Scuola per le Politiche Pubbliche

“Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategie d’impresa”

Relazioni conclusive

A.A. 2017

INDICE

PARTE PRIMA: AREA TEMATICA DIGITALE 7

SIMONE BRUNELLI 9
Industria 4.0: la quarta rivoluzione industriale 9

CAMILLA GENTILI 21
Partecipazione e responsabilizzazione delle amministrazioni e del cittadino attraverso il digitale 21

MICHELA LO CONTE 29
Progetto per l'omogeneizzazione delle procedure e dei sistemi della Pubblica Amministrazione 29

PARTE SECONDA: AREA TEMATICA ECONOMICO- URBANISTICA 41

ANNAMARIA ABBAFATI 43
Crescita delle città e nuova politica abitativa 43

ELENA AMELTONIS 55
Politiche abitative: studio comparato delle quattro città 55

ALESSANDRA BLASI 67
Ferrovie dello Stato e strategie di mobilità tra le quattro città 67

VINCENZO CONTI' 75
Città metropolitana di Roma. Litorale Sud come occasione e luogo di sviluppo della città 75

MIRKO GIAGNORIO 89
Mobilità locale in cerca di innovazione 89

IULIANA GRIGORUT 105
Nuova questione urbana. Il consumo di suolo nelle quattro grandi città metropolitane italiane 105

ARMIDEO OTTAVI 119
Strategie per il rilancio delle città 119

PARTE TERZA: AREA TEMATICA ENERGETICA 129

FRANCESCA AMORINO 131
Città, innovazione e sostenibilità: il caso dei quartieri sostenibili 131

FEDERICA ANTIGNANI 139
Sviluppo dell'elettrificazione del trasporto pubblico locale e valutazione della tecnologia Vehicle to Grid 139

ALBA CICERONE 147
Città in viaggio: dal concetto di sostenibilità al turismo lento. Gli scenari futuri della mobilità nelle grandi città italiane 147

MARIANNA PIA ESPOSTO 163
Eco-innovazione e resilienza ecologica 163

GUGLIELMO GRAZIANO 173
Il ruolo delle aziende per lo sviluppo del Paese: Enel e i nuovi paradigmi dello sviluppo sostenibile 173

MARCO IVO IOVINO 185
Il governo metropolitano alla sfida della sostenibilità ambientale: profili critici e percorsi d'innovazione. 185

PARTE QUARTA: AREA TEMATICA ISTITUZIONALE 199

DONATELLA ARMIENTO 201
Città metropolitane come strumento di governo in un sistema di cooperazione tra differenti attori 201

YLENIA BUCCITTI 209
Questione metropolitana. Laboratorio di nuove forme di democrazia 209

RACHELE CANALE 225
Città e Università in un "protocollo per l'innovazione" 225

SILVIA CANNAS 235
L'Italia è un Paese per Giovani. Giovani e cittadinanza attiva per ridare valore alla Politica 235

FLAMINIA DE DEA 249
Beni comuni a Napoli: una proposta per coinvolgere i giovani e ampliare la partecipazione alla gestione collettiva degli spazi pubblici 249

ARIANNA MORESCHINI 257
Una "*governance*" per il progresso 257

ANNA PAIANO 273
Il diritto di accesso agli atti amministrativi e l'*open government* 273

VALERIA RODORIGO 283
Coinvolgimento e responsabilità della cittadinanza nella crisi democratica: utopia o empirismo? 283

PARTE QUINTA: AREA TEMATICA SULLE STRATEGIE DI SVILUPPO ECONOMICO 291

CRISTIANA DI TOMMASO 293

Le grandi città come polo di sviluppo di una macroregione **293**

ELISABETTA NOTARO 303

Cittadini e connessione per lo sviluppo **303**

DAVIDE PACELLA 311

Finanza Islamica: veicolo di integrazione e opportunità di progresso economico per le città italiane **311**

GIANLUCA SASSO 333

Accordo Quadro per un'Innovazione Economicamente Sostenibile **333**

SILVANO SASSO 341

Tavoli pianificatori per l'attuazione dei programmi integrati nelle grandi città **341**

FABIANA TEOLI 351

Imprese e Amministrazione: una collaborazione per lo sviluppo strategico ed economico del territorio **351**

PARTE PRIMA:
AREA TEMATICA
DIGITALE

RELATORE
Arch. Carlo Serafini
Consulente ICRANET, International Center Astrophisics Relativistic - Pescara

TUTOR
Cons. Alessandro Palanza
Vicepresidente e Direttore delle Scuole di *italiadecide*

Relazioni

Simone BRUNELLI
Industria 4.0: la quarta rivoluzione industriale

Camilla GENTILI
Partecipazione e responsabilizzazione delle amministrazioni e del cittadino attraverso il digitale

Michela LO CONTE
Progetto per l'omogeneizzazione delle procedure e dei sistemi della Pubblica Amministrazione

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

SIMONE BRUNELLI*

Industria 4.0: la quarta rivoluzione industriale

A.A. 2017

*Dipartimento di Impresa e Management - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Considerazioni sul Corso – 2. L'importanza della quarta rivoluzione industriale – 3. Cos'è l'industria 4.0? – 4. Analisi del contesto italiano – 5. La ricetta per l'industria 4.0

1. Considerazioni sul Corso

Il Corso "Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategia d'impresa" mi ha particolarmente appassionato per l'enorme opportunità di dialogare con grandi personalità del mondo politico e aziendale.

Ho ritenuto molto utile ai fini dell'apprendimento la sua articolazione, che attraverso un percorso logico e coerente ci ha portato ad affrontare uno ad uno, e da prospettive sempre diverse, tutti i temi più importanti relativi allo studio delle quattro città, considerate come un unico sistema urbano nazionale.

Nella prima parte del Corso gli amministratori di Roma, Torino, Milano e Napoli ci hanno sottolineato più volte l'importanza della città metropolitana e di una razionalizzazione degli organi di governo del territorio, nonché l'esigenza di politiche innovative volte a: migliorare i trasporti tra le città e nelle città, collegando il centro alla periferia, risolvere la questione abitativa, garantire il decoro pubblico, realizzare politiche di inclusione sociale in presenza di vincoli di bilancio molto severi e introdurre nuove forme di partecipazione sociale.

Nella seconda parte del Corso si è studiato come tre grandi aziende, quali Enel, Ferrovie dello Stato e Microsoft, possano contribuire allo sviluppo delle città.

È proprio in questa fase che entra in gioco il concetto fondamentale dell'innovazione industriale, che mi ha ispirato nella scelta del tema per la mia relazione conclusiva: l'industria 4.0.

2. L'importanza della quarta rivoluzione industriale

La presente relazione conclusiva vuole affrontare il tema dell'industria 4.0, una delle più grandi sfide che il nostro Paese dovrà affrontare nel prossimo futuro, in grado di trasformare radicalmente la società in cui viviamo.

Si tratta di un passaggio storico così importante da essere definito a ragione la "quarta rivoluzione industriale", una "innovazione radicale" nel modo di produzione per dirla con le parole di Shumpeter, che sta coinvolgendo l'intero settore produttivo manifatturiero globale in un processo di trasformazione fatto di digitalizzazione, interconnessione e automazione.

Come ogni rivoluzione industriale, anche la quarta presenta grandi rischi ed enormi opportunità che avranno un impatto a livello economico, sociale, e culturale senza precedenti:

Innanzitutto si assisterà a cambiamenti radicali nel mondo del lavoro, con i lavoratori scarsamente qualificati “relegati” a compiti di controllo e correzione dei parametri di produzione, e quelli formati dal punto di vista digitale incaricati della realizzazione di contributi creativi attraverso l'uso di strumenti altamente tecnologici. Quindi i profili dei nuovi lavoratori risulteranno essere molto diversi da quelli del modello fordista, ormai pienamente superato, con il lavoro manuale che perde importanza ed autonomia rispetto a quello “intellettuale”.

In secondo luogo varierà l'offerta di lavoro, con due diverse correnti di pensiero: da un lato il “World Economic Forum” che sulla base di un'analisi a breve termine stima un saldo negativo di 5 milioni di posti di lavoro nei prossimi 3 anni; dall'altra la società “Roland Berger” e lo studioso Paul Grahm, che stimano, a fronte di un piano di investimenti europei pari a 1300 miliardi di euro nei prossimi 15 anni, un saldo positivo di 6 milioni di posti di lavoro da qui al 2030. Quindi inaspettatamente secondo alcuni analisti la digitalizzazione dell'industria, se accompagnata da investimenti pubblici e privati, potrebbe restituire una parte dell'occupazione che l'introduzione della robotica aveva “eliminato” a partire dalla fine degli anni '70.

Inoltre l'impatto della rivoluzione 4.0 uscirà in maniera dirompente dai confini nazionali, influenzando la scelta dei “luoghi di produzione”: i Paesi tradizionalmente sviluppati, in particolare quelli europei, recupereranno produzioni manifatturiere delocalizzate nei paesi emergenti, sfruttando la digitalizzazione come fattore attrattivo, in grado di offrire alle industrie un vantaggio competitivo nei rispettivi mercati. Infatti la nuova “smart manufacturing” garantirà un aumento notevole dell'efficienza produttiva in termini di velocità, qualità, interconnessione e customizzazione della produzione grazie alla fusione tra il mondo reale degli impianti industriali e il mondo virtuale della cosiddetta "Internet of Things”. Un esempio su tutti: la multinazionale Adidas dà il via al processo di “reshoring” e dopo oltre 20 anni di delocalizzazione in Asia torna a produrre in Europa, ad Ansbach, in Baviera.

In questo contesto sarà fondamentale per le Istituzioni europee incoraggiare la digitalizzazione in tutti e 28 gli stati europei e “governare” gli squilibri che nasceranno

tra i Paesi digitalizzati, che torneranno ad essere fortemente attrattivi per le imprese, e gli stati emergenti, che per competere dovranno far leva sempre più su una minor tassazione e un minor costo del lavoro. Se l'UE non riuscisse a centrare questo obiettivo fondamentale l'Europa rischierebbe di entrare in una crisi sempre più profonda, alimentando spinte conservatrici e nazionaliste e compromettendo definitivamente il sogno di "un'Europa libera e unita" sancito nel Manifesto di Ventotene.

I principali vantaggi dell'industria 4.0 saranno sicuramente economici e finanziari, con la ripresa della produzione industriale, l'aumento del PIL, del gettito fiscale, una maggiore liquidità disponibile e dunque maggiori risorse da investire. Ma al tempo stesso aumenteranno in valore assoluto le diseguaglianze economiche e sociali nelle nostre città, e perciò sarà necessario assistere, con specifici piani di welfare e politiche redistributive, quelle classi sociali che non sapranno cogliere l'occasione dell'industria 4.0 e rimarranno indietro, soprattutto all'indomani di una grave crisi economica che ha sfaldato il tessuto sociale del nostro paese, con una forbice tra ricchi e poveri sempre più larga e un tasso di rancore senza precedenti.

Sarà quindi decisivo il modo in cui tale trasformazione sarà guidata ed accompagnata, e naturalmente le risorse che verranno investite, in modo tale da sfruttare a pieno tutti i vantaggi dell'industria 4.0 e contenere l'aumento delle disuguaglianze che ogni grande trasformazione porta con sé.

Una cosa è certa: rifiutare la rivoluzione significherebbe rinunciare all'innovazione, alla possibilità di essere competitivi sui mercati internazionali, riportando il nostro Paese nella spirale della recessione. L'industria 4.0 deve essere considerata un'opportunità, una sfida fondamentale, un treno da non perdere per recuperare quel gap che ci tiene lontani dai principali Paesi europei e rilanciare la nostra economia. Alla luce di ciò, l'obiettivo di tale elaborato è quello di individuare tutta una serie di azioni strategiche fondamentali per creare le condizioni favorevoli all'affermazione dell'industria 4.0 in Italia, e al tempo stesso garantire il suo impatto positivo a livello sociale, economico, ambientale e culturale.

3. Cos'è l'industria 4.0?

Prima di proseguire con l'analisi del contesto italiano è fondamentale definire che cosa è l'industria 4.0 e quali sono le sue colonne portanti.

L’espressione Industrie 4.0 è stata usata per la prima volta in Germania, in riferimento al piano industriale presentato dal governo tedesco nel 2011, che prevedeva investimenti su infrastrutture, scuole, sistemi energetici, enti di ricerca e aziende al fine di ammodernare il sistema produttivo e riportare la manifattura tedesca ai vertici mondiali.
L'industria 4.0 può essere definita come quel processo “disruptive” già pienamente in corso, che condurrà alla produzione industriale del tutto automatizzata e interconnessa, caratterizzato da un impiego sempre più pervasivo di dati e informazioni, di tecnologie computazionali e di analisi dei dati, di nuovi materiali, componenti e sistemi di produzione totalmente digitalizzati, integrati e connessi.
Tutto ciò è possibile grazie all'integrazione di 9 tecnologie abilitanti, definite dal *Boston Consulting Group*, quali:

1. Sistemi avanzati di produzione, ovvero sistemi interconnessi e modulari che coniugano due esigenze fondamentali: flessibilità e performance. Rientrano in tali tecnologie i sistemi di movimentazione dei materiali automatici e la robotica avanzata.
2. Sistemi di produzione additiva, che aumentano l'efficienza dell’uso dei materiali.
3. Sistemi di visione con realtà aumentata, che vengono introdotti nel contesto produttivo a supporto degli operatori, il tutto in un rete interconnessa che fornisce informazioni in tempo reale durante tutte le fasi della produzione.
4. Simulazione tra macchine interconnesse per ottimizzare ed automatizzare i processi.
5. Sistemi di integrazione orizzontale e verticale, caratterizzati da uno scambio continuo di informazioni e responsabilità tra tutti gli attori del processo produttivo, che consentono di superare la tradizionale organizzazione piramidale.
6. Industrial Internet of Things, un nuovo sistema di comunicazione tra elementi della produzione, possibile grazie all'utilizzo di internet e che permette di decentralizzare il processo decisionale, traendo vantaggio dalla flessibilità organizzativa.
7. Implementazione di tutte le tecnologie Cloud, come lo storage online delle informazioni, l’uso del cloud computing, e di servizi esterni di analisi dati.
8. Cyber security, che garantisce ai sistemi la sicurezza di non essere alterati dall'esterno.

9. Big Data e Analytics, che consentono attraverso l'uso di “sistemi aperti” di utilizzare una grandissima mole di dati per attività predittive, per comprendere le esigenze della domanda target, per ottimizzare i processi produttivi, e quindi più in generale per creare valore.

Per poter sfruttare a pieno i vantaggi derivanti dal nuovo contesto innovativo è necessario che ogni azienda abbia un'infrastruttura solida, all'avanguardia e continuamente aggiornata, ma soprattutto è fondamentale una rivoluzione culturale: per poter essere competitivi nel mercato di riferimento è indispensabile interiorizzare l'innovazione in un processo di miglioramento continuo e aperto verso l'esterno, attraverso un approccio di “open innovation” e la creazione di ecosistemi e partnership.

Conseguentemente saranno rivoluzionati i modelli di business tradizionali, in quanto non sarà più fondamentale entrare per primi in un mercato, dato che l'innovazione può e deve provenire anche dall'esterno, ma piuttosto avere un business model innovativo e dirompente, che soddisfi a pieno le esigenze della domanda target e in un modo mai sperimentato prima.

La necessità di abbandonare l'approccio tradizionale è emersa con forza nelle conferenze con i rappresentanti di due grandi aziende innovative con cui abbiamo avuto l'opportunità di dialogare: Microsoft ed Enel.

L'A.D. di Microsoft Carlo Purassanta, il Direttore della divisione *Education* Francesco Del Sole e il Direttore della divisione Pubblica Amministrazione Simonetta Moreschini, ci hanno spiegato che in questo contesto risulta fondamentale utilizzare in maniera estensiva le soluzioni IOT, il Cloud e l’intelligenza artificiale, che consentiranno di fare dei “salti quantici” in termini di potenzialità ed efficientamento, di avere a disposizione un patrimonio di dati indispensabile per svolgere attività predittive e superare limiti infrastrutturali.

Il Direttore della divisione innovazione e sostenibilità del Gruppo Enel, Ernesto Ciorra, ci ha fatto comprendere l'importanza dell'innovazione continua, attraverso una metafora molto calzante: l'innovazione è paragonata ad una partita a poker, in cui nessuno dei giocatori conosce le carte degli avversari né il risultato finale, ma sa che deve giocare fino in fondo in quanto rinunciare ad innovare significherebbe essere cannibalizzati nell'arco di pochi anni. Nessuno in azienda può sapere dove un determinato programma

di ricerca e sviluppo possa portare, ma tutti devono sapere che è indispensabile per sopravvivere al mercato.

Possiamo fare molti esempi di colossi internazionali, allora leader del mercato, soppiantati da aziende innovative che si sono presentate sul mercato con nuove tecnologie e nuovi modelli di business. L'esempio probabilmente più calzante è quello di Kodak, leader nella produzione di pellicole fotografiche, fallita improvvisamente per non aver affrontato la sfida del digitale.

Quindi le aziende italiane, una volta costruito un contesto favorevole all'affermazione dell'industria 4.0, dovranno abbandonare i paradigmi del passato e adottare un nuovo approccio orientato al futuro.

4. Analisi del contesto italiano

Il contesto italiano è caratterizzato da un forte ritardo culturale e tecnologico rispetto agli altri paesi europei. Infatti il *digital economy and Society Index* attesta l'Italia al 25° posto nella classifica dell'Europa digitale, con un miglioramento del solo 0,04% rispetto all'anno precedente, ed evidenzia cinque aree che risultano essere fortemente carenti: la connettività, l'integrazione della tecnologia e di internet a livello aziendale, la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, la propensione all'utilizzo degli strumenti web con il solo 57% di italiani connessi, rispetto al 72% della media europea, e un capitale umano poco tecnologicamente avanzato.

Un importante studio condotto da "Staufen Italia" su un campione di 200 PMI, riporta che Il 70% delle aziende italiane non si è ancora posto il problema del passaggio alla quarta rivoluzione industriale.

Il livello di preparazione dei dipendenti e del management risulta essere inadeguato: solo circa il 20% può contare sulla giusta preparazione. Tuttavia, oltre il 76% degli intervistati non prevede corsi di formazione, pur considerandoli necessari.

Solo il 39% delle aziende sta lavorando concretamente sul tema della digitalizzazione, mentre il restante 61% del campione intervistato è poco propenso a intraprendere il cambiamento culturale necessario per la trasformazione o non ha a disposizione le risorse necessarie, con un 23% che considera il passaggio all'industria 4.0 addirittura non necessario né proficuo.

L'analisi dello studio ci fornisce un quadro molto negativo, con le aziende italiane che non sembrano interessate e culturalmente predisposte a cogliere l'opportunità della quarta rivoluzione industriale, formando il proprio personale e rivedendo i propri modelli organizzativi e produttivi.

Nonostante tale ritardo il Governo italiano ha sviluppato insieme ai principali paesi industrializzati un "Piano nazionale Industria 4.0 2017-2020", che prevede nei prossimi tre anni la realizzazione di quattro obiettivi fondamentali:

1. Dotare il Paese di infrastrutture abilitanti.
2. Stimolare investimenti privati in ricerca, sviluppo, innovazione e tecnologie abilitanti.
3. Formare i lavoratori del futuro e stimolare la ricerca mediante percorsi formativi ad hoc.
4. Diffondere la conoscenza, il potenziale e le applicazioni dell'industria 4.0 e garantire una *governance* pubblico-privata non dirigista, che coordini tutti gli stakeholders verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il "Piano nazionale Industria 4.0 2017-2020" si muove su tre principali linee guida: operare in una logica di neutralità tecnologica, intervenire con azioni orizzontali e non verticali, agire su fattori abilitanti.

Nel dettaglio il Piano si pone l'obiettivo di mobilitare nel solo anno 2017 investimenti privati per 90 miliardi di Euro, oltre a 11,3 miliardi di spesa privata in ricerca, sviluppo e innovazione con focus sulle tecnologie dell'Industria 4.0, più 2,6 miliardi di euro per gli investimenti "early stage". Tali risorse private verranno mobilitate attraverso tutta una serie di azioni: un mix di incentivi fiscali orizzontali per investimenti in start-up e PMI innovative, l'introduzione della possibilità di assorbimento da parte di società "sponsor" delle perdite di start-up per i primi 4 anni, tempi più lunghi per il super ammortamento e una diversa modulazione del credito di imposta per ricerca e innovazione che sarà incrementale, portando l'aliquota della spesa interna fino al 50%, con un credito massimo da 5 fino a 20 milioni di euro. E' previsto inoltre un forte sostegno al venture capital e la realizzazione del "Piano banda ultralarga". Saranno attivati percorsi di formazione dalle scuole all'università, caratterizzati dall'alternanza studio-lavoro e finalizzati alla formazione di 200.000 esperti del digitale e 3.000 manager specializzati. Infine verranno creati *digital innovation hub* e *competence*

center, per favorire l'accesso a strumenti di finanziamento pubblico e privato e sensibilizzare le imprese sulle opportunità dell'industria 4.0.

Il Piano coglie molte delle necessità fondamentali per incentivare la diffusione dell'industria 4.0, ma ne trascura altre, altrettanto importanti, come la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e la necessità di una *governance* a livello europeo.

Perciò nel prossimo capitolo verranno analizzate in maniera sistemica tutte le misure e azioni necessarie per "catturare" il massimo valore possibile dalla quarta rivoluzione industriale e garantire il miglior impatto a livello economico, sociale e culturale.

5. La ricetta per l'industria 4.0

Sulla base di quanto analizzato finora risulta necessario individuare e mettere a sistema tutta una serie di azioni strategiche, alcune delle quali già previste nel "Piano nazionale Industria 4.0 2017-2020", che consentano di creare le condizioni di contesto ideali all'affermazione dell'industria 4.0 in Italia, e al tempo stesso garantire crescita economica, avanzamento sociale e sostenibilità ambientale.

La prima misura necessaria è senza dubbio la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, dato il suo elevato grado di arretratezza tecnologica con 82 sistemi informatici di grandi dimensioni, 27 mila sistemi informatici intermedi, un numero sempre maggiore di centri di calcolo negli oltre 8.000 comuni ed enti locali italiani e 1.033 *data center* che, rispetto alle nuove tecnologie *Cloud* si caratterizzano per un numero di addetti di gran lunga superiore e spazio occupato in eccesso.

Una PA digitalizzata, con banche dati accessibili, aggiornate e integrate tra loro, consentirebbe agli *stakeholders* un servizio più semplice, veloce, ed efficiente con enormi vantaggi reciproci: si eviterebbero duplicazioni di documenti, si garantirebbe un miglior controllo delle spese con un risparmio stimato tra i 25 e i 30 miliardi di Euro all'anno, aumenterebbe l'efficienza dei servizi offerti, e si creerebbe un ambiente favorevole per fare impresa.

Per digitalizzare la PA è necessario:

1. Sviluppare l'identità digitale del cittadino per l'accesso ai servizi digitali.
2. Rendere cogente l'adozione di documenti digitali.
3. Favorire l'interoperabilità dei dati e tra banche dati.
4. Garantire open data fruibili e semplificazione dei processi.

5. Incentivare lo sviluppo del commercio elettronico.

6. Sfruttare l'Agenzia per l'Italia Digitale per sviluppare una maggiore innovazione e competitività nell'ICT.

In secondo luogo risulta fondamentale la dotazione dell'intero territorio nazionale di infrastrutture di reti abilitanti coordinando gli interventi autonomi di operatori privati ad altri interventi pubblici, volti a stimolare e accelerare nuova domanda di servizi a banda ultra larga.

Il contesto italiano è caratterizzato da una limitata diffusione di tali servizi, causata dall'assenza di reti di accesso in fibra ottica e dalla scarsa propensione agli investimenti infrastrutturali da parte degli operatori di telecomunicazioni.

Le soluzioni da adottare a riguardo sono in linea con quanto previsto nel "Piano nazionale Industria 4.0 2017-2020": entro i prossimi tre anni l'intero territorio nazionale dovrà essere coperto dalla banda larga, con una velocità di navigazione minima di 30 Mbps, e almeno il 50% dalla banda ultralarga. Inoltre risulta necessario accompagnare le reti mobili con la diffusione delle reti *wirless*, al fine di favorire l'integrazione della tecnologia e di internet a livello aziendale.

Realizzare infrastrutture abilitanti, accompagnate da vantaggi fiscali per PMI innovative, significherebbe rendere l'Italia un territorio attrattivo per aziende innovative, con la possibilità di attirare risorse e competenze esterne. L'attrattività è un tema fondamentale, in quanto consente la creazione di "ecosistemi innovativi" che creano un indotto innovativo, con un impatto estremamente positivo sul territorio. Si sviluppano infatti nuove produzioni locali, diminuisce la disoccupazione, soprattutto quella giovanile, e si attiva il circuito dello sviluppo sostenibile del territorio.

Altrettanto fondamentale è l'attivazione di un percorso di formazione delle nuove generazioni, che si troveranno a lavorare con tecnologie mai conosciute prima d'ora e a svolgere mestieri completamente nuovi. Il *World Economic Forum,* stima che il 65% dei bambini attualmente alle elementari farà un lavoro che oggi non esiste.

