scavi romani, che ovviamente dovrebbero essere tutelati mediante appositi vetri infrangibili.

Sempre in un'ottica di riqualificazione delle strutture già esistenti e di valorizzazione del patrimonio, un progetto analogo potrebbe essere portato avanti anche in altre

[53] Allo stesso modo, durante gli scavi effettuati per la costruzione delle fermata metropolitana in Via dell'Amba Aradam, sono stati riportati alla luce dei ritrovamenti di età romana di particolare pregio storico: infatti, non sono stati trovati dei semplici reperti ma un'intera villa di epoca romana appartenente ad un centurione. Probabilmente la scelta dell'autorità pubblica, come è accaduto per la stazione metro di San Giovanni, sarà quella di preservare questo patrimonio storico e artistico e renderlo accessibile al pubblico, realizzando così un'infrastruttura unica al mondo.

stazioni metro, senza tuttavia effettuare altri scavi ma semplicemente portando all'interno dei reperti, rendendole così una sorta di museo sotterraneo.

L'ingegner Cascetta, che si è occupato della stazione metropolitana che congiunge Napoli a Salerno e che è stata definita la metropolitana "più bella del mondo", nel corso di una conferenza ha evidenziato come l'extracosto per abbellire e avvalorare le stazioni sia stato solamente del 4%.

Tutte le stazioni principali, e in particolare quelle di snodo, dovrebbero essere munite di parcheggi sia per le macchine sia per il trasporto regionale su gomma (Cotral), il che permetterebbe ulteriormente di decongestionare il traffico. Grazie a questa iniziativa, infatti, anche chi abita al di fuori delle periferie romane e viene dai comuni limitrofi, potrebbe usufruire del servizio Cotral per poi spostarsi comodamente con le linee metropolitane.

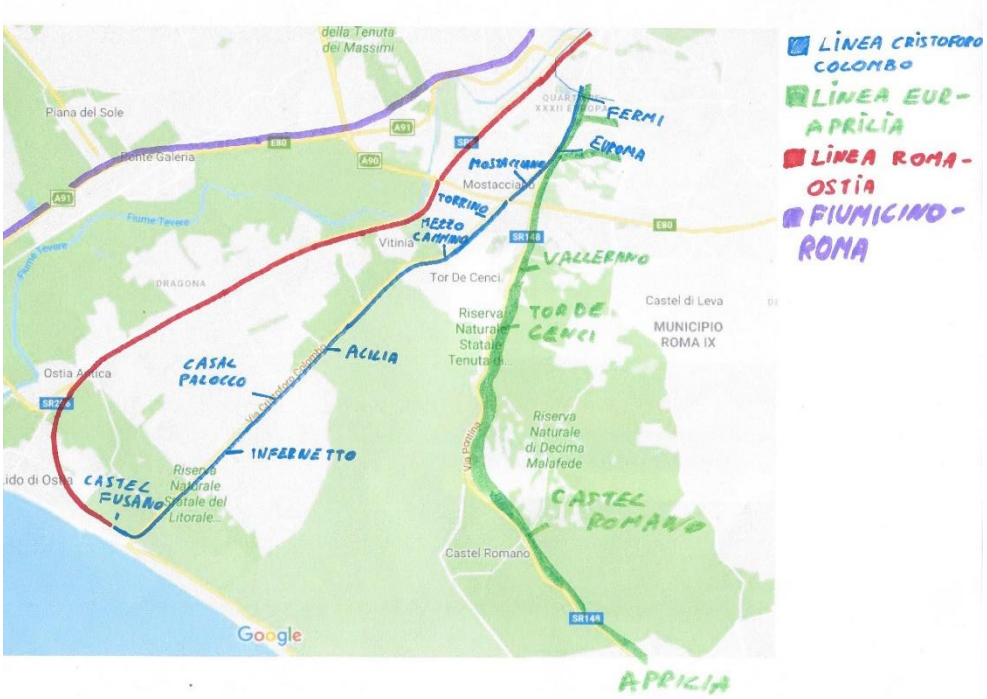
2.2 Le periferie diventano virtuose

Dopo aver elaborato un possibile schema che connette l'intera città, l'intento ora è quello di analizzare più a fondo le possibili infrastrutture che potrebbero essere realizzate in una zona più periferica. Ho pertanto scelto di selezionare a scopo esemplificativo il mio quartiere e le zone ad esso limitrofe.

La zona presa in considerazione è Roma sud, dove le strade più congestionate nelle ore di punta sono quelle percorse dai pendolari, ossia via Cristoforo Colombo e via Pontina.

Proprio al fine di agevolare il transito dei pendolari ho ipotizzato la costruzione di una linea metropolitana di superficie tangente alla Colombo, mentre si potrebbe utilizzare un treno regionale che percorra la tratta Eur Fermi - Aprilia.

Ho inoltre ipotizzato quali potrebbero essere le fermate più funzionali lungo entrambe le tratte sopra considerate.



3. Problemi di competenze e budget

La configurazione pluridimensionale del territorio, che si articola in diversi livelli (locale, regionale, nazionale, europeo) risulta importante, oltre che per la suddivisione (che talvolta finisce per essere una sovrapposizione) degli enti, anche per la gestione e distribuzione delle risorse.

Affinché il sistema funzioni correttamente, è necessaria una coerente politica nazionale che organizzi i sistemi territoriali, in quanto il coordinamento tra governo centrale e istituzioni locali risulta spesso essere insufficiente.

3.1 Chi decide?

La riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale n.3/2001, ha posto al centro del suo operato il principio della sussidiarietà verticale, in base al quale l'azione di governo deve espletarsi nel livello di governo più prossimo ai cittadini, e solo in caso di impossibilità o inadempimento subentra il livello gerarchicamente superiore attraverso il potere di sostituzione.

L'art.117 Cost., come modificato con la riforma, riconosce alle Regioni la potestà legislativa, che può essere esercitata in maniera piena ed esclusiva, concorrente o di attuazione di leggi dello Stato.

Le Città Metropolitane, invece, hanno visto la luce grazie alla legge n.56/2014, cosiddetta Legge Delrio, che attribuisce loro poteri simili a quelli detenuti dalle Province, ed in particolare delega loro funzioni quali la promozione e la gestione integrata dei servizi, le infrastrutture e lo sviluppo economico.
Per realizzare questo progetto, dunque, è necessaria la collaborazione tra più livelli di governo, in quanto, come detto in precedenza, una parte di quelle che andrebbero a costituire le metropolitane di superficie da convertire sono di proprietà regionale ma delegate alla gestione ATAC, mentre le altre fanno capo direttamente a Ferrovie dello Stato.

3.2 Come si finanziano i progetti?

Per finanziare un progetto del genere, ci sono diverse possibilità. In base all'art.119 della Costituzione, i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno la facoltà di stabilire e applicare propri tributi.
Il professor Mangiameli, nel corso di una conferenza, ha elencato diversi metodi attraverso i quali si può giungere a un finanziamento dell'opera. Tra questi, il decisore pubblico può scegliere di ricorrere all'emissione dei titoli per finanziare l'opera, di tassare i soli residenti o di stabilire una tassa di scopo.
Un'altra forma possibile di finanziamento è il ricorso ai privati, che in cambio potrebbero ricevere la gestione dell'infrastruttura o una parte degli utili provenienti dalla gestione.
Secondo il professor Ciocca, per scegliere un investimento pubblico, sono due gli obiettivi da prediligere: il primo è strettamente economicistico, e consiste nel puntare sugli investimenti pubblici a più alto moltiplicatore e quindi più in grado di trascinare quelli privati, mentre il secondo ha motivazioni socio-politiche.

4. Fattori critici di successo

I cittadini romani hanno perso la fiducia nel trasporto pubblico e, di conseguenza, anche l'abitudine ad usufruirne. Allo stesso tempo però sono stanchi di passare molte ore al giorno al volante delle proprie automobili, spesso per percorrere brevi tragitti e rimanendo di frequente imbottigliati in ingorghi stradali.

È inoltre largamente diffusa l'insofferenza verso i cantieri per i lavori stradali, dovuta ad una mancata o inefficiente programmazione per cui molto spesso vengono aperti durante l'orario di punta, magari proprio nella direzione di marcia in quel momento già congestionata.

Un fattore chiave per il successo dell'iniziativa è quindi sicuramente quello di dotarsi di una cabina di coordinamento tra le varie istituzioni coinvolte nel progetto, che assicuri una *governance* centralizzata, accurata ed efficace della fase di realizzazione, in grado di organizzare le attività dei cantieri e monitorare costantemente i possibili impatti sulla circolazione dei mezzi pubblici e privati nelle zone interessate dai lavori, fornendo informazioni tempestive e percorsi e mezzi alternativi.

La cabina di coordinamento deve altresì mantenere un flusso comunicativo costante verso la cittadinanza, per aggiornarla sull'andamento del progetto in generale e informarla tempestivamente sulle eventuali criticità, ma anche sulle nuove possibilità di trasporto man mano che le tratte vengono rilasciate, facendo sentire il cittadino al centro dell'iniziativa e generando la consapevolezza che si sta lavorando per il bene di ogni singolo abitante di Roma e per la qualità della sua vita.

Il coinvolgimento dei cittadini è infatti l'altro fattore chiave per il successo dell'iniziativa.

Per tutta la durata della fase di realizzazione deve essere mantenuto un filo diretto con i cittadini, che devono poter dare in ogni momento dei feedback e dei suggerimenti, anche in corso d'opera, sulle possibili migliorie da apportare al progetto, pur all'interno dei limiti di spesa e dei tempi stabiliti.

Fondamentali sono, inoltre, le campagne di sensibilizzazione all'utilizzo del mezzo pubblico, prevedendo diverse iniziative: dalle agevolazioni economiche per l'utilizzo del trasporto pubblico ai parcheggi di scambio gratuiti, dalla riduzione dell'accesso ai veicoli a combustione nell'area interna al grande raccordo anulare al divieto di accesso a tutti i veicoli nel centro storico, tranne ai mezzi pubblici, che però devono essere elettrici.

Anche la consegna delle merci deve essere ben regolamentata ed effettuata il più possibile con mezzi pubblici o, laddove non fosse possibile, con mezzi elettrici e in orari e modi ben definiti.

5. Conclusioni

La realizzazione di questo progetto di riqualificazione del servizio di trasporto pubblico, oltre a perseguire l'obiettivo di sostenibilità ambientale, decongestionando il traffico e migliorando la qualità della vita dei cittadini, genererebbe nuove opportunità di sviluppo economico, grazie alla riqualificazione urbana e alla conseguente maggiore capacità di attrazione turistica della città.

Lo spazio liberato dalla riduzione della circolazione dei veicoli, infatti, potrebbe essere utilizzato per creare aree pedonali e per realizzare piste ciclabili che consentano l'accesso allo sterminato patrimonio artistico della città finalmente libero dall'inquinamento e dal traffico

Le piste ciclabili dovrebbero essere a loro volta oggetto di una progettazione specifica, con l'obiettivo di realizzare una rete capillare in grado di connettere tutta l'area metropolitana. Il loro trasporto gratuito sui mezzi pubblici potrebbe essere un ulteriore incentivo al loro utilizzo.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Camilla D'Amico*

La sinergia da cui dobbiamo ripartire

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione e descrizione del Corso - 2. Proposte per un migliore raccordo di competenze tra Regioni e Stato centrale - 3. Le competenze che mancano all'Italia - 4. Il dibattito pubblico e nuove forme di democrazia partecipativa – 4.1 Il caso della Toscana

Abstract

Il mio contribuito all'edizione 2017-2018 della Scuola per le politiche Pubbliche si è sostanziato nella scelta di un metodo, seguito nel corso di quest'anno: rilevare criticità comuni, porle al vaglio e attraverso lo stimolo di esperienze compiute o di istituti già presenti in Italia, ideare delle concrete possibilità di miglioramento dello status quo. Ho voluto porre l'accento, piuttosto che selezionare un singolo argomento, su tre criticità:

1. *Il mancato raccordo (a volte) tra le varie competenze territoriali e il conseguente intento di proporre plausibili soluzioni che avvicinino gli enti di governo alla territorialità che rappresentano, istituendo al contempo nuove forme di collaborazione e concertazione tra di essi.*
2. *La necessità si sviluppare in Italia la meritocrazia e le competenze richieste per i profili disponibili sul mercato, già dai percorsi liceali e universitari, di cui anche le maggiori aziende si dovrebbero prendere carico attraverso la creazione di esperienze-ponte e tirocini ad hoc.*
3. *La necessità di favorire maggiori forme di partecipazione ai processi decisionali attraverso il dibattito pubblico con il modello in corso di applicazione in Italia e concreti esempi della sua efficacia.*

1. Introduzione e descrizione del Corso

Per la mia tesina conclusiva dell'edizione 2017-2018 della Scuola per le Politiche Pubbliche, prima ancora che degli argomenti, ho voluto porre al centro un metodo, che è la migliore acquisizione che ho tratto da questo percorso eccezionale. Ho voluto infatti procedere così come la Scuola desidera impostare i suoi studenti per poi lasciarli liberi di esprimere la propria creatività e il proprio potenziale. Ho ricercato infatti un *fil Rouge* che collegasse tutte le conferenze a cui abbiamo assistito nel corso di questi mesi, che permettesse di cogliere il valore del processo nel suo insieme. Ho pertanto rilevato delle criticità comuni, emerse dal confronto con personalità preminenti nel campo di cui la Scuola quest'anno si è occupata. Analizzando il tema della riconnessione territoriale, di infrastrutture, trasporti e connessione materiale e simbolica tra le varie parti dell'Italia, ci siamo confrontati innanzitutto con i presupposti tecnici per affrontare una tematica così vasta e complessa. Nelle conferenze introduttive (Dott. Zollino, Celant, Karrer, Zevi, Balducci, Bonomi), abbiamo quindi definito i luoghi del rancore e di post-metropoli, tracciando una continuità con lo scorso anno, e abbiamo analizzato le

tendenze globali, stabilendo quanto sia importante oltre che la rappresentazione di un luogo, la sua percezione. Nella conferenza con il Dott. Ciocca e con il Consigliere Montedoro, abbiamo ribadito la necessità degli investimenti "buonissimi", ad alto moltiplicatore non solo economico, ma anche sociale e in chiave sostenibile, (*green constitutionalism).* Successivamente abbiamo affrontato il delicato tema della ripartizione delle competenze tra enti territoriali, quali siano ad oggi gli strumenti previsti e quali siano da migliorare nella concertazione tra Europa, Stato e Regioni (Prof. Stelio Mangiameli). Abbiamo poi applicato questi strumenti teorici nella dialettica in primo luogo con due protagonisti attivi di politiche infrastrutturali di particolare pregio al Nord e nel Mezzogiorno (Prof. Paolo Costa ed Ennio Cascetta) e con i maggiori enti responsabili di infrastrutture in Italia, Ferrovie dello Stato e Autostrade per l'Italia, attraverso il confronto con i loro AD. Ed infine raccordando tutti i punti di vista abbiamo concluso con i tre *case studies* di Firenze, Catania e Genova, realtà variegate e sinergiche che ci hanno permesso di osservare i meccanismi della coordinazione strategica e gestionale operare nel concreto.

Ebbene dalla sinergia così attentamente studiata nella definizione di questo percorso mi sono permessa di trarre le conclusioni in merito a tre criticità comuni che sono emerse: la necessità dello sviluppo di maggiori competenze, il miglioramento del raccordo tra sistemi territoriali e l'applicazione di migliori strumenti di democrazia partecipativa il cui caso di maggior interesse è stato il dibattito pubblico. Ho scelto a quel punto, essendoci ben poco di originare nella storia, come ha sempre suggerito il presidente Violante, di appoggiarmi a studi ed esempi virtuosi di elementi attraverso i quali si potrebbe procedere alla risoluzione o al miglioramento parziale di queste criticità, attraverso la comparazione degli stessi istituti in altre realtà europee o in esperienze di pregio già portare avanti in direzioni proficue.

Un secondo elemento di metodo desidero affiancare a quello esposto fin qui: la necessità di un migliore uso delle risorse, che come più volte ribaditoci dai nostri ospiti, non sono carenti ma mal utilizzate. Si avverte a mio parere fortissima in Italia la necessità di affiancare ad ogni proposta di legge un attento processo di analisi e valutazione delle politiche, di vincolare l'erogazione di fondi, soprattutto europei, a dei corretti esercizi di valutazione che permettano di verificare l'efficacia dei progetti selezionati, favorendo le comunità di valutatori non solo accademici ma indipendenti e

l'applicazione di metodi econometrici, seppur vincolati ad una buona disponibilità dei dati. A questo proposito è possibile citare l'esperienza del Fondo povertà Educativa, introdotto con la legge di Stabilità del 2016, che vincola le ONG, per l'adozione dei finanziamenti, ad una precisa valutazione degli effetti, motivo per cui è stato stilato anche un vademecum sulle buone pratiche di valutazione. Nonostante fosse stato anche difficile reperire una comunità di valutatori tanto numerosa e solo il 20% dei progetti contenesse metodi di verifica controfattuale[54], è stato un primo segnale incoraggiante anche per le prospettive di questo mestiere. In Italia si ad oggi distinguono come casi virtuosi [55] come la Regione Toscana, che ha ormai incluso nell'iter di approvazione di tutte le leggi regionali i procedimenti di AIR (analisi impatto della regolamentazione) e VIR (valutazione impatto della regolamentazione).

2. Proposte per un migliore raccordo di competenze tra regioni e stato centrale

Il cammino verso l'ordinamento regionale è stato lungo e travagliato: già nella Costituzione entrata in vigore nel 1948 veniva infatti stabilito che "«le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali" dovessero essere indette "entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione". L'opinione pubblica sostanzialmente indifferente e le indecisioni su quale fosse il modello di regionalismo da doversi applicare contribuirono, insieme al timore della perdita del controllo dei partiti su ampie porzioni di territorio, a ritardare l'attuazione del disegno regionale, pur rimanendo al centro dei programmi di numerosi governi, fino al 22 maggio 1970. In questa data fu infatti pubblicata la Legge 16 maggio 1970 n. 281 ("Provvedimento finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario").

Successivamente la legge costituzionale 3/2001 diede nuovo assetto ai rapporti tra Stato Centrale e autonomie locali, modificando la ripartizione delle competenze, la cui potestà

[54] Consiste in breve nella verifica su un gruppo di trattati e uno di controllo, dell'effetto dovuto all'introduzione di una certa politica una volta assunto il nesso causale ed escluso l'intervento di variabili terze. "Se l'effetto di una politica è la differenza tra ciò che è successo e ciò che sarebbe successo in sua assenza, l'effetto non sarà mai osservabile e la valutazione dell'effetto della politica sarà a rigore impossibile. C'è un elemento di verità in questa conclusione paradossale: non saremo mai assolutamente *certi* di quale effetto una politica abbia avuto. Tuttavia non è la certezza assoluta che stiamo perseguendo: ci accontentiamo di una ragionevole e credibile approssimazione. E tale approssimazione dell'effetto di una politica potrà essere ottenuta "ricostruendo" il valore controfattuale con dati che siano osservabili e allo stesso tempo approssimino, nel modo più credibile possibile, ciò che sarebbe successo ai soggetti esposti alla politica se non lo fossero stati" (Martini e Sisti, 2009, 142).

[55] A. La Spina, E. Espa, Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche, il Mulino, 2011.

generale compete alle regioni, motivo per il quale vengono elencate le materie di competenza statuale. Questa modifica risponde al principio di sussidiarietà, per cui l'azione di governo si svolge a livello inferiore e quanto più vicino ai cittadini.

Dati gli attuali strumenti di concertazione tra stato e regioni, e i principi che regolano il sistema, spesso nel corso dell'edizione della Scuola per le Politiche Pubbliche, è stata espressa a più livelli la necessità di un governo che risponda realmente alle esigenze del territorio e che si interfacci in maniera efficace con il livello di governo a lui superiore, coniugando le visioni particolaristiche (e pertanto più attente alle singole realtà geografiche) con la visione d'insieme propria dell'Ente centrale. Come bene viene affermato in uno studio della Fondazione Agnelli, [56] "le nuove regioni dovranno comunque rispondere positivamente all'esigenza di garantire un'eccellente governabilità delle dinamiche territoriali dello sviluppo e all'esigenza, non meno importante, di offrire in modo efficace servizi pubblici sulla base di un'adeguata e autonoma base di prelievo fiscale.

Viene ancora così ribadito che "la stessa delimitazione territoriale delle regioni, ancora oggi vigente, ma che risale appunto al secolo scorso, fu decisa in modo affrettato e non certo sulla base di criteri di adeguata corrispondenza fra capacità di governo ed esigenze economiche e sociali di un territorio. Nate male o, per lo meno, nate troppo in fretta, le regioni italiane non sono sostanzialmente cambiate nel numero e nei confini (la delimitazione territoriale postunitaria, stabilita soprattutto per esigenze statistiche, ne disegnava diciotto, oggi sono venti) e sono sopravvissute a tutte le grandi trasformazioni dello Stato italiano, comprese quelle dettate dalla Costituente. Oggi l'occasione di sanare la frattura fra regioni economiche e ordinamenti istituzionali si ripresenta, dettata dalle molteplici emergenze della crisi italiana: perderla nuovamente sarebbe grave.

Se unità troppo grandi e poco numerose possono rappresentare elementi di turbolenza e unità troppo piccole e numerose possono non essere un contro-potere adeguato nei confronti dello Stato e anzi rappresentare un potenziale squilibrio, un'operazione di ri-disegno dei confini regionali sul modello coloniale non sembra in nessun caso opinabile. Nonostante "le Regioni vennero al mondo zoppe e malaticce", [57] e seppure il

[56] "Un federalismo dei valori", edizioni della fondazione Giovanni Agnelli, 1992-1996.
[57] Come scrisse il costituzionalista Michele Ainis.

sistema regionale italiano vada ripensato "nello spirito", [58] uno spunto di riforma è fornito dalla proposta della Fondazione Agnelli[59], citata poc'anzi che prevedeva la costituzione di 9 macro-regioni o aree di sviluppo diffuso basate sul principio del residuo fiscale pro-capite, centro della loro autosufficienza finanziaria e della possibilità di generare progetti di sviluppo. Un cambiamento così netto non sembra essere la soluzione più auspicabile, [60] mentre piuttosto potrebbe essere necessario procedere verso una doppia direzione che assegni alla sussidiarietà forti implicazioni di valore, pur rimanendo essenzialmente un princìpio organizzativo, che permette di assegnare ad ogni livello di governo quelle competenze attraverso le quali esso ha la possibilità di agire nel modo più responsabile, efficiente, trasparente e solidale.

- da un lato la creazione di una Carta delle Autonomie[61], come mezzo per portare a termine il processo riformatorio del titolo V, che dovrebbe però contenere solo le disposizioni nazionali in tema di enti territoriali, aprendo del resto all'auto-ordinamento. E la contemporanea presa di atto, appunto, del forte "potere di auto-ordinamento degli enti locali (dei Comuni, delle Province, delle Città Metropolitane), già sancito significativamente, in vigenza dell'originario Titolo V, dalla legge 142 del 1990, ma che ovviamente risulta ora assai rafforzato in una nuova prospettiva, non solo in virtù dell'art. 114, ma anche della previsione dell'art. 117, sesto comma, laddove si riconosce esplicitamente un potere normativo proprio degli enti locali per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite. "[62] Uno spazio per la cosiddetta "regionalizzazione degli enti locali", mezzo per l'attuazione del disegno autonomistico della Repubblica, è quindi certamente possibile, ma negli spazi di aiuto allo sviluppo dell'autonomia, (come sostenuto da Gian Candido de Martin[63]). Esistendo infatti una doppia competenza in materia di ordinamento di enti locali, statale e regionale, quella in capo alle regioni dovrebbe essere residuale. "Vi è poi, un'altra area importante, relativa alla disciplina dell'esercizio delle funzioni locali nelle materie regionali – ovviamente sempre con i limiti del sesto comma dell'art. 117 – che si lega soprattutto alla questione

[58] Come suggerisce nel suo articolo "Proviamo a ripensare le regioni italiane" Paolo Tancredi sull'Occidentale, quotidiano online.
[59] "Un federalismo dei valori", edizioni della fondazione Giovanni Agnelli, 1992-1996.
[60] Come ci ha ribadito il Professor Stelio Mangiameli, secondo la teoria economica del federalismo le competenze vanno mosse poco alla volta e non di frequente.
[61] Come sostenuto da De Martin,2012.
[62] Ibid.
[63] Testo della relazione tenuta al seminario ISSiRFA-CNR, "*Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*", svoltosi a Roma il 11 giugno 2012; contributo in stampa negli atti del convegno.

dei modelli gestionali associativi tra i piccoli Comuni, per favorire una maggiore efficienza degli enti locali e coinvolgere gli stessi nell'attuazione delle politiche della programmazione regionale, che dovrebbero essere il vero baricentro del ruolo delle Regioni dopo la riforma del Titolo V. "[64] In questo quadro le regioni manterrebbero il ruolo di centro propulsore, di coordinamento e raccordo, pur contribuendo all'esercizio autonomo degli Enti Locali.

-Sarebbe altresì possibile favorire cooperazione attraverso nuovi metodi di concertazione tra gli Enti per alcuni tipi di funzioni (logistica, viabilità, trasporti) nelle macro regioni, lasciando inalterati gli enti storici ma spingendoli a cooperare, ad esempio attraverso la creazione di authorities o di consorzi. Assumerebbe un ruolo centrale il piano territoriale interregionale, che potrebbe essere strumento di applicazione di questa nuova mentalità. Allineare i territori e renderli omogenei allocando le scelte in questo senso porrebbe in essere una rinnovata competitività. Ecco che tutte le motivazioni espresse dallo studio della Fondazione Agnelli (opportunità di stabilità finanziaria, migliore governo del territorio, possibilità di avere voce in capitolo sulla scena europea), tornerebbero in auge, annullando gli effetti burocratici, economici, amministrativi, politici che una riforma inevitabilmente produrrebbe. Il modello preso ad esempio sarebbe quello della città di New York.

Un doppio processo dunque che porterebbe da un lato a rafforzare le spinte autonomistiche, avvicinando gli enti al territorio ma favorendone al tempo stesso la cooperazione.

L'idea centrale sarebbe pertanto quella di costruire dei sistemi territoriali così come li abbiamo definiti "a geometria variabile", in grado quindi di combinarsi in maniera sinergica e cooperare, costruendo i singoli enti e le funzionalità non sull'idea astratta e giuridica di ente quanto piuttosto sulle collaborazioni tra di essi. La volontà sarebbe quella di attuare delle unità di controllo amministrativo tagliate ad hoc sulle caratteristiche dei singoli territori (vera ricchezza del nostro paese) e combinarle tra loro riprendendo e sviluppando istituti già previsti nel nostro ordinamento, attuando due tendenze in direzioni contrastanti, sia verso l'aggregazione di competenze (macro-regioni) sia verso la specializzazione territoriale (esercizio autonomo Enti Locali).

[64] Ibid.

3. Le competenze che mancano in Italia

"I sistemi di istruzione e formazione europei devono trasmettere a persone provenienti dai contesti più diversi le competenze giuste per progredire e prosperare nella vita professionale, ma anche per metterle in grado di svolgere attivamente il proprio ruolo di cittadini attivi. Dobbiamo saper convogliare il potenziale dell'istruzione per promuovere la coesione sociale e il senso di appartenenza. A tal fine dobbiamo partire dai nostri valori comuni e garantire che l'istruzione permetta agli studenti di vivere l'identità europea in tutta la sua diversità e di conoscere meglio l'Europa, gli altri paesi europei e sé stessi." Così ha dichiarato all'inizio di questo anno Tibor Navracsics, Commissario Europeo per lo Sport, Cultura, Giovani ed Educazione, successivamente al vertice di Götenborg con i capi di stato e governo europei in tema competenze chiave, competenze digitali e dimensione europea dell'istruzione, tenutosi a Novembre 2017 a riprova della centralità che questo tema ancora oggi riveste. Le raccomandazioni del Consiglio Europeo del 2006 tracciano un percorso che sembra essere ancora oggi valido, promuovendo la creazione dello spirito imprenditoriale e della mentalità orientata all'innovazione per liberare la creatività e lo spirito personale. Particolare importanza rivestono in questo senso le competenze digitali, l'istruzione inclusiva e un maggiore approfondimento delle materie STEM (scienze, tecnologia, ingegneria e matematica) al fine di affrontare le nuove complessità rilevate nella recente indagine PISA[65].

Nel contesto italiano un'iniziativa in particolare ha posto in essere queste raccomandazioni, unitamente alla necessità di facilitare l'introduzione nel mondo del lavoro per i giovani NEET, (circa 1,25 milioni), disoccupati o in uscita da un sistema di istruzione formale. Il progetto Garanzia Giovani prende infatti le mosse nel 2013 da alcune raccomandazioni formali dell'UE sul rischio di esclusione e marginalizzazione sociale dei giovani, dovute alle considerazioni sulla loro difficoltà generalizzata nell'accesso al lavoro e prevede offerte qualitativamente valide di lavoro, tirocinio o proseguimento studi entro quattro mesi dal periodo di inattività. I risultati conseguiti, come testimoniato dal Rapporto sull'attuazione, sono incoraggianti: quasi la metà degli aderenti tra i 15 e i 24 anni risultano occupati a termine del progetto. Anche altre misure precedenti, come il d. lgs. 104/2013 procedevano in questa direzione incrementando i

[65]http://www.invalsi.it/invalsi/ri/pisa2015/doc/probl_solv/Rapporto_nazionale_PSC_dicembre2017.pdf

progetti formativi congiunti tra università e lavoro, il rafforzamento dei periodi di orientamento e misure di semplificazione dell'apprendistato. Questa esigenza è stata confermata anche dall'AD di Ferrovie dello Stato, Dott. Renato Mazzoncini, il quale ha personalmente provveduto allo sviluppo di iniziative volte a rafforzare la continuità tra università e impiego, evidenziare i candidati di reale merito e contribuire allo sviluppo dei profili lavorativi realmente necessari all'interno delle aziende. Con circa 53 convenzioni su tutto il territorio nazionale con Istituti Tecnici e Licei, FS si impegna a co- progettare "insieme alle scuole, percorsi diversificati rivolti a studenti di licei e istituti tecnici di eccellenza che hanno come obiettivo quello di trasferire ai giovani competenze specifiche del settore e prepararli in modo mirato ad un mondo del lavoro in continua evoluzione dando loro maggiori opportunità e potere di scelta."[66] Tale impianto risulta anche spendibile nell'ambito della parità di genere, avvicinando le donne a ruoli tradizionalmente maschili e nell'attrarre giovanissimi verso il mondo delle imprese e dei trasporti. Sono così gli stessi tecnici a trasmettere competenze e conoscenze, affinchè i giovani ne facciano tesoro per il loro futuro, trasmettendo allo stesso tempo il know-how del mestiere.