Alla luce di tali dati, se da un lato il "Piano nazionale Industria 4.0 2017-2020" sembra comprendere l'esigenza di formare capitale umano tecnologicamente avanzato, attraverso percorsi formativi che coinvolgano scuole e poli universitari, dall'altro sottostima la richiesta del mercato. Perciò nel triennio successivo sarà fondamentale investire di più nella formazione dei nuovi esperti digitali, in quanto senza il loro

contributo la rivoluzione sarebbe irrealizzabile. Ed ancora una volta avere capitale umano tecnologicamente avanzato significa attrarre maggiori investimenti nel nostro paese.

Ultima, ma non certo per importanza, la necessità di una *governance* europea che investa nel digitale e sappia attrarre investimenti privati in ricerca, sviluppo e innovazione industriale.

Quindi il modello di riferimento non è quello statunitense, dove nessuno immagina il ricorso ad investimenti pubblici e l'attività dell'amministrazione si limita a coordinare gli interventi delle aziende private, ma piuttosto quello tedesco, in cui la collaborazione tra pubblico e privato nel campo industriale è una tradizione consolidata e strutturata.

L'Unione Europea e i partner privati dovrebbero mettere sul piatto 90 miliardi di euro all'anno per i prossimi 15 anni, per raggiungere gli obiettivi occupazionali e di crescita economica ipotizzati e previsti dallo studio della "Roland Berger". Una sorta di "Quantitative Easing" digitale in grado di generare evidenti economie di scala. La Germania è in vantaggio rispetto a tutti gli altri stati europei perché nonostante la crisi economica è l'unico paese che ha continuato a investire. Ed è l'unica industria che cresce in tutta Europa, a testimonianza dell'importanza della digitalizzazione. Ci auguriamo che logiche di interesse nazionale non prevalgano su uno spirito europeo da troppi messo in discussione.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

CAMILLA GENTILI*

Partecipazione e responsabilizzazione delle amministrazioni e del cittadino attraverso il digitale

A.A. 2017

*Dipartimento di Giurisprudenza - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Scuola per le Politiche Pubbliche 2017: Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategie d'impresa – 2. Rapporto cittadino-città: una fiducia da ricostituire – 3. Quali iniziative sono state adottate nelle quattro maggiori città italiane? – 4. La rivoluzione digitale della Pubblica Amministrazione: nuove forme di partecipazione – 5. Civico: un'app per l'interconnessione tra cittadino e città – 6. Civico: mission e conclusioni

1. Scuola per le Politiche Pubbliche 2017: Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategie d'impresa

La Scuola per le Politiche Pubbliche 2017 ha affrontato il tema della città, concentrandosi sulle quattro maggiori città italiane: Roma, Milano, Torino e Napoli. In particolare, si è osservato come la crisi politica e sociale, che negli ultimi anni ha attraversato l'intera nazione, abbia influito in questi centri. L'assenza di un partito forte, capace di garantire una *global governance* nazionale, ha portato all'affermarsi di forze nuove lontane dal sistema politico tradizionale. Così Milano la città è sorretta da una lista semi-civica. A Torino, nel 2016, con l'elezione di Chiara Appendino a "sindaca", dopo 23 anni di amministrazione continua da parte del centro-sinistra, si è affermato un Movimento che non è neanche un partito. Ugualmente a Roma, con la vittoria di Virginia Raggi alle amministrative, il potere è passato in mano al Movimento 5 Stelle che con fatica detiene le redini di una città tanto difficile. Infine a Napoli si riafferma de Magistris, anche lui estraneo ai partiti tradizionali, esponente di una lista civica. Questi nuovi equilibri evidenziano uno spirito di cambiamento che dal basso verso l'alto sta travolgendo l'intero paese e si sono tradotti, in alcuni casi, in esempi virtuosi di innovazione.

Ed è proprio l'innovazione la risposta alle esigenze della società contemporanea. È fondamentale, ad oggi, cogliere quelli che sono i flussi in entrata e in uscita che attraversano le città per poter comprendere la dimensione propria delle riforme necessarie, municipale, urbana o metropolitana e garantire una buona amministrazione. Questo spesso ha spinto le Pubbliche Amministrazioni ad adottare nuovi modelli di lavoro, caratterizzati da una maggiore delocalizzazione o una più sentita partecipazione, e a valorizzare le interconnessioni tra diversi comuni, come presupposto per un arricchimento reciproco.

Infine, si è visto come l'innovazione tecnologica, in particolare nel campo energetico, digitale e dei trasporti, sia la chiave per l'evoluzione dei centri urbani in vere e proprie *smart city*. Dialogando con Enel, Microsoft e Ferrovie dello Stato Italiane, tre delle maggiori imprese che hanno assunto un impegno diretto nei confronti delle città, si sono passate in rassegna quelle che sono le risposte fornite dalle nuove tecnologie alle esigenze della società contemporanea. Bisogna partire dai bisogni del singolo, il cliente nel caso delle aziende e il cittadino nel caso dei comuni, e ripensare ai processi sotto una luce nuove senza irrigidirsi sulle regole dominanti. L'innovazione non è qualcosa che si può prevedere ma il frutto di passione e determinazione.

2. Rapporto cittadino-città: una fiducia da ricostituire

Uno dei temi affrontati durante l'intero corso è quello del rapporto tra cittadino e città.

Questa complessa relazione ha subito, negli ultimi anni, una profonda crisi: il cittadino si è progressivamente alienato rispetto alla classe dirigente che avrebbe dovuto rappresentarlo, finendo per non riconoscere più le scelte adottate dalle Pubbliche Amministrazioni che governano sul suo territorio.

C'è una sfiducia generalmente diffusa tra la popolazione. E se ciò da un lato priva i pubblici poteri di quella legittimazione e di quel controllo dal basso necessari per un'azione coerente ed efficace, dall'altro suscita nel singolo un sentimento di emarginazione dalla partecipazione alla cosa pubblica, come se non fosse una materia anche di sua competenza. L'esclusione inevitabilmente genera deresponsabilizzazione, con la conseguenza che il cittadino non si sente più in dovere di prendersi cura degli spazi pubblici, suoi e di tutti, ma resta passivo in attesa dell'azione dei "piani alti".

Bisogna quindi restituire al cittadino la propria centralità nella città, la propria sfera d'azione.

È necessaria una vera "politica della cura", come sostenuto dal Dott. Bonomi, che combatta la marginalizzazione sociale, tanto più accentuata nelle classi economiche più povere, adottando scelte che mirino al benessere comune, tenendo conto dei flussi in atto e mediando con l'elemento del territorio.

Ma soprattutto è necessario cooperare. L'Unione Europea lavora da oltre 20 anni sul tema delle città e delle politiche urbane e il "modello europeo di città" si fonda proprio

su un elevato livello di coesione sociale, basato sulla convergenza e cooperazione tra i diversi attori: istituzioni, tecnici e comunità locali.

3. Quali iniziative sono state adottate nelle quattro maggiori città italiane?

L'esigenza di garantire forme di partecipazione più attiva sembra essere già stata colta nei comuni italiani, che hanno adottato tutta una serie di misure a sostegno della cooperazione tra cittadini e istituzioni.

Tra le città considerate, Torino si è posta come la più attiva in questo ambito. Qui la partecipazione popolare si esprime, innanzi tutto, all'interno delle Commissioni di quartiere. Con il progetto Co-City in materia di beni comuni, invece, si vuole incentivare la collaborazione tra cittadini e amministrazione per la rigenerazione, cura e gestione condivisa di questo patrimonio. Inoltre, adottando il modello del Bilancio Partecipativo Comunale si riconosce ai singoli un ruolo centrale già nella fase decisionale.

A Napoli, un esempio virtuoso di cooperazione è stato realizzato proprio in una delle periferie più problematiche della città: Scampia. In quest'area, infatti, alla base della riqualificazione c'è una progettazione partecipata che ha visto le istituzioni dialogare con i residenti per la definizione di un programma condiviso.

Anche a Milano si stressa l'importanza di costruire meccanismi di forte interazione tra le parti e si ipotizza l'opportunità di porre al centro della vita politica e amministrativa i municipi, come luoghi di politica collettiva che in un'area tanto vasta, sono le istituzioni più vicine al cittadino.

Infine a Roma, condivisa la necessità di migliorare la qualità del comportamento verso la città da parte degli operatori sia pubblici e che privati, si valuta concretamente l'implementazione di forme di controllo sociale sui mezzi pubblici come strumento per combattere il *free riding*.

4. La rivoluzione digitale della Pubblica Amministrazione: nuove forme di partecipazione

La distanza tra cittadino e Pubblica Amministrazione è tanto più sentita nei grandi centri, dove esiste ed è fisica. Nel piccolo comune la vicinanza di strutture come il Municipio o il Commissariato consentono al singolo di mantenere un contatto diretto

con le autorità della propria città, e sebbene ciò non determini grossi guadagni in termini di partecipazione attiva, garantisce comunque un grado minimo di interscambio. Al contrario nelle grandi città, tra cui le quattro analizzate, lo spazio materiale che separa il cittadino dalle istituzioni appare un abisso invalicabile. Il singolo è lontano dalle "case" di servizi pubblici e per raggiungerle impiega spesso ore.

In quest'ottica, il mondo digitale rappresenta la nuova frontiera del rapporto tra cittadino e città. Nello spazio virtuale le distanze si annullano in un bit ed è possibile creare una linea di comunicazione diretta tra cittadino e autorità. Un esempio virtuoso è il progetto Telemedicina che vede Microsoft collaborare con diversi operatori del campo medico, medici, clinici, strutture ospedaliere e ASL, e offre ai cittadini servizi innovativi tra cui la possibilità di trovare online, in ordine cronologico, i referti delle proprie visite e analisi mediche, e di poterli scaricare direttamente sul proprio PC comodamente da casa.

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana è stato il tema centrale del ForumPa tenutosi a Roma nel mese di maggio e costituisce una priorità dell'agenda di governo. Purtroppo, sebbene alcuni servizi siano già stati informatizzati, solo il 30% dei cittadini ne usufruisce. I motivi sono essenzialmente due: l'attaccamento del singolo allo sportello e la limitata diffusione della cultura digitale.

Per il cittadino il contatto diretto col personale amministrativo garantisce un più elevato livello di "*trust*" e, nonostante la perdita di efficienza dovuta alle lunghe distanze che lo separano, egli preferisce comunque recarsi fisicamente presso l'ufficio.

In ambito di cultura digitale, invece, bisogna considerare che solo il 40% dei dipendenti pubblici è dotato di competenze digitali e difficoltà d'uso si riscontrano anche tra gli utenti, in particolare nella fascia più anziana. Il *digital divide* è oggi una delle maggiori cause di impedimento rispetto all'accesso ai servizi online.

Una soluzione al problema è rappresentata da un'innovazione che negli ultimi anni ha rivoluzionato il mondo dell'informatica: le *app*. Consentendo l'accesso immediato ai software con un semplice "*touch*" e direttamente dal proprio *smartphone*, le app hanno trasformato il metodo d'accesso al digitale.

5. Civico: un'app per l'interconnessione tra cittadino e città

Proporrei quindi la creazione di una *app,* una piattaforma tramite la quale il cittadino possa dialogare con la Pubblica Amministrazione: Civico.

L'impostazione sarà quella di un *social network* di quartiere dove ciascuno potrà esprimere le proprie esigenze e segnalare quei problemi concreti, relativi all'area urbana in cui è residente o domiciliato, con cui si scontra nella propria quotidianità.

L'*app* funzionerà come di seguito. Ciascun cittadino avrà un proprio profilo tramite il quale interagire con la piattaforma. Le segnalazioni saranno pubblicate individualmente con dei "post" costituiti da un titolo, una breve descrizione del problema ed eventualmente una foto (es. buca a Corso Trieste). La Pubblica Amministrazione, controparte del cittadino, potrà rispondere al post indicando il provvedimento concretamente adottato per risolvere la questione segnalatagli, eventualmente allegando una foto (es. buca a Corso Trieste chiusa). Infine, il cittadino autore del post o coloro che lo hanno condiviso potranno lasciare un feedback sull'operato della Pubblica Amministrazione in quel contesto specifico.

Per evitare che il sistema si presti ad abusi, sarà però necessario adottare alcuni accorgimenti.

Innanzi tutto l'*app* deve essere costruita in modo tale da operare per quartieri. Per evitare che gli estranei si inseriscano illegittimamente nella sezione altrui sarà necessario agire sul procedimento di registrazione degli utenti. Quindi, in un primo momento, per facilitare l'iscrizione alla piattaforma, l'autenticazione sarà consentita attraverso gli account esistenti di *Facebook* o tramite email, utilizzando in ogni caso *Facebook* come mezzo di promozione dell'*app*. A questo punto si procederà con l'autenticazione dell'iscrizione, verificando che l'utente abbia residenza o domicilio nella zona di riferimento. Prendendo a modello il sistema utilizzato da Roma Servizi per la Mobilità per il rilascio dei permessi di parcheggio gratuito sulle strisce blu nel quartiere di appartenenza, si richiederà ad ogni iscritto di inoltrare la copia di una bolletta di un'utenza o del contratto di locazione a dimostrazione del suo effettivo domicilio o residenza. Verificata l'autenticità dei dati inseriti il profilo sarà infine approvato.

Un secondo accorgimento consiste in un meccanismo di classifica delle problematiche dalla più alla meno condivisa dalla comunità locale. Una volta pubblicati i post saranno

infatti rimessi ad un giudizio popolare: gli altri membri della *community* potranno apporre il proprio "*like*" alla segnalazione dimostrando di condividerne i contenuti. In questo modo si creerà automaticamente un ordine tra le questioni, in cui quelle con più "*like*" saranno le più partecipate quindi le più urgenti, mentre le futili lamentele individuali resteranno in fondo.

Terzo elemento caratterizzante, è la suddivisione per materia dei post. All'interno del *social network* gli utenti troveranno varie aree tematiche, relative ai diversi aspetti dell'urbanistica di quartiere: fondo stradale, raccolta rifiuti, segnaletica verticale e orizzontale etc. Le segnalazioni verranno quindi pubblicate all'interno di ciascuna sezione in modo da agevolare sia chi scrive, il cittadino, sia chi riceve l'indicazione, la Pubblica Amministrazione.

Infine, il funzionamento globale della piattaforma andrà regolato nel dettaglio da un codice di norme *ad hoc*, accompagnate dalle rispettive sanzioni in caso di violazione. Tra queste norme, di particolare rilevanza saranno il divieto di utilizzo di un linguaggio volgare e il divieto di menzionare nomi propri nei post pubblicati. Le sanzioni invece saranno ponderate, passando dall'eliminazione del post, alla sospensione dell'account, alla rimozione definitiva dell'utente dalla piattaforma.

6. Civico: mission e conclusioni

L'obiettivo primario dell'*app* è quello di instaurare una virtuosa dialettica cittadino-città. Fungendo da raccordo tra i due interlocutori Civico colma le distanze fisiche che li separano. Il singolo cittadino riesce così a raggiungere la controparte adatta a cui esporre le sue esigenze, anzi, contribuisce con un piccolo gesto all'innescarsi di un procedimento produttivo di un risultato concreto, il provvedimento che la Pubblica Amministrazione adotterà in risposta alla sua segnalazione.

La partecipazione attiva restituirà ai cittadini il ruolo di protagonisti nel loro quartiere. Riconoscendo al singolo un margine d'intervento, per quanto minimo, la cura degli spazi comuni passerà da competenza esclusiva dell'autorità a competenza condivisa cittadini-città. Tale estensione, non solo contribuirà a rendere il sistema più efficiente nel suo complesso ma renderà i cittadini responsabili del suo funzionamento. Dare ai singoli un potere di vigilanza, nei luoghi della loro quotidianità, contribuirà ad evitare

che essi siano i primi a cagionare quei problemi sui quali poi sono chiamati a sorvegliare.

Dall'altra parte, le istituzioni, oltre a ricevere un quadro chiaro e ordinato delle necessità dei cittadini sui quali sono chiamate ad amministrare, troveranno nel sistema dei feedback un incentivo a fare e fare bene. Il loro lavoro non sarà più un'attività spersonalizzata, rivolta ad una massa indistinta e sconosciuta di utenti ma andrà a soddisfare persone fisiche reali, con problemi effettivi. L'ottenimento di un commento positivo sul proprio operato contribuirà ad aumentare il senso di gratificazione del dipendente pubblico rispetto al proprio lavoro, mettendolo nelle condizioni di fare del suo meglio.

I comuni si trovano oggi ad affrontare questioni sempre più complesse e non possono più prescindere dal coinvolgimento dei propri cittadini. La cooperazione cittadino città è fondamentale. In questo quadro, Civico si pone come un'*app* di interscambio che favorisce tale cooperazione, contribuendo così al buon funzionamento della città

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

MICHELA LO CONTE*

Progetto per l'omogeneizzazione delle procedure e dei sistemi della Pubblica Amministrazione

A.A. 2017

*Facoltà di Ingegneria dell'Informazione, Informatica e Statistica – Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione – 2. Le quattro maggiori città italiane rappresentative dell'intero Paese – 2.1. Milano – 2.2. Torino – 2.3. Roma – 2.4. Napoli – 2.5. Problematiche comuni alle quattro città – 3. Progetto – 3.1. Introduzione al progetto – 3.2. Vantaggi del progetto – 3.3. Fasi dei progetto – 4. Conclusioni

Abstract

In considerazione dall'attuale situazione di non allineamento delle procedure e degli archivi della Pubblica Amministrazione, il presente progetto, in base a studi e in ottemperanza di cogenti dispositivi di legge, consiste in un intervento di omogeneizzazione e semplificazione delle procedure burocratiche e dei relativi sistemi informativi a loro supporto.

Il progetto coinvolge le quattro maggiori e più rappresentative città italiane quali Milano, Torino, Roma e Napoli analizzando la gestione dei dati e delle procedure comuni alle quattro realtà.

La realizzazione di quanto proposto può fungere da modello per l'applicazione delle medesime tipologie di intervento in estensione a tutte le Amministrazioni Pubbliche nazionali al fine di omogeneizzare ed incrementare la collaborazione ed integrazione delle realtà nazionali.

Tale intervento risulta propedeutico alla ottimizzazione ed alla somministrazione dei servizi e delle informazioni ai cittadini oltre che, nell'applicazione ed utilizzazione di nuove tecnologie ed alla conseguente ricaduta di know how per la Pubblica Amministrazione, semplificare ed invogliare il rapporto e l'ingresso dei privati nei servizi pubblici.

Infine, il progetto si prefigge l'implementazione di archivi condivisi tra le varie Pubbliche Amministrazioni per evitare la duplicazione dei dati e delle documentazioni in possesso dei vari Enti coinvolti ai sensi della normativa vigente sul trattamento dei dati e del Codice dell'Amministrazione Digitale.

1. Introduzione

Il Corso 2017 di *italiadecide* si è aperto con una serie di conferenze introduttive nelle quali è spiccato fin da subito il problema di definire cosa sia una città; varie sono le definizioni più o meno simili che sono state date dai vari esperti che sono intervenuti durante il Corso.

Le città sono menti e sistemi complessi; in quanto "organismi" sono composte da parti strutturali (proprie di tutte le città) e componenti peculiari, uniche, che derivano dalla specificità della loro storia e della loro cultura (Calafati).

Le città sono i luoghi in cui emergono i problemi, ma dove si trovano anche soluzioni; sono un terreno fertile per scienza e tecnologia, cultura e innovazione, per la creatività del singolo e della comunità.

Esse svolgono un ruolo fondamentale come motore dell'economia; sono i luoghi di connettività, creatività, innovazione e servizi per le zone circostanti ovvero luoghi in cui avvengono scambi di idee e di incontro delle informazioni.
In questo quadro, è emerso che le grandi città italiane sono molto più piccole che nel resto nel mondo ma non per questo sono sbagliate; le città devono infatti puntare alle loro peculiarità per essere attrattive e contribuire alla crescita economica.
La valorizzazione della storia e del turismo, l'innovazione, la cultura, l'agricoltura e la tecnologia sono indispensabili per la crescita delle città italiane; per migliorare si ha bisogno di idee e tentativi continui, anche errori, coraggio e soprattutto di qualità.
Da una società locale, verticale e statica, bisogna passare ad una società globale, orizzontale e dinamica.
Il tutto deve essere supervisionato dall'Amministratore locale che deve avere il ruolo di controllo e di mediazione dei vari interessi che circolano nella città.
"Le città devono riaffermare i propri ruoli di direzione e di governo dei processi economici e territoriali entro spazi non più circoscrivibili alle vecchie zone di gravitazione e di influenza, ma aperti a reti di rapporti orizzontali con altre città" (Dematteis G., 2006).

2. Le quattro maggiori città italiane rappresentative dell'intero Paese

Molte sono le problematiche sulle città emerse durante lo svolgimento del Corso; in particolare, per quanto riguarda l'Italia, le quattro maggiori città, ovvero Milano, Torino, Roma e Napoli, sono risultate come rappresentative dell'intero Paese con problematiche specifiche per ciascuna, molte quelle trasversali ed altre comuni a tutte.

2.1 Milano

Milano, data la sua posizione geografica, è la città più vicina alle grandi realtà europee e per questo le sue dinamiche sono in continuo mutamento; essa è una città che sviluppa intorno a sé una serie di poli attrattivi.
Le sue Amministrazioni, in questi anni, hanno dovuto far fronte a numerosi problemi di ordine fisico, economico, sociale, politico, organizzativo e gestionale dovuti ai progressivi tagli dei finanziamenti legati alla crisi ed ai vincoli imposti dal patto di

stabilità che hanno limitato i margini di scelta anche alla luce del mutamento sociale e demografico intercorso.
Le periferie urbane, in una situazione di tagli progressivi alla spesa, sono risultate generalmente le aree più trascurate; negli ultimi dieci anni, la crisi immobiliare ha portato ad una crisi della città che vede oggi un'economia in mutamento.
La città per il suo sviluppo punta ancora sul settore terziario, sulle imprese e sull'innovazione per essere competitiva.

2.2 Torino

Torino, a differenza di Milano, è una città radiocentrica; dopo il secondo dopoguerra la città fu il simbolo della crescita economica dell'Italia tanto che riuscì ad attirare centinaia di migliaia di emigranti dal Sud dell'Italia con la creazione di grandi poli industriali.
Negli ultimi anni, invece, si è concretizzata una progressiva decrescita con picco negativo nel 2002.
Torino è il terzo polo economico italiano per Prodotto Interno Lordo; tale indice, che dal 2007 al 2013 aveva subito una riduzione del 11,5%, si è ora stabilizzato alla quota di 36 miliardi.
La crisi economico-finanziaria, a partire dal 2009, però ha frenato il ciclo positivo degli investimenti che si era registrato, anche grazie all'evento Olimpico, dai primi anni 2000.
Per quanto riguarda la Città metropolitana, Torino presenta un caso atipico e pieno di complessità dovuta all'unione e la fusione di piccoli comuni di carattere montano; la frammentazione della Città metropolitana comporta un'evidente difficoltà gestionale mentre nelle periferie le diseguaglianze sociali stanno emergendo con forza.

2.3 Roma

Roma, essendo capoluogo della Provincia, della regione Lazio e capitale della Repubblica Italiana ospita, oltre alle Sedi comunali, le varie Sedi del Governo provinciale, regionale e nazionale e, proprio per questo, è una delle realtà più difficili da capire e governare.
Secondo un'indagine realizzata dall'Ufficio Statistica del Comune nel 2007, la qualità della vita dei cittadini romani nel complesso è buona; ciononostante, la Capitale mostra

vari punti di debolezza come i problemi del traffico, causati dal crescente utilizzo dei mezzi privati, dovuto all'inefficienza del suo sistema di trasporti pubblici.
Altri problemi riguardano i Servizi municipali, talvolta difficilmente raggiungibili, soprattutto dagli anziani e un contesto di business non ottimale; infine, un romano su due considera pericolose le periferie, ritenute zone insicure, dove sarebbe meglio non andare.

2.4 Napoli

Napoli è la città che, più di tutte, ha sempre mantenuto e mantiene la sua identità multiculturale; in questa città, a differenza delle altre grandi italiane, sono presenti per lo più piccole e medie imprese piuttosto che multinazionali.
È la città che negli ultimi anni è cresciuta di più per quanto riguarda il turismo, grazie ai vari interventi compiuti dalle Amministrazioni locali e grazie alla partecipazione dei cittadini.
Come per le altre città, rimangono però i problemi legati ai trasporti pubblici, soprattutto per quanto riguarda le tratte per e dai comuni della Città metropolitana (ad esempio la Circumvesuviana) e la sicurezza e l'edilizia popolare nelle periferie.