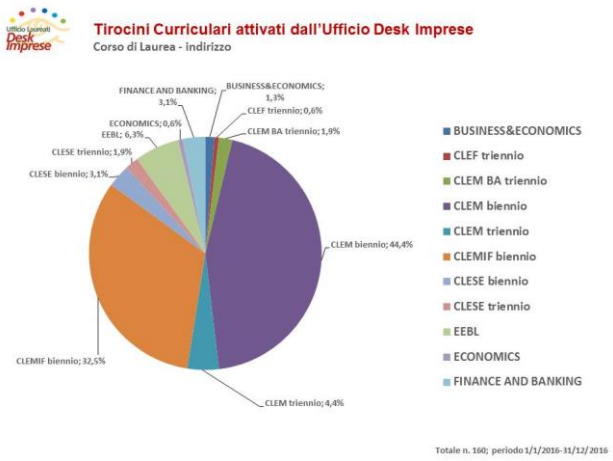
Sarebbe auspicabile l'emulazione di iniziative di questo tipo nonché l'introduzione di ore obbligatorie di tirocinio all'università come emerge dalle statistiche Desk Imprese in merito al numero di tirocini curriculari attivati, della Facoltà di Economia dell'Università di Roma Tor Vergata.

Da un recente monitoraggio realizzato dall'Ufficio Laureati-Desk Imprese è risultato che:

- tutte le aziende ospitanti hanno ritenuto raggiunto l'obiettivo professionale indicato nel progetto formativo
- il 73% degli studenti si è perfettamente integrato nell'ambiente aziendale e nel gruppo di lavoro
- il 96% ha risolto i problemi che gli erano stati posti in autonomia e con senso di responsabilità
- tutte le aziende hanno ritenuto la preparazione degli studenti adeguata alle mansioni loro affidate.[67]

[66] https://www.fsitaliane.it/content/fsilavoraconnoi/it/diplomati/fs-e-le-scuole.html
[67] http://www.deskimprese.it/statistiche-deskimprese/

D'altro canto gli studenti si sono sentiti positivamente realizzati nell'esperienza di tirocinio e quasi l'80% si è sentito integrato nell'ambito aziendale e ben seguito dal proprio tutor. L'84% di loro oltretutto ritiene che la formazione universitaria sia stata sufficiente nello svolgimento delle mansioni assegnate.



E' utile concludere con il Piano Italia 2020[68], volto all'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro, in collaborazione tra Ministero dell'Istruzione e del Lavoro. Se la transizione dalla scuola al lavoro viene posta come obiettivo primario, i nodi critici analizzati nel documento sono sostanzialmente quelli a cui ancora oggi è necessario porre rimedio:

- i tempi
- i modi attraverso "reti amicali e informali"
- il presidio dei vari gradi e percorsi di istruzione e formazione.
- La necessità di dare attuazione alla Legge Biagi, sviluppando veri e propri *career services* che segnalino alle aziende gli studenti più idonei al profilo da loro ricercato.

Sembra pertanto auspicabile, piuttosto che concentrarsi sugli adempimenti burocratici e formali, riportare l'attenzione sulle competenze e abilità conseguite e dimostrabili. Delle politiche attive socialmente (basate sul rilancio dell'apprendistato, dei tirocini formativi, sul ripensamento del ruolo della formazione universitaria), che si indirizzino in questo senso appaiono ancora una volta la riposta più adeguata alla sfida che riguarda il futuro dell'Italia.

[68] http://www.deskimprese.it/public/eco/files/Sacconi_Gelmini_DEF2.pdf

4. Il dibattito pubblico e nuove forme di democrazia partecipativa

La premessa concettuale sottesa all'introduzione del dibattito pubblico è il concetto di democrazia deliberativa[69], intesa come la possibilità dei privati di partecipare a scelte pubbliche, accorciando la distanza tra decisore pubblico e destinatari, permettendo indirettamente a questi ultimi, a tutti noi, di ri- appropiarsi delle scelte del mondo in cui vivono e ridurre la percezione negativa e rancorosa che tanti studiosi ci consegnano.[70] In ultima analisi uno strumento che può dare forma al bisogno di comunità e identità in una fase storica al contrario segnata da episodi di individualismo e competizione. Sembra essere la risposta più calzante al bisogno di istituzionalizzare la partecipazione al livello nazionale e sovra-nazionale.

Per affrontare correttamente la questione del dibattito pubblico è necessario fare chiarezza sul contesto in cui si inserisce questo istituto che in Italia è stato recentemente introdotto dall'art. 22 del nuovo codice per i contratti pubblici d.lgs. 50/2016 e il cui decreto attuativo è prossimo alla pubblicazione. Il *debat public* (mutuato nel nostro sistema sul modello di quello francese) mira a favorire dei processi più inclusivi basati sull'ascolto e il confronto di tutti gli interessi, siano essi provenienti da *stakeholders* espliciti o potenziali, in una fase iniziale, quando la decisione ancora non è stata presa. Il dibattito pubblico, per poter operare, deve essere strutturato, sequenziale e favorire una migliore interazione, mediante i coordinatori la cui funzione principale è "*faire le tour des arguments"*. Nonostante il modello italiano si limiti alla prima fase, quella dell'ascolto e non la renda vincolante nel processo decisionale, esso produce un notevole scarto rispetto alla consultazione, che di per se è una pratica passiva. Il dibattito pubblico si configura invece come un procedimento fortemente creativo, una scelta di campo forte, che ad oggi sembra la migliore risposta alla necessità avvertita fortissima nel corso di questa edizione di poter migliorare i processi decisionali per la realizzazione delle opere, grandi o piccole che siano, attraverso un procedimento il più inclusivo possibile. Aveva già dato indicazioni in questo senso l'Unione Europea nel

[69] "Sulla base della ricognizione condotta, in effetti, la democrazia rappresentativa, nel suo manifestarsi come potere, sembra soggiacere ad un processo entropico di perdita di energia, di progressivo annichilimento. Nel dibattito pubblico, allora, a contatto immediato con una modalità di manifestazione della democrazia diretta, sembrerebbe trovare una sua galvanizzazione e momentaneamente rigenerarsi. Una sorta di recupero di legittimazione in uno stato di tensione tra i due poli. " G. di Gaspare, Il dibattito pubblico tra democrazia partecipativa e rappresentativa, Amministrazione in Cammino, 30 Settembre 2017.

[70] Ad esempio A. Bonomi, Il rancore, Feltrinelli, Aprile 2008.

2001 con la pubblicazione del libro bianco sulla *governance* europea, in cui la partecipazione era stata definita come lo strumento idoneo ad avvicinare l'Unione ai cittadini. Nonostante non sia ancora stato licenziato è possibile trarre le linee essenziali del DPCM:

- L'obbligatorietà per le opere infrastrutturali di una certa consistenza, qualora venga richiesto da amministrazioni centrali, enti locali o direttamente dai cittadini.
- La durata stabilita di quattro mesi.
- Si svolgerà mediante incontri di interazione, approfondimento e gestione dei diverbi.
- Il soggetto coordinatore che sarà individuato dal proponente con procedure di evidenza pubblica, sarà chiamato a svolgere il suo compito autonomamente e tenuto consegnare un dossier conclusivo entro tre mesi dal termine del dibattito.
- Viene istituita una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti di 13 membri il cui compito consiste nell'emanare delle linee guida e supervisionare il corretto svolgimento dei dibattiti.

4.1 Il caso della Toscana

La partecipazione ha trovato un territorio di adozione nella regione Toscana dove è stato trasformata in uno strumento di ordinaria amministrazione attraverso la legge n.69/2007, "a seguito dell'aumentare della conflittualità sul territorio nazionale per la costruzione delle grandi opere. [71]

Il DPR (dibattito pubblico regionale) è previsto "su grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto ambientale e sociale per la vita dell'intera comunità regionale; il confronto si doveva articolare sulla base di regole precise per un periodo di sei mesi, e doveva essere organizzato e condotto sotto la responsabilità dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, ovvero un organo terzo, indipendente e neutrale. "[72]

E' possibile prendere come esempio il dibattito pubblico svoltosi riguardo il porto di Livorno, piattaforma di centralità europea, (inserito infatti all'interno della categoria principale di infrastrutture europee, cosiddetta TEN-T), e di grande rilevanza sia nella

[71] I. Rossetti, C. Casini, Partecipazione e grandi opere. Il caso della Regione Toscana come esperimento per un'applicazione nazionale. XXXVIII Conferenza italiana di Scienze Regionali.
[72] Ibid.

propria città che come snodo chiave nel contesto delle infrastrutture italiane, per il trasporto passeggeri e merci.

Il PRP (Piano Regolatore Portuale) del 2015 prevedeva essenzialmente due innovazioni: la Piattaforma Europa (e la conseguente espansione verso il mare del porto e che raddoppierà quindi l'estensione della stessa) e l'area della Stazione Marittima (cerniera tra centro-città a area portuale destinata al traffico crociere e traghetti).

L'area della piattaforma Europa è stata sottoposta alla procedura di valutazione ambientale strategica e gli studi hanno approfondito anche gli effetti socio-economici del progetto per via dell'aumento dei traffici e le conseguenze prevedibili; al contrario per la stazione marittima erano presenti solo prescrizioni di tipo urbanistico. Gli attori istituzionali che hanno competenza sull'area sono molteplici: la Regione Toscana (titolare approvazione PNR), l'Autorità Portuale (gestisce aree comuni), la Provincia (possiede ancora competenza sul settore dei trasporti), Il Comune (per la co-pianificazione delle aree di contatto con la città), nonchè gli attori che operano nel porto (Capitaneria di Porto, Guardia di Finanza, Carabinieri, PIF), tutti i lavoratori e i frequentatori saltuari e abitudinari.

E' facile comprendere come in uno scenario tanto complesso e sinergico sia facile l'insorgere di conflitti, tra cui il momento di criticità più acuto si è registrato nel 2014 con il cambiamento di colore politico, dal PD al M5S, che ha causato la messa in discussione delle strategie di accordo prese in precedenza. Un altro elemento fondamentale per lo sviluppo di buoni processi decisionali sembra quindi essere la continuità delle corrette decisioni operative, che non possono essere preda del necessario ricambio elettorale. Se i tempi delle elezioni infatti avvengono all'incirca ogni 5 anni, quelli della produzione di infrastrutture di livello sono intuitivamente superiori.

Senza poter descrivere nei dettagli tutti i soggetti del DP, né entrare nel merito dei workshop e laboratori tematici utilizzati come metodologia, per cui rinvio alla trattazione completa ,[73] sembra importante rimarcare le funzioni che hanno svolto i singoli partecipanti coinvolti, affinché possano fungere da esempio di integrazione efficace di competenze. [74]

[73] Ibid.

[74] "Nell'osservare i soggetti coinvolti nella pianificazione del Dibattito Pubblico, si possono osservare competenze relazionali, tecniche e politiche agite in un approccio multidisciplinare tra diversi

La scelta del coordinatore del dibattito si è dimostrata efficace poiché è stata in grado di apportare tecniche ed elementi appresi in altri contesti precedenti, essendo la procedura sostanzialmente innovativa per questo Paese e al tempo stesso mantenere la cura delle relazioni con gli attori istituzionali che le hanno delegato il potere necessario a svolgere questo processo.

Le società di consulenza (che possedevano il compito di stabilire la logistica degli incontri pubblici) rappresentavo il trait d'union con il territorio, garantendo l'effettivo radicamento e infine il richiamo tecnico all'Autorità Portuale ha permesso la facilitazione e l'integrazione delle informazioni e delle competenze richieste. A prescindere quindi dall'esito "La compresenza di tali profili ha permesso la moderazione di incontri pubblici di maniera agevole, in cui il conflitto pubblico ha trovato una manifestazione pacata ma esperta e ben strutturata. Il dialogo, svoltosi sui temi portatori di conflitto, è stato affrontato in ogni occasione, garantendo risposte istituzionali, seppur non sempre esaustive o definitive."[75]

Questa procedura rappresenta il chiaro esempio di una buona politica pubblica, basata su processi maggiormente inclusivi, tesi alla condivisione degli interessi e al confronto, mediante l'insostituibile capacità delle diverse expertise, tecniche, sociali, amministrative e giuridiche, di collaborare in maniera sinergica, nell'ottica del territorio ma raccordandosi in maniera efficace, come da ottica prevista dalla Scuola 2017-2018.

professionisti. Ciò permette la complementarietà tra figure che costruiscono l'apparato del Dibattito stesso. " Ibid.

[75] Ibid.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Luca Golisano*

La cooperazione quale strumento di riconnessione, una proposta perequativa

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Giurisprudenza – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Le ragioni per riconnettere l'Italia - 1.1 Perché riconnettere l'Italia - 1.2 La riconnessione quale cooperazione tra i soggetti coinvolti - 1.3 L'impostazione della tematica - 2. La riconnessione nell'organizzazione dei sistemi territoriali - 2.1 Quale organizzazione dei sistemi territoriali? - 2.2 Le nuove questioni territoriali - 2.3 La cooperazione come parametro organizzativo del territorio - 3. Le criticità dell'architettura e dell'azione pubblica - 3.1 La struttura governativa - 3.2 L'azione normativa ed amministrativa - 3.3 Le inefficienze della politica infrastrutturale - 3.4 Le problematiche emergenti - 4. Strumenti di connessione esistenti e modelli virtuosi - 4.1 Il dibattito pubblico - 4.2 Strumenti normativi di raccordo: la legge sul procedimento amministrativo - 4.3 Gli esempi positivi di cooperazione tra pubblici poteri ed interessi privati - 5. La proposta perequativa - 5.1 Le funzioni delle perequazione urbanistica - 5.2 Le risposte della perequazione - 5.3 L'opportunità di una normativa statale.

Abstract

La presente relazione conclusiva parte dall'assunto per il quale una maggiore cooperazione tra soggetti pubblici e privati costituisca un passaggio necessario per garantire la riconnessione del nostro paese.