2.5 Problematiche comuni alle quattro città

La globalizzazione e lo sviluppo delle tecnologie nel campo dell'informazione e della comunicazione hanno portato cambiamenti rilevanti nel ruolo delle città e nell'organizzazione territoriale.
Al modello areale (città-hinterland) si è affiancato il modello della città in rete; i confini amministrativi non corrispondono più alla realtà fisica, sociale, economica, culturale e ambientale dello sviluppo urbano per cui risultano necessari nuovi modelli di *governance* più flessibili.
Per rispondere a queste sfide urbane le città del futuro devono adottare un approccio integrato e globale, sviluppare nuovi sistemi capaci di creare visioni condivise e conciliare obiettivi contrastanti fra loro e modelli di sviluppo divergenti.
È necessario collaborare al fine di garantire uno sviluppo territoriale coerente e un uso efficiente delle risorse, collaborare con gli altri livelli amministrativi e rafforzare la

cooperazione ed i legami con le altre città al fine di condividere gli investimenti e i servizi richiesti su una più ampia scala territoriale.
Fondamentale è la partecipazione dei cittadini e di tutte le parti interessate, nonché un uso innovativo della tecnologia; è promuovendo l'innovazione che si sosterrà la transizione verso le città del futuro.

3. Progetto

3.1 Introduzione al progetto

Sulla base degli argomenti rappresentati nel paragrafo precedente ed in considerazione dell'attuale situazione di non allineamento delle procedure e degli archivi della Pubblica Amministrazione ed in particolare delle città di Milano, Torino, Roma e Napoli oggetto esplicito di questo studio, il progetto consiste in una proposta di omogeneizzazione e semplificazione delle loro procedure burocratiche e dei relativi sistemi informativi a loro supporto.
In particolare tratta della necessità di avviare un processo di riorganizzazione e gestione dei dati attualmente detenuti e gestiti da più Uffici delle municipalità in oggetto ed una conseguente estensione dei risultati ottenuti al resto delle PA nazionali.
L'applicazione della digitalizzazione, o meglio l'applicazione intensiva ed esaustiva delle tecnologie di dematerializzazione, oggetto di esplicite normative cogenti dello Stato, unita all'offerta di utilizzo delle tecnologie *Cloud*, offerte dalle Aziende private, che offrono la possibilità di spazi di memorizzazione e di tenuta della documentazione digitale in modo praticamente infinito, unita ad una estrema economicità e sicurezza di utilizzo, sono alla base del presente progetto.
Condizione propedeutica è la necessità di collaborazione funzionale e tecnologica tra l'Amministrazione Pubblica e le grandi Organizzazioni private che operano sia a livello nazionale che internazionale nel settore ICT (*Information and Communications Technology*).
Sia per le azioni di integrazione documentale che per la realizzazione o armonizzazione di opportuni sistemi software amministrativi che per la gestione e movimentazione della documentazione cartacea nelle fasi di digitalizzazione/scansione che nella realizzazione e conduzione degli archivi digitali fino ad arrivare alla conservazione sostitutiva, è fondamentale la collaborazione pubblico-privato.

La parte pubblica, basandosi sulla tecnologia offerta dal privato, definisce le regole ed i concetti del sistema integrato e delega a quest'ultimo l'implementazione e la gestione delle procedure, mantenendo il controllo e la supervisione dell'intero sistema.
Il ripensamento dei sistemi a servizio della collettività è anche un'azione che allarga le possibilità della città nel senso che favorisce l'ampliamento delle alternative di accesso e di impiego dei dati e delle risorse, dell'utilizzo dei servizi e delle opportunità lavorative per il cittadino disponibili sul territorio.
Il sistema proposto non si rivolge esclusivamente all'attuale segmento di domanda singolo delle quattro maggiori città coinvolte nel presente studio ma le scelte di intervento vanno definite in modo da favorire la successiva estensione dell'uso dei servizi ad un ventaglio più ampio di destinatari quale quelli che formano l'intera collettività italiana.
In questo modo, il progetto aumenta le capacità di accedere alle occasioni e servizi che il territorio offre ed esercita anche un'azione di orientamento sui comportamenti di utilizzo dei servizi stimolando verso principi di maggiore equilibrio e relazionalità, responsabilità e consapevolezza.
La riorganizzazione ed integrazione tramite digitalizzazione con condivisione delle informazioni e dei servizi offerti dalla PA contribuiranno ad estendere l'attributo di urbanità all'intero territorio nazionale.

3.2 Vantaggi del Progetto

Tutte le attività descritte nel seguito esprimono un evoluto modello di città più informatizzata, più integrata, più collegata con il resto del Paese e del mondo con evidenti e notevoli ricadute sia sull'organizzazione interna delle Pubbliche Amministrazioni che nella vita del cittadino, con la creazione di nuove opportunità lavorative e con un allineamento alle tematiche dell'Industria 4.0.
Il modello integrato proposto potenzia dunque l'accessibilità al servizio territoriale e ne rende più agevole la fruizione, la valorizzazione ed omogeneizzazione delle risorse presenti a livello nazionale; intervenendo sui singoli sistemi locali si rafforza il loro ruolo territoriale ed al tempo stesso si creano le condizioni di una più forte integrazione nazionale.

In questo modo si contribuisce ad abbattere le condizioni di isolamento che, anche se basate su tecnologie innovative, sono relative ad uno specifico contesto urbano; si contribuisce in più al rafforzamento dei sistemi di relazione consolidati e si realizzano nuovi legami ed opportunità di accesso ai servizi per il cittadino.

Data la pluralità degli Enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione presenti in ogni città, si manifesta una estrema proliferazione delle informazioni riguardanti i cittadini, le infrastrutture, i beni culturali, scientifici e commerciali per cui si rende necessario uno studio integrato per l'acquisizione, la catalogazione e l'omogeneizzazione delle informazioni, unita allo studio dei diversi sistemi adottati dalle quattro città per la loro tenuta, in modo da evitare la duplicazione delle documentazioni in possesso dei vari Enti coinvolti e la loro fruizione (regolamentata) a tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte e da parte dei cittadini.

La struttura di città in rete creata sulla base di questo progetto di digitalizzazione e omogeneizzazione delle procedure delle quattro città si pone come base di riferimento da utilizzare per realizzare una sorta di città metropolitana a livello nazionale al fine di ottenere una maggiore integrazione e collaborazione tra le stesse.

Infine, lo studio delle procedure burocratiche ha lo scopo di ottenere un loro snellimento ed un'ottimizzazione capace di soddisfare tutte le precedenti esperienze di applicazione e di invogliare il coinvolgimento delle aziende private non solo indispensabili alla fornitura e fruizione delle più attuali tecnologie informatiche ma anche per ottenere da loro un supporto di collaborazione economica nella gestione delle nuove procedure.

La modernizzazione, nel senso di applicazione di nuove tecnologie informatiche, ha come ulteriore ricaduta il bilanciamento tra la Pubblica Amministrazione e le aziende che perseguono i dettami dell'Industria 4.0 sia a livello italiano che internazionale.

3.3 Fasi del progetto

1) **Individuazione degli strumenti normativi esistenti e/o redazione ed approvazione dei necessari atti legislativi/giuridici che permettano l'espletamento delle attività previste nel progetto.**

Le attuali norme per la digitalizzazione della PA vengono emesse dall'AgID (Agenzia per l'Italia Digitale) attraverso il CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale) attualmente alla versione 3.0 e dall'applicazione delle direttive europee.

2) **Individuazione di tutti gli Enti possessori o depositari di informazioni congruenti.**

Mediante lo studio delle Amministrazioni presenti nelle quattro città si procede alla raccolta esaustiva dei nominativi di tutti gli Enti possessori delle informazioni congruenti, necessari alla compilazione della documentazione di confronto di come vengono classificati i dati necessari.

3) **Individuazione tramite bando delle Società Private detentrici di tecnologie necessarie al progetto.**

Al fine di individuare gli attori privati necessari alla fornitura di collaborazione non solo strumentale ma anche concettuale, tramite bando si potrà delineare un elenco di fornitori nazionali ed internazionali, possibili partner per la PA, che abbiano le capacità tecniche ed economiche interessanti al progetto.

4) **Definizione della struttura di controllo con poteri decisionali formata da rappresentanti degli Enti Pubblici e delle Società Private partecipanti**.

Sulla base del punto precedente avendo provveduto alla selezione del o dei partner privati si realizza un'apposita struttura che, sulla base del progetto esecutivo, applicherà le funzioni di gestione e di controllo nelle varie fasi di realizzazione del progetto.

Naturalmente tale struttura sarà dotata di poteri decisionali al fine di un adeguamento del progetto sia a variazioni della normativa di riferimento sia a progressi tecnologici migliorativi.

5) **Individuazione dei gruppi di lavoro pubblico-privato formato da tecnici ed amministrativi.**

Tali gruppi sono necessari allo svolgimento dei punti successivi e definiti quantitativamente e qualitativamente in base alle esigenze di progetto.

6) **Studio/analisi delle informazioni raccolte con individuazione delle parti comuni e delle parti specifiche di pertinenza di determinati Enti.**

I gruppi tecnici definiti possono avviare la raccolta dei dati con la loro classificazione ed organizzazione, individuando i tipi dati e le procedure comuni alle varie Amministrazioni locali per poi procedere alla standardizzazione ove possibile.

7) **Studio/analisi delle procedure di utilizzo delle informazioni relative alle quattro città oggetto.**

I gruppi tecnici definiti possono avviare questa fase al completamento della fase precedente con definizione puntuale delle procedure applicate nelle quattro città.

8) **Studio/analisi degli applicativi software e degli appartati hardware utilizzati nelle quattro città.**

Stessa funzione del punto precedente relativamente ai sistemi informativi utilizzati.

9) **Redazione del progetto esecutivo con individuazione dell'organizzazione dei dati, delle tecnologie di acquisizione dei dati e della loro nuova memorizzazione, della dettagliata tempistica di esecuzione, collaudo, messa in esercizio e progressiva dismissione dei precedenti sistemi.**

Nella redazione del progetto esecutivo sarà grande cura del gruppo di lavoro tecnico misto pubblico-privato l'individuazione delle tecnologie allo stato dell'arte non solo per l'implementazione delle tecnologie di archiviazione su *Cloud* ma anche per l'applicazione di strumenti per la loro protezione quali tecnologie di *Cyber Security*, ridondanza dei dati e VPN, *Disaster Recovery* e continuità operativa nei termini dettati dalla normativa vigente (CAD, tutte le direttive AgID e normative europee).

10) **Individuazione dei fornitori o creazione di consorzi di fornitori accreditati sul mercato italiano per l'integrazione dei software utilizzati per la gestione delle informazioni.**

Sulla base dell'elenco definito al terzo punto si individuano i fornitori o gruppi di fornitori possessori del *know how* necessario alla modifica o realizzazione ex novo dell'infrastruttura software.

11) **Individuazione dei fornitori o creazione di consorzi di fornitori accreditati sul mercato italiano per l'utilizzo di tecnologie *Cloud* a servizio del progetto su una VPN (*Virtual Private Network*).**

Analogamente al punto precedente per quanto attiene l'utilizzo o nuova realizzazione di una infrastruttura VPN con tecnologia *Cloud*.

12) **Implementazione del sistema condiviso.**

Sulla base del progetto esecutivo e sotto la direzione del gruppo di controllo la fase esecutiva comprende tutte quelle azioni previste, parziali di esecuzione dei sotto-progetti componenti e complessivi di integrazione, nel rispetto delle tempistiche formulate (diagrammi di Gantt).

13) **Dematerializzazione della documentazione e deposito su *Cloud*.**

Fase molto importante che prevede sia l'utilizzo di materiale già digitalizzato sia le varie fasi di classificazione e scannerizzazione dell'enorme quantitativo di materiale cartaceo.

Tale fase dovrà essere compiuta, in base al tipo di documentazione, da esperti del settore in modo da classificare ed organizzare in modo corretto i dati, evitando così un accumulo di informazioni inutili e disorganizzate.

Questa operazione, di durata piuttosto lunga in dipendenza della consistenza della documentazione, dovrà prevedere l'utilizzo, affianco a personale competente e di gestione del sistema, anche di un elevato numero di operatori, anche non esperti, appositamente formati al tipo di impiego richiesto per ognuna delle quattro città coinvolte.

14) Collaudo funzionale e messa in esercizio del nuovo sistema condiviso.

Nel frattempo che nelle quattro città si procede alla digitalizzazione della documentazione, questa fase del progetto prevede tutte le operazioni necessarie alla fase di collaudo del sistema integrato realizzato con accessi concorrenti e continuativi dalle quattro città partecipanti.

Operazione importantissima, oltre al collaudo funzionale, sarà il test di tutte le funzioni di sicurezza a protezione del sistema e dei dati che coinvolge sia l'implementazione della VPN che il test funzionale di possibili attacchi dall'esterno alla struttura Cloud.

Al completamento delle fasi di collaudo il sistema potrà avviare le proprie funzioni; naturalmente saranno previste funzioni di test e controllo del sistema opportunamente temporizzate ai sensi di legge.

Laddove per esigenze stringenti di alcune Amministrazioni saranno mantenuti i vecchi sistemi informativi con delocalizzazione degli archivi sul nuovo sistema, nella fase di collaudo si testeranno tutte le funzioni che permettano la continuità operativa di quella Amministrazione.

15) Dismissione progressiva dei precedenti sistemi.

Superata la fase di collaudo e di avvio delle procedure nei tempi previsti dal progetto si provvederà al passaggio effettivo dai vecchi sistemi al nuovo.

4. Conclusioni

Il progetto rappresentato implica la possibilità di un utilizzo congiunto dei dati detenuti da più Amministrazioni all'interno delle città di riferimento (Milano, Torino, Roma e Napoli).

Lo scopo è uniformare la gestione e l'elaborazione dei dati, eliminare la loro ridondanza, senza togliere assolutamente l'autonomia delle singole Amministrazioni con un enorme risparmio in termini economici per la loro gestione, per la loro sicurezza e per un aumento dell'efficienza e dell'efficacia di fornitura di servizi su base innovativa agli utenti/cittadini.

L'applicazione del progetto in questa forma presuppone la sua applicazione a svariati dati detenuti dai vari settori della Pubblica Amministrazione.

Naturalmente per le grandi organizzazioni presenti nelle quattro città (ad esempio INPS, INAIL, Agenzie delle Entrate, ecc.), il progetto utilizzando i loro dati può essere di avvio alla loro uniformazione del trattamento per una definitiva omogeneizzazione dei dati e l'eliminazione di banche dati ridondanti oggi presenti e contenenti informazioni a volte discordanti tra loro.

PARTE SECONDA: AREA TEMATICA ECONOMICO-URBANISTICA

RELATORE
Arch. Francesco Karrer
Professore ordinario di Urbanistica - Sapienza, Università di Roma

TUTOR
Arch. Francesca Perrone

Relazioni

Annamaria ABBAFATI
Crescita delle città e nuova politica abitativa

Elena AMELTONIS
Politiche abitative: studio comparato delle quattro città

Alessandra BLASI
Ferrovie dello Stato e strategie di mobilità tra le quattro città

Vincenzo CONTI'
Città metropolitana di Roma. Litorale Sud come occasione e luogo di sviluppo della città.

Mirko GIAGNORIO
Mobilità locale in cerca di innovazione

Iuliana GRIGORUT
Nuova questione urbana. Il consumo di suolo nelle quattro grandi città metropolitane italiane

Armideo OTTAVI
Strategie per il rilancio delle città

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{id} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

ANNAMARIA ABBAFATI*

Crescita delle città e nuova politica abitativa

A.A. 2017

* Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione - Sapienza Università di Roma

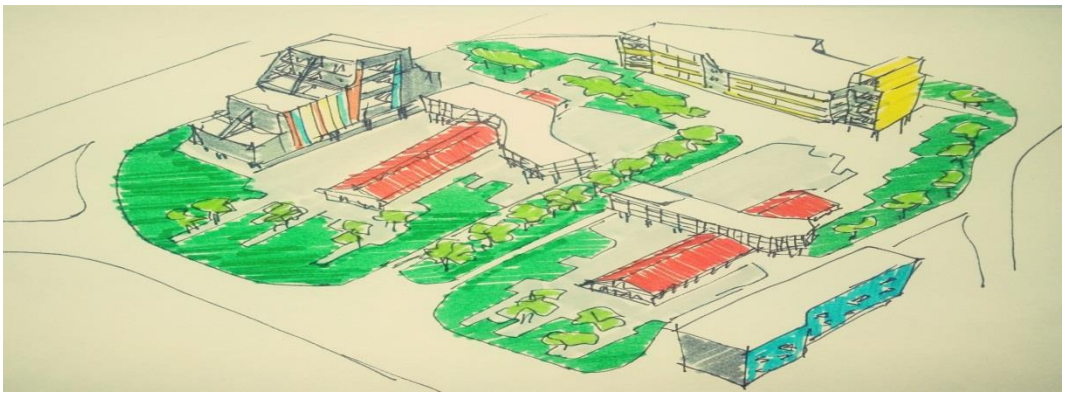
Sommario

1. Scuola per le Politiche Pubbliche 2017. "Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategia d'impresa" – 2. Dalla Scuola alla scelta del tema della relazione – 3. Crescita delle città, breve analisi del fenomeno – 4. Breve analisi della situazione abitativa in Italia – 5. Idea di Progetto. Prima fase – 6. Idea di progetto. Seconda fase: New Housing – 7. New Housing – 7.1. Dove – 7.2. Attori del progetto – 7.3. Cosa prevedere nei progetti – 8. New housing e nuova politica sociale abitativa – 9. Conclusioni

Abstract

Il trend di urbanizzazione è evidente in tutto il mondo. Ci si dovrebbe chiedere se le città ad oggi siano pronte ad accogliere nuova popolazione offrendo soluzioni abitative adeguate ad ogni fascia reddituale di popolazione interna o riconducibile a flussi migratori. Ad oggi l'edilizia residenziale pubblica riscontra profonde difficoltà nel rispondere alla domanda di alloggi, nel garantire una manutenzione ed un adeguamento qualitativo negli anni, nell'integrare i residenti con il resto del tessuto sociale della città, nel poter contare sulla solvibilità di molti residenti, nell'approccio di puro assistenzialismo che rappresenta. A fronte dei costi affrontati dal pubblico per l'assistenzialismo passivo promosso, l'idea è quella di ricollocare tali costi in contesti in cui un'evoluzione e non una stagnazione sociale è maggiormente prospettabile, soprattutto per le seconde generazioni di residenti. D'altro canto il Social Housing, pur innovativo nell'ampliamento del concetto di abitare, non garantisce un mix sociale completo e spesso presenta problemi di solvibilità dei residenti negli anni.

Inoltre le zone periferiche e/o degradate delle città non hanno solo bisogno di interventi strutturali ma anche funzionali e soprattutto che portino persone a viverle in maniera attiva e propositiva. Il New housing, concepito come idea di progetto in questa relazione, parte dall'analisi delle criticità attuali nel settore abitativo per proporre un approccio sperimentale che raccolga i punti di forza delle politiche abitative finora adottate e cerchi di proporre delle possibili soluzioni alle problematiche riscontrate. Il principio di base, ispiratore di ogni caratteristica del New Housing, è quello di "non chiudere il circuito" tra zone in cui verrebbe implementato ed il resto della città favorendo l'instaurarsi di flussi di persone, economici, commerciali, culturali, in una dinamica circolare.



1. Scuola per le Politiche Pubbliche 2017. Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategia d'impresa

Se le quattro maggiori città italiane di Torino, Milano, Roma e Napoli costituiscono il motore dell'intero sistema paese, la trasformazione che le sta investendo, soprattutto dal punto di vista dimensionale e funzionale, va analizzata per comprendere verso quale direzione stia viaggiando l'Italia intera. Le aree metropolitane si presentano come il vero fulcro di sviluppo in una prospettiva futura rendendo necessario un efficientamento della loro organizzazione in termini di competenze e risorse. Inevitabile diventa la promozione a livello nazionale di un'Agenda urbana che delinei delle linee guida da seguire nell'evoluzione dei contesti urbani ed una rinnovata strategia territoriale deve essere accompagnata da un ripensamento dei servizi al cittadino, una *governance* multilivello diversa ed una partecipazione sociale declinata secondo nuovi strumenti.

Da un lato, per le città, la possibilità di intraprendere la strada dell'innovazione passa per la collaborazione tra molteplici entità territoriali quali università, aziende, vari livelli amministrativi e professionisti di settore. Dall'altro lato però la trasformazione dei contesti urbani può incontrare delle resistenze e questioni problematiche alle quali provvedere prontamente al fine di non rallentare o interrompere l'evoluzione stessa, facendo ricadere il tutto dell'inefficienza e nell'impossibilità di attrarre flussi economici, sociali e culturali.

Attraverso i seminari e gli incontri promossi nell'ambito della Scuola le tematiche affrontate hanno incentivato noi studenti ad analizzare i contesti in cui viviamo secondo prospettive trasversali e non settoriali. La territorialità, le tematiche istituzionali e quelle sociali vengono spesso trattate in forma disgiunta nel proprio percorso di studi non carpendo l'arricchimento che può derivare dal confronto con colleghi che trattano aspetti diversi dai propri ma riferiti allo stesso oggetto di studio.

Conoscere la città costituisce solo una parte della comprensione dei processi in corso, analizzarne le prospettive future ed elaborare progetti per essa costituisce la vera sfida per chi vede nelle politiche pubbliche lo strumento attraverso il quale rispondere ad istanze in maniera programmatica, progettuale e non improvvisata.

Uscire dall'ottica di un sapere nozionistico e passivo e pertanto incapace di produrre idee da elaborare ed implementare è il vero valore aggiunto della Scuola. Il percorso promosso porta sì a rilevare le criticità esistenti nei contesti analizzati ma a proporre per

ognuna di esse una possibile soluzione frutto di confronto con i colleghi studenti e le personalità di rilievo intervenute nel corso e portatrici di grandi bagagli di esperienza ed altrettante intuizioni foriere di sviluppo ed innovazione.
Dal mio punto di vista posso constatare quanto la mia volontà di ricerca sia aumentata con il progredire degli incontri promossi nell'ambito della Scuola portandomi anche ad esplorare personalmente diverse zone residenziali della città di Roma per raccogliere informazioni e cercare di intuire nuove progettualità inerenti la questione abitativa. Le capacità di osservazione, elaborazione di idee, supposizioni, ipotesi, la loro strutturazione in progetti organici e nuovi sono promosse da questo corso che incoraggia anche a cercare e trovare argomentazioni maggiormente valide a sostegno della propria tesi.

2. Dalla Scuola alla scelta del tema della relazione

La città ha un fattore di attrazione caratteristico dovuto ai suoi *drivers* di crescita, principalmente rappresentati dal capitale umano capace di offrire opportunità di apprendimento reciproco tra individui e dalla rete infrastrutturale attraverso la quale si indeboliscono i vincoli che impediscono o rallentano la crescita. Il trend di urbanizzazione mondiale pone la questione dell'espansione dimensionale e funzionale delle città ma a fronte di zone urbane da riqualificare e rivitalizzare, soprattutto nelle periferie, all'espansione è da preferire un processo di riempimento funzionale. Questo ultimo va promosso di pari passo ad una polifunzionalità dei contesti da riqualificare nei quali la questione abitativa diventa centrale per la discrasia esistente tra domanda ed offerta di alloggi a prezzi accessibili.
Inoltre, la concezione dell'abitare deve essere declinata secondo una rinnovata previsione di servizi che contrastino l'esclusione sociale, foriera di rancore (in accordo al concetto sviluppato dal sociologo Bonomi) che costituisce un ostacolo alla trasformazione della città stessa. Vanno altresì promossi dei flussi interni alla città che portino a vivere le zone ad oggi degradate. Effettuando un'analisi delle politiche abitative delle città di Torino, Milano, Roma e Napoli è evidente come spesso l'approccio storico adottato nella promozione dell'edilizia residenziale pubblica abbia creato e crei gravi problemi di gestione e di esclusione di intere fasce di popolazione dal tessuto sociale della città. Pertanto, una nuova soluzione alla questione abitativa va

cercata e accompagnata da una rinnovata politica sociale nello stesso ambito.

3. Crescita delle città, breve analisi del fenomeno

Secondo lo studio *The World's cities in 2016,* prodotto dal settore *Economic and social Affairs* dell'ONU, risulta evidente nelle dinamiche di spostamento della popolazione mondiale un trend di urbanizzazione. Se nel 2016 era il 54,5% di questa a vivere in contesti urbani, nel 2030 tale percentuale raggiungerà un valore del 60%. A fronte di questo fenomeno la *2030 Agenda for sustainable Development* ha dedicato un ampio focus agli "adequate, safe, affordable housing and basic services", ponendo in relazione diretta lo sviluppo delle città e la questione abitativa non solo dal punto di vista quantitativo ma anche da quello qualitativo.

Anche la Commissione europea nel report *The State of the European Cities 2016* ha posto l'attenzione su "quantity, quality and affordability of housing" nelle città, promuovendo così un'*Agenda urbana europea* che tratta temi quali il contrasto all'i*nformal housing*, la sicurezza la sostenibilità e l'inclusione nell'abitare e la garanzia per un migliore accesso ed utilizzazione dei fondi europei destinati alle città.

Ulteriori tematiche quali il numero sempre più crescente di persone in graduatorie di attesa per l'assegnazione di un alloggio, la discrasia tra domanda ed offerta di alloggi a prezzi accessibili, il numero crescente di persone tra i 18 ed i 34 anni che risiedono in abitazioni condivise con i propri genitori ed i preoccupanti livelli di insolvibilità per mutui di rilevante entità concessi per esigenze abitative, emergono dallo studio comparato tra vari Paesi europei promosso dall'*Housing Europe Observatory* nel 2016.

4. Breve analisi della situazione abitativa in Italia

Analizzando in breve la distribuzione delle famiglie italiane si rileva come a predominare nel 2014 sia la scelta dell'alloggio in proprietà nel 68% dei casi, l'affitto privato ricopre invece il 16% dei casi e solo per il 5% delle famiglie c'è il ricorso all'affitto pubblico. Questa peculiarità in ambito europeo è ancor più evidente se si considera che il 34% delle famiglie a basso reddito è in affitto nel settore privato e solo il 18% in quello pubblico o sociale. Altro dato di cui tenere conto è la sempre più crescente insostenibilità dei canoni di locazione con il 74% delle famiglie che è costretta ad impiegare il 20% delle proprie entrate mensili nel pagamento del canone di affitto.

Ulteriore dato utile a descrivere la situazione attuale è l'aumento del 14,1% degli sfratti nell'arco temporale 2008-2011, indicativo della difficoltà per le fasce di popolazione a medio e basso reddito di soddisfare la propria domanda di alloggio con un'offerta accessibile. Inoltre per quanto riguarda il dato inerente la popolazione tra i 18 ed i 34 anni che vive nella medesima abitazione dei propri genitori, in Italia tale percentuale raggiunge il 66% degli appartenenti alla fascia considerata. A queste considerazioni quantitative ne va aggiunta una capace di metterle in relazione con il contesto urbano: ben il 35% della popolazione italiana risiede nelle grandi città e nelle zone ad esse periferiche.

5. Idea di Progetto. Prima fase

Se a porsi in evidenza è il trend globale di urbanizzazione e le problematicità relative all'accessibilità agli alloggi, l'intervento da promuovere dovrebbe essere strutturato secondo una ripartizione tra il patrimonio immobiliare esistente e quello per cui progettarne una costruzione *ex novo*. Riguardo al patrimonio immobiliare privato esistente e non impiegato con contratti di affitto tra privati, lo scopo da raggiungere da parte dell'ente pubblico è il riempimento di tale patrimonio prima di provvedere ad un'espansione o densificazione edile della città di riferimento. Tale scopo può essere perseguito tramite i seguenti strumenti: accordi pubblico-privato che prevedano dei prezzi di affitto calmierati rendendo di conseguenza accessibili gli alloggi, detassazioni per i privati che accettino l'accordo e di converso tassazioni che gravino su case tenute vuote come avviene in alcune municipalità spagnole o in Portogallo. Spesso però il privato non concede in affitto le abitazioni in sua proprietà, preferendo che restino vuote, per la probabilità sempre crescente di insolvibilità del canone di affitto da parte degli affittuari (nel 2015 dei 65mila provvedimenti esecutivi di rilascio delle abitazioni emessi, ben 57mila erano per morosità). Per contrastare questa evenienza l'ente pubblico potrebbe disporre un fondo di copertura a cui far attingere il locatore in caso di mancati pagamenti delle mensilità. Potrebbe altresì porsi come mediatore tra i locatori privati e le agenzie di polizze anti-morosità ad essi destinate, promuovendo in tal modo accordi per forme di tutela degli affitti a prezzi agevolati.

Parallelamente ad un'azione di "riempimento" del patrimonio residenziale esistente e non in uso, va progettato un patrimonio *ex novo* seguendo il principio di "Riempimento

dei vuoti e non di espansione" come indicato, nell'ambito della Scuola per le Politiche Pubbliche, dall'assessore ai Lavori pubblici e alla Casa del comune di Milano Gabriele Rabaiotti. Altro principio a cui ispirarsi è quello della "trasformazione di aggregati monofunzionali in organismi complessi" sostenuto dall'architetto Luca Zevi durante i seminari promossi dall'Associazione per la qualità delle politiche pubbliche Italiadecide. A fare da principio quadro alla progettualità che si va a delineare nel seguito della relazione è l'esigenza di "non chiudere il circuito di dinamicità" tra le zone in cui sperimentarla ed il resto del tessuto urbano.

6. Idea di progetto. Seconda fase: New Housing

La nuova concezione dell'abitare che si vuole proporre può essere denominata New Housing in virtù di un approccio innovativo al settore dell'edilizia abitativa che partendo da un'analisi dell'edilizia residenziale pubblica (ERP) e del *social housing*, ne rileva le criticità cercando di prospettarne delle soluzioni.

Tra gli aspetti caratterizzanti l'edilizia residenziale pubblica, si deve considerare come questa abbia spesso prodotto un'esclusione dal tessuto sociale della città di fasce di popolazione a reddito basso o permanentemente disagiate. Oltre a ciò, l'intervento pubblico nell'ambito ERP si è trasposto in un assistenzialismo passivo foriero di ingenti costi. A ciò va sicuramente aggiunta la difficoltà per i gestori degli alloggi pubblici di provvedere ad una costante manutenzione degli immobili nonché a ricevere con soluzione di continuità i canoni di affitto, spesso non adeguati all'evoluzione dei paralleli prezzi di mercato, da parte dei residenti negli immobili in questione.

Considerando invece il modello abitativo di *social housing*, di cui peraltro non vi è una definizione univoca nei diversi contesti nazionali, si può rilevare come gli alloggi rientranti in questa categoria siano destinati a fasce di popolazione con reddito medio-basso ma con un'*affordability* (pagamento delle mensilità di affitto) garantita da retribuzioni lavorative mensili certe all'interno del nucleo familiare considerato. Conseguenza di ciò risulta essere un mancato raggiungimento di un completo mix sociale nei contesti di *social housing* che, pertanto, vanno a costituire un'offerta di alloggi per una domanda caratterizzata da richiedenti ben specifici.

A fronte di queste criticità, con questa relazione si vuole proporre una nuova concezione dell'abitare chiamata New Housing e caratterizzata da sue specifiche peculiarità.

7. New Housing

7.1. Dove

Punto di partenza di questa proposta è l'individuazione degli spazi in cui collocare la realizzazione di progetti di New Housing. Questi ultimi potrebbero essere concepiti come strumenti per la riqualificazione di zone della città abbandonate o degradate non soggette a costi di esproprio non annoverandosi tra le proprietà private. Qualora gli immobili esistenti in tali zone non potessero essere oggetto di riqualificazione sarebbero da prevedere dei meccanismi di demolizione e ricostruzione degli edifici obsoleti. A titolo di esempio nella città di Torino potrebbero destinarsi degli spazi del quartiere Barriera di Milano e dell'Area ex Nebiolo del quartiere Aurora oltre ad un intervento progettabile nell'ex villaggio olimpico. Milano invece costituisce un esempio virtuoso di monitoraggio degli edifici e aree in stato di degrado promosso presso appositi uffici comunali. Interessanti risultano essere gli 82 immobili di proprietà comunale con necessità di riqualificazione e l'approccio promosso dall'amministrazione verso i 180 immobili privati fantasma. Per questi ultimi viene avviato un dialogo con i possessori e qualora questo non porti a validi riscontri è previsto un intervento del pubblico in conformità con il regolamento sull'edilizia privata. Anche le periferie dell'Alto milanese ed il quartiere satellite di Pioltello potrebbero essere considerati in tale progettualità. A Roma sono molteplici gli immobili destinabili ad esperimenti di New Housing, primi fra tutti le caserme ed i forti in disuso molti dei quali presenti in zone periferiche. Altri immobili e terreni da riconvertire nella capitale potrebbero considerarsi la scuola Parini su viale Tirreno e la scuola Pisacane in via di Acqua Bullicante nonché l'ex deposito Atac e Cotral in via Appia nuova. A Napoli un progetto di New Housing potrebbe essere implementato nell'area portuale dove si trova Palazzo dell'Immacolatella, su esempio del progetto elaborato per il porto vecchio di Trieste dove i palazzi di interesse storico e artistico verrebbero preservati e rivalorizzati. Ulteriore zona per la quale promuovere un progetto di rigenerazione potrebbe essere quella su cui insiste il Palargento su viale Giochi del Mediterraneo.

7.2 Attori del progetto

I progetti di New Housing devono favorire una rinnovata collaborazione supportata da tavoli di lavoro tra operatori privati e pubblici sul tema dell'abitare favorendo un reale

osservatorio sulla casa. Questo permetterebbe lo studio di nuovi strumenti locali operativi di pianificazione integrata, anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti, e forme di promozione e garanzia per la riuscita di interventi in fase di programmazione. Altra pratica da promuovere sarebbe quella di portare i progetti di New Housing a conoscenza dei cittadini al fine di innescare una partecipazione costruttiva ai processi di riqualificazione territoriale.

L'amministrazione pubblica può partecipare ad un bando europeo aggiudicandosi un finanziamento per progetti di rivitalizzazione di quartieri e riqualificazione urbana e contribuire in percentuale minore con un investimento supportato da proprie risorse per la realizzazione di un progetto di New Housing elaborato dagli uffici di settore. In seguito per la scelta del privato da incaricare per la costruzione dell'opera si procederebbe con un bando ad evidenza pubblica.

Altrimenti l'ente pubblico per scegliere il privato con il quale elaborare e realizzare il progetto può emettere un bando pubblico di manifestazione di interesse e partecipare successivamente al finanziamento dell'opera con un investimento in conto capitale e richiedere al privato un cofinanziamento dell'opera in cambio di concessioni amministrative da concedergli presso le strutture edificate. A fare da cornice al finanziamento di progetti nel settore immobiliare ci sono dei Fondi per investimenti abitativi locali e regionali, società di gestione del risparmio che possono partecipare e rientrare nel coordinamento di istituzioni finanziarie impegnate nel settore immobiliare, come, a titolo di esempio, Cassa Depositi e Prestiti.

7.3 Cosa prevedere nei progetti

Rispettando il principio di "Mantenere la struttura aperta verso il resto della città", ciò che va garantito in un progetto di New Housing è un dinamismo costante tra questo ed il tessuto urbano circostante. Tale fenomeno deve essere supportato con flussi in entrata ed in uscita sia di persone che risiedono negli alloggi previsti ma anche di persone che si recano presso la zona su cui vengo realizzati i progetti di riqualificazione in questione per altri motivi. Il fine da perseguire è il contrasto dell'emarginazione sociale ed il fenomeno di "quartiere dormitorio" che si scatenano laddove i contatti centro-periferia e periferia-periferia vengono a mancare. Pertanto nei progetti di New Housing andrebbero inseriti: una parte residenziale destinata a famiglie o a non studenti, una parte

residenziale destinata a studenti, degli spazi aperti con presenza di verde destinabili anche ad orti urbani, uffici pubblici e privati, esercizi commerciali e artigianali, spazi collegati con circuiti universitari ed imprenditoriali e impiegati per conferenze, laboratori di start-up, studio ed eventi. Inoltre bisognerebbe destinare alcuni spazi alla gestione da parte di associazioni che in virtù del loro legame con il territorio possano favorire una cura della struttura caratterizzata da un sentimento di appartenenza e responsabilizzazione tipico, ad oggi, dei comitati di quartiere.

8. New housing e nuova politica sociale abitativa

Il New housing vuole proporsi come una nuova concezione dell'abitare supportata da una politica sociale abitativa capace di garantire un completo mix sociale, favorendo così un'integrazione sociale tra persone appartenenti a fasce di popolazione con *status* reddituale differente. Se da un lato le stesse strutture inserite nel progetto di New Housing favorirebbero di per se' l'incontro ed il contrasto all'emarginazione, dall'altro lato dovrebbero essere promossi degli strumenti che garantiscano l'accessibilità o favoriscano l'attrattività degli alloggi. Questi strumenti sono mirati alle esigenze riscontrabili in situazioni peculiari.

Per i *residenti con reddito medio o medio-basso titolari di una retribuzione lavorativa mensile certa*, il prezzo medio dell'affitto dovrebbe comunque risultare un prezzo calmierato di circa 400 euro. Inoltre il contratto di locazione dovrebbe poter contemplare la possibilità di un *leasing* abitativo con potenziale riscatto al trascorre di 7 annualità, promuovendo in tal modo un senso di responsabilità verso il mantenimento dell'alloggio in buone condizioni.

Per i *residenti con reddito basso e difficoltà a trovare un impiego lavorativo*, dovrebbe prevedersi per il gestore privato della struttura la possibilità di attingere ad un fondo di supporto che garantisca la copertura di 24 mensilità. Durante questo periodo le persone appartenenti al nucleo familiare residente e in età lavorativa verrebbero supportate dall'amministrazione pubblica ad essere inseriti nel circuito della ricerca del lavoro. Inoltre le stesse persone verrebbero impiegate nei lavori di manutenzione della struttura da parte del gestore privato della stessa. Qualora, a seguito dei due anni di supporto sia da parte dell'ente pubblico che del privato, il nucleo familiare non sia ancora in grado di provvedere in maniera autonoma al rispetto del contratto di locazione, si procederebbe

alla risoluzione del contratto col conseguente obbligo di lasciare l'alloggio.

Per i *residenti con reddito nullo e in situazione di disagio permanente* senza possibilità di impiego per nessuno dei componenti del nucleo familiare, il contributo simbolico alle spese mensili dell'alloggio verrebbe garantito dai mezzi di previdenza sociale. La copertura totale dei costi resterebbe comunque a carico dell'ente pubblico come avviene per l'edilizia residenziale pubblica. In compenso però si agirebbe in contrasto all'emarginazione sociale nella quale si incorre nelle strutture ERP.

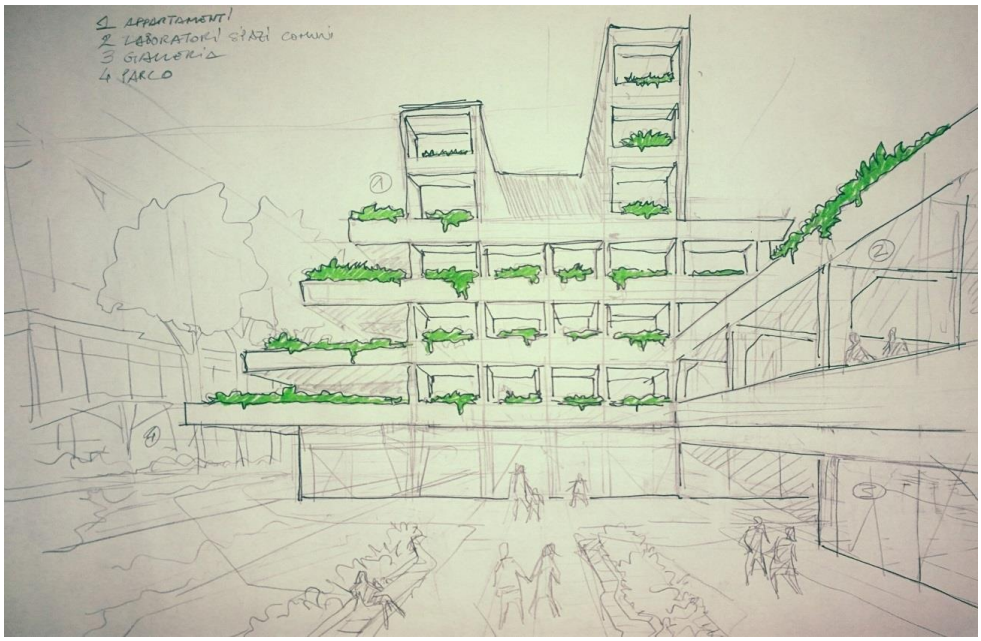
Ai *residenti con reddito medio-alto o alto* devono essere mostrati dei fattori di vantaggio derivanti dal vivere in un alloggio di New Housing. In tal senso dovrebbero essere previste delle detassazioni a carico di chi risiede negli alloggi di New Housing, costi convenienti per l'acquisto della casa, la valorizzazione dell'aspetto sostenibile ed innovativo delle strutture, il potenziamento di servizi di trasporto da e per le zone della città destinate alla realizzazione dei progetti con conseguente beneficio per gli utenti nonché residenti.

9. Conclusioni

In questa relazione si è voluto proporre il New Housing come una concezione sperimentale dell'abitare da promuovere nelle città soggette ad aumento della loro popolazione. Questa nuova concezione mira a valorizzare l'aspetto qualitativo nella futura offerta di alloggi. Proprio tale aspetto assume i valori di una socialità condivisa, di zone urbane riqualificate e riprogettate in chiave armonica in contrasto al disordinato *sprawling urbano*, di canoni di affitto calmierati, di superamento dell'approccio dicotomico tra edilizia residenziale pubblica e libero mercato.

Inoltre, anche dal punto di vista del finanziamento dei progetti si è cercato di esporre in breve quali strumenti potrebbero essere adoperati dalle pubbliche amministrazioni per non gravarsi in maniera autonoma di tutti i costi derivanti da investimenti in nuove opere. Va altresì considerato come la prospettiva costituita da nuovi modelli abitativi possa essere sfruttata per attenuare la diminuzione del fatturato medio delle imprese edili che negli ultimi anni è pari del 21%.

Pertanto, tenendo conto di tutte le argomentazioni esposte in questa relazione, gli aspetti centrali del New Housing risultano essere la priorità assegnata al recupero delle zone della città ad oggi destinate al degrado e all'abbandono, una nuova composizione eterogenea, aperta e dinamica delle strutture e la politica sociale abitativa da promuovere in combinato disposto a questa nuova progettualità capace di rispondere a diverse situazioni di status economico e sociale della popolazione.



SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{i/d} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

ELENA AMELTONIS*

Politiche abitative: studio comparato delle quattro città

A.A. 2017

*Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Quadro generale Europeo –2. La questione abitativa in Italia – 3. L'impegno politico, economico, finanziario, relativamente limitato – 4. Il social housing – 5. Le dimensioni del social housing nell'Unione Europea – 6. Il Social housing in Italia

Abstract

Il mio elaborato finale verterà sulle tematiche delle politiche abitative, in quanto oggetto di mio interesse e di forte impatto a livello nazionale.

L'approccio scelto è di natura comparata, sia su scala europea che nazionale, con particolare focus sul social housing.

Il problema del disagio abitativo in Italia, e in particolare nelle città di Milano, Roma e Napoli è considerevole e, con l'avvento della crisi economica, è aumentato il numero delle persone che non riescono a permettersi un alloggio sul libero mercato, ma non hanno un reddito tale per ricorrere alle case popolari.

Per questo negli ultimi anni si sono sviluppate soluzioni abitative innovative, che si distaccano in parte dall'edilizia popolare per il loro carattere "sociale": persone che hanno subito il vertiginoso aumento del prezzo degli affitti e dell'acquisto, studenti fuori sede, giovani nuclei familiari, pensionati, possono accedere ad abitazioni di qualità con affitti a prezzo calmierato (e in certi casi con patto di futuro acquisto). Ma ciò che più caratterizza queste abitazioni è la presenza di spazi comuni, ricreativi o culturali, in grado di favorire la socializzazione tra i condomini in un contesto di solidarietà e buon vicinato. Far sentire i cittadini veramente parte di una comunità rappresenta del resto un elemento di grande valore.

Lo scopo finale dell'elaborato è quello di offrire un contributo e degli spunti utili al miglioramento delle politiche abitative e soprattutto al consolidamento dell'abitazione come diritto imprescindibile della cittadinanza sociale.

1. Quadro generale Europeo

La casa di abitazione è un bene primario, un'esigenza che viene soddisfatta dalle famiglie impegnando quote rilevanti del proprio reddito, sia per pagare canoni di affitto che per ripianare il debito contratto, mediante mutui, per il suo acquisto. Nei paesi europei queste quote vanno dal 15 al 30% del reddito familiare, ma tale valore è una media, e va quindi ricordato che le percentuali impegnate aumentano al diminuire delle capacità di reddito.

In Italia notiamo tre fenomeni che rappresentano le facce più evidenti della situazione abitativa:

1. la domanda di alloggi è più alta dell'offerta;
2. i prezzi relativi sono alti e in aumento;
3. esiste un problema cronico di famiglie sotto sfratto.

I dati dei censimenti nazionali mostrano un rapporto positivo fra numero di alloggi e famiglie, ma ovunque troviamo un disagio abitativo diffuso, derivante da

sovraffollamento o da coabitazione forzata, dalla carenza di verde o servizi, dall'ancora frequente mancanza delle più elementari strutture per acqua corrente o riscaldamento.

Lo scenario abitativo europeo rimane complessivamente instabile. A sei anni dalla fase di massima crisi del 2009, resta ancora molto lavoro da fare per affrontare, in particolare, due questioni: ci sono oggi più persone senza una casa di quante ce ne fossero sei anni fa; nella maggior parte dei paesi europei non ci sono abbastanza alloggi accessibili per sostenere una domanda abitativa in continua crescita.

Il mercato edilizio e le esigenze abitative variano profondamente da paese a paese, il che rende molto difficile proporre una politica abitativa singola su base comunitaria. Il modo migliore per affrontare la questione abitativa appare dunque quello di affrontare il tema da una prospettiva nazionale, se non addirittura regionale. In molti stati inoltre chi vorrebbe entrare nel mercato immobiliare è ostacolato da una sorta di "trappola abitativa": gli affitti privati sono troppo costosi; l'acquisto, più costoso, è ancora più inaccessibile; gli alloggi popolari sono troppo pochi per soddisfare la domanda, tanto che le liste di attesa sono sempre più lunghe, soprattutto in Italia, Regno Unito, Francia e Irlanda.

Tale situazione è causa di un vero e proprio fenomeno generazionale: la maggior parte dei giovani tra i 18 e i 34 anni vive coi genitori – il 66% in Italia, il 58% in Portogallo, il 74% in Slovacchia.

Un numero elevato di famiglie faticano a sostenere le spese abitative, soprattutto nei paesi più colpiti dalla crisi, come la Grecia. In particolare le spese abitative di chi sostiene un mutuo nel 2004 assorbivano il 66,4% del reddito familiare disponibile, mentre sono salite oggi all'81,8%.

Anche la qualità degli alloggi resta precaria in molti paesi dell'Europa centrale e orientale, nonostante negli ultimi anni si sia registrato un miglioramento. Per esempio, in Romania una casa su tre è ancora senza acqua corrente.

In generale in tutti i paesi e in tutti i settori – privato, pubblico o cooperative – si costruisce meno che all'inizio della crisi, ad eccezione che in Germania. Questo rende difficile in molti casi tenere il passo con la domanda di alloggi: nel Regno Unito servirebbero ad esempio 245.000 nuove case all'anno ma non se ne stanno costruendo nemmeno la metà, tanto che la questione abitativa è divenuta uno dei nodi centrali della campagna elettorale.

Il numero dei senza tetto aumenta in tutto il continente. Le condizioni dei più vulnerabili continuano infatti a peggiorare e il fenomeno dell'esclusione sociale diventa più intenso. Ciò rende urgente potenziare l'edilizia sociale, o direttamente da parte dei soggetti pubblici o con una collaborazione più o meno estesa con gli attori privati.
Infine, i flussi migratori verso l'Europa, così come l'aumento delle migrazioni interne, esercitano ulteriori pressioni sui mercati immobiliari nazionali, specialmente nel paesi di destinazione, accrescendo la domanda di alloggi e inasprendo i fattori di criticità.
I *policy-maker* stanno diventando più "creativi": la crisi finanziaria ha costretto gli stati ad adottare misure migliorative che non avevano adottato prima, tra cui la tassazione delle case vuote (Malta e Irlanda), la politica del *mortgage-to-rent*, iniziativa del Governo per aiutare coloro che sono a rischio di perdere la propria casa (Irlanda); la promozione dell'impiego dello *stock* privato. Belgio e Lussemburgo ad esempio hanno istituito delle agenzie per l'affitto sociale che si pongono come mediatori tra i proprietari privati e le famiglie a basso reddito. Tuttavia, continua a mancare un disegno stabile e di lungo termine per rendere il mercato immobiliare accessibile e sostenibile.

2. La questione abitativa in Italia

In Italia la maggior parte dei cittadini vive in un alloggio di proprietà (67,2%), solo il 16,3% in affitto privato e il 5,5% in affitto popolare. Tuttavia, dal 2010 la percentuale di proprietari è scesa, mentre c'è stato un piccolo incremento del numero di affitti.
Dal 2008 a oggi la crisi ha causato il collasso del mercato immobiliare e inciso negativamente sui redditi dei cittadini, mentre allo stesso tempo le banche hanno irrigidito i parametri per la concessione dei prestiti. Nonostante i costi di vendita e affitto siano calati del 15% circa, restano più alti dei livelli pre-crisi e ancora troppo alti per migliaia di famiglie.
L'insieme di tutti questi fattori ha reso "la casa" un obiettivo inaccessibile per una fetta crescente della popolazione: lo studio riporta infatti l'aumento delle richieste delle famiglie a reddito medio e basso incapaci di trovare un alloggio sostenibile, con 2,5 milioni di famiglie considerate in necessità abitativa. Circa 650.000 famiglie hanno fatto richiesta di una casa popolare senza potervi accedere perché non ce ne sono abbastanza: la produzione media di nuovi alloggi sociali (o popolari) è sempre ferma a 6.000 alloggi annui, i quartieri e gli edifici disponibili sono vecchi e necessitano di miglioramenti.