La relazione suddivide tale tematica in più blocchi partendo dall'individuazione delle ragioni che impongono una maggiore coordinamento all'interno del nostro ordinamento. In seconda battuta, vengono esaminate le nuove questioni territoriali e le problematiche insite nell'attuale architettura istituzionale riportando, in particolare, le ipotesi in cui la cooperazione è venuta a mancare e le conseguenti implicazioni negative. In aggiunta, vengono esaminati gli strumenti giuridici di raccordo previsti nella nostra normativa, più precisamente dalla L. n 241 del 1990, al fine di valorizzare i diversi esempi virtuosi da cui è necessario ripartire. Infine, si tenterà di dimostrare le opportunità riconducibili all'introduzione di una normativa statale in tema di perequazione, ovverosia la tecnica di conformazione dei suoli che consente di attenuare le disparità di trattamento insite nella pianificazione urbanistica.

1. Le ragioni per riconnettere l'Italia

1.1 Perché riconnettere l'Italia

L'articolo 3 della Costituzione impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana nonché l'effettiva partecipazione all'organizzazione del nostro paese. Per perseguire questi consolidati valori civili nonché per garantire la competitività dell'Italia in un contesto sempre più globalizzato e concorrenziale è necessario "riconnettere" i sistemi territoriali in cui esplica l'ordinamento.

1.2 La riconnessione quale cooperazione tra i soggetti coinvolti

La riconnessione del paese non può prescindere dal diretto coinvolgimento e dall'accordo tra i protagonisti, pubblici e privati, del territorio. Ne è perfettamente consapevole la Scuola per le Politiche Pubbliche organizzata dall'associazione *italiadecide* che, nel corso 2017-2018, ha ospitato nelle proprie conferenze i rappresentati sia delle istituzioni, statali e locali, sia del mondo imprenditoriale. Dalle loro parole si è potuto evincere come la connessione debba tradursi in una piena cooperazione sia nella fase istruttoria che decisionale.

1.3 L'impostazione della tematica

Le riflessioni e le esperienze dei conferenzieri nonché dei consulenti dell'associazione costituiscono la base della presente relazione che si suddivide in tre parti, a loro volta articolate in più paragrafi per garantire ad un argomento così complesso una trattazione il quanto più possibile lineare. In una prima parte si esporrà più chiaramente l'importanza della cooperazione richiamando anche le ipotesi in cui questa è venuta a mancare e le conseguenti implicazioni negative. Nel secondo blocco si esamineranno gli strumenti giuridici messi a disposizione dal nostro ordinamento nonché i principali progetti d'interconnessione attualmente in corso di realizzazione.

Nella terza ed ultima parte si tenterà di dimostrare le opportunità riconducibili all'introduzione di una normativa statale in tema di perequazione urbanistica.

2 La riconnessione nell'organizzazione dei sistemi territoriali

2.1 Quale organizzazione dei sistemi territoriali?

Il professor Celant sostiene la necessità di una politica nazionale per la riorganizzazione degli enti sub-statali che superi la mera azione di coordinamento e tenga conto della nuova dimensione europea nei processi decisionali. Tuttavia l'intervento dello Stato, come ricorda l'ex Ministro per la coesione territoriale Barca, non deve tradursi in soluzioni tecnocratiche imposte dall'alto che deleghino ai livelli inferiori di governo soltanto per la loro attuazione. Dunque, se da un lato devono individuarsi sedi decisionali adeguate alla portata degli interessi da tutelare, per i Grandi Corridoi Europei le scelte degli enti locali devono certamente essere ridimensionate, dall'altro deve valorizzarsi il ruolo attivo degli enti istituzionali che compongono la Repubblica e

che si collocano, *ex* art. 114 della Costituzione, in una posizione di formale "equiordinazione".

2.2 Le nuove questioni territoriali

Il sociologo Aldo Bonomi evidenzia il cambio di paradigma sociale ed ideologico in atto, più precisamente il trinomio (capitale, stato e lavoro) andrebbe convertito in nuova impostazione che veda i flussi impattare i luoghi attraverso la geopolitica. Il Professor Balducci sottolinea l'emersione di nuovi fenomeni di urbanizzazione regionale che "colonizzano" le aree suburbane. Con il dissolversi dell'idea di città e metropoli, il rapporto tra spazio e società si ricompone in una nuova questione urbana che richiede l'aggiornamento dei concetti di rappresentanza e rappresentazione.

2.3 La cooperazione come parametro organizzativo del territorio

Il modello istituzionale che si delinea dalla riforma del Titolo V prevede per il governo del territorio una potestà concorrente tra lo Stato e le Regioni, nella quale si si inserisce l'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Alla sussidiarietà verticale tra gli enti istituzionali segue la sussidiarietà orizzontale che favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, in tal senso si inserisce la L.R n. 24 del 2017 dell'Emilia Romagna che valorizza gli accordi operativi conclusi con i privati in luogo del piano urbanistico. Le nuove esigenze territoriali richiedono pertanto un modello organizzativo che garantisca la partecipazione di più soggetti pubblici e privati entro uno schema adeguatamente coordinato. Come caldeggia Bonomi, il paese va ripartito in piattaforme economiche-sociali che presentino dei profili di omogeneità minimi.

3 Le criticità dell'architettura e dell'azione pubblica

3.1 La struttura governativa

Il proliferare di enti ed organismi spesso non è seguito da un adeguato coordinamento. A titolo esemplificativo Castellucci, amministratore delegato del gruppo Atlantia, richiama la mancanza di collegamento all'interno delle medesime strutture ministeriali ed, in particolare, tra il Ministero delle infrastrutture e di trasporti e quello

dell'Economia. Il CIPE, nonostante le funzioni attribuitegli per legge, esercita un ruolo secondario. Il Ministero dell'Ambiente, secondo la valutazione del Consigliere di Stato Montedoro, presenta strutture e risorse insufficienti rispetto alle competenze attribuitegli.

3.2 l'azione normativa ed amministrativa

L'incerta collocazione istituzionale si riversa anche nella recente funzione di regolazione attribuita ad Anac dal nuovo Codice dei contratti pubblici, D.lgs n. 50 del 2016. Più in generale, secondo Castellucci, la disciplina italiana in materia di appalti non presenta i medesimi corollari giuridici che consentono ad altri ordinamenti europei di attrarre investimenti. Inoltre, si assiste ad un disinvestimento da parte della pubblica amministrazione nelle risorse umane che, unito all'assenza di una progettazione sul lungo periodo, porta inevitabilmente ad una sfiducia nei confronti della discrezionalità amministrativa. Infine, il ricorso ordinario alle conferenze di servizi appare insufficiente a garantire una voce effettiva agli interessi globalmente coinvolti.

3.3 Le inefficienze della politica infrastrutturale

Secondo Casadio, dirigente della Banca d'Italia, nella legge Obiettivo n. 443 del 2001 è possibile individuare le conseguenze di un disordinato rapporto tra lo Stato e le Regioni che, per mere finalità di consenso, hanno definito più di 200 infrastrutture quali priorità strategiche per il decennio dal 2002 al 2013. Le asimmetrie nella programmazione statale e regionale hanno portato ad incongruenze tra fondi stanziati e costi da sostenere, alle quali si aggiunge la prassi di procedere mediante finanziamenti solamente parziali di più opere. L'assenza di adeguate risorse finanziarie induce le amministrazioni locali a "vivere" di finanza derivata cercando di intercettare, senza adeguata progettazione, i flussi finanziari statali.

Il mancato coinvolgimento delle comunità interessate nella fase di progettazione, come osserva il professor Cascetta con riferimento all'autostrada in Val di Susa, porta anche ad un peggioramento della qualità estetica delle opere con conseguente ostilità della popolazione locale. La realizzazione di infrastrutture funzionali al territorio, come dimostrano le vicende aeroportuali in Toscana, è talvolta ostacolata dai contrasti tra più enti locali o tra questi e le società interessate. Infine da un lato, come sottolinea il dottor

Ciocca, gli investimenti pubblici spesso sono insufficienti, dall'altro, secondo il segretario generale del MIT Bonaretti, gli ostacoli burocratici rallentano l'atterraggio sia degli investimenti privati sia degli investimenti pubblici effettivamente stanziati.

3.4 Le problematiche emergenti

La crisi da cui tenta faticosamente di uscire il nostro Paese è qualificabile anche e soprattutto come una crisi territoriale che vede, tra le sue principali cause, la mancata cooperazione tra i soggetti pubblici e privati richiamati e le istanze territoriali. Le disuguaglianze sociali ed economiche all'interno del territorio nazionale, dalla disparità di reddito alla fruibilità dei servizi pubblici, vengono ricondotti da Barca al mancato riconoscimento dei valori locali.

Alla recessione economica seguono il degrado ambientale ed il disagio sociale all'interno delle città, le cui dimensioni restano vincolate dalle infrastrutture che possono permettersi. Balducci parla di un'Italia del rancore per riassumere la disgregazione sociale che segue la perdita di identità collettiva e la lontananza delle istituzioni.

4. Strumenti di connessione esistenti e modelli virtuosi

4.1 Il dibattito pubblico

Nel programma di riconnessione del nostro paese si inserisce la previsione del dibattito pubblico che si colloca tra il progetto di fattibilità ed il progetto definitivo. Il dibattito, fortemente voluto dall'allora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti Delrio, è stato introdotto dall'articolo 22 del nuovo Codice dei contratti pubblici che rinvia, per una disciplina più puntuale, all'emanazione di decreti attuativi.

Tale istituto, ancor prima dell'intervento del legislatore, era stato sperimentato con successo dal gruppo Atlantia con riferimento all'opera del Terzo Valico. Sul punto, Castellucci ha evidenziato come il confronto con la popolazione locale possa effettivamente migliorare l'opera attraverso la previa risoluzione delle problematiche di progettazione che altrimenti si riproporrebbero con maggiore intensità nella fase di esecuzione.

La portata dello strumento partecipativo potrebbe però svilupparsi ulteriormente; Castellucci ricorda come in altri ordinamenti il dibattito venga esteso anche alle

decisioni sulle tariffe da congestione, viceversa Romano, Commissaria del Governo per il Terzo Valico suggerisce di applicarlo al progetto di fattibilità nonché, sulla falsariga del modello francese, ai procedimenti di pianificazione.

Al fine di raggiungere una maggiore sinergia tra i diversi enti territoriali coinvolti, la dottoressa Romano richiama anche l'importanza di evolvere il dibattito in uno strumento di costruzione del consenso pubblico nonché di implementare la nuova figura professionale del "*manager di rete"*.

4.2 Strumenti normativi di raccordo: la legge sul procedimento amministrativo

I diversi esempi di cooperazione tra poteri pubblici e privati che saranno riportati nel paragrafo seguente trovano la propria legittimazione nella legge sul procedimento amministrativo, n. 241 del 1990.

Tale normativa, insieme alla L. n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, rappresenta il tentativo riavvicinare i cittadini alle istituzioni sotto un profilo sia locale che procedimentale. Si propongono due modelli: uno cooperativo al fine di una aggregazione associativa tra enti territoriali ed uno collaborativo, meno istituzionale e volto a promuovere accordi e intese.

Di particolare importanza è l'art. 11 della L. n. 241 che, al fine di promuovere la partecipazione dei privati ed una migliore ponderazione loro interessi, consente all'amministrazione di stipulare, in accoglimento delle loro osservazioni o proposte, accordi integrativi o sostituivi del provvedimento autoritativo. Viene incentivata anche la cooperazione tra gli enti pubblici sicché le amministrazioni, in forza dell'art. 15, possono concludere tra loro accordi per regolare un esercizio congiunto delle attività di interesse comune, così come avviene con l'accordo di programma disciplinato dall'art. 34 del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, D.lgs n. 267 del 18 agosto 2000.

Da ultimo, va evidenziata la recente riforma, avvenuta con il d.lgs. n. 127 del 2016, che ha semplificato la procedura della conferenza decisoria, la quale rappresenta l'ordinario strumento di contemperamento tra la pluralità di interessi pubblici cui sono preposte diverse autorità.

4.3 Gli esempi positivi di cooperazione tra pubblici poteri ed interessi privati

Nonostante le criticità evidenziate nella relazione vi sono diversi esempi di efficiente cooperazione da cui è possibile partire per ripensare alla connessione del nostro paese.

La dottoressa Romano, ad esempio, rivendica la fruttuosa collaborazione tra lo Stato e la Regione Liguria nella gestione degli investimenti relativi al Terzo Valico o alla previsione, mediante la conferenza unificata Stato- Regione, di un apposito comitato di monitoraggio per la Gronda di Genova.

Significativo è inoltre il Piano Integrato Infrastrutture e Mobilità della Regione Toscana finanziato dai Fondi regionali, dal Fondo Nazionale dei Trasporti e dai Fondi strutturali. L'uso congiunto di tali risorse ha difatti consentito la realizzazione di un'efficiente rete di trasporto sull'intero territorio grazie anche ad una corretta individuazione delle priorità infrastrutturali attraverso apposite intese tra gli enti territoriali interessati. Tra i diversi obbiettivi raggiunti mediante tale cooperazione Giorgetti, assessore del Comune di Firenze, ricorda il rinnovamento dei mezzi di trasporto serventi il Capoluogo.

La cooperazione non deve necessariamente concernere soltanto l'apporto di capitali; determinante è anche lo scambio di informazioni e conoscenze che intercorre tra il settore pubblico e privato; ne è chiaro esempio il Comune genovese che, insieme ad ENEL all'Università degli Studi di Genova, ha fondato l'*Associazione Genova Smart City* per promuovere progetti d'innovazione e ricerca in una città che già risulta la prima in Italia per il numero di bandi europei vinti.

Un ulteriore risultato recentemente garantito dalla cooperazione è stato riportato da Foti, Capo di Gabinetto dell'Assessorato della Regione Siciliana, che ha ricordato come la più stretta collaborazione della Regione con RFI e Anas, in occasione del Giro d'Italia, abbia consentito lo sbocco di investimenti per 11 milioni di euro con i quali sono stati migliorati ben 180 km di strade asfaltate.

Speciale menzione merita il ruolo di Cassa depositi e prestiti (CDP) che, pur operando nel rispetto delle regole di mercato concorrenziali, riesce sia a raccogliere e ridistribuire ingenti flussi economici sia a connettere le diverse realtà nazionali e locali, pubbliche e private. Costamagna e Pattofatto, rispettivamente presidenti di CDP e CDP Equity, ne hanno evidenziato il duplice ruolo di facilitatore degli investimenti e catalizzatore delle istanze comuni.

5. La proposta perequativa

5.1 Le funzioni delle perequazione urbanistica

La perequazione costituisce una tecnica di conformazione dei suoli alternativa alla tradizionale zonizzazione ed alla conseguente apposizione dei vincoli espropriativi. In via meramente incidentale, va evidenziato l'apporto dottrinale sulla tematica del professor Paolo Urbani che ha collaborato negli anni precedenti con l'associazione *italiadecide* e per le cui riflessioni si rinvia alla lettura di "*Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici"*

La tecnica perequativa, pur in assenza di un'espressa previsione del legislatore statale, si è ampiamente diffusa nella legislazione regionale così come nella prassi delle amministrazioni comunali ed è altresì legittimata dalla giurisprudenza amministrativa.