L'Italia è uno dei paesi con la percentuale più alta di giovani tra i 18 e i 34 anni che vivono con i genitori.

Infine, vengono segnalate differenze a livello regionale e locale: le aree più problematiche sono le città più grandi e i loro dintorni, dove si concentra circa il 35% della popolazione italiana. In questa prospettiva trova largo supporto l'edilizia pubblica e sociale, con la necessità però di tenere sotto controllo i problemi descritti e relativi in particolare a giovani, vulnerabili e grandi città (soprattutto le aree periferiche).

3. L'impegno politico, economico, finanziario, relativamente limitato

L'analisi degli investimenti in edilizia residenziale, mostra chiaramente come, dopo un picco del 26% sugli investimenti totali, raggiunto nel 1952, la quota pubblica sia diminuita costantemente, fino a rappresentare nel suo complesso l'8,2% delle nuove costruzioni nel 1998. Questo ridotto impegno nel complesso degli interventi pubblici, all'epoca motivato da ragioni partitiche ed economiche, continuerà nel tempo – salvo che per il periodo della ricostruzione postbellica – e questa continuità a sua volta richiede una propria spiegazione.

L'impegno limitato, e comunque indiretto nel settore, rientra in uno stile generale – di regime – definibile come *laissez faire*. La letteratura, scientifica e pubblicistica, che fa riferimento a questa latitanza della classe politica, nazionale e locale, verso il produrre e far osservare regole nei periodi di boom edilizio, è assai consistente, e ne ha sottolineato i fenomeni risultati: scempio delle aree urbane, abusivismo costruttivo, arricchimento di partiti e loro singoli componenti, degrado sociale. Tra le spiegazioni addotte, ha un suo rilievo l'interpretazione che fa perno sull'esistenza di un "blocco edilizio" che ha fatto della casa, dagli anni della ricostruzione in avanti, un bene monopolistico e improduttivo, ad esclusivo vantaggio di ben definite aggregazioni sociali e articolazioni economiche: proprietari di aree edificabili, società immobiliari, piccoli risparmiatori che affittano alloggi, grandi imprese costruttrici. L'interesse della classe politica a mantenere il consenso di queste categorie è certamente argomentabile: così come è plausibile che il "non fare" sia un comportamento più facile dell'affrontare i costi della perdita di sostegno elettorale (nonché di finanziamenti occulti). Si può pensare anche che lo stesso conflitto con un'opposizione radicata nelle piazze ma debole in Parlamento, esclusa per anni della pur frequente pratica delle coalizioni, sia stato gestito

con compensazioni trasversali su altre politiche sociali ad impianto distributivo, a loro volta produttrici di consenso diffuso.

Sulla politica della casa ha insistito una partitocrazia che, oltre a ricavare consenso da quanto elargito, ha fatto premio anche del non fare. L'impegno limitato nel governo del mercato delle abitazioni, relativamente alla scarsa regolazione di interessi forti – il mancato regime dei suoli – si accompagna anche ai suoi aspetti distributivi di intervento diretto: l'esigua quota di edilizia pubblica sociale ha trovato spiegazioni da parte di quegli analisti e commentatori che sono stati più propensi a cercare, per l'andamento di questa policy, non ostacoli esterni – il <<blocco edilizio>> - ma ragioni endogene alla policy stessa.

È questo il caso di coloro che hanno individuato nella particolare configurazione del sistema politico-amministrativo, e nelle procedure che ne regolano l'azione, le difficoltà di messa in opera dei programmi d'intervento. La politica italiana – praticamente in ogni epoca – non ha mostrato fiducia nei confronti dei suoi funzionari, e a differenza che in altri paesi ha preferito tenere le burocrazie ai margini dei processi decisionali. Ha lasciato loro, tuttavia, un'accentuata autonomia nella gestione di se stesse, nella selezione e socializzazione delle nuove reclute, nel mantenimento di prassi e culture amministrative proprie, inadeguate ai sempre nuovi problemi pubblici, e ostative di riforme più o meno importanti.

La capacità di incidere sulle burocrazie del complesso e vischioso sistema amministrativo, ai vari livelli di governo, è stata scarsa e accettata con consapevolezza della classe politica, al punto di indurre una preferenza verso strumenti di intervento in grado di aggirare, almeno in qualche misura, gli apparati stessi.

Non c'è dubbio che una politica della casa ci sia stata, nel senso che ognuna delle misure adottate, ha avuto impatti (per quanto ridotti o perversi). La questione si riduce invece a stabilire se gli impatti ci sono stati nel senso voluto, anche se non nella quantità attesa, o hanno viceversa acuito i problemi.

Concentrando l'attenzione sul solo periodo che va dalla fine della seconda guerra mondiale agli anni '70, si nota come i programmi per lo sviluppo e la stessa ricostruzione rappresentano l'intervento forse più concentrato e consapevole della repubblica. Di questo va dato atto a una classe politica che in seguito, progressivamente, ha teso a ritirarsi dal governo dei problemi (le concrete politiche pubbliche, spesso

conflittuali e costose in termini di consenso) per gestire la competizione elettorale sia mediante il richiamo a pregresse scelte strategiche sia facendo ricorso alla gestione particolaristico - clientelare delle risorse.

Il nocciolo della questione sembra stare infatti nella diversa definizione del problema casa, che ha portato destra e sinistra partitiche a due diversi teoremi, e relativi corollari:

- La casa è un bene economico: suoi corollari sono il necessario investimento di un capitale e la remunerazione del capitale impiegato;
- La casa è un servizio sociale: essendo per sua natura volto a soddisfare un diritto – dichiarato tale per decisione politica e collettiva – un suo corollario è la sua garanzia mediante l'adozione di misure pubbliche.

Entrambi i teoremi sono tuttavia privi di un corollario: a quello di sinistra manca il riconoscimento della casa come immobilizzo di risorse economiche e finanziarie che vanno remunerate, e la misura di tale remunerazione non deriva da considerazioni di equità ma dalle condizioni del mercato. Al teorema della destra, che pure riconosce l'esistenza e il peso del mercato, non si è affiancato il corollario dell'utilizzo di uno strumento proprio del mercato, ovvero l'incremento dell'offerta di alloggi in affitto.

4. Il social housing

Il termine "social housing" è difficile da definire, soprattutto perché il suo significato varia da un Paese all'altro. Solitamente sono considerati sociali gli alloggi dati in affitto alle famiglie disagiate, anche se in alcuni Paesi rientrano nel concetto di *social housing* anche le abitazioni di proprietà delle cooperative e perfino una parte degli immobili in regime di proprietà privata.

Secondo il *CECODHAS Housing Europe - European Federation of Public*, Cooperative & Social Housing - l'*housing* sociale è l'insieme delle attività volte a fornire *«soluzioni abitative per quei nuclei familiari i cui bisogni non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato e per le quali esistono regole di assegnazione*». A questa definizione, ampia e inclusiva è possibile associare anche un più recente intervento della Commissione Europea nel 2010, orientato a definire il profilo organizzativo-gestionale delle operazioni di *Housing* Sociale e ad evidenziare come qualificanti gli aspetti di coesione e integrazione sociale dei fruitori dell'edilizia sociale. In questa prospettiva il *Social Housing* comprende «*lo sviluppo, la locazione/vendita e manutenzione di*

abitazioni a prezzi accessibili e la loro assegnazione e gestione, compresa eventualmente la gestione dei complessi residenziali e quartieri; [...] può comprendere servizi di assistenza coinvolti in programmi di edilizia abitativa o di risistemazione di gruppi specifici o di gestione del debito di famiglie a basso reddito».

5. Le dimensioni del social housing nell'Unione Europea

La questione abitativa, in Europa come in Italia, seppure con evidenze e intensità diverse ha un ruolo di primo piano sia nel dibattito pubblico sia nelle agende politiche di ciascun stato membro. Il protrarsi della crisi economico-finanziaria, il suo impatto sul reddito disponibile delle famiglie a fronte di una perdurante rigidità del mercato immobiliare, hanno riportato "l'accesso alla casa" e il fabbisogno abitativo al centro di un'attenzione crescente tra i cittadini, le istituzioni e, non ultimi, gli operatori del mercato immobiliare. Per queste ragioni il *Social Housing*, già da tempo, rappresenta in Europa uno degli ambiti di sperimentazione più vivaci nel campo della progettazione architettonica, finanziaria e sociale.

Attualmente, lo *stock* residenziale dell'Unione Europea è composto da oltre 214 milioni di alloggi, che corrispondono a 443 alloggi ogni mille abitanti e ad una media di 2,3 persone per alloggio, anche se la maggior parte delle unità è abitata da un numero maggiore di persone, dal momento che le cifre comprendono la quota di alloggi vuoti e di seconde case, che restano vuote per la maggior parte dell'anno.

Con riferimento al regime di possesso, lo *stock* è composto per il 63 per cento da alloggi di proprietà, per il 20 per cento in regime di affitto privato, per il 16 per cento in regime di affitto sociale, mentre il restante 1 per cento degli alloggi è occupato ad altro titolo.

Nell'ambito dell'Unione Europea, il *social housing* è composto da oltre 34 milioni di alloggi, concentrati soprattutto nelle grandi città europee, dove il mercato residenziale è caratterizzato da prezzi elevatissimi. In molti stati membri, il comparto è ritenuto prioritario dai governi e, soprattutto, dalle autorità locali. Poiché non c'è una definizione comune di edilizia sociale nella legge comunitaria, in considerazione dell'ampia gamma di nozioni e definizioni adottate negli Stati membri, l'Unione Europea definisce come *social housing* il settore residenziale che implichi specifichi doveri di interesse pubblico, con riferimento a condizioni di accesso, occupazione effettiva e prezzo.

Nell'Unione Europea sono operative circa 23 mila organizzazioni, escluse le agenzie delle autorità locali, che si presentano nelle più diverse forme:

- le organizzazioni assumono diverse forme giuridiche (associazioni, fondazioni, cooperative, corporazioni pubbliche, società a responsabilità limitata pubbliche, private o miste)
- organizzazioni appositamente create senza scopo di lucro
- organizzazioni regionali o locali
- organizzazioni autorizzate e controllate dal governo, che possono svolgere un ruolo che va al di là dei limiti legislativi. Hanno un oggetto sociale limitato e una ristretta giurisdizione territoriale
- organizzazioni private.

Nel loro complesso, le organizzazioni di *social housing* gestiscono circa 16,2 milioni di alloggi, sotto le direttive provenienti dall'autorità pubblica o nazionale, regionale, provinciale o locale. E' ammessa anche la rappresentanza dei residenti nell'ambito di comitati appositi, che vengono coinvolti nei progetti di riqualificazione urbana. Altri 18 milioni di alloggi vengono gestiti dal settore pubblico.

L'abitazione ad affitto moderato in Francia, la residenza condivisa in Danimarca, l'alloggio pubblico in Svezia, la promozione residenziale tramite sussidio pubblico indiretto in Germania, *l'housing* a profitto limitato in Austria, la residenza protetta in Spagna, la locazione convenzionata o agevolata in Italia sono solo alcune tra le numerose pratiche diffuse in Europa; molto diverse tra loro, ma tutte orientate a rispondere ad un unico bisogno insoddisfatto di molti cittadini: un alloggio adeguato.

Si tratta di una risposta eterogenea e multiforme. Le politiche di *Social Housing* nell'Unione Europea, infatti, derivano dalla regolamentazione interna e dalle specificità di ciascun Paese ed evidenziano una notevole varietà, tanto nella pluralità delle forme di tutela del diritto all'abitare, quanto nella definizione delle categorie degli aventi diritto e della natura e del peso degli interventi pubblici. In uno scenario così vario emerge però una relativa convergenza sul piano degli obbiettivi - l'offerta di alloggi a costi calmierati – e dei destinatari – gruppi ben individuati sia da un profilo socio-economico sia da quello relativo a differenti condizioni di vulnerabilità e disagio, anche temporanee.

6. Il Social housing in Italia

La diffusione del *social housing* in Italia è ancora piuttosto contenuta, soprattutto se ne confrontiamo la quota nazionale (5,3 per cento) con quella dei best performers europei: Paesi Bassi (32 per cento), Austria (23), Danimarca (19), Regno Unito (18), Svezia (18), Francia (17), Finlandia (16). Si tratta di una quota che si abbassa drasticamente negli altri Stati europei, dal 5 per cento della Germania fino a toccare lo zero in Grecia. In Italia, dopo la delega delle competenze al livello regionale e locale, emerge un quadro complessivamente frammentato e disarticolato, di limitato impatto – almeno finora – rispetto ai numeri del disagio abitativo, squilibrato quanto a distribuzione sul territorio nazionale. In particolare nel Meridione la mancanza di risorse locali ha ostacolato lo sviluppo dei progetti di *social housing*, che tuttavia dovrebbero prendere piede grazie alla recente volontà espressa dalla Cassa Depositi e Prestiti di intervenire, anche direttamente, per correggere tale andamento. In molti casi, infine, l'edilizia sociale si contraddistingue per tempi di realizzazione lunghi e iter burocratici difficili, che talvolta hanno addirittura portato al fallimento dei progetti. Tuttavia, sono numerosi i casi di successo, i cui punti di forza sono sostanzialmente riassumibili nella capacità di intercettare la fascia grigia dei nuovi poveri – outsiders rispetto alle politiche di primo welfare – e di offrire soluzioni abitative più flessibili e quindi più efficaci.

Questi progetti, inoltre, si sono dimostrati capaci di affrontare il disagio abitativo non solo a fronte dell'esigenza primaria di una casa, ma di una più generale domanda di «qualità dell'abitare», in termini di relazioni sociali e di servizi. Si tratta quindi di politiche a elevata innovazione degli strumenti di *governance* e di finanziamento, in grado di coinvolgere nuovi attori e catalizzare nuove risorse economiche, a fronte di uno Stato sempre più povero. Infine, possono generare un impatto positivo sulla crescita del settore immobiliare, conciliandolo con uno sviluppo urbano armonico che non si esplichi in una cementificazione selvaggia del territorio – e tanto meno generi nuovi «ghetti» –, a partire dal migliore utilizzo del patrimonio abitativo già esistente, dal recupero delle aree degradate e dalla definizione di nuovi programmi edilizi vincolati alla qualità, alla compatibilità ambientale e a una visione globale dello sviluppo urbano (mobilità, sicurezza, coesione sociale).

È allora ragionevole sostenere che la crisi economica, e soprattutto la nascita di questi nuovi bisogni abitativi, imporranno un ricorso sempre più frequente a politiche abitative

di *social housing* – anche la Commissione europea ha più volte esortato gli Stati membri a modificare le proprie politiche in questo senso –, ma non è detto che ciò si realizzi concretamente. È quindi cruciale mobilitare l'attenzione pubblica e predisporre un sistema di reti che possano promuovere la diffusione sistemica di progetti di *social housing*, al fine di evitare rischi di frammentazione e dispersione degli sforzi che ridurrebbero il *social housing* a un intervento discrezionale e poco efficace, anziché farne una politica innovativa e di «rigenerazione» del welfare, oltre che un volano per l'economia.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

ALESSANDRA BLASI*

Ferrovie dello Stato e strategie di mobilità tra le quattro città

A.A. 2017

* Dipartimento di Giurisprudenza - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Considerazioni personali sul Corso 2017 – 2. Ferrovie dello Stato e strategie di mobilità tra le quattro città – 3. Hyperloop: la nuova "freccia platino" di FS?

Abstract

L'aspetto che, più di tutti, mi ha affascinata ed incuriosita riguarda l'operato delle imprese rispetto alle quattro città; in particolare le modalità adottate al fine di potenziarle costantemente e renderle sempre più attrattive. Ciò è reso possibile grazie a vere e proprie strategie di innovazione, che tali imprese hanno intrapreso.

Non meno importante risulta anche l'atteggiamento collaborativo dei vertici delle quattro città, che con impegno e determinazione, si prefiggono obiettivi volti a valorizzare le città stesse e a tutelarle a fronte di quei danni prodotti da noi esseri umani.

Più precisamente, il progetto dell'amministratore delegato di FS, Renato Mazzoncini, consistente nella mobilità integrata door to door appare, ai miei occhi, una delle innovazioni più vicine alle esigenze del singolo cittadino.

Muovendoci da questa prospettiva, più in generale, il tema della mobilità mi ha consentito di viaggiare con la mente sino ad arrivare ad un fenomeno americano che ha reso possibile l'elaborazione della mia proposta finale.

Si è trattato di un mezzo di trasporto speciale e nuovo, di cui si parlerà più avanti: il c.d. Hyperloop.

È proprio questa novità che ha suscitato in me un quesito particolare: perché anche in Italia non potrebbe essere realizzato un simile mezzo, ad opera dell'ex monopolista di stato?

1. Considerazioni personali sul Corso 2017

L'intero percorso formativo fornito dall'associazione *italiadecide* si è rivelato una vera e propria opportunità di approfondire delle tematiche che, personalmente, erano un po' oscure.

Sono state proprio la struttura e l'organizzazione di questo corso a consentirmi di avere una visione d'insieme su come l'amministrazione opera all'interno delle singole città, sugli interventi volti a potenziare e rendere più affascinante ogni singola realtà cittadina, sulla base sempre dell'ispirazione ad un principio di solidarietà.

Abbiamo avuto la possibilità di essere a stretto contatto con esponenti importanti dei governi delle quattro città, tra cui assessori, sindaci e non solo.

È grazie a loro che posso dire, oggi, di conoscere:

- Torino, la città in cui l'obiettivo prioritario è quello di rendere indissolubile il legame tra la popolazione e la sfera istituzionale, e ciò grazie ad un governo basato su un elevato livello di coesione umana, culturale e di appartenenza.

- Milano, la città più all'avanguardia, sia da un punto di vista economico sia per l'adozione di politiche puntuali e orientate sempre ad un progetto preciso.
- Roma, la città, oltre che della bellezza storico-artistica, paesaggistica, della cultura e dell'università.
- Napoli, la città creativa pronta sempre a prendere decisioni che tutelano, *in primis*, gli interessi collettivi.

Come è naturale che sia, sono indubbiamente emerse le numerose problematiche che contraddistinguono tali città e che, per certi aspetti, sono anche comuni tra loro e vanno dalla necessità di una riprogettazione delle periferie ad una gestione condivisa tra i cittadini e l'amministrazione locale, relativamente alla valorizzazione del patrimonio rurale e naturalistico, più in generale, dei beni comuni urbani, ma anche alla necessità di progetti di innovazione, ad una migliore gestione delle risorse disponibili.

Le quattro città non sono state l'unico aspetto trattato in questo corso di formazione.

Infatti, a completare la visione d'insieme vi è la stata la presenza di numerosi esperti delle grandi imprese, tra cui FS, Enel e Microsoft.

Questa seconda parte del corso è stata utile per comprendere al meglio i meccanismi di operatività di tali grandi imprese, ma soprattutto delle strategie e dei progetti di innovazione da esse intraprese, coltivate sino ai giorni nostri e arricchite in futuro.

Questo corso si è rivelato un'esperienza unica, non solo dal punto di vista umano, perché mi ha permesso di conoscere grandi esponenti del mondo imprenditoriale, della politica, dei settori terziari, ma anche dal punto di vista formativo, poiché è stato una vera e propria lente di ingrandimento sulla realtà attuale, aprendomi alla consapevolezza di quelle che sono le strategie produttive, i discorsi sui grandi progetti, la determinazione nel perseguire un obiettivo e, soprattutto, devo ringraziare questo corso per avermi assegnato dei ruoli all'interno delle varie lezioni, ruoli che mi hanno messa alla prova, mi hanno permesso di manifestare il mio pensiero, di mettere in evidenza le mie potenzialità e di imparare qualcosa in più su tanti argomenti di cui sono pieni i libri, ma che nella realtà non possono limitarsi a rimanere mera teoria.

2. Ferrovie dello Stato e strategie di mobilità tra le quattro città

Uno degli argomenti che ha attirato la mia attenzione riguarda una particolare strategia intrapresa da Ferrovie dello Stato.

Ferrovie dello Stato ha, di recente, ideato un piano industriale per il periodo 2017-2026, incentrato su una strategia del tutto innovativa: garantire la realizzazione di una mobilità integrata (c.d. *door to door)* idonea a consentire, ai singoli viaggiatori, di essere accompagnati "dalla porta di casa a destinazione".

Ciò si realizza mediante il ricorso ad una pluralità di mezzi di trasporto e ad una quantità di interconnessioni, soprattutto, digitali che accompagnino il cliente, al fine di soddisfare le sue esigenze.

L'obiettivo è assicurare ai singoli viaggiatori quanto detto pocanzi, facendo perno su criteri ispirati, principalmente, all'efficienza, all'economicità e alla personalizzazione delle modalità di spostamento, sia da un punto di vista di costi, che da un punto di vista delle tempistiche.

Più precisamente, si tratta di fornire servizi ferroviari ancora più efficienti, affiancati da una pianificazione "integrale" del singolo viaggio che sia, allo stesso tempo, adeguata, comoda e conveniente.

La *ratio* del progetto di FS consiste nell'ottimizzare i tempi di viaggio, evitando così al singolo viaggiatore lo stress legato all'organizzazione dei singoli passaggi, necessari per recarsi dalla propria abitazione al luogo di destinazione.

Per raggiungere tale obiettivo, l'offerta presentata dal gruppo ferroviario italiano consisterebbe nella programmazione dei servizi di trasporto gravitanti attorno al principale spostamento, ossia quello ferroviario. Tra di essi si ricordano l'autobus, il taxi e l'autonoleggio.

L'idea che sta alla base del progetto di mobilità integrata, portata avanti dall'amministratore delegato Renato Mazzoncini, è quella di favorire il ricorso ai servizi messi a disposizione da FS, rispetto all'utilizzo di mezzi privati ovvero mezzi pubblici locali, che contano, oramai, una percentuale piuttosto elevata.

In tale prospettiva, si intende modificare la situazione in cui si trova, attualmente, l'Italia. Infatti, l'80% degli italiani, per spostarsi, utilizza i propri mezzi privati, mentre il 15% ricorre ai trasporti pubblici locali, ed infine solo il 5% usufruisce dei servizi offerti da FS.

I benefici di questa strategia non si riflettono esclusivamente sull'ex monopolista di stato, ma anche sull'intero sistema paese.

La rivoluzione copernicana creata da tale visione dal carattere integrato consiste nel concepire le quattro città metropolitane prese in esame, non come delle monadi isolate, ma come delle parti integranti di un unico apparato che si sviluppa in un rapporto di continua sinergia.

In questo scenario, il ruolo di Ferrovie è quello di fare da collante in grado di coadiuvare e di esaltare Torino, Milano, Roma e Napoli rendendoli veri e propri poli attrattivi.

Pertanto, FS è in grado di offrire a tali quattro città sia un vasto potenziale di conoscenze, competenze e capacità sia soluzione per risolvere le problematiche interne a ciascuna di esse.

Tuttavia le quattro città possono configurarsi come una sorta di laboratorio progettuale che favorisce l'elaborazione delle idee più innovative e strategiche essendo, queste, un'occasione importante di investimento e di impegno per l'impresa stessa.

L'attenzione va posta, altresì, sui possibili rapporti tra Ferrovie, da un lato, e Microsoft o Enel, dall'altro e ciò al fine di realizzare una vera e propria cooperazione tra queste imprese, in grado di garantire un maggiore sviluppo ed innovazione a beneficio delle quattro città suddette.

In tal caso, si potrebbe, ad esempio, incrementare e potenziare i servizi di trasporto messi a disposizione da Ferrovie, attraverso il ricorso a nuove strumentazioni informatiche offerte da Microsoft; ovvero medianti accordi con Enel, si potrebbe realizzare un risparmio dell'energia relativamente ai mezzi di trasporto forniti da FS.

Con quanto affermato sino ad ora, l'intento è quello di garantire, nello stesso tempo, sicurezza e innovazione ai singoli cittadini, al fine di soddisfare le esigenze proprie e quelle della stessa città in cui risiedono.

3. *Hyperloop*: la nuova "freccia platino" di FS?

Prendendo le mosse dall'interessante tema della mobilità integrata appena esaminata, si può, ora, spostare l'attenzione su un'altra strada percorribile da una grande impresa come Ferrovie dello Stato, che comunque trova le sue radici nel tema della mobilità in generale.

È inevitabile, però, fare una premessa in merito ad un mezzo di trasporto ideato in America che attira, al giorno d'oggi, l'attenzione di molti.

Si tratta di *Hyperloop*, il mezzo di trasporto di merci e passeggeri all'interno di tubi più rivoluzionario ed innovativo.

Esso ha, come prerogativa principale, il raggiungimento della destinazione nel minor tempo possibile, riducendo al minimo la resistenza al movimento.

Hyperloop viene definito come il treno del futuro senza rotaie.

Si tratta di un treno di capsule, spinte da motori lineari a induzione e compressori d'aria, che sfrecciano a oltre 1200 km/h, grazie alla levitazione magnetica passiva all'interno di un tubo a bassissima pressione.