La perequazione storicamente svolge una funzione rimediale ovverosia consente di attenuare tra i proprietari le disparità di trattamento insite nella pianificazione urbanistica; ciò si garantisce mediante il riconoscimento di un unico indice edificatorio sull'intera superficie di intervento e non solo per le aree effettivamente ammesse all'edificazione privata. Indice che inoltre tiene conto del valore della proprietà immobiliare secondo le caratteristiche dell'area e del contesto territoriale in cui si colloca.

In secondo luogo, il modello perequativo si inserisce nell'urbanistica consensuale in quanto lega la sua attuazione all'accordo tra l'amministrazione ed i proprietari che predispongono, nel rispetto di eventuali varianti minime contenute nella pianificazione a monte, un progetto circa l'assetto urbanistico del perimetro di intervento. Si apre dunque ad un approccio dinamico e mobile che non solo consente di attuare le previsioni urbanistiche di concerto con gli stessi destinatari privati, ma altresì permette all'amministrazione di acquisire, senza ricorrere all'esproprio, le aree necessarie a garantire gli standard dato che quest'ultime vengono cedute gratuitamente dai proprietari interessati.

Infine, come sostenuto dal professor Urbani, la perequazione segna altresì il passaggio ad un'urbanistica "solidale". Più precisamente, sulla base degli accordi conclusi con l'amministrazione, i privati possono concordare una maggiorazione della volumetria edificatoria consentita per le trasformazioni urbanistiche alla quale segue la "cattura" di tale plusvalore e la sua ridistribuzione in favore della collettività.

La ridistribuzione si attua mediante la richiesta dei cosiddetti extra-oneri, ovverosia oneri commisurati agli interventi previsti ed in misura eccedente a quanto parametrato per legge e che possono consistere nella cessione di aree o nella esecuzione delle opere di urbanizzazione.

Va tuttavia sottolineato che in assenza di una normativa statale si pone il rischio di false sperequazioni, le quali si traducono in vincoli sostanzialmente espropriativi qualora le richieste della pubblica amministrazione non si giustifichino in rapporto agli indici edificatori riconosciuti.

A tal fine, si inserisce l'intervento del giudice amministrativo che, alla luce del principio di proporzionalità, esercita un controllo di "merito" sui singoli elementi dello scambio pubblico-privato e pertanto sulla solidarietà.

In altri termini, il giudice consente un'effettiva tutela dei soggetti chiamati a partecipare direttamente alla realizzazione della "città pubblica".

La presente riflessione è riscontrabile anche nelle conclusioni del presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno che, nella sua relazione sull'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, sottolinea come la legge tenda a ridursi in provvedimento amministrativo e questo, a sua volta, in accordo; inoltre, a fronte di un'amministrazione che tende a tutelarsi più che ad agire, si impone al giudice di "*amministrare per sentenza*" al fine di superare l'incertezza in cui versano i cittadini.

5.2 Le risposte della perequazione

La tecnica perequativa può quindi rappresentare un valido strumento per promuovere una riconnessione del paese a partire dai tessuti urbanizzati. Recentemente la L.R Toscana n. 65 del 2014 e la L.R Emilia-Romagna n. 24 del 2017 hanno ricondotto la tecnica alla più ampia funzione di rigenerazione urbana, intesa anche quale alternativa strategica al nuovo consumo di suolo. In tal senso, la perequazione potrebbe incentivare una riqualificazione delle costruzioni esistenti ponendo rimedio alla crescente obsolescenza dei sistemi di rete ed infrastrutturali denunciata dal professor Costa.

Si fornirebbe all'amministrazione uno strumento per intervenire chirurgicamente su singole aree disomogenee ovviando al degrado urbano e sociale cui si riferiscono Barca e Balducci. In aggiunta, si permetterebbe all'amministrazione di abbandonare

l'approccio espropriativo che comporta il consumo delle già scarse risorse pubbliche e del consenso politico verso i cittadini interessati dai vincoli ablativi.
Da ultimo, la limitazione degli interventi perequativi all'interno del solo territorio urbanizzato potrebbe legarsi anche ad un regime giuridico differenziato per il suolo extra-urbano garantendone una funzione custodiale; in tal modo si potrebbe anche perseguire quel governo dello sviluppo ambientale auspicato da Montedoro e riconoscere piena tutela al suolo, in quanto risorsa matrice di servizi eco-sistemici.

5.3 L'opportunità di una normativa statale

Un intervento del legislatore statale consentirebbe sia di recepire le posizioni più innovative della giurisprudenza sia di superare le contraddizioni presenti all'interno di una variegata legislazione regionale garantendo una normativa minima di principio.
Un espresso chiarimento normativo è altresì da ritenersi necessario con riferimento sia alla circolazione dei diritti edificatori che agli standard urbanistici ed edilizi, stante l'attribuzione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.
Mi permetto di sottolineare l'urgenza dell'intervento anche al fine di contrastare il plausibile divario, legislativo ed amministrativo, ancor più marcato all'interno delle Regioni, dato che alcuni degli enti sub statali maggiormente innovativi, ovverosia Lombardia, Emilia- Romagna e Veneto, hanno recentemente stipulato con lo Stato delle apposite intese per il riconoscimento di una maggiore autonomia anche e proprio in materia di governo del territorio.
In breve, si auspica un'espressa codificazione del modello perequativo dopo il fallimento della precedente proposta di legge "Principi in materia di governo del territorio", approvata soltanto dalla Camera dei deputati il 28 giugno 2005.
La normativa statale non dovrebbe tuttavia limitarsi al solo riconoscimento della tecnica, la cui legittimità è stata accertata da una giurisprudenza consolidata dei tribunali amministrativi e del Consiglio di Stato, bensì dovrebbe sancire l'ordinario ricorso alla perequazione urbanistica per procedere all'attuazione delle previsioni di piano all'interno degli ambiti di trasformazione, ovverosia di rigenerazione, individuati dall'atto generale di pianificazione a monte.

Infine, è necessario un ripensamento degli standard urbanistici, ispirati ad una logica territoriale propria della precedente tecnica di zonizzazione, attraverso una nuova disciplina che non leghi gli standard alle zone omogene in cui si suddivide il territorio ma che li ricolleghi agli interventi di trasformazione e dunque ponendo "l'edificabilità al servizio degli standard". L'idea di fondo è di promuovere, quanto più possibile, la partecipazione dei privati al fine di subordinare il soddisfacimento dei loro interessi al perseguimento delle utilità collettive.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Gianluca Lo Mele Buonamico*

Il modello di Washington D.C. per Roma Capitale: l'assetto istituzionale e il sistema dei trasporti

A.A. 2017-2018

*Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione – Università di Roma "Sapienza"

Sommario

1. Considerazioni personali sul corso 2017-2018 - 2. La normativa di riferimento di Roma Capitale - 3. Proposte di modifica dell'art. 114 della Costituzione e dell'ordinamento di Roma Capitale - 4. L'area metropolitana romana - 5. Il sistema di trasporto delle due capitali

Abstract

L'elaborato finale ha per oggetto Roma Capitale, le norme che la disciplinano e il suo sistema dei trasporti. La capitale degli Stati Uniti d'America è utilizzata come modello di riferimento per alcuni aspetti dell'ordinamento della capitale d'Italia e del suo funzionamento. L'elaborato ripercorre, dal punto di vista normativo, l'evoluzione della capitale italiana fino ai tempi recenti, descrive il concetto di area metropolitana e analizza l'area metropolitana romana. Infine, l'analisi del sistema dei trasporti e delle infrastrutture di Washington D.C. è utilizzata per indicare alcune possibili strategie per il miglioramento del trasporto pubblico locale romano.

1. Considerazioni personali sul corso 2017-2018

Il corso 2017-2018 della Scuola per le Politiche Pubbliche *italiadecide* è stato un interessante periodo formativo per approfondire le tematiche relative all'intero funzionamento del sistema dei trasporti e delle infrastrutture italiane. Il corso è stato suddiviso in tre parti corrispondenti a tre aree tematiche: una visione generale e teorica fornita da alcuni professori ed esponenti tecnici del settore, le strategie delle imprese operanti nello sviluppo dei trasporti e delle infrastrutture, ed infine l'organizzazione territoriale di tre *case studies* cittadini (Genoa, Firenze e Catania). Al termine di tale percorso formativo, il corso ha fornito una visione generale e d'insieme sul funzionamento e sulle problematiche del settore dei trasporti, sia a livello nazionale sia a livello locale.

Dal corso è emerso che il sistema dei trasporti nazionali è abbastanza efficiente, soprattutto per quanto riguarda il settore ferroviario e autostradale, inoltre importanti passi in avanti sono stati fatti per le strategie portuali e aereoportuali; lo stesso non può dirsi però, per le infrastrutture e il sistema dei trasporti urbani che necessitano numerosi interventi e miglioramenti (l'ammodernamento delle infrastrutture o il rinnovo del parco mezzi), al fine di incentivare l'utilizzo di mezzi pubblici e di disincentivare l'uso dell'automobile. Come abbiamo potuto analizzare all'interno del corso, ci sono tuttavia alcune città che, in questi ultimi anni, hanno migliorato il loro assetto dei trasporti: i casi di Firenze e Genova mi hanno colpito, in quanto il riassetto dell'organizzazione del trasporto urbano è nato prendendo come punto di partenza le peculiarità e le caratteristiche della città. È infatti fondamentale la conoscenza del territorio e dei luoghi

circostanti. Altri temi fondamentali emersi sono stati la capacità di selezionare investimenti buonissimi e opere utili, la necessità di una collaborazione tra i diversi livelli di governo e l'importanza di dare ad alcune scelte e ad alcune strategie prese dal decisore pubblico una continuità nel tempo; mentre i problemi principali emersi in tale settore risultano essere i ritardi e la difficoltà di interconnessione tra le diverse tipologie di trasporto.

2. La normativa di riferimento di Roma Capitale

L'articolo 114 comma 3 della Costituzione recita *"Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento"* in seguito alla legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3.

La questione in Assemblea Costituente di inserire Roma Capitale all'interno della Costituzione non ebbe alcun risultato concreto, ciò fu dovuto a due motivazioni principali: il primo atto approvato dopo la liberazione di Roma è stato l'abolire il decreto fascista del 28 ottobre 1925, che aveva fatto di Roma un governatorato con a capo un governatore, e dunque per non riportare alla mente quel precedente, si ritenne opportuno non affrontare il problema di Roma in Assemblea; l'altra considerazione fatta fu che uno *status* speciale per la capitale è presente di norma per gli stati federali: poiché si stava dando vita ad uno stato regionale, si ritenne di non dare uno *status* speciale a Roma.

La questione di dare a Roma uno *status* particolare è stata trattata proprio con la riforma che si proponeva di avvicinare il nostro ordinamento ad un assetto federale.

Ciò che non era chiaro sull'interpretazione dell'art. 114 della Costituzione era a cosa si dovesse riferire Roma Capitale: la prima tesi sosteneva che Roma Capitale dovesse essere il comune di Roma, mentre invece la seconda sosteneva che Roma Capitale dovesse essere la provincia.

La legge n. 42 del 2009 è dunque intervenuta a sciogliere i nodi interpretativi e a disciplinare il regime di Roma Capitale.

L'art. 24 di tale legge identifica Roma Capitale con il Comune di Roma assegnando ad esso nuove funzioni in materia di sviluppo urbano e pianificazione territoriale, edilizia pubblica e privata, valorizzazione e sviluppo economico sociale, protezione civile, servizi urbani e trasporti. La legge afferma però che tale scelta viene effettuata in attesa

dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e dall'istituzione della città metropolitana di Roma Capitale, che sarebbe dovuta coincidere con il territorio della provincia.

La legge prevedeva infatti "su iniziativa congiunta" del comune e della provincia di Roma, l'istituzione della città metropolitana di Roma Capitale in sostituzione degli attuali comuni e provincia, sulla base di quanto disposto dall'art. 23 della legge n. 42 del 2009.

La legge 42 del 2009 ha disciplinato la materia conferendo una serie di deleghe al governo affinché il nuovo assetto organizzativo della Capitale fosse posto a regime.

Il primo decreto attuativo ha effettivamente istituito il comune di Roma Capitale ed ha modificato il suo ordinamento: il d.lgs. 156 del 2010 di attuazione ne ha concretizzato le caratteristiche peculiari, attribuendogli alcune funzioni aggiuntive rispetto a quelle degli altri comuni, in parte di derivazione statale ed in parte regionale; Roma Capitale ha preso dunque posto del comune.

Un altro problema interpretativo ha riguardato le funzioni amministrative di Roma Capitale: vi era un dibattito con due visioni diverse, la prima sosteneva che esse sarebbero dovute discendere dalle funzioni amministrative conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze rispettando il riparto dell'art. 117 (secondo quanto stabilito dall'art. 118); la seconda sosteneva che, poiché l'art. 114 comma 3 fa riferimento esplicito alla legge statale che disciplina l'ordinamento di Roma Capitale, di conseguenza, esse sarebbero dovute essere attribuite con la legge dello Stato indipendentemente dalle competenze dell'art. 117.

Si è optato seguire la prima interpretazione con la legge 42 del 2009, rispettando le ripartizioni dell'art. 117. Inoltre in via transitoria oltre a quelle spettanti al Comune di Roma, furono attribuite a Roma Capitale il concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali; lo sviluppo economico e sociale; lo sviluppo urbano e pianificazione territoriale; l'edilizia pubblica e privata; l'organizzazione e funzionamento dei servizi urbani; la protezione civile e ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

Il decreto che avrebbe dovuto assegnare concretamente tali funzioni a Roma Capitale, non è mai stato emanato.

La legge Delrio del 2014 ha istituito dieci città metropolitane, ha eliminato la provincia di riferimento sostituendola con la città metropolitana ed ha sostanzialmente ricondotto la disciplina di Roma Capitale alla disciplina generale delle città metropolitane: vale a dire che non vi è una norma specifica per Roma Capitale, essa è disciplinata come tutte le città metropolitane. L'interpretazione tuttavia non risulta corretta leggendo l'art. 114, vista la presenza del terzo comma. Tale legge infatti appiattisce la disciplina di Roma Capitale su quella delle città metropolitane.

Dal 1º gennaio 2015, alla provincia di Roma è succeduta la Città metropolitana di Roma Capitale, la quale ha quindi competenza sul territorio dell'ex provincia, composta da 121 comuni. Si può affermare dunque che il legislatore statale non ha dato una attuazione esaustiva e chiara rispetto a quanto previsto dalla legge 42 del 2009.