Il tutto è alimentato da energie rinnovabili.

Questo progetto conta di essere realizzato entro un paio d'anni, *in primis*, nella *Quay valley*, a Nord di Los Angeles, in California.

Pertanto, nel 2019 il primo sperimento sarà effettuato sulla tratta Los Angeles – San Francisco e si assisterà ad una corsa di 15 secondi a 400 miglia all'ora (640 km/h), consentendo il trasporto di passeggeri.

Allo stesso tempo, verrà fatto un tentativo di viaggiare a 760 miglia all'ora (oltre 1200 km/h), senza il trasporto di passeggeri.

L'obiettivo è quel di realizzare un nuovo sistema in grado di guadagnarsi il primato nel mondo.

È indispensabile partire dalle origini per comprendere appieno il fenomeno e i vantaggi che ne possono derivare.

Agli inizi del '900, si è assistito, per la prima volta, al ricorso al sistema *Hyperloop* per la metropolitana di New York. Ciò è stato realizzato, però, per un breve periodo di tempo.

La tecnologia *Hyperloop* è stata originariamente proposta dall'imprenditore statunitense di origini sudafricane Elon Musk, fondatore di *Space X* e *Tesla Motors*, per poi essere portata avanti dalla *Hyperloop Technologies Inc*.

Elon Musk ha sostenuto che per le città a meno di 1500 km di distanza una dall'altra, sarebbe preferibile viaggiare in *Hyperloop*, in quanto più veloce e più economico rispetto all'aereo e, inoltre, migliore rispetto ai treni già esistenti.

Secondo Musk, usufruire del servizio *Hyperloop* significherebbe viaggiare a poco meno della velocità del suono, garantendo, nel contempo, comfort e sicurezza ai passeggeri.

Musk non ha fatto altro che ideare questo progetto con lo scopo di essere realizzato nel corso degli anni a venire.

Infatti, egli ha promosso una sorta di gara tra ricercatori, studenti universitari, gruppi indipendenti di ingegneri per la produzione del miglior *Hyperloop*.

Tra questi emerge l'italiano Gabriele Gresta, oggi sotto il nome di Bibop G. Gresta, che ha deciso di partecipare a questa gara.

Egli ha sostenuto che, grazie a questa "ferrovia senza binari" si potrebbe consentire si raggiungere San Francisco da Los Angeles, e viceversa, in soli 34 minuti.

A tal fine, Gresta ha affermato che il primo modello sarà disponibile a dicembre 2018: in particolare, si tratta di una pista in scala naturale di 8 km, costruita lungo l'autostrada 15 nella nuova città del futuro in Quay Valley.

Gresta ha fondato, insieme al tedesco Dirk Ahlborn, la società *Hyperloop Transportation Technologies*.

Alla luce di quanto enunciato da Gresta, per realizzare un *Hyperloop* in grado di collegare Roma – Milano, sarebbero sufficienti quattro anni e consentirebbe di raggiungere le rispettive destinazioni in soli 25 minuti.

I vantaggi non sono riscontrabili esclusivamente da un punto di vista delle tempistiche, ma anche dal punto di vista dei costi, in quanto il costo stimabile è di circa 6 miliardi di euro a fronte dei 68 miliardi di euro necessari, invece, per realizzare la linea ferroviaria ad alta velocità.

Al riguardo, va aggiunto che un gruppo di studenti dell'Istituto Superiore Sant'Anna e dell'Università di Pisa ha progettato che *Hyperloop* potrebbe montare sospensioni progettate in Italia.

Così, giovani tra i 24 e 26 anni hanno realizzato un progetto che concorrerà allo *Space X Hyperloop Pod Design Weekend* presso la *Texas A&M University*.

Questo progetto vede le sospensioni come un elemento essenziale per un treno super veloce che viaggia in canali depressurizzati, in quanto favoriscono la riduzione dell'attrito.

Appurato quanto affermato sino ad ora, va sottolineato che la California non è l'unico Stato favorevole alla diffusione del *Hyperloop*.

Infatti, diversi accordi sono in fase di realizzazione con la Slovacchia, Pechino, Sarajevo, Dubai.

Pertanto, perché non pensare di adottare anche in Italia un simile "teletrasporto"?

L'ex monopolista di stato, FS, potrebbe pensare di progettare una nuova freccia c.d. platino corrispondente al *Hyperloop* americano, in grado di collegare le quattro città in esame.

Questo si tradurrebbe in un risparmio dei costi da sostenere rispetto a quelli, circa 32 miliardi, che FS ha dovuto sopportare con la creazione dell'alta velocità.

Infatti, considerando una spesa di 31 milioni necessaria, secondo lo stesso Gresta, per costruire 1 km di *Hyperloop*, si può giungere con una serie di calcoli a constatare la convenienza di *Hyperloop*.

Procediamo in ordine, calcoliamo il costo necessario per costruire la rete Roma – Milano, tenendo conto della loro distanza di 572,7 km. È sufficiente moltiplicare il valore di 31 milioni per 572,7 km; in questo modo si ottiene circa 1 miliardo e 775 milioni.

Lo stesso calcolo va svolto sia per la distanza Torino – Milano (141,9 km) che per la distanza Roma – Napoli (226 km).

Effettuato il relativo calcolo, otteniamo rispettivamente circa 4 miliardi e 400 milioni e circa 7 miliardi.

Sommando tutti e tre i valori ottenuti, FS dovrebbe sostenere, a fronte dei 32 miliardi dell'alta velocità, circa 13 miliardi e 175 milioni.

Si può ben notare come FS andrebbe a risparmiare di gran lunga sui costi necessari per costruire un simile *Hyperloop* in Italia.

Va aggiunto che i vantaggi di questa nuova creazione si rivelerebbero, altresì, un vero e proprio risparmio delle tempistiche, consentendo, ad esempio, di viaggiare da Roma a Milano, e viceversa, in soli 25 minuti.

Si va a constatare, in questo modo, l'estrema convenienza della realizzazione di un simile mezzo di trasporto.

Pertanto, perché *Hyperloop* non potrebbe configurarsi la nuova "freccia platino" di FS?

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{id} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

VINCENZO CONTI'*

Città metropolitana di Roma. Litorale Sud come occasione e luogo di sviluppo della città.

A.A. 2017

* Facoltà di Architettura - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Considerazioni sulla Scuola per le Politiche Pubbliche 2017 di italiadecide – 2. La città metropolitana. Il contributo di italiadecide sull'argomento – 3. La città metropolitana di Roma Capitale, confronti nazionali ed europei – 4. I comuni del litorale sud di Roma – 5. Il caso concreto di Ardea – 6. Progetti futuri personali – Highlights 2017

1. Considerazioni sulla Scuola per le Politiche Pubbliche 2017 di *italiadecide*

L'esperienza vissuta durante il corso è stata positiva sin dai primi momenti.

Già nel colloquio iniziale sono stato colpito dalla prima domanda che mi è stata posta:

"Cos'è per te la città?" una domanda tanto semplice quanto profonda.

Mi sono limitato a rispondere, in maniera più filosofica che tecnica, che la città è il luogo dove uomini, idee, interessi e flussi si incontrano producendo, in forma condivisa, strutture e servizi a supporto dell'esperienza di scambio vissuta. Mentre fornivo una visione così generica e soggettiva del concetto di città, ho subito capito che durante il corso avrei avuto l'occasione di approfondire l'argomento in maniera oggettiva e razionale, colmando un vuoto che non avevo mai considerato prima.

Un altro momento importante è stato il primo giorno di corso, alla Camera dei deputati.

Aver avuto l'occasione di trasmettere la mia voce e il mio pensiero attraverso gli stessi microfoni dove hanno parlato i massimi rappresentanti della politica italiana, all'interno di una struttura istituzionalmente così elevata, mi fa sperare che anche il mio modesto contributo lascerà un segno all'interno di quelle aule e di quelle pareti così ricche di decorazioni, ma soprattutto di parole ascoltate nel tempo.

Durante il corso sono state preziose le testimonianze delle diverse figure amministrative legate alle 4 maggiori città italiane e delle figure imprenditoriali di Microsoft, Enel e Ferrovie dello Stato. Anche grazie al lavoro preparatorio, indirizzato dal Dott. Palanza, da queste personalità abbiamo recepito non solo nozioni tecniche e scenari privilegiati, ma anche veri e propri esempi di umanità e professionalità.

2. La Città Metropolitana. Il contributo di *italiadecide* sull'argomento

La Città Metropolitana è per me un argomento molto sentito. Sono nato e cresciuto in un Comune della Provincia di Roma, Ardea, vivendo in prima persona le dinamiche che possono manifestarsi all'interno di un territorio di questo tipo.

Vivere e crescere in Provincia, influisce particolarmente sulla vita di ogni persona.

Tra i vantaggi si possono menzionare un rapporto più diretto con il territorio e la comunità, bassa densità di popolazione, ritmo di vita lento, prossimità tra famiglia e parenti, qualità ambientale superiore, fruibilità maggiore del territorio da parte di anziani e bambini.

Tra gli svantaggi si possono citare la scarsa presenza di servizi e infrastrutture rispetto alla città, una mobilità pubblica ridotta, un'offerta di lavoro minore e meno qualificata, una visione strategica frammentata da comune a comune, criteri di innovazione e di efficienza più bassi rispetto a quelli di un grande polo urbano.

La mia prima riflessione sulla Città Metropolitana, all'interno del corso, si è originata grazie all'intervento della Dott.ssa Alessandra Ferrara, geografa ISTAT.

La dottoressa ha descritto, tramite dei grafici, le differenze tra la città amministrativa, quella morfologica e quella funzionale portando gli esempi di Roma, Napoli, Torino e Milano. Ho capito, così, che la città funzionale e morfologica può estendersi oltre la città amministrativa coinvolgendo l'area metropolitana. Le città metropolitane, quindi, non necessariamente si subordinano gerarchicamente alle città, a volte si relazionano ad esse in maniera orizzontale e reticolare.

La testimonianza del Dott. Giuseppe Ferrari, Vice Direttore Generale del Comune di Torino è stata molto utile in questo senso.

Torino è la città più "centrista" tra le quattro città esaminate. La sua area funzionale, morfologica e amministrativa sono quasi coincidenti e non coinvolgono l'area metropolitana. L'amministrazione dunque, ha dovuto adottare diverse misure allo scopo di coinvolgere la città metropolitana nelle dinamiche urbane di Torino, ovvero:

organizzazione di grandi eventi; costruzione di grandi opere come le attrezzature sportive realizzate nelle Olimpiadi 2006; realizzazione di infrastrutture strategiche come la pista ciclabile VEN-TO e l'autostrada del Frejus; organizzazione periodica, da parte della giunta Appendino, di consigli comunali svolti direttamente nelle città metropolitane anziché nella città di Torino. Un'attenzione maggiore è stata data anche al patrimonio paesaggistico-culturale, pregiato nell'area metropolitana torinese, attraverso progetti di tutela e valorizzazione.

Torino inoltre è la prima città in Italia ad avere adottato un piano strategico per la propria Città Metropolitana così come previsto dalla legge Delrio 56/2014.

Un'altra testimonianza preziosa è stata quella del Dott. Gabriele Rabaiotti, Assessore ai Lavori pubblici e Casa del Comune di Milano. A Milano i Comuni della Città Metropolitana sono morfologicamente e funzionalmente in forte continuità con il Comune centrale. L'inclusione dei Comuni limitrofi rappresenta quasi un problema.
Il peso e la pressione di tali comuni sono così forti da riuscire ad influenzare, non sempre positivamente, le politiche e gli obbiettivi decisi a livello centrale.
Milano, come anche Napoli, è una città talmente densa e inglobata da rischiare una implosione logistica.

3. La città metropolitana di Roma Capitale, confronti nazionali ed europei

La città metropolitana di Roma ha una superficie di 5.363 km^2, seconda in Italia dopo Torino. Ha una densità abitativa di 809 ab/km^2 rispetto ai 2000 ab/km^2 di Milano e i 2600 ab/km^2 di Napoli.
Nel contesto europeo Roma è considerata: un "motore" tra le M*etropolitan European Growth Areas*; tra le maggiori città italiane per dimensione; "regione urbana" tendente a un monocentrismo seppur con spunti di policentrismo diffusi (P*otential Polycentric Integration Are*); non abbastanza collegata con le sue periferie.
I fattori sui quali vengono valutate le aree metropolitane europee sono:
- *Criteri di base:* Istituzioni, Infrastrutture, Stabilità macro-economica, Salute, Educazione di base
- *Efficienza:* Alta formazione, Mercato del lavoro, Dimensione del mercato
- *Innovazione:* Tecnologia, Imprese, Innovazione

La vastità del territorio, le difficili caratteristiche orografiche e la densità medio-bassa della popolazione incidono sullo sviluppo della mobilità; sia tra centro e periferie che tra città e area metropolitana.
A Roma ci sono periferie così lontane e separate dal resto della città da sembrare entità autonome. Durante il corso, nonostante si sia svolta un'analisi attenta e supportata dalla consulenza di architetti come Francesco Karrer e Luca Zevi, non è mai emerso il tema di Roma come città di mare. Roma infatti, non è una città di mare. "Mare" è una parola legata ad Ostia e non a Roma, nonostante Ostia sia un Municipio del Comune di Roma.
Questi fenomeni di alienazione tra città e alcune periferie si presentano, ancora più marcati, tra città e alcuni Comuni della Città Metropolitana.

Oltre alle criticità intrinseche di Roma si aggiungono quelle estrinseche del quadro normativo che regola le Città Metropolitane.

L'attuale legge 56/2014 non permette all'ente Città Metropolitana (sostitutivo dell'ente Provincia) la giusta incisività sulle strategie delle politiche comunali.

Il ridimensionamento dei poteri delle Province deriva dalla «volontà di ridurre la classe politica e i costi della politica» che ha dimostrato inerzia politico-amministrativa rispetto a Regioni e Comuni. L'inerzia politica sarebbe dovuta alla marginalità delle classi politiche provinciali mentre quella amministrativa al mancato riconoscimento, da parte dei rispettivi territori, della rappresentatività di interessi unitari sovracomunali.

Attualmente i comuni si servono dell'ente Città Metropolitana per rinforzare le loro politiche locali. Questo ostacola lo sviluppo di politiche strategiche che possano coinvolgere tutta l'area metropolitana in maniera condivisa.

Nella legge 56/2014 vanno anche risolte le incongruità tra Roma Capitale e Capitale Metropolitana. Roma Capitale mira al rafforzamento della città di Roma attraverso una particolare autonomia amministrativa, statuaria e finanziaria entro i confini comunali e quindi è di stampo monocentrista. Roma Capitale Metropolitana, invece, può essere ricondotta a due fronti differenti. Da un lato interpreta le dinamiche che si estendono ben oltre i confini amministrativi come prospettiva di sviluppo della città, seguendo le capitali europee. Dall'altro lato, invece, emerge l'esigenza del contesto provinciale e comunale prossimo al magnete romano di entrare, come parte attiva, nella gestione delle estremità positive o negative riconducibili ai processi di urbanizzazione e in cui tali realtà si sentono direttamente o indirettamente coinvolte.

Un passaggio strategicamente rilevante, previsto dalla 56/2014, è l'individuazione di zone omogenee all'interno dell'area metropolitana. Una di queste zone può essere rappresentata dall'insieme dei comuni che definiscono il litorale a Sud di Roma.

4. I comuni del litorale a sud di Roma

Tra i primi 15 comuni del Lazio per numero di abitanti (compresi i capoluoghi) 10 appartengono alla Città Metropolitana di Roma. All'interno di questa fascia un bacino particolarmente popoloso è quello formato dai comuni turistico-industriali del litorale sud di Roma, ovvero Pomezia, Ardea, Anzio, Nettuno al quale si può aggiungere, per

ragioni funzionali, anche il comune di Aprilia (LT). Insieme questi comuni contano circa 300.000 abitanti e occupano quasi la metà del litorale romano.

A tal proposito va detto che la città metropolitana di Roma è l'ottava area per flussi migratori in Europa. I 9 comuni costieri del litorale romano, in particolare, sono in costante crescita di popolazione anche per questo motivo e tutti hanno delle buone percentuali di popolazione giovane. Non sempre, però, a questa crescita demografica corrisponde uno sviluppo adeguato. E' critico, ad esempio, il tema della mobilità.

C'è ancora il "binario unico" a coprire il territorio tra Aprilia e Nettuno. Pomezia ed Ardea, inoltre, sono attraversate solo perifericamente da questa linea ferroviaria.

A seguito di ciò troviamo arterie stradali come Pontina, Laurentina, Ardeatina, fortemente congestionate. Non a caso dal grafico della Prof.ssa Alessandra Ferrara, emerge chiaramente come il litorale sud, funzionalmente, non rientri nelle dinamiche della Capitale, a differenza del litorale nord e dell'entroterra ad est di Roma.

Anche i servizi, nel confronto con Roma, hanno un'offerta limitata. Da qui nasce una pendolarizzazione verso la città centrale che va oltre i motivi lavorativi. Questo divario produce un effetto sensibilmente negativo sul mercato immobiliare.

Nella parte sud le potenzialità turistico-balneari, (in particolare ad Anzio e Nettuno) e quelle delle attività produttive, connesse alle risorse locali, rappresentano un'asse strategico per lo sviluppo dell'economia del litorale. Il litorale romano, inoltre, è sede di un ricco patrimonio culturale (archeologia, torri costiere, fortificazioni, borghi) che andrebbe messo maggiormente in evidenza, come fonte di turismo, affiancando le attività economiche locali già consolidate.

Pomezia si distingue anche per un'importante attività industriale soprattutto nell'entroterra, a ridosso della Pontina e della ferrovia, distinta e separata dall'attività costiera turistico-balneare. A Pomezia non c'è un area portuale, mentre Anzio e Nettuno ne sono entrambi dotate con benefici sulla propria economia.

L'unico Comune dove non c'è un solido *core* economico è Ardea. Qui l'urbanistica e l'economia sono ferme ad una dimensione in gran parte domestico-familiare. I servizi offerti alla cittadinanza sono considerevolmente più bassi di altrove. La mobilità, su ferro e su gomma, è tra le meno sviluppate del litorale.

5. Il caso concreto di Ardea

Il comune di Ardea conta circa 50.000 abitanti che quadruplicano nel periodo estivo e si trova in posizione strategica tra Castelli Romani, Pomezia, Aprilia, Anzio e Nettuno.

Nonostante questo il comune è privo di scuole superiori, asili nido, biblioteche, cinema, teatri, musei comunali, ospedali, caserme, imprese strategiche, grandi strutture ricettive.

Si potrebbe continuare l'elenco andando via via nel dettaglio ma mi fermo qui.

Il dato più singolare è che gli abitanti continuano ad aumentare, a causa della svalutazione del mercato immobiliare e del basso costo della vita, dando luogo a zone dormitorio e sacche di popolazione disagiata.

Il contributo di Ardea sul *benchmark* della C.M. di Roma Capitale, secondo i canoni europei descritti, sarebbe valutato poco più di "zero" o addirittura influirebbe negativamente per le gravi mancanze elencate sopra.

L'assenza di pianificazione integrata dell'area metropolitana determina il proliferare di visioni strategiche che, rispetto alla visione strategica di Roma, acquistano un valore minore. Si rende necessario un progetto strategico comune con quelle aree che hanno approfittato poco della vicinanza con un grande polo urbano come Roma, favorendo lo sviluppo di logiche reticolari e non gerarchiche.

Ardea in questo senso dovrebbe avere la precedenza su tutti gli altri comuni del litorale.

Bisognerebbe rivalutare la posizione di Ardea all'interno del piano strategico metropolitano di Roma Capitale attivando politiche di respiro sovracomunale da realizzare attraverso interventi puntuali. *Think globally Act locally*.

Essendo Ardea il Comune più destrutturato tra quelli del litorale Sud (tra i peggiori anche nel Lazio), si dovrebbero garantire prima di tutto i *Criteri di base* (Istituzioni, Infrastrutture, Stabilità macro-economica, Salute, Educazione di base), dopo di che si potrebbe intervenire a migliorare i criteri di *Efficienza* (Alta formazione, Mercato del lavoro, Dimensione del mercato) e di *Innovazione* (Tecnologia, Imprese, Innovazione).

Il lavoro, portato dall'impresa, e l'istruzione, portata dalla scuola, potrebbero essere l'uno il motore dell'altra all'interno di un percorso di strutturazione.

Nella frazione marittima di Tor San Lorenzo la configurazione degli insediamenti è quella tipica costiera. E' sviluppata linearmente lungo la Via Laurentina e la Via Litoranea, con vie trasversali disposte a pettine.

La via Laurentina, collocata più internamente di mezzo kilometro, si presenta priva di alberazioni, priva di piazze e spazi comuni, decisamente non idonea ad intercettare una percorrenza pedonale o ciclabile nonostante la presenza (non scontata) dei marciapiedi.
Tuttavia è la strada storicamente più interessata dalle attività commerciali.
E' una sorta di corso per automobilisti dove si trovano prevalentemente attività commerciali di beni di prima necessità (supermercati, parrucchieri, bar, forni ecc.).
La Laurentina (in questo tratto denominata Viale San Lorenzo) è l'asse viario che intercetta anche le principali strade trasversali. Da queste strade è possibile dirigersi sia verso l'entroterra residenziale (zona Nuova California) che verso il mare, quindi verso la Litoranea. Le strade trasversali che collegano Laurentina e Litoranea troppo spesso risultano strade scomode da percorrere in bicicletta o a piedi per la mancanza di marciapiedi; costeggiate solamente da abitazioni, capannoni e campi incolti; finiscono bruscamente sul muro di cinta di qualche abitazione e sono sconnesse dalle trasversali interne che attraversano la Nuova California (come ad esempio Viale nuova California).
Si potrebbe pensare alla continuazione di Viale Nuova California fino alla Litoranea, andando così a riempire un grande vuoto urbano attualmente costituito da un terreno incolto. Con questo intervento Nuova California, Laurentina e Litoranea saranno messe in comunicazione diretta formando un forte asse trasversale.
Gli investitori privati che si incaricheranno di allocare qui le imprese o le attività turistico-commerciali avranno l'onere di realizzare anche le opere pubbliche, i servizi e le strutture necessarie alla comunità locale.
L'esempio urbanisticamente più simile è quello realizzato a Bergamo da Gewiss, Microsoft e Siemens. Queste tre aziende, insieme al Comune, alla Provincia di Bergamo, T.E.B. e Grupedil hanno sottoscritto il documento che porterà nei prossimi mesi all'accordo di programma per la riqualificazione dell'area ex OTE e alla realizzazione di Chorus Life, un nuovo *concept* di città. Uno spazio urbano restituito agli abitanti di Bergamo in cui potranno convivere eventi culturali, sportivi, spettacoli, attività commerciali, residenze e ricettività insieme a spazi verdi e servizi di base.
Diversa è la situazione sul litorale di Tor San Lorenzo.
Nei fondi presenti tra la Litoranea e l'arenile sono stati edificati una serie di consorzi residenziali privati. Essendo chiusi al pubblico negano l'accesso libero al mare.

La città ne risente in termini di offerta e infrastrutturazione turistica, nonché di divisione politica. Allo stesso tempo, però, i consorzi costituiscono aree particolarmente *slow*: la circolazione degli autoveicoli è limitata ai residenti, le strade sono strette e in genere con dossi, ci sono molti giardini e aiuole, spazi comuni e ad ogni consorzio corrisponde uno stabilimento balneare, inoltre il design architettonico è gradevole e ricercato.

Il fronte stradale della Litoranea, data l'eccessiva presenza di consorzi chiusi in loro stessi, è completamente estraneo, tranne rare eccezioni, ad attività turistico-commerciali. E' prevalentemente caratterizzato da muri di cinta di villette o terreni incolti, privo di marciapiedi, piste ciclabili e piazze.

L'opinione comune sui consorzi, quindi, non è positiva. Per molti sono solo zone occupate che impediscono la libera fruizione e gestione del *waterfront* ardeatino.

In molti vorrebbero aprire i consorzi al traffico veicolare per arrogarsi almeno il diritto di accedere al mare liberamente, anche non essendo consorziati.

A mio avviso, aprendo i consorzi al traffico veicolare, si perderebbero anche quelle poche caratteristiche positive che li contraddistinguono. Non volendo, negli anni 60-70 chi ha edificato questi consorzi ha creato con largo anticipo le prime ZTL!

Per abbattere i pregiudizi culturali sui consorzi si dovrebbe pensare ad essi come luoghi inclusivi e utili all'economia locale, oltre la loro attuale (e unica) funzione residenziale.

Si dovrebbero animare attraverso grandi eventi, ma il problema è che questi consorzi sono composti solamente da case. Si dovrebbe, allora, puntare sul turismo dell'effimero: sfruttare il fascino di questi consorzi sul mare, assimilabili a borghi della contemporaneità, per dare luogo ad architetture temporanee di prestigio capaci di renderli luoghi non solo da abitare ma anche da visitare, luoghi della cultura, luoghi del commercio, luoghi del divertimento.