3. Proposte di modifica dell'art. 114 della Costituzione e dell'ordinamento di Roma Capitale

Secondo un mio personale punto di vista su un futuro progetto di riforma del titolo V della Costituzione, l'art. 114 dovrebbe essere modificato poiché le categorie di enti locali risultano ad oggi superate e incapaci di essere al passo con i cambiamenti sociali, economici e morfologici degli ultimi decenni. Gli enti locali della provincia e del comune, di origine napoleonica, si sono trovati a convivere con enti molto più recenti, le regioni, introdotte con la Costituzione, che risultano oggi troppe in numero e con una dimensione geografica troppo differenziata, e le città metropolitane, il cui concetto stesso di città metropoli risulta essere sorpassato. Nella conferenza dell'11 dicembre del 2017 con il dottor Balducci, si è parlato della c.d. fase della post-metropoli in cui la città e la metropoli non riescono più a racchiudere i fenomeni della "regionalizzazione dell'urbano", ossia dello sviluppo del sub urbano e del non urbano.

In un'ipotetica riforma l'art. 114 potrebbe prevedere, tra gli enti territoriali che compongono la Repubblica, l'introduzione della macro-regione e delle aree metropolitane.

Le aree metropolitane dovrebbero contenere le più grandi, popolose e principali zone urbane e gli ambiti suburbani limitrofi presenti in Italia.

Il territorio romano e contiguo potrebbe essere oggetto di una sperimentazione istituzionale con l'introduzione dell'area metropolitana per verificarne il funzionamento, in attesa di una futura modifica dell'art. 114.

L'area metropolitana di Roma è stata in realtà già definita giuridicamente nel 1995, con un accordo tra regione, provincia e comune; successivamente la legge regionale n. 4 del 1997 ha previsto una conferenza metropolitana, con compiti di coordinamento delle politiche interne dell'area; in seguito a tale legge regionale si sarebbero dovuti fissare i confini dell'area ma non sono stati definiti, anche dopo un secondo tentativo del 2000. La legge costituzionale del 2001 e l'art. 114 della Costituzione hanno messo da parte il progetto dell'area metropolitana.

Il Comune di Roma potrebbe essere la Capitale d'Italia identificata dall'art. 114, facente parte del territorio dell'area metropolitana ma autonomo e indipendente rispetto ad essa; la normativa di riferimento dovrebbe essere di competenza esclusiva del Parlamento.

Si potrebbe prendere a riferimento proprio la capitale degli Stati Uniti d'America, Washington D.C., in quanto è Stato della Federazione ed è competenza diretta del Congresso, che ha potestà legislativa sullo Stato-Distretto dove si è posta la sede degli organi federali (art. 8 Sez. 1 della Costituzione degli Stati Uniti).

Inizialmente era stato previsto il Distretto della Columbia, al cui interno vi era presente la città di Washington e la contea di Alexandria, ma in seguito al *District of Columbia Organic Act* del 1801 e a successivi interventi normativi e a un referendum, la città di Washington è venuta a coincidere territorialmente e politicamente con il Distretto di Columbia. Successivamente, sono seguiti interventi normativi volti ad aumentare le forme di partecipazione democratica dei cittadini, con la presenza di un Sindaco e di un Consiglio, entrambi elettivi. Il Consiglio detiene il potere legislativo, mentre il Sindaco il potere esecutivo, il cui operato è sottoposto al controllo della *National Capital Planning Commission*, una Commissione speciale istituita presso il Congresso.

Secondo quanto disposto dall'*Home Rule Act*, il Congresso detiene il potere legislativo per il Distretto ma è prevista la delega di tale potere al Consiglio di Washington. È interessante notare come in tale sistema, gli atti del Congresso risultano prevalenti sulle deliberazioni del Consiglio anche con riguardo alle questioni locali.

Il Congresso può esercitare un potere di veto sospensivo sugli atti legislativi del Consiglio, entro trenta giorni, a meno che non si tratti di provvedimenti d'urgenza,

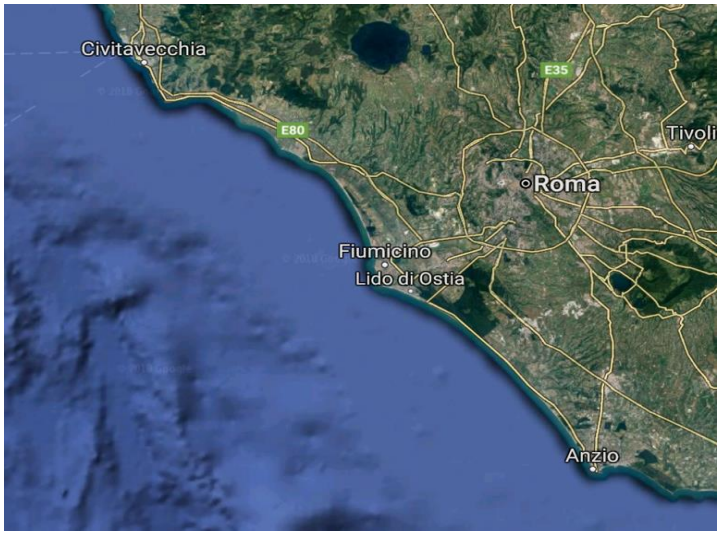
(deliberati dai due terzi del Consiglio) i quali non sono soggetti al veto (ma decadono dopo novanta giorni).

Emergono due peculiarità: un'autonomia inferiore rispetto agli altri Stati della Federazione, per l'esistenza della competenza del Congresso; tale Distretto-Stato ospita al suo interno le principali istituzioni di governo degli Stati Uniti (Presidente, Congresso, Corte Suprema), molti ministeri ed enti federali.

La *ratio* della sua esistenza è quella di garantire l'indipendenza dalle ingerenze degli Stati e a tal fine il suo modesto territorio non fa parte di nessuno stato.

Tale modello potrebbe essere utilizzato per il Comune di Roma Capitale, in quanto, come si afferma all'art. 24 c. 2 della legge 42 del 2009, è *"sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica Italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali"*; data inoltre la valenza politica della Capitale stessa, centro della nazione e sede degli organi centrali dello Stato, è necessario che il Parlamento dedichi al più presto una sessione apposita dei propri lavori ad una legge, organica e compiuta, sulla Capitale della Stato italiano, in attuazione dell'art. 114 comma 3.

4. L'area metropolitana romana



Esistono diversi studi che hanno definito il concetto di area metropolitana. Essa è un agglomerato di persone all'interno di un'area centrale urbanizzata e di zone aggregate limitrofe.

Secondo studi basati sulla morfologia, il Censis definisce area metropolitana la zona comprendente le unità comunali adiacenti che superano i 200 abitanti per km² e i 350.000 abitanti. Ad esempio, l'area metropolitana di Roma secondo il Censis comprende 4.400.000 abitanti, circa 4.700 km^2, con una densità di abitanti per km^2 di 910 abitanti.

Secondo un analogo studio dell'Istituto spagnolo per gli studi regionali e metropolitani, le aree metropolitane comprendono una popolazione minima di 250.000 abitanti e una densità media nell'area di oltre 1.500 ab/km²; l'area metropolitana di Roma possiede circa 3.000.000 di abitanti.

Diverse sono tuttavia i metodi di perimetrazione statistici delle aree metropolitane, sostanzialmente tutti fanno riferimento a due metodi: il primo ha come oggetto i flussi in entrata verso una località centrale; il secondo invece fa riferimento alle relazioni economico-funzionali di un territorio. Nel primo caso si parla di *"aree pendolari"*, nel secondo di *"aree economico-funzionali"*.

L'area metropolitana di Roma, secondo questi due approcci statistici, ha una popolazione che oscilla tra i 4.300.000 e i 4.800.000 abitanti e una superficie tra circa 11.000 e 8.000 km^2.

La città metropolitana attuale di Roma, poiché coincide dal 2015 con il vecchio territorio della Provincia di Roma, ha una popolazione di circa 4.300.000 abitanti e una superficie di 5.300 km^2.

Dagli studi statistici emerge quindi una divergenza nell'ampiezza della città metropolitana con l'area metropolitana. Come si è sopra visto, la città metropolitana è stata prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; secondo quanto disposto dalla legge 42 del 2009, Roma Capitale sarebbe dovuta coincidere con il territorio della provincia; inoltre le città metropolitane, con la legge Delrio, sono state identificate semplicemente con il territorio della vecchia provincia e le hanno sostituite.

In ogni caso, a mio modesto parere, la città metropolitana non è in grado, coincidendo con il territorio della vecchia provincia, di identificare un contesto territoriale eterogeneo di riferimento; al contrario le aree metropolitane potrebbero contenere, anche le c.d. *"aree interne o rurali"*, aree esterne al tessuto urbano e suburbano e che come abbiamo visto nella conferenza con il dott. Fabrizio Barca del 5 febbraio 2018, possiedono dei grossi divari e delle diseguaglianze economiche e sociali rispetto ai

contesti urbani. Nel disegnare i confini delle aree metropolitane il legislatore non dovrebbe farli semplicemente coincidere con i vecchi confini delle province.

L'area statistica metropolitana di Washington si estende per un'area di 14.400 km^2 in tutto il distretto federale e sui limitrofi Stati del Maryland, della Virginia e su una parte della Virginia Occidentale e conta una popolazione di circa 6.000.000 di abitanti. Gli abitanti della città di Washington sono 670.000 abitanti e la superficie della città è di 177 km^2. Il Comune di Roma e l'area metropolitana romana potrebbero, ad esempio, seguire la ripartizione della popolazione e della superficie effettuata dal modello della capitale statunitense: vale a dire una Capitale con una popolazione e una superficie contenuta.

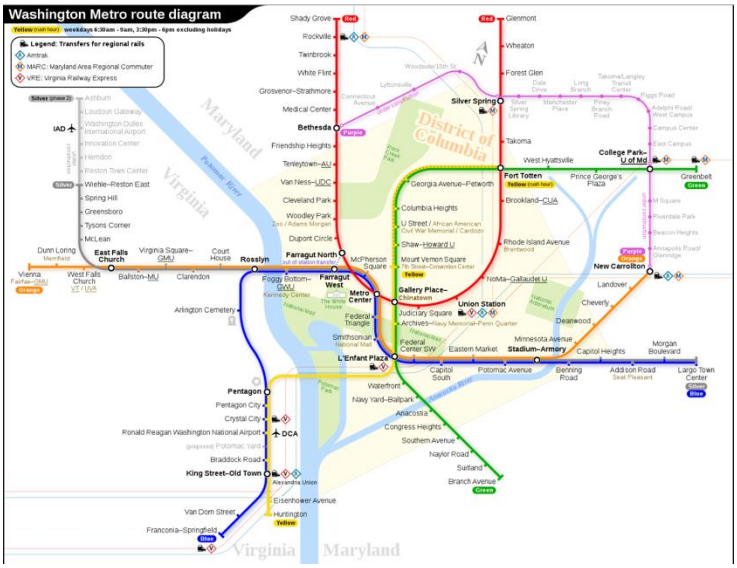
5. Il sistema di trasporto delle due capitali

Mettendo a confronto il sistema dei trasporti delle due capitali, le quali presentano numerose somiglianze, emergono degli interessanti spunti per migliorare l'assetto dei trasporti della città di Roma e della sua area metropolitana.

Innanzitutto, come abbiamo potuto osservare nella conferenza del 9 febbraio 2018 con il dott. Paolo Costa, occorre distinguere le infrastrutture di trasporto dai trasporti in senso stretto. Le prime configurano la morfologia del sistema territoriale e ne condizionano il funzionamento, i secondi invece sono erogati entro i limiti dell'infrastrutture presenti. In Italia per anni si è deciso di investire esclusivamente sui trasporti esistenti, senza intervenire sulle infrastrutture. Se negli ultimi anni sono stati fatti passi in avanti in tal senso a livello nazionale, a livello locale ci sono diversificazioni tra le diverse città: troviamo modelli virtuosi di investimenti e interventi, ad esempio la stazione di Verona o le linee tranviarie di Firenze, invece città come Roma hanno servizi di trasporto inadeguati e inefficienti e sono inoltre molto congestionate. Come abbiamo potuto notare nella conferenza del 19 febbraio 2018 con il dott. Ennio Cascetta, la città di Roma ha un tasso di motorizzazione eccessivamente elevato, con 71 autovetture ogni 100 abitanti ed inoltre la somma di tutta la rete metropolitana italiana (233 km) è meno della metà di quella di Londra (436 km) e non raggiunge i 293 km di Madrid.

La Capitale degli Stati Uniti ha una rete di trasporti ben sviluppata:

- la metropolitana di Washington ha sei linee metropolitane ramificate in tutto il tessuto urbano e suburbano, è stata ideata con il modello di trasporto *"hub e spoke"* con linee che connettono il centro di Washington con le zone periferiche. È presente la "*Washington metropolitan area transit autohority"* che gestisce il sistema dei trasporti metropolitani e dei bus di linea, creata dal Congresso nel 1969, non solo per lo Stato di Washington ma anche per parte del Maryland e della Virginia del Nord; la W.M.A.T.A. ha una propria forza di polizia, il dipartimento della polizia della metropolitana, i cui agenti hanno giurisdizione e poteri di arresto per i crimini che si verificano in tutta la zona di transito; il consiglio di amministrazione dell'autorità è composto da due rappresentanti votanti e due rappresentanti supplenti nominati dal distretto della Columbia, dallo Stato del Maryland e dallo Stato della Virginia più due del governo federale degli Stati Uniti. La W.M.A.T.A. non ha autonomia fiscale e dipende dagli enti di riferimento per ogni tipo di investimento sulle infrastrutture. L'authority ha un ruolo fondamentale nel processo di pianificazione regionale dei trasporti. Tale modello potrebbe essere utilizzato come ispirazione per un organo indipendente che gestisca il sistema dei trasporti per l'intera area metropolitana di Roma;



- la Capitale statunitense, al pari di Roma, anche se è dotata di un raccordo anulare e circolare, il *"capital beltway"*, esterno alla città di Washington, si caratterizza per avere una situazione di congestione nelle strade, soprattutto nelle zone più centrali, essa è infatti la seconda città più congestionata degli Stati Uniti, dopo Los Angeles: per ovviare a tale situazione, si è deciso di potenziare l'offerta dei trasporti (già piuttosto elevata) con la rinascita della rete tranviaria nel 2016. Essa è stata funzionante e operativa dal 1862 al 1962 (anno in cui si decise di

sostituire la rete tranviaria con un potenziamento della rete degli autobus). Roma potrebbe, ad esempio, aumentare il numero e i chilometri della rete tranviaria su tutta l'area metropolitana, vista la difficoltà della creazione di nuove metropolitane (strategia che è stata adottata dalla città di Firenze, come abbiamo potuto notare nel corso 2017-2018 della Scuola per le Politiche Pubbliche *italiadecide*);

- la stazione principale di Washington è l'*Union Station*, essa è la stazione più trafficata della capitale (32 milioni di persone annue); la stazione è collegata con le ferrovie statali americane, con le ferrovie regionali, è presente la fermata della metropolitana ed è capolinea di molteplici linee di autobus di linea, suburbani e interurbani e della tranvia. L'*Union Station* è una stazione storica, è stata infatti inaugurata nel 1908. Dopo la seconda guerra mondiale ha attraversato un periodo di degrado e di declino a causa delle cattive condizioni finanziarie in cui versavano le compagnie ferroviarie americane. Nel 1981 il Congresso promulgò il *"Redevelopment Act"*, decretando l'inizio di una campagna di restauri per l'*Union Station*, terminata nel 1988. La stazione di Roma Termini, anch'essa stazione storica, è la principale stazione ferroviaria della città di Roma e la principale in Italia per traffico di passeggeri. Anch'essa è collegata con le ferrovie statali, con le ferrovie regionali ed è presente la fermata della metropolitana, tuttavia essa è carente per la connessione con altri servizi di trasporto: non è presente una linea tranviaria e non vi è uno stallo degli autobus interurbani. Gli aspetti negativi della stazione Termini sono giustificati dalla presenza compensativa della vicina Stazione Tiburtina (in cui ad esempio vi è lo stallo delle partenze di autobus con linee interurbane e nazionali), e dal fatto che Termini è una stazione che ha sede nel pieno centro storico della città. In ogni caso è necessario un serio intervento per ridurre le condizioni di degrado sociale in cui versa la Stazione e per effettuare un potenziamento della connessione con tutte le principali tipologie di trasporto cittadino, essendo la stazione principale della Capitale;
- i tre aeroporti di Washington, diversificati nelle loro tratte e ognuno di esso importante *hub* di compagnie aree, servono l'intera area metropolitana di Washington e si trovano a distanze diverse dal centro della Capitale (48 km, 40 km e 5 km); in totale i tre aeroporti dispongono di ben 13 piste. Roma al contrario dispone di soli due aeroporti, Fiumicino con quattro piste e Ciampino con una sola

pista. Essendo Roma la Capitale d'Italia e avendo di conseguenza un grandissimo quantitativo annuo di traffico di passeggeri, sarebbe necessario potenziare l'aeroporto di Ciampino dotandolo di più piste. Roma è l'unica capitale europea a non avere un volo diretto con la capitale americana.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{ i/d } italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Federico Micari*

La Sicilia tra Stato e Regione: il sistema trasporti e le prospettive di sviluppo

A.A. 2017-2018

*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

Sommario

1. Uno sguardo d'insieme: le nuove sfide - 2. Tra limiti e realtà - 3. Da dove ripartire? - 4. Conclusioni

Abstract

La relazione conclusiva si propone di avviare un'indagine generale sulla situazione del sistema trasporti della regione Sicilia alla luce di quanto studiato, affrontato e discusso durante il corso della Scuola per le Politiche Pubbliche dell'associazione italiadecide, durante l'anno accademico 2017/2018.

Partendo da un'analisi che riassume le grandi sfide sul piano politico ed economico di una regione situata geograficamente in un punto strategico per gli scambi commerciali di diversi Paesi, si cerca di indagare sulle principali criticità interne e sulle possibili soluzioni. Ogni aspetto del vasto settore dei trasporti presenta delle problematiche alle quali far fronte singolarmente con rimedi che, fino adesso, non si sono dimostrati sempre all'altezza dei quesiti di fondo della regione e delle sue potenzialità. Una profonda ricerca sui motivi che hanno spinto il Sud a non sfruttare a pieno le proprie capacità e uno studio su ciò che il Meridione sia in grado di fare, dovrebbero essere il punto di partenza per assumere consapevolezza del proprio ruolo nel mediterraneo.

Elemento essenziale da cui partire e che rappresenta il motore per una spinta propulsiva in chiave economica è, e non può non essere, quello della collaborazione tra enti diversi, pubblici e privati, per garantire una connessione di lavori e di intenti in grado di far emergere la Sicilia come una forza unitaria e destinata ad attrarre grandi flussi umani e di merci provenienti dai vari corridoi internazionali. A nuove sfide devono corrispondere nuove soluzioni e per cercare nuovi rimedi serve immaginare una nuova Sicilia.

1. Uno sguardo d'insieme: le nuove sfide

In qualsiasi regione del mondo, sviluppare la propria rete infrastrutturale con una interconnessione modale che riguardi il sistema autostradale, ferroviario, navale e aeroportuale, garantisce un effetto moltiplicatore sul Prodotto Interno Lordo le cui ricadute in termini positivi sono riscontrabili in tempi solitamente non troppo lunghi. E' il caso dell'area tedesca di Francoforte, sottoposta a un'attenta analisi di gestione tra costi, benefici ed efficienza logistica che ha prodotto uno sviluppo decisivo per le sorti di tutto uno Stato il cui progresso risulta essere determinante per il continente europeo. Un analogo ragionamento andrebbe svolto per il mezzogiorno italiano, con particolare riferimento alla Sicilia, terra che supera i quattro milioni di abitanti, sia per le proprie potenzialità interne, che raccontano di risorse potenzialmente tutte da sfruttare, sia per la collocazione geografica che ne rende una naturale destinataria di attenzioni commerciali provenienti da più fronti. Senza un adeguato sviluppo del sistema trasporti, però, non può esistere uno sviluppo complessivo dal punto di vista commerciale e sociale di tutta l'area presa in esame.

La Sicilia registra un PIL pro-capite di circa i 2/3 rispetto ai normali standard europei, con una percentuale di disoccupazione giovanile del 52,5% contro una media del 32%[76] del Paese. Un occupato nei trasporti marittimi, invece, secondo molteplici studi presenta un valore economico di 4,68[77], ciò a dire che per ogni nuovo occupato nel settore del mare, si generano cinque posti nell'economia del territorio. L'effetto moltiplicatore sul PIL di un adeguato investimento sulle infrastrutture di un territorio è pari a 2,7 e significa, di fatto, aumentare la qualità della vita di tutti i residenti.

Basterebbe questo piccolo dato economico per rendersi conto di quanto un investimento in questo settore influisca direttamente non solo sulla vita in relazione alla mobilità servente, ma anche e soprattutto in termini futuri, con un effetto a pioggia che immediatamente ricade sui fenomeni di occupazione del territorio e sulle prospettive di sviluppo complessivo. Analizzando il caso siciliano, però, appare evidente come la regione sia inserita in un quadro strategico che non si rivolge soltanto ai cittadini strettamente siciliani, verso i quali bisogna comunque prestare una certa attenzione per risolverne i tanti problemi logistici accumulati negli anni, ma si deve guardare anche a un contesto globale che risente di profonde trasformazioni geopolitiche e geo-economiche. L'Unione Europea ha deciso di individuare nel suo territorio nove grandi corridoi di trasporto destinati a un progressivo sviluppo economico del continente, quattro dei quali sono di interesse italiano. Uno di questi, che parte dalla Norvegia e raggiunge lo stato di Malta, copre il 23% della popolazione europea, imponendosi su 6.500km[78] di strade e rappresentando il 27% del Prodotto Interno Lordo del continente. Uno dei punti visti come cruciali di questo percorso nella visione d'insieme dell'area Europa è proprio la Sicilia. Intercettare questa rotta, attraverso un piano di sviluppo che consenta di collegare bene tutto il territorio siciliano al resto dei paesi interessati dal corridoio, significa ripensare la regione in un'ottica di programmazione e di indirizzo politico economico, senza ridurla a mero passante, braccio di esecuzione per interessi che confluiscono altrove. In questo contesto un'adeguata riorganizzazione intermodale dei sistemi di trasporto su ferro, via mare, aeroportuali e su gomma si ritiene essenziale per adempiere a questa missione.

[76]Eurostat, *Unemployment inthe EU regions*, 7/03/2018 – 26/04/2018.
[77] Francesco Benevolo, *Rapporto sull'economia del mare*, CENSIS, Roma, Giugno 1996.
[78] Transpadana, *Sistemi di corridoi europei*, http://www.transpadana.org/scandinavo-mediterraneo.html.

Una sfida che non si presenta in solitudine. Il processo di allargamento del Canale di Suez è finalizzato a un incremento degli scambi commerciali nel mediterraneo che, però, in questo momento sono destinati ad arrivare nei porti del nord Europa, per poi essere distribuiti in tutto il continente attraverso le linee ferroviarie di alta velocità. Immettersi in quello scambio economico[79], attirando un commercio che registra il 19% del traffico mondiale, diviso tra 25 stati di tre continenti diversi, è un tema di rilevanza nazionale, comunitaria e un'opportunità unica per permettere il rilancio di una visione del Sud complessiva su più fronti. In questo senso, allora, risulterebbe importante provare a immaginare una nuova mobilità che, da servente, cioè in grado di fotografare le esigenze della realtà adeguando le proprie strutture, si accompagni la visione di una mobilità abilitante, cioè in grado di localizzare nuovi centri generatori di domanda. Nei grandi flussi internazionali, per esempio, applicare questo ragionamento significherebbe attrezzare la Sicilia ad essere non solo un terminale di un possibile corridoio nord – sud, non solo un possibile punto di passaggio delle merci provenienti da Suez, ma anche un'asse che riscopra il versante est-ovest, oriente e occidente, dialogando maggiormente con i Balcani partendo dalla penisola iberica.

A questo contesto internazionale non si può non aggiungere la prospettiva di crescita che riguarderà il continente africano dei prossimi decenni, che toccherà la soglia di 500 milioni di abitanti. L'immediata conseguenza di questo aumento di popolazione sarà il naturale flusso di capitale umano ed economico che proverrà da tutta quell'area e che vedrà nella Sicilia uno dei principali porti di approdo. Come organizzare e attrezzare la Regione per questa sfida dalle potenzialità immense è una delle pietre miliari su cui impostare tutto il futuro dell'isola con uno sguardo dirigente di medio-lungo periodo.

2. Tra limiti e realtà

Accanto a queste prospettive di sviluppo legate a contesti internazionali, gli enti regionali, locali e nazionali devono far fronte a una serie di sfide interne dettate dalla domanda dei cittadini siciliani di avere una qualità della vita adeguata a quella dei cittadini di altre regioni. L'esempio principale è il rapporto con un residente del nord Italia, la cui linea di sviluppo infrastrutturale è di gran lunga superiore, in termini

[79] Raoul de Forcade, *Record di traffici nel canale di Suez*, Il Sole 24 Ore, Roma, 31 Ottobre 2017.

qualitativi, rispetto a quella della regione Sicilia[80], mostrando un gap e un deficit di programmazione pluriennale difficili da colmare nel breve periodo. Il primo passo per far fronte a questa problematica è l'interconnessione modale tra i mezzi di trasporto.

Il 70% dei beni e servizi in Italia viene distribuito via mare[81], con una conseguente attenzione sullo sviluppo della rete portuale. L'Italia è il primo Paese al mondo per sdoganamento merci, vale a dire che i prodotti vengono smistati su camion e treni con grande rapidità rispetto ad altri porti internazionali. Tutto questo favorisce la possibilità di investimento da parte di privati sulle linee portuali italiane, ma senza un adeguato sistema di sviluppo interno in grado di collegare merci e persone al resto della regione e del continente, le immense potenzialità che l'isola porta con sé non potranno essere sfruttate.

A tale proposito il governo si sta impegnando nell'investire sul porto di Termini Imerese, garantendo un nuovo sbocco finalizzato allo smistamento merci all'area nord orientale siciliana, ma chiaramente non basta. Grandi passi avanti sono stati condotti sul versante catanese, dove il modello di sviluppo "città-regione" ha favorito una cooperazione tra enti pubblici e privati in grado di incrementare il traffico portuale sia sul versante commerciale che su quello turistico. L'idea di integrare le esigenze della cittadinanza catanese con la sua vocazione turistico-commerciale ha premiato la città che, al netto di limiti e miglioramenti da apportare, non può essere l'unico esempio, insieme con Palermo, di un corretto utilizzo dei flussi marittimi. I porti di Augusta e Messina, ad esempio, devono poter essere sfruttati in modo altrettanto naturale per garantire il corretto sviluppo di aree strategiche per la regione. In tal senso il problema dell'autorità portuale che racchiude il porto di Gioia Tauro con quello di Messina e Milazzo, non favorisce una corretta autonomia della zona e non ne facilita una programmazione organica con il resto della regione.

Decine di migliaia di persone viaggiano attraverso lo stretto, ma risentono di profonde difficoltà nel passare poche miglia di acqua. In molti preferiscono prendere una nave da Catania e sbarcare a Salerno, piuttosto che affrontare il collegamento più immediato con la regione calabrese[82]. Ad oggi non sembra essere presente un'adeguata strategia

[80] Michele Maria Giovannini, *Conferenza sulla Sicilia,* Camera dei Deputati, Roma, 18 Maggio 2018.
[81] Simona Vicari, *Cambiamenti in tour,* Messina, 11 Marzo 2017.
[82] Fulvio Bellomo, *Seminario in preparazione della Conferenza sulla Sicilia,* Sede *italiadecide*, Roma, Maggio 2018.

intermodale per collegare anche altri importanti porti di città strategiche della regione, percorso che necessiterà un approfondimento futuro da parte della classe dirigente politica e amministrativa per far fronte a tutte quelle sfide che provengono dalle acque.

Autostrade

Se si arriva, o si passa dal mare, si deve poi poter collegare merci e persone via terra. I problemi, in questo senso, non mancano. La Sicilia non è mai stata oggetto di una scelta evidente, di indirizzo politico, tra una cura del ferro in grado di privilegiare il trasporto pubblico su ferrovia, o una scelta relativa al trasporto su gomma, sostenendo il mezzo privato. In entrambi i casi ci sono delle carenze strutturali alle quali si impone un rimedio, non solo, per immaginare un futuro diverso per la regione, alla luce delle contingenze internazionali, ma anche e soprattutto, per assicurare dignità sociale a tutta la cittadinanza siciliana.

Parlando di autostrade, più volte gli amministratori locali hanno sottolineato un progressivo abbandono da parte di ANAS sul versante del mezzogiorno e una non sempre adeguata presenza di CAS, Consorzio Autostrade Siciliane, nel controllo delle linee autostradali regionali. L'ex ministro dei trasporti della Repubblica Italiana, Graziano Delrio, ha pubblicamente richiamato il CAS a un intervento massiccio e rapido per la manutenzione delle strade di propria competenza, prima fra tutte l'autostrada che collega Messina a Catania, che da anni non versa in condizioni idonee per uno scorrimento veloce. In Sicilia esistono tre grandi arterie autostradali: la Catania - Palermo, la Messina - Siracusa e la Messina - Palermo. Il problema in questo caso è che mancano delle strutture in grado di sopperire ai disagi, qualora si presentino delle problematiche importanti su queste vie di comunicazione. L'esempio classico è quello del 2015, quando crollò un viadotto sulla linea Catania – Palermo che lasciò per mesi divisa in due la Sicilia. Si sopperì al problema incrementando il servizio ferroviario però, dal punto di vista del trasporto su gomma, fu un problema di grande rilevanza per la riorganizzazione della mobilità regionale. Le restanti autostrade sono considerate linee minori, molte delle quali hanno più volte manifestato delle criticità, in particolare quelle che dovrebbero attraversare la regione nel versante Sud-occidentale. La Catania - Gela, ad esempio, sembra essere stata abbandonata o ancora la zona agricola, produttiva, intorno al ragusano, manifesta continui malumori per le condizioni di

collegamento. Uno dei motivi per cui si parla spesso di una riduzione dei passeggeri dell'aeroporto di Comiso è proprio una non sempre sufficiente manutenzione stradale delle vie di collegamento. Persino la linea che collega Messina con Trapani non è immune dalle difficoltà, considerando l'obbligatorietà di passare dal centro di Palermo aumentando la dispersione di tempo, di energie e risorse per qualunque utente. Tantissimo lavoro da fare, dunque, per collegare bene la regione, tenendo presente che il Consorzio autostradale Siciliano e Anas, insieme, costituiscono una linea autostradale più grande di quella del Brennero. Un coordinamento efficiente tra gli enti, con il supporto di un piano di gestione dell'amministrazione regionale adeguato alle esigenze del territorio, sotto la supervisione del Ministero, renderebbero la Sicilia un esempio di avanguardia su larga scala.