Esempi riusciti sono *Luci d'Artista* a Salerno o i *Presepi* di Napoli. Questi eventi artistici sono capaci di estendere l'alta stagione al di là dei mesi caldi in entrambe le città. Tutto senza consumo permanente di suolo, tutto realizzato in spazi ristretti ma corali come possono essere i centri storici delle città italiane.

A causa dei consorzi privati di Tor San Lorenzo, il litorale ardeatino, di 9 km, si presenta per più di 6 km inaccessibile.

Nei 3 km rimanenti, ricadenti nella zona di Ardea Marina i problemi sono di altro genere. Qui la litoranea si avvicina alla spiaggia fino a toccarla e quindi non vi è spazio

per la costruzione di consorzi. Nonostante ciò tra la strada e l'arenile c'è una lunga fila di abitazioni, una accostata all'altra, originariamente abusive che negli anni del boom economico venivano elevate, sulla sabbia, in una sola notte.

Negli ultimi anni molte di queste sono state demolite dopo lunghi processi giudiziari.

Oltre alla vista panoramica che si viene a creare osservando il mare dalla Litoranea, queste demolizioni restituiscono al Comune cubature preziose. Per me è giusto che si continui su questo modello laddove si riscontrino abusivismi. Tuttavia al di là delle demolizioni il problema di Ardea Marina, come a Tor San Lorenzo, rimane la carenza di strutture turistico-commerciali. Anche dal lato interno della Litoranea, infatti, a prevalere sono le case.

I problemi ad Ardea non mancano neppure nelle aree di campagna. Anzi, proprio nel quartiere Salzare, c'è un problema di usi civici che riguarda un'area di 706 ettari.

Dopo un lungo contenzioso giudiziario iniziato ormai circa un secolo fa, la proprietà di queste terre è finalmente passata, nel febbraio 2017, dal Demanio dello Stato al Comune di Ardea.

In questo lunghissimo periodo di transizione la mancanza di strumenti urbanistici e di controllo territoriale hanno determinato la proliferazione di abitazioni e capannoni in maniera del tutto abusiva, disorganizzata e disomogenea. I residenti in questo quartiere, a causa della demanialità dei terreni, non avevano nemmeno il diritto a richiedere la residenza.

Questa zona sarà probabilmente quella da salvaguardare con più attenzione dal punto di vista ambientale.

Le Salzare rappresentano un ecosistema ambientale fondamentale per Ardea oltre che un ricco bacino di risorse.

In questa zona, inoltre, ricade uno dei siti archeologici più importanti del *Latium Vetus*, ovvero il *Castrum Inui*. Un insediamento pre-romano lungo il fiume Incastro ricco di templi, ville e terme. Gli scavi, fermi da anni, sono ancora da terminare e potrebbero portare alla luce vere e proprie rarità archeologiche come statue, monete, vasellame ecc.

Data la preziosità dell'area Salzare il risanamento non potrà essere condotto solamente dalle forze amministrative locali, sarà necessario un intervento in collaborazione con la Città Metropolitana, la Regione Lazio, il Ministero dell'Ambiente e la Soprintendenza

Archeologica. Sarebbe opportuno un quadro normativo di riferimento che specifichi chiaramente le competenze di ogni singolo attore.

Think globally, act locally…Principio valido non solo per le strategie di sviluppo urbano ma anche per quelle di tutela ambientale.

Attualmente, infatti, le città metropolitane più competitive sono quelle che hanno adottato anche una politica strategica di sostenibilità ambientale.

I parchi di intrattenimento, da pochi anni, stanno interessando la città metropolitana romana.

Lo *Zoomarine* di Pomezia fu il primo grande parco di intrattenimento nel Lazio.

La particolarità di questo parco è la sua polifunzionalità. Lo *Zoomarine* non è soltanto un bioparco. Al suo interno si svolgono progetti di ricerca in collaborazione con le università e con i centri specializzati; si trovano attrazioni come giostre o altre attività ludiche; si organizzano eventi e spettacoli anche di respiro nazionale.

La multifunzionalità favorisce un'occupazione di ampio spettro che copre diversi livelli di qualificazione e settori professionali. Naturalmente il parco incrementa anche i flussi turistici.

L'altro aspetto positivo dei grandi parchi sono le opere pubbliche che lasciano al territorio in cambio delle ingenti cessioni di suolo.

Spesso onerose opere di urbanizzazione sono state rese possibili dalla costruzione di questi parchi.

Più recenti sono il *Raimbow MagicLand* di Valmontone e il Cinecittà World a Castel Romano.

Anche ad Ardea è previsto un parco divertimenti, nello stile di quelli elencati, chiamato *Happy Park*, anche qui sono previste opere pubbliche, servizi e strutture in dotazione al territorio in cambio della concessione di suolo e cubature.

Credo che sia doveroso portare avanti questo progetto finanziato privatamente.

6. Progetti futuri personali

Ho sempre avuto come desiderio quello migliorare il mio territorio.

Già durante la mia infanzia, nelle scuole elementari, vinsi un premio per il miglior tema sul tradizionale Palio di Ardea. Sulla stessa linea, alle scuole medie, scrissi insieme alla mia classe una lettera sul tema della legalità all'allora Presidente della Camera dei

deputati Luciano Violante, che ho avuto il piacere di conoscere di persona durante il corso, essendo lui il Presidente di *italiadecide*.

Anche durante l'università la mia passione per Ardea ha prevalso sulla scelta dell'argomento di tesi e su molti altri esami. Essendo laureato in Architettura (Restauro) ho sempre scelto come casi studio architetture ardeatine sulle quali ho realizzato ricerche, analisi e progetti mai svolti in precedenza da altri.

L'esperienza con *italiadecide* mi ha dato l'opportunità di avere una visione globale della città di Roma e della sua Città Metropolitana, relativizzando le mie idee e le mie prospettive su questo territorio. Ho capito che le città metropolitane devono essere organizzate in modo policentrico, e non gerarchico, seguendo una strategia condivisa attraverso il contributo specifico e propositivo di ogni singolo Comune.

Ho intenzione, quindi, di frequentare il master *Architettura | Ambiente* nella scuola di architettura strategica *NewItalianBlood*, a Salerno per dare inizio al mio progetto.

Mi concentrerò ancora una volta su Ardea e in particolare sulla progettazione di quel vuoto urbano a Tor San Lorenzo di cui ho parlato sopra.

Il mio scopo è rendere questo quartiere il luogo su cui fondare la stabilità economica di Ardea. Il progetto che ho in mente di realizzare deve essere capace di colmare le lacune che questo Comune presenta soprattutto nei suoi criteri di base.

Solo a quel punto Ardea potrà essere inserita all'interno delle strategie politiche metropolitane in maniera propositiva.

Highlights 2017

-A. Bonomi: "Ad ogni artigiano andrebbe affiancato uno *smanettone!*"

-A. Calafati: "Prima di un'azione governativa viene sempre un'azione cognitiva"

-E. Ciorra: "Le opportunità di Business sono nei bisogni e nei problemi delle persone"

-De Magistris: Ho trovato una Napoli che non credeva più in nulla a causa dei rifiuti, ho iniziato ad amministrare la città partendo da quel problema"

-A. Ferrara: Cos'è la città? E' quella amministrativa, morfologica o funzionale?"

-L. Zevi: "Le città non sono più luoghi a misura di bambino ne di anziano"

-G. Manfredi: "L'università ha bisogno della città e viceversa"

-R. Arditti: "In futuro avremo il compito di saper accogliere quella classe borghese di paesi emergenti come India, Cina, Brasile ecc. che vorrà visitare il nostro paese"

-G. Rabaiotti: “La città sarà sempre un luogo pieno di difetti e con pregi irrinunciabili”

-L. Meleo: “Creare un’infrastruttura circolare che intercetti le linee radiali della metro”

-G. Ferrari: ”La collaborazione fra città fa massa critica, ma solo se ci sono intenzioni positive”

-C. Appendino:”Ci sono tre livelli di democrazia partecipativa: Consultiva, Deliberativa, Informativa. Non sempre il cittadino può scegliere”

-F. Favara: ”Siamo ormai abituati ai sensori sulle automobili, ci dovremmo abituare ai sensori sulle strade”

-F. Starace: “Nei paesi in via di sviluppo il settore energetico si innova molto più velocemente rispetto ai paesi europei”

-R. Mazzoncini: “Non esistono clienti del treno, esistono clienti della mobilità”

-C. Piscopo: “I beni comuni costituiscono identità collettiva. Condividere identifica!”

-S. Moreschini: “I programmi Microsoft sono in maggioranza *Open Source*, solo così si può creare un ecosistema digitale”

-M. Del Sole: “Diffidare sempre dai neolaureati messi in posizioni di vertice. Gavetta!”

-C. Purassanta:”Il lavoratore italiano non ha soltanto la fantasia, ma anche l’ingegno e una resilienza mentale molto più elevata rispetto agli altri”

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

MIRKO GIAGNORIO*

Mobilità locale in cerca di innovazione

A.A. 2017

* Facoltà di Ingegneria dell'Informazione, Informatica e Statistica - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Evoluzione delle città – 1.1. Città e complessità – 1.2 .Città come "luogo dei flussi" – 2. Settore della mobilità – 2.1. Trasporto collettivo: inquadramento del bene, aspetti di equità ed efficienza – 2.2. Caratteristiche della mobilità locale – 2.3. Mobilità integrata – 3. Il gruppo Ferrovie dello Stato Italiane per la mobilità integrata nelle città – 3.1. La recente evoluzione di Ferrovie dello Stato Italiane – 3.2. La strategia: Piano Industriale 2017 – 2026 – 3.3. "Se le ferrovie prendono l'autobus": pro e contro di FS Italiane nella mobilità locale – 4. Mobility as a service – 5. Conclusioni

1. Evoluzione delle città

1.1 Città e complessità

La città è il tema centrale del Corso di *italiadecide* di Scuola per le Politiche Pubbliche 2017.

Prima di iniziare la trattazione dell'argomento in questione vorrei chiarire la differenza fra un sistema complicato e un sistema complesso. Un sistema complicato è costituito da problemi o situazioni che l'uomo può descrivere compiutamente e che è in grado di affrontare attraverso la definizione di una strategia o piano d'azione; nel sistema complesso invece non è possibile stabilire chiaramente le relazioni fra gli elementi che lo costituiscono, in quanto molte delle loro interazioni non sono formalizzate e risultano, inoltre, imprevedibili: si è costretti ad agire in un contesto dominato dall'incertezza, in cui l'individuazione stessa del successo risulta difficile.

L'aspetto che attira di più il mio interesse è proprio la difficoltà che l'uomo affronta nel governare un sistema complesso. La mancanza di certezze, rende fondamentale il ruolo della flessibilità, come base per strategie orientate al cambiamento e alla resilienza.

Sebbene non esista una definizione di città che possa considerarsi esaustiva, pur considerando le interessanti proposte esposte durante il corso, l'opzione che appare più comprovabile in ogni aspetto è quella che vede la città come un sistema complesso: "la città è il luogo della complessità, non è più un organismo governabile in modo lineare" (Arch. Carmine Piscopo, *Seminario Assessore del Comune di Napoli, italiadecide* 2017).

1.2 Città come "luogo dei flussi" (C. Gargiulo, 2007)

Pur tenendo conto di come i diversi fenomeni urbani si influenzano a vicenda e del processo di infinita ibridazione degli effetti che li caratterizza, ho posto la mia attenzione sull'importanza dei flussi all'interno della città.

Ad oggi i processi evolutivi della città hanno subito sostanziali cambiamenti: da una visione in cui la città era interpretata come il prodotto fisico-formale del sistema organizzativo del lavoro, derivante dal paradigma novecentesco "capitale-stato-lavoro", si è passati alla considerazione della città come spazio dedicato prevalentemente a supportare i flussi derivanti dalle attività in essa localizzate, con il nuovo paradigma "flusso-territorio-luoghi" (Prof. Aldo Bonomi, *Conferenza di introduzione alla città*, *italiadecide* 2017).

È da notare come la città occidentale, rispetto al passato, non tenda più ad una crescita prevalentemente dimensionale. Ciò tuttavia non significa che non si trasformi, ma che, piuttosto, le trasformazioni non riguardano più l'assetto fisico, bensì la sua gestione; la capacità di organizzazione è infatti una proprietà fondamentale dei sistemi complessi e quindi della città.

In effetti, attualmente la qualità di vita nella città si potrebbe misurare dal modo in cui le persone usufruiscono dei servizi a rete: quanto più le reti sono efficienti, digitali, agevoli e sfruttate in modo polivalente tanto più la città è in grado offrire servizi utili ai cittadini.

In un contesto in cui il valore economico dipende dall'impatto che i flussi, sia fisici che immateriali, hanno sul territorio - trasformando uno spazio qualsiasi in un "luogo" -, si comprende come un ruolo fondamentale sia riservato alla mobilità. Il trasporto è l'esempio fisicamente più importante: la città si trasforma quando si realizzano nuove infrastrutture di trasporto che introducono uno spazio nella vita della città.

Migliorare la mobilità significa rendere una città più competitiva in quanto viene promossa la sua attrattività verso i residenti, verso le imprese, verso l'organizzazione di grandi eventi e verso il turismo; significa riequilibrare e riconciliare le periferie con il centro e il centro con le periferie; significa, oggi, in Italia, fare innovazione.

La sfida è quella di soddisfare una domanda sempre più crescente di mobilità che nasce dal principale problema di collegamento, non più tra le città, ma all'interno della città stessa, tanto che la periferia viene definita come il "luogo non collegato".

In quest'ottica si rende necessaria una risposta adeguata da parte dei decisori pubblici che non può derivare da condizioni di emergenza e valutazioni di tipo intuitivo, ma deve essere costruita sulla base di pianificazioni e previsioni a medio e lungo termine, avendo sempre presente che la mobilità urbana è parte di un sistema più ampio.

2. Settore della mobilità

2.1 Trasporto collettivo: inquadramento del bene, aspetti di equità ed efficienza.

Preferisco utilizzare il termine "trasporto collettivo" al posto di "trasporto pubblico" in quanto oggi, non essendo più necessario che sia un'amministrazione pubblica ad occuparsi della mobilità dei cittadini, si va sempre di più verso una fornitura del servizio da parte di operatori privati.

Nel seguito per trasporto collettivo intenderemo l'insieme dei mezzi di trasporto e delle modalità organizzative che permettono ai cittadini di spostarsi servendosi di mezzi non di loro proprietà.

Il trasposto collettivo è un servizio *non rivale*, poiché il costo marginale di offrire il servizio ad un soggetto in più è nullo nei limiti della capienza, ma *escludibile*, poiché la sua fruizione può essere regolamentata attraverso l'imposizione di una tariffa; quindi il trasporto collettivo è un servizio *tariffabile* ed in quanto tale la teoria economica ne giustifica la produzione da parte di privati. Fermo restando quanto affermato sinora, lo Stato deve continuare ad intervenire per ragioni di efficienza, presenza di esternalità, sia positive che negative, quali congestione del traffico e inquinamento, e perequative, al fine di mantenere una tariffa adeguata garantendo il diritto alla mobilità della collettività. Non possiamo affermare che in Italia, ad oggi, i citati obiettivi di equità ed efficienza siano stati raggiunti, lo dimostra il fatto che la mobilità collettiva oggi riguarda solo il 20% degli spostamenti totali (Ing. Renato Mazzoncini, *Conferenza Amministratore Delegato FSI, italiadecide* 2017). L'obiettivo nel prossimo futuro è quello di ribilanciare tale squilibrio modale e l'unico modo per raggiungerlo è offrire una valida alternativa al trasporto privato.

2.2 Caratteristiche della mobilità locale

I trasporti metropolitani coprono il maggior numero di spostamenti: le statistiche mostrano come in Italia i passeggeri che usufruiscono dell'alta velocità, dei treni regionali e del trasporto pubblico locale sono all'anno rispettivamente 50 milioni, 600 milioni e 4 miliardi (Ing. Renato Mazzoncini, *Conferenza Amministratore Delegato FSI, italiadecide* 2017). È evidente che la mobilità è prevalentemente interna alle città, a ciò si aggiunge il fatto che il processo di urbanizzazione è in costante accelerazione a livello mondiale.

L’esplosione del traffico urbano degli ultimi decenni, con i problemi di congestione ad esso legati, è uno dei più grandi problemi a livello mondiale poiché ha notevoli effetti negativi non solo in termini di efficienza economica ma anche in termini di sostenibilità.

Questo problema è riconducibile al fatto che la città è cresciuta, piuttosto che in modo complementare, in maniera incongruente con la rete dei trasporti: ad esempio sono nate periferie senza che in esse venisse prevista e progettata una metropolitana, è stato riservato più spazio ai parcheggi per le automobili piuttosto che alle corsie preferenziali. Perseguire l’obiettivo di rendere il traffico urbano scorrevole riservando sempre più spazio e importanza all’automobile non si è rivelata una scelta vincente. In molte città Europee è stato riconosciuto l’errore e si è verificato un cambio di tendenza, in Italia ad oggi ciò ancora non è avvenuto; tuttavia possedendo gli strumenti e le potenzialità necessarie, abbiamo il compito e il dovere di recuperare.

Nonostante l’avvento di tecnologie sempre più sofisticate ed efficaci, come la mobilità elettrica e le *self-driving cars*, le automobili continueranno ad occupare quello spazio che nei centri urbanizzati risulta sempre più ridotto. Ne segue che oggi una delle soluzioni più promettenti a questo grande problema è la mobilità collettiva. La strada da percorrere è proprio quella di abbandonare tutti gli investimenti in nuove infrastrutture viarie di scorrimento e di concentrare le risorse nel potenziamento del trasporto collettivo per garantire una mobilità urbana intelligente. In quest’ottica è necessario considerare l’innovazione come l’arma più importante: è inutile trovare soluzioni a portata di mano per poi fallire nel risolvere una situazione che, nel caso perduri, potrebbe compromettere la qualità di vita nella città. Si è portati erroneamente a credere che questo miglioramento richieda molti anni e investimenti ingenti ma ci sono degli strumenti che possono permettere la realizzazione di opere e infrastrutture che l’economia pubblica da sola non può permettersi, tra i quali il principale è il *project financing*.

Accanto all’opera di innovazione è tuttavia opportuno anche rivolgere l’attenzione su ciò che già esiste in termini di riorganizzazione dell’esistente al fine di ottenere un effetto massimo in accordo con le necessità di chi vive oggi la città.

È evidente che nelle città non esiste un solo mezzo di trasporto che possa soddisfare interamente le esigenze di tutta la mobilità: la decisione di investire in uno o in un altro

sistema dipende essenzialmente dal compito che gli si vuole assegnare. In una rete di trasporto non è solo la domanda di spostamenti su una singola linea a determinare la scelta, ad esempio può risultare vantaggioso spostare i flussi su una direttrice piuttosto che in un'altra al fine di semplificare l'itinerario di viaggio. Si intuisce facilmente che non si può prescindere dal trasporto su gomma, poiché caratterizzato da una flessibilità che gli consente di raggiungere ogni punto della città, ma al tempo stesso in una buona pianificazione va individuata una modalità di trasporto che funga da "backbone" per le principali direttrici, e altre modalità che fungano da "feeder". Il *backbone* deve essere costituito da una modalità ad alta capacità, quindi dalla rete di trasporto ferro.

In conclusione di questa trattazione sulla mobilità locale è importante ricordare che un ruolo fondamentale va riservato alle stazioni, viste come *hub* intermodali e quindi nodi di interscambio; ciò permette di accogliere e coordinare diverse modalità di trasporto rendendo l'offerta più ampia ed in grado di soddisfare, integrando l'offerta, un numero sempre maggiore di traiettorie richieste dai consumatori.

2.3 Mobilità integrata

Per attuare un programma innovativo all'interno di un settore è fondamentale in primo luogo analizzare i problemi e i bisogni dei clienti: i cittadini oggi richiedono soprattutto *accessibilità* e *comodità*, vale a dire un servizio di trasporto con orari che coincidano con quelli degli spostamenti dell'utente e, soprattutto, uno scambio intermodale agevole. Questo tipo di domanda nasce dalla necessità di ottimizzare i tempi dedicati agli spostamenti dimostrando che ai nostri giorni il tempo è la dimensione della vita più importante. Si evince che il cliente della mobilità è più attento alla qualità che al prezzo, ciò viene confermato anche dal fatto che in Italia, nonostante le tariffe siano più basse rispetto alla media Europea, la percentuale di persone che utilizza i mezzi pubblici è più bassa rispetto a paesi quali Francia, Inghilterra, Germania e Olanda.

Le problematiche che ostacolano una risposta adeguata risiedono principalmente nella mancanza di connettività tra i vari servizi e alla base di tale scoglio si trova la tendenza all'autarchia delle aziende di trasporti, nelle quali il concetto di gestione della filiera di produzione ("supply chain mangement") non è mai esistito. Il *supply chain management* è definito come il sistematico coordinamento strategico delle tradizionali funzioni di

business e delle tattiche con l'obiettivo di migliorare le performance di lungo periodo delle singole organizzazioni e dell'intera catena (F. Costantino, et al, 2007).

I player devono collaborare integrando i settori di un'organizzazione o di organizzazioni differenti per raggiungere un insieme di obiettivi comuni, attraverso lo scambio d'informazioni e la pianificazione congiunta dei processi operativi da parte di tutti gli agenti della relazione. Il fine ultimo è la costruzione di una catena di servizi coordinati, avendo come punto di riferimento la domanda dell'utente. La realizzabilità è determinata da fiducia, impegno, leadership, oltre che dalla presenza di interdipendenza tra gli operatori, compatibilità organizzativa, *vision* e processi chiave condivisi.

In quest'ottica la sfida che si presenta al mercato della mobilità è di costruire un'alternativa valida alla mobilità autonoma che possa realizzare un'offerta door-to-door globale, a misura del singolo cittadino.

Innanzitutto l'attuazione di una connettività richiede il coinvolgimento e la cooperazione di tutti i player: i *provider del servizio di mobilità*, i *clienti*, la cui partecipazione potrebbe essere formulata in termini di *feedback*, molto utili per il raffinamento del servizio e gli *enti pubblici di riferimento*, responsabili della pianificazione urbanistica delle città da cui dipende la gestione dei trasporti attraverso il Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU).

Gli anelli che costituiscono la catena della mobilità sono molteplici e vanno da mezzi di mobilità collettiva (treni, autobus, tram etc..) a mezzi a singolo passeggero (automobili, scooter, bici etc..), senza trascurare il segmento dello *sharing mobility* che è in una fase di grande sviluppo. Attualmente nel settore dei trasporti le aziende, sia *incumbent* che *new entrant*, concorrono per vendere al meglio il proprio prodotto peccando tuttavia nel collegamento tra i diversi servizi: il passo necessario da compiere è senza dubbio un'operazione di integrazione che si ponga come obiettivo quello di saldare i diversi anelli di una catena di *mobilità integrata.*

La domanda a questo punto sorge spontanea: com'è possibile realizzare un "viaggio integrato"?

È impensabile demandare al cittadino la risoluzione di un processo così complicato che prevedrebbe la consultazione dell'offerta di varie aziende per la pianificazione del proprio viaggio.

La soluzione chiama in gioco la digitalizzazione e la rivoluzione digitale in corso concede lo spazio ad importanti possibilità di riuscita. Gioca a nostro favore il cambiamento culturale che vede virare la popolazione da una cultura del possesso ad una cultura dell'accesso; ciò è comprovato ad esempio dal fenomeno della *sharing economy*. Dal punto di vista più tecnico disponiamo di tutti gli strumenti necessari alla realizzazione di una piattaforma tecnologica che metta in comunicazione tra loro tutti i vari provider del settore dei trasporti al fine di offrire più alternative di un itinerario di viaggio integrato anche in termini tariffari; auspicabile è inoltre la realizzazione di App con modalità *replanning*, necessario per fronteggiare imprevisti e proporre soluzioni migliori in itinere.

Tutto questo richiede la formulazione di nuovi quadri normativi, ad esempio che regolino il *data sharing*, e la realizzazione di nuove infrastrutture, in particolare per i nodi di interscambio. Nonostante ciò la realizzazione di un modello di mobilità integrata non è un miraggio: la via più diretta prevedrebbe l'istituzione di un nuovo ente dedicato, tuttavia vista la complessità dell'operazione si potrebbe iniziare con un'attività di accordi, collaborazione e compromessi tra tutti i player della mobilità che si pongano l'obiettivo di abbattere quella incredibile percentuale dell'80% occupata dalla mobilità autonoma.

3. Il gruppo Ferrovie dello Stato Italiane per la mobilità integrata nelle città

3.1 La recente evoluzione di Ferrovie dello Stato Italiane

Ferrovie dello Stato Italiane, società più importante operante nel trasporto ferroviario italiano, sta ampliando i propri orizzonti a tutti gli ambiti della mobilità con l'obiettivo di sviluppare un grande progetto di mobilità e di logistica in grado di contribuire alla crescita economica del Paese. L'idea alla base è che solo l'ecosistema di tutti i player di mobilità, attraverso l'implementazione della mobilità integrata, descritta nei paragrafi precedenti, può vincere la sfida di offrire una valida alternativa al trasporto privato. Durante la Conferenza del Corso di Scuola per le Politiche Pubbliche di *italiadecide* l'AD dell'azienda, Ing. Renato Mazzoncini, ha sottolineato più volte come nei prossimi decenni il mercato di riferimento di ferrovie non può essere ristretto al trasporto ferroviario.