Ferrovie

Ogni giorno in Sicilia si muovono 2 milioni di persone[83], per motivi di studio o di lavoro, generalmente. Il 45% di questo movimento avviene sull'asse Palermo-Catania, con un volume di poco inferiore al milione. Se fino adesso, con le autostrade, abbiamo considerato un trasporto su gomma che tende ad essere privato, con le linee ferroviarie e il lavoro di RFI si passa a un'analisi sul trasporto pubblico. Ebbene i binari che accarezzano la regione sono circa di 1500 km, di cui 620 a binario unico. 400 km[84] risultano essere linee abbandonate, con stazioni e vecchi depositi a carico degli enti pubblici dismessi o semplicemente non utilizzati. Le linee principali che dovrebbero collegare merci e persone viaggiano a circa 120km/h, meno della metà dei treni dell'alta velocità che caratterizzano il nord del Paese e, se da circa un anno si riesce a passare da Roma a Reggio Calabria in circa cinque ore, il transito in Sicilia complica i tempi per aziende, turisti e cittadini. Più di 300.000 aziende, piccole imprese, nel comprensorio siciliano che prevalentemente ruotano attorno l'equilibrio catanese, prediligono il trasporto privato su gomma e comunque non riescono a commerciare oltre la regione Puglia, a causa di costi e tempi troppo onerosi. Moltissima gente preferisce non imbarcarsi su un treno siciliano diretto al centro del Paese a causa dei molteplici

[83] Enzo Condorelli, *Seminario in preparazione alla Conferenza sulla Sicilia,* Sede *italiadecide*, Roma, Maggio 2018

[84] Antony Passalacqua, Associazione Mobilità Palermo, *Cambiamenti in tour,* Convegno, Messina, 11 marzo 2017.

rallentamenti sulle linee ferroviarie interne, prediligendo la possibilità di arrivare privatamente nella stazione di Reggio Calabria, dalla quale partire in direzione della Capitale. Questo ragionamento applicato alle merci, rischia di rendere impossibile qualsiasi visione rosea sul futuro economico della regione. Basti pensare che la linea ferroviaria che collega Palermo a Trapani impiega attualmente circa quattro ore per arrivare a destinazione, o che la linea ferroviaria regionale che collega Messina a Catania, impiega circa due ore per percorrere 90 km e arrivare a destinazione, contro i 90 minuti massimi del mezzo privato. Se la strategia di RFI è quella di favorire il mezzo pubblico a discapito di quello privato, allo stato attuale in Sicilia avviene l'esatto opposto, creando così dei grossi problemi di congestionamento del traffico nelle principali città regionali. Messina, per esempio, risulta essere tra le prime dieci città in Europa, con meno di 800.000 abitanti, per densità di traffico.

Aeroporti

Lo sviluppo aeroportuale siciliano ha comportato dei grandi risultati nelle zone catanesi e palermitane. Fontanarossa ha raggiunto la soglia dei 12 milioni di passeggeri, diventando il sesto terminale del Paese, mentre Palermo la insegue nel progresso superando abbondantemente i sei milioni. L'importanza strategica di questi terminali è dimostrata anche dai dati relativi al collegamento Catania - Roma, che esprime l'importanza della tratta in chiave turistica e lavorativa: 1 milione e 800.000 passeggeri[85] verso Fiumicino. In Italia, dopo Catania per il collegamento con la capitale, segue Venezia con quota 269.000. Risulta evidente la necessità di una connessione con altri mezzi di trasporto per tutti coloro i quali sfruttano questi collegamenti aeroportuali. Anche qui, però, i problemi non mancano. Se da un lato bisogna sviluppare una maggiore capacità di utilizzo di fondi pubblici per organizzare e gestire un trasporto che è sempre in aumento e che mette a rischio le capacità organizzative delle varie strutture, dall'altra bisogna chiedersi come potenziare quelle già esistenti, ma che hanno visto perdere il proprio potenziale. Trapani è forse il caso più lampante. Da 60.000[86] passeggeri in poco tempo era passato ad averne un milione e quattrocentomila, grazie alla strategia politica di rendere quel terminale un punto di attrazione per i voli "low cost". La recente strategia palermitana di potenziare i propri attracchi per i voli charter,

[85] Assoeroporti, *Dati di traffico aeroportuale consuntivo*, 2017.
[86] Airgest Società di Gestione, *Dati di Traffico*, 2017.

ha fatto sì che Trapani subisse grosse perdite in termini di passeggeri, con ricadute su tutta l'economia di quel territorio. Senza una politica di destinazione d'uso, da applicare anche agli aeroporti, si rischia di perdere alcune strutture già esistenti con conseguenze importanti per l'economia dei territori. Lampedusa, Trapani e Comiso sono terminali da recuperare prima di pensare a nuove strutture da costruire.

3. Da dove ripartire?

Il primo punto da analizzare per dare una spinta propulsiva allo sviluppo infrastrutturale è decidere su quale tipo di trasporto, in che modo e per quale motivo, la regione deve puntare maggiormente. Che tipo di Sicilia vogliamo nei prossimi trent'anni? Rispondere a questa domanda consente di capire a quali flussi ci si vuole rivolgere nel campo delle sperimentazioni economiche su larga scala e che tipo di sviluppo economico la regione deve impostare per il proprio indirizzo politico. Ma è altrettanto importante ripartire da alcuni dati recenti, che testimoniano un certo impegno nel riqualificare il territorio e che vedono diversi enti collaborare tra di loro. Partendo da Anas, ad esempio, bisogna dire che ha in programma di investire il 55%[87] del proprio patrimonio sulle linee del sud, il 12% del quale è destinato a quelle siciliane. Si parla di centinaia di chilometri su cui dal 2017 sono stati programmati investimenti per 2,5 miliardi di euro, con 95 milioni dei quali destinati alla manutenzione straordinaria delle strade di propria competenza. A tale proposito non si può tralasciare l'impegno sulla linea Agrigento - Palermo, su cui si è previsto un investimento massiccio di 300 milioni, secondo la dirigente siciliana Moraci, o la A19, strategica per la regione. Anas ha avviato un tavolo di trattative con CAS per studiare un piano tariffario unico lungo tutto la regione e si è anche assunta l'impegno di investire sulla Palermo - Mazzara del Vallo, che per molto tempo era uscita da una vera pianificazione politica. Nell'interesse del consorzio c'è anche la politica delle smart road e la banda larga, oltre che la realizzazione di diciannove chilometri di strada tra Rosolini e Modica, per intercettare quel malessere di una zona della Regione ancora troppo poco considerata dai vari livelli di pianificazione. Un importante investimento è stato programmato anche sulle gallerie della Messina - Palermo, notoriamente non eccellenti, per le quali sono stati stanziati 10 milioni di euro a galleria per l'operazione "strade sicure". Qualcosa sul piano del trasporto su gomma si

[87] Francesca Moraci, Anas, *Cambiamenti in Tour*, Messina, 11 Marzo 2017.

muove e da questo bisogna ripartire, ricordando che prima ancora di fare rete con gli altri sistemi di trasporto, condizione di per sé essenziale per uno sviluppo complessivo, è necessario che la programmazione autostradale sia efficiente. Manutenzione, prima ancora che nuove opere, deve essere il primo compito di Anas nel mezzogiorno.

Anche nel campo ferroviario qualcosa si è mosso. Dei 18 miliardi stanziati dal governo per la cura del ferro, nel periodo 2014-2020 sono stati destinati a tutto il sud 2,4 miliardi[88], dei quali il 26%, circa 619 milioni, solo per la Sicilia. A questi si deve aggiungere una serie di fondi stanziati ulteriormente per il periodo 2017-2026, per lo sviluppo e la coesione di opere pubbliche destinate all'implemento della rete siciliana. L'obiettivo principale è investire sulla Palermo-Messina-Catania, ma anche sulla Catania - Siracusa e sulla Palermo - Agrigento. Ferrovie dello Stato ha il compito di raddoppiare i binari di 160km di linee e velocizzarne più di 500km, provando a non portare l'alta velocità al sud, ma una velocità che si aggiri sui 200km/h. L'idea è quella di rinnovare il parco treni anche per le merci, fornendo mezzi di 600 metri di 22,5 tonnellate, che possano essere collegati con futuri terminali strategici quali il porto di Augusta , gli aeroporti di Trapani e Comiso e l'interporti di Termini Imerese. RFI sta cercando, anche in Sicilia, di proporsi come giocatore su mobilità integrata, producendo una serie di investimenti che, nel medio periodo, possano essere utili se integrati con altri investimenti in altre infrastrutture della regione.

E' chiaro, dunque, che il modo essenziale per rendere fruttiferi questi investimenti è quello di una organizzazione strategica di tutti gli enti su come immaginare la Sicilia del domani. Qualcosa in grado di generare nuove domande per indirizzare la regione verso un modello di sviluppo economico deciso e condiviso. In questa direzione il modello della linea metropolitana catanese, che collega diverse stazione fuori dalla città, che ha consentito una riduzione dell'utilizzo del mezzo privato e che ha garantito un aumento di passeggeri superando di gran lunga il milione, costituisce un esempio di "domanda generata" su cui concentrarsi per il futuro. Senza sottovalutare modelli di sviluppo alternativi, naturalmente. Ci sono stati diversi Consigli dei Ministri Europei sulla situazione trasporti, in cui si è dimostrato che il 25% delle merci scambiate tra i Paesi dell'Unione può essere diffuso attraverso mezzi a energie alternative e, talvolta, grazie alle biciclette. Queste ultime sono tenute molto in considerazione nell'immaginario

[88] Renato Mazzoncini, FdS**,** *Le grandi imprese e le strategie di innovazione e sviluppo dei sistemi territoriali*, Camera dei Deputati, Roma, 16 Aprile 2018.

collettivo delle città del domani, con centri storici accessibili solo a piedi o a due ruote. Le cosiddette "ciclovie"[89] sono al vaglio di un progetto inter-regionale tra Sicilia e Calabria, chiamato "Magna Grecia" e in fase di elaborazione.

4. Conclusioni

Alla luce delle grandi sfide internazionali e della richiesta della popolazione del sud di avere standard di vita adeguati alle qualità dei concittadini del nord, appare evidente che un piano di investimenti strutturali, accompagnato da una ricca elaborazione condivisa tra enti territoriali, regionali e nazionali, sia necessario. Alcuni investimenti sono partiti, ma forse non bastano e non c'è ancora una adeguata interconnessione di intenti tra tutti coloro che devono gestire lo sviluppo della mobilità nei vari settori. In questo senso, spesso, manca anche un raccordo tra coloro i quali lavorano negli stessi settori. Ad esempio sarebbe essenziale un'autorità aeroportuale Siciliana e un'altrettanta autorità portuale esclusivamente siciliana che si occupino di gestire per interesse e per destinazione d'uso le proprie risorse a disposizione. Il fatto che ci siano ruote che girano a velocità diverse, non sempre facendosi della sana competizione, ritarda o addirittura ostacola la collaborazione tra enti simili. Nel caso della situazione aeroportuale, c'è chi parla addirittura di procedere a una privatizzazione degli aeroporti, previa la stabilizzazione delle destinazione d'uso. Non si deve necessariamente condividere questa opinione, però si può procedere nella cessione di quote degli aeroporti per favorire un ingresso di privati in grado di contribuire economicamente alla gestione e allo sviluppo degli stessi. Il tutto in un'ottica di ampia organizzazione degli interessi in un quadro nazionale.

Essenziale è poi capire che ci sono certe aree che non rispondono necessariamente al diktat costi/benefici, ma che vanno comunque prese in considerazione per andare incontro a quei cittadini che non rientrano nei tradizionali canali di sviluppo. E' il caso di parte dell'entroterra siciliano o della zona post-agrigentina, tutti settori che necessitano di un occhio più vigile sul piano dello sviluppo infrastrutturale, anche se non rappresentano come nel caso del triangolo Palermo-Messina-Catania, un livello di mobilità tale da essere il volano dell'economia dei traporti. Molte piccole imprese, però,

[89] Fulvio Bellomo, *Seminario per la Conferenza sulla Sicilia*, Sede *italiadecide*, Roma, Maggio 2018.

vivono in quelle zone e potrebbero ricevere una spinta propulsiva al proprio implemento attraverso un investimento di qualità su gomma e su ferro.

Non tutte le linee ferroviarie, però vanno rese a doppio binario. Alcune linee storiche, che attraversano i paesaggi tradizionali della Sicilia e che sono fonte di attrazione turistica, vanno rese moderne con nuovi sistemi tecnologici, ma non dismesse o cambiate radicalmente. Non è nemmeno un problema di sicurezza, ma sono linee utili per il progresso turistico della regione e vanno valorizzate.

Serve anche un investimento maggiore in termini di capitale umano sulla formazione delle nuove classi dirigenti e lavorative. E' importante capire come queste nuove sfide generino nuovi lavori, anche nel campo marittimo. In Italia ci sono ottanta istituti nautici, sedici dei quali si trovano in Sicilia. La prima facoltà universitaria in scienze e tecnologie della navigazione è nata appena un anno fa, a dimostrazione del fatto che manca quella cultura della formazione approfondita verso lavori che diventano sempre più complicati. Una riflessione sul ruolo del capitale umano e uno sforzo d'investimento sugli individui sarà in grado di fornire personale qualificato alla produzione di progetti in grado di riorganizzare la Regione e, soprattutto, regalare nuove professionalità a un sud che guardi al futuro.

Serve una idea generale di sviluppo di una Sicilia diversa, fondata sulla certezza degli investimenti, non solo dal punto di vista economico, ma anche sul versante della capacità di spesa e progettazione. Bisogna avere il coraggio di investire e puntare sulle proprie risorse naturali, sulla formazione delle nuove classi dirigenti, avendo consapevolezza delle grandi sfide del futuro cui guardare con entusiasmo e spirito di servizio. Con giovani adeguatamente formati, con imprenditori coraggiosi, con amministratori competenti, con un tessuto sociale imperniato sulla collaborazione, la Sicilia può diventare la regione più grande del mezzogiorno. Senza il Sud l'Italia non riparte. Senza la Sicilia, non riparte il Sud.