Questa visione è confermata dalle azioni che Ferrovie dello Stato Italiane ha compiuto negli ultimi anni, tra le principali ci sono: la crescita esponenziale della controllata Busitalia-Sita Nord dal 2012 a oggi che mostra come FSI voglia diventare un provider importante della mobilità locale in Italia, soprattutto in ottica di integrazione con il trasporto su ferro; la fondazione dell'azienda FS Sistemi Urbani, in particolare cito la controllata *Metropark* la quale si impegna ad offrire soluzioni per la sosta e la mobilità integrata delle persone, in una logica di servizio orientata al cliente della mobilità; l'uscita dalle attività di commercial sales all'interno delle stazioni per rendere queste *hub* di intermodalità al servizio dei clienti della mobilità; l'inclusione di Anas al fine di integrare le infrastrutture del trasporto su gomma con quelle del trasporto su ferro.

3.2 La strategia: Piano Industriale 2017 – 2026

L'espansione del gruppo Ferrovie dello Stato Italiane descritta nel paragrafo precedente si riflette nel *business plan* dell'azienda proposto nel 2016. La nuova *vision* è: "essere l'impresa di sistema che implementerà un'offerta di servizi di mobilità e di logistica integrati e sostenibili, sfruttando infrastrutture di trasporto in sinergia, creando valore in Italia e all'estero". FS Italiane vuole essere pioniere nello sviluppare e implementare su larga scala soluzioni di mobilità integrata, promuovendo la qualità e l'efficienza dei servizi di trasporto e dei servizi di infrastruttura.

L'azienda punta a questi traguardi facendo leva su 5 pilastri strategici: mobilità integrata, logistica integrata, infrastruttura integrata, sviluppo internazionale e digitalizzazione.

FS Italiane si propone come integratore di tutti i provider di mobilità in Italia con lo scopo realizzare un ecosistema di trasporti che sia in grado di portare a destinazione sempre più persone. La metafora è costruire un albero in cui il tronco sono le ferrovie poiché possono essere considerate l'asse portante della mobilità, ma le foglie sono rappresentate da tutte le altre modalità di trasporto. Per realizzare questo progetto FS Italiane si sta muovendo su tre direzioni: crescere nel settore della mobilità locale ferro e gomma, salendo dal 6% di *market share* del 2015 fino al 25% nel 2026, entrare in nuovi segmenti di mercato come ad esempio la lunga distanza su gomma e integrare servizi di trasporto ferro e gomma delle ferrovie concesse.

Condizione necessaria affinché tutto ciò si realizzi è usufruire degli strumenti che la rivoluzione digitale di questi anni mette a disposizione, infatti il piano industriale parla di *digital* e *customer centricity*; l'obiettivo è quello di creare una piattaforma tecnologica su cui siano inseriti tutti i provider della mobilità in modo tale che il cliente possa scegliere un itinerario da origine a destinazione avendo a disposizione varie alternative di viaggio che siano integrate dal punto di vista tariffario con un ticket live. Nasce così una nuova *digital travel experience* completamente gestita dal consumatore, che attraverso un *travel companion* è in grado di soddisfare la grande molteplicità delle esigenze dei clienti.

Infine è importante sottolineare che la strategia di FS Italiane di proporsi come integratore non deve essere interpretata come volontà da parte dell'azienda di gestire in modo esclusivo tutti i servizi di trasporto. In primo luogo ciò non sarebbe attuabile in termini di capacità finanziarie e inoltre per offrire un servizio adeguato al cittadino è necessario mantenere un livello di concorrenza minimo. È evidente che la competizione fra i provider del trasporto è importante, ma ciò non preclude la possibilità di coordinamento e collaborazione in ottica di *supply chain management*.

3.3 "Se le ferrovie prendono l'autobus": pro e contro di FS Italiane nella mobilità locale

Di fronte agli obiettivi di FSI esposti nei paragrafi precedenti, sorge spontaneo chiedersi: "quali saranno gli effetti dell'espansione di Ferrovie nel trasporto collettivo locale?".

L'avvento del gruppo di proprietà del Tesoro nella mobilità locale può portare sicuramente dei vantaggi, in primo luogo la risoluzione di un problema storico delle aziende di trasporto pubblico locale italiane rappresentato dal fatto che il comune è al

contempo azionista principale e regolatore. Questa operazione di diversificazione dei ruoli può attuarsi tramite l'emanazione di un bando di gara per la gestione dei trasporti metropolitani da parte del comune, ciò permetterà al comune di svolgere pienamente il suo ruolo di regolatore interfacciandosi con un ente diverso da se stesso nell'ottica di potenziamento e sviluppo del servizio. In questo modo se i livelli di servizio attesi dal comune non fossero soddisfatti dalle prestazioni operative di FSI, potrebbero aprirsi contenziosi o potrebbero attuarsi clausole di contratto, per esempio con conseguenze sulla remunerazione. Inoltre "privatizzare" la mobilità locale e definire in modo appropriato l'erogazione dei fondi pubblici sussidiari agli operatori di trasporto, per esempio attraverso la metodologia dei *costi standard*, può spingere le imprese verso l'efficienza nella fornitura dei servizi. Circa tale questione FSI, grazie alla pluriennale esperienza nel settore dei trasporti e della mobilità potrebbe essere in grado di raggiungere standard di efficienza adeguati e quindi che permetteranno allo stesso tempo di offrire un servizio di qualità e di ottenere profitti. Non solo efficienza e qualità, ma l'avvento di FSI nella mobilità locale può mettere in gioco grandi capitali di cui l'azienda dispone grazie alla sua invidiabile posizione internazionale nel settore dei trasporti. L'ultimo vantaggio, sicuramente non in termini di importanza, a cui si assisterebbe è quello di trovarsi nella condizione in cui vi sia un importante gestore del trasporto collettivo in Italia che, con il trasporto regionale su ferro saldamente nelle proprie mani e l'alta velocità che ha toccato i 2,4 miliardi di ricavi, espandendosi nei trasporti metropolitani garantirebbe la tanto auspicata mobilità integrata. A supporto dei benefici che un unico gestore può portare nel coordinamento intermodale si può analizzare il caso dell'Umbria dove tutto il sistema dei trasporti è in mano a FSI e alle sue controllate: i risultati mostrano che questa può essere la soluzione. Tuttavia mi preme sottolineare la necessità di fare attenzione prima di assumere questo discorso anche nel caso di città più grandi come Torino, Milano, Roma e Napoli in cui la complessità gestionale dei trasporti è molto più elevata rispetto a quella delle cittadine umbre.

Infine negli ultimi anni si è riscontrato che quello dei trasporti metropolitani è un mercato che fa gola ai giganti del settore dei trasporti, non solo FSI, ma anche colossi internazionali come i francesi di Ratp e i tedeschi di Arriva Db; eppure sotto molti punti di vista, tra cui l'economia pubblica nazionale, appare più vantaggioso far ricoprire

questo incarico ad una società che in parte è di proprietà del Tesoro, in modo tale che il governo possa avere un'influenza maggiore sulla gestione dei trasporti a favore della qualità di vita dei cittadini italiani.

Certo è che l'espansione di FSI nella mobilità locale, come tutti i grandi processi di cambiamento, porterebbe con se anche notevoli rischi: il più lampante è quello che si venga a creare un monopolio dei trasporti collettivi in Italia, con tutti gli svantaggi per i consumatori ad esso correlati. Su tale questione sono già state precedentemente specificate le intenzioni dell'impresa la quale si propone principalmente come integratore dei servizi e non come gestore unico.

Un altro aspetto che frena l'ottimismo sono i risultati ottenuti da Busitalia nella mobilità locale delle regioni, come Toscana e Veneto, in cui FS ha già fatto il suo ingresso: l'impressione è che FSI abbia dato più importanza a una sorta di "rimettere a posto i conti" piuttosto che a fornire un servizio qualitativamente soddisfacente. Ciò detto è dimostrato che per raggiungere delle ottime performances nel lungo periodo è necessario avere una finanza aziendale che lo permetta, quindi ci auguriamo che sia solo il primo passo verso il miglioramento dei tanto chiacchierati trasporti metropolitani.

4. Mobility as a service

Nei paragrafi precedenti è emerso che oggi il settore della mobilità è in cerca di innovazione e la mobilità integrata combinata con le nuove tecnologie potrebbe essere la strada per raggiungere maggiore efficienza e, soprattutto, qualità nella gestione dei trasporti. Alla luce di quanto detto, vorrei dedicare quest'ultimo paragrafo all'introduzione di un modello, a cui potrebbe convergere l'implementazione della mobilità integrata, noto come Mobility as a Service (MaaS).

Questo approccio ha l'obiettivo di offrire soluzioni di mobilità in base alle esigenze del cliente: tradizionalmente la nostra mobilità è stata guidata da obiettivi strategici di pianificazione del trasporto, MaaS capovolge l'approccio progettando i sistemi di mobilità intorno alle preferenze dei clienti.

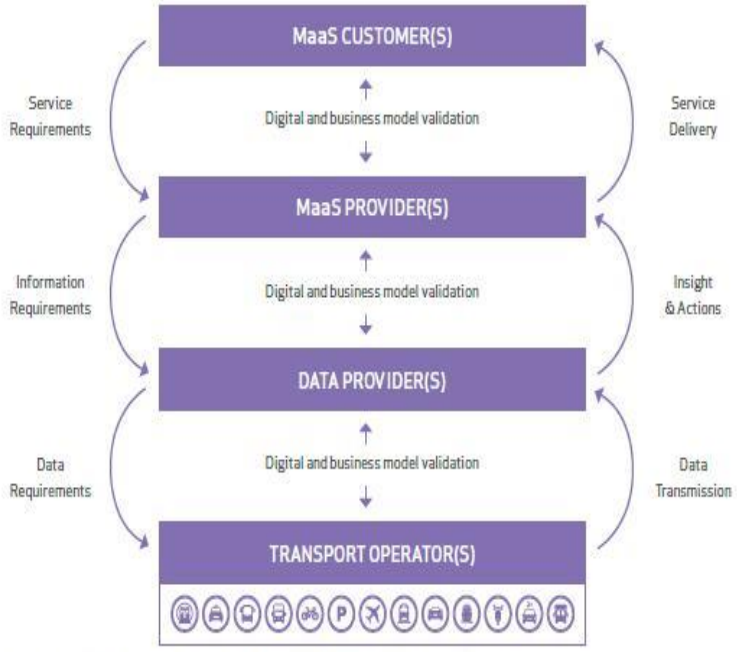
La strategia alla base è "utilizzare un'interfaccia digitale per la progettazione e la gestione di una prestazione di un servizio correlato al trasporto che soddisfi i requisiti di mobilità di un cliente"(James Datson, 2016).

MaaS tramite l'accesso ad una piattaforma digitale, dà la possibilità ai consumatori di scegliere l'alternativa migliore fra le diverse proposte in base alle proprie esigenze; è previsto che il servizio offra diversi tipi di viaggio utilizzando qualsiasi modalità di trasporto pubblico o privato.

Gli obiettivi che questo modello si è prefissato sono: realizzare un servizio personalizzato, agevolare l'accesso alle attività e ai servizi di mobilità, facilitare il pagamento, offrire al cliente un servizio dinamico di gestione e pianificazione del viaggio.

È evidente che MaaS è un'opportunità che coinvolge un'ampia gamma di soggetti, ognuno dei quali svolge un ruolo importante per lo sviluppo di un ecosistema che sia efficace ed efficiente.

Gli attori principali posso essere raggruppati in 4 categorie: clienti, MaaS providers, data providers e operatori di trasporto. Lo schema a fianco illustra sinteticamente il ruolo che ognuno di questi attori potrebbe ricoprire in un ecosistema di MaaS; la misura in cui le imprese svolgono uno o più ruoli nell'ecosistema MaaS dipenderà dalle condizioni di mercato.



Fonte: *Mobility as a service*, Transport Systems Catapult 2016

L'innovazione fondamentale in MaaS è la capacità di combinare i servizi di trasporto attraverso un gateway unificato che crea e gestisce il viaggio, questo è un modello di business già diffuso in altri settori: Amazon è un caso emblematico nel settore della vendita al dettaglio.

I principali punti di forza di questo approccio sono due:

−Servitisation: il MaaS provider crea una proposta di valore che comprende un "bundle" di diversi sevizi di mobilità; ciò oltre ad offrire diverse alternative al cliente, crea concorrenza tra gli operatori di trasporto che saranno così incentivati a migliorare le proprie prestazioni.

−Data sharing: il MaaS provider condivide i dati sulle esigenze di mobilità dei clienti per aiutare gli operatori di trasporto a migliorare l'offerta.

I benefici del MaaS sono molteplici e riguardano tutti gli *stakeholders*: per quanto concerne i *viaggiatori* permette una maggior attenzione alle diverse esigenze di viaggio, per ciò che riguarda la *Policy maker* viene permesso un utilizzo più efficiente degli strumenti di gestione dei trasporti e delle risorse al fine di soddisfare le esigenze dei cittadini, a beneficio dei *Data provider* si riscontra un accesso a nuovi mercati per i servizi di intermediazione dei dati, infine gli *Operatori di trasporto* sono coinvolti nel cambiamento del comportamento di viaggio che garantisce la crescita dei passeggeri.

Nonostante ciò è utopico un modello MaaS che si adatti a tutto e a tutti. Oltre ai potenziali vantaggi, la crescita di MaaS potrebbe comportare una serie di circostanze negative, tra le quali una non risoluzione dei problemi di congestione delle città legata al fatto che i MaaS provider potrebbero offrire ai consumatori un servizio focalizzato sul trasporto tramite automobili (taxi, *car sharing*); un altro svantaggio da citare è la possibilità che si delinei uno scenario dove ai consumatori vengono offerti servizi completamente multimodali, non positivo se si considera che l'utente medio preferisce utilizzare il minor numero di mezzi possibile.

L'implementazione di questo modello prevede anche degli ostacoli da superare, primo fra tutti riuscire ad accordare i diversi provider non solo in termini di integrazione delle rotte ma anche nella condivisione di dati; segue per una massima efficienza del sistema la sfida di una ristrutturazione dei quadri normativi con tutti i costi ad essa correlati.

In linea generale siamo dunque di fronte ad una grande ondata di cambiamento che l'implementazione di MaaS arrecherebbe al settore dei trasporti ma anche al nostro atteggiamento nei confronti della mobilità.

In realtà tuttavia l'impatto che MaaS potrebbe avere non è completamente noto e prevedibile: potrebbe portare al potenziamento di un tipo di trasporti o di un altro, potrebbe sostenere la politica dei trasporti pubblici nazionale e locale o sfidarla e così via… Probabilmente l'unico modo per scoprirlo sarebbe iniziare ad applicarlo,

considerando il fatto che di certo abbiamo solo il bisogno di cambiamento e innovazione all'interno del sistema di mobilità attuale.

5. Conclusioni

Concludo questa relazione focalizzando l'attenzione sulla difficoltà che si riscontra quando si propongono soluzioni a problematiche inerenti grandi settori come quello della mobilità: la complessità, come specificavo nell'introduzione, sta proprio nel fatto che non si possono analizzare con certezza gli effetti delle strategie proposte sul problema. Ogni alternativa porta con sé sia pro che contro.

Alla luce di questo non è onesto da parte mia affermare che la *mobilità integrata* sia in assoluto l'unica soluzione risolutiva, tuttavia mi sento di proporla come una strada percorribile soprattutto in considerazione del tempo che stiamo vivendo, maturo a mio avviso per tale innovazione.

Potrebbe risultare banale ma è il caso di dire che l'essenziale è *partire*… iniziare a lavorare in termini di vera innovazione in questo ambito così affascinante quanto complesso.

La strada che ci condurrà alla risoluzione definitiva non è chiara e necessita di un continuo aggiornamento durante il viaggio, a tal proposito possiamo contare sulla resilienza della strategia proposta che può diventare vincente in quanto flessibile e disposta al cambiamento.

Termino fiduciosamente con il motto "*muoversi è più importante che stare fermi*"; penso sia arrivato il momento di muoverci meglio.

Bibliografia

- Pietro Gelmini, *Città, Trasporti, Ambiente*, Etas Libri, Milano, 1998
- F. Costantino, G. Di Gravio, M. Tronci, *Supply Chain Management e network Logistici*, Hoepli, 2007
- C. Gargiulo, *La città come il luogo dei flussi*, TeMA 2007
- J. Heger, *Roma quo vadis*, Roma/Bracciano 2012
- *Piano Strategico Ferrovie dello Stato Italiane 2016-2026*
- G. Adinolfi C.Malfitano, *Se le ferrovie prendono l'autobus*, la Repubblica, 2016
- James Datson, *Mobility as a service*, Transport Systems Catapult 2016

Ringraziamenti

Il primo ringraziamento va all'Associazione *italiadecide* e a tutti coloro che ne fanno parte per avermi dato la possibilità di aver avuto accesso a questo corso molto formativo.

Ringrazio l'Arch. Francesco Karrer in quanto relatore del gruppo sulle tematiche economico-urbanistiche di cui questa relazione fa parte, ho apprezzato molto le sue osservazioni, le quali mi hanno permesso di migliorare il lavoro in corso d'opera.

Ringrazio il Prof. Giuseppe Catalano per le sue delucidazioni in merito agli argomenti trattati e per i suoi consigli molto utili.

Infine esprimo la mia gratitudine alla dottoressa Martina Gregori, ricercatrice presso il dipartimento di Ingegneria Informatica, Automatica e Gestionale "Antonio Ruberti" dell'Università di Roma "La Sapienza", la sua disponibilità e la sue conoscenze sono state fondamentali per realizzare questo progetto.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

IULIANA GRIGORUT*

Nuova questione urbana. Il consumo di suolo nelle quattro grandi città metropolitane italiane

A.A. 2017

* Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. "Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategia d'impresa" – considerazioni personali – 2. Il consumo di suolo come questione ambientale, economica e sociale per nuove agende urbane – 3. L'urban sprawl – 4. Le forme urbane – 5. Quali strategie per fissare le limitazioni al consumo di suolo? – 5.1. I piani territoriali generali delle città metropolitane – 5.1.1. Milano – città internazionale – 5.1.2. Torino – territorio di qualità – 5.1.3. Roma – capitale integrata – 5.1.4. Napoli – un caso emblematico – 6. Considerazioni conclusive

Abstract

Il tema centrale della relazione conclusiva riguarda le politiche pubbliche delle quattro più grandi città metropolitane italiane, con particolare riferimento alla limitazione del consumo di suolo, quale concetto "recente" nel nostro Paese.

Le città metropolitane mostrano un particolare interesse nel dare avvio ad un nuovo modello di sviluppo, che non deve più incentrarsi sull'economia e la crescita insediativa ma sulla riduzione di consumo di suolo, quale obiettivo principale per la ridefinizione delle politiche pubbliche che vanno nella direzione dell'innovazione.

La causa principale del consumo di suolo consiste nella crescita demografica, che ha fatto nascere il concetto di urban sprawl, ossia la diffusione delle città e dei loro sobborghi nelle periferie delle aree urbane.

Nel conseguire l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo bisogna attribuire una particolare attenzione agli strumenti di regolazione: un ruolo cruciale lo assume la pianificazione territoriale generale delle città metropolitane, quale strategia innovativa. Le città metropolitane, così come descritte dalla legge 56 del 2014, rappresentano un nuovo modello istituzionale rispetto alla storia dell'ordinamento locale. Quest'ultime non hanno ancora approvato il proprio piano territoriale generale, ma nella loro attesa utilizzano i piani provinciali di coordinamento già in vigore oppure i piani strategici approvati dal momento della loro istituzione; anche se quest'ultimi sono tutt'altro che piani territoriali, al loro interno sono presenti contenuti che riguarderanno il futuro piano territoriale metropolitano.

Milano è stata la prima città metropolitana ad approvare il piano strategico nel 2016. Segue i suoi passi Torino, la quale il 24 maggio 2017 ha reso pubblico il provvisorio "Piano Strategico della Città metropolitana di Torino", che verrà approvato in periodi brevi. Roma ha grandi difficoltà. Attualmente, il Piano Strategico della Città Metropolitana si intravede attraverso l'approvazione del Documento di indirizzo del Piano Strategico. La Città metropolitana di Napoli concentra la sua attività sul piano territoriale provinciale di coordinamento, il quale è stato approvato immediatamente dopo l'istituzione del nuovo ente e che adesso si rivolge specificamente ad esso. Napoli è la città che può dimostrare di essere un esempio concreto di città che concentra la sua attività sulla rigenerazione urbana, attraverso il progetto di riqualificazione "Restart Scampia".

1. "Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategia d'impresa" – considerazioni personali

Ho sentito parlare per la prima volta di *italiadecide* dal mio relatore della tesi magistrale, Fabio Giglioni, Professore associato in Diritto amministrativo, presso

l'Università degli studi La Sapienza. Ho capito nell'immediato che fosse un progetto interessante, ma non ero a conoscenza dell'intensa attività di formazione in cui l'Associazione è impegnata. L'idea di frequentare la Scuola per le Politiche Pubbliche mi ha affascinato sin da subito e, infatti, ho avuto la conferma che confrontarmi con grandi personalità e altri studenti sulle problematiche del nostro Paese alla fine del percorso universitario è il miglior modo per mettere in atto le conoscenze acquisite durante gli anni.

Il corso 2017 "*Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategie d'impresa*", incentrato sulle città, rappresenta il punto di incontro e di scambio di idee a partire dal basso, perché per capire la vera situazione del nostro Paese bisogna individuare quali sono i bisogni dei cittadini e delle loro città.

L'incontro con i sindaci delle Città metropolitane di Torino e Napoli rappresenta la parte più importante per tutti noi studenti della Scuola. Avere davanti coloro che hanno in mano le città mi ha dato l'opportunità di capire quanto sia difficile essere al governo di un'intera comunità ma, allo stesso tempo, gratificante prendersi cura dei propri cittadini.

La presenza degli Amministratori delegati delle più grandi aziende in Italia mi ha fatto crescere; ha fatto crescere in me la voglia di fare grandi cose, di impegnarmi con tutta me stessa e di dare il meglio, sempre.

Le altre personalità incontrate e tutto lo *staff* della Scuola sono stati da esempio; solo con pazienza, determinazione e ambizione si diventa ciò che si vuole.

Ho capito che solo guardando in avanti si vede il futuro. È in base a questa visione che ho deciso di concentrare la mia relazione conclusiva sul tema del consumo di suolo, concetto nuovo non solo per le città, ma anche per il nostro Paese e per l'intero Mondo.

Le città italiane devono ricominciare da qui. Bisogna "riutilizzare l'utilizzato" per poter conservare una risorsa così preziosa per la sopravvivenza. Solo rigenerando e riqualificando si può parlare di città come *driver* di sviluppo sostenibile e resilienza.

Il nuovo assetto organizzativo delle città ha bisogno di idee e sfide per costruire e mettere definitivamente in atto strumenti risolutivi capaci di andare nella direzione dell'innovazione urbana preservando la risorsa suolo.

2. Il consumo di suolo come questione ambientale, economica e sociale per nuove agende urbane

La questione del consumo di suolo non è soltanto un tema ambientale ed ecologico, ma anche un modello di sviluppo economico, sociale ed insediativo del nostro Paese.

Le città vengono messe al centro di strategie e politiche per risolvere gli effetti economici, ambientali e sociali della crisi che ha colpito il Mondo, perciò c'è bisogno di un nuovo modello di sviluppo del sistema-Paese; quest'ultimo non dovrà più basarsi sul nesso tra sviluppo economico e crescita insediativa, ma sulla limitazione del consumo di suolo, obiettivo cardine nella ridefinizione delle politiche ambientali e urbanistiche che segua la strada dell'innovazione.

Urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane, sostiene che c'è in atto un cambiamento radicale del fenomeno urbano che pone al centro delle strategie e degli ordinamenti di *policy* "una nuova questione urbana", espressione avanzata dall'amatissimo urbanista Bernardo Secchi. "C'è molto da fare per le città e sarebbe anche finalmente importante occuparsene in chiave innovativa", sostiene in un suo discorso. È da qui che bisogna ricominciare. Dentro questa nuova questione urbana il tema del suolo assume un ruolo centrale. Da un lato c'è una connessione molto forte tra l'insostenibilità del consumo di suolo ed impoverimento delle potenzialità dei servizi ecosistemici; dall'altro lato, il consumo indiscriminato del suolo non urbanizzato fa nascere, in contesti di elevata frammentazione e dispersione insediativa, problemi di giustizia sociale, ossia aumento dei rischi ambientali e riduzione della qualità urbana e dei servizi ecologici.

Negli ultimi anni, già in tutte le città italiane, lo sviluppo legato a nuove conoscenze ed economie rinuncia all'idea di nuova crescita degli insediamenti in aree libere per una nuova forma dell'economia che lavora sulla riqualificazione e riuso, sulla rigenerazione di contesti urbani degradati o sottoutilizzati e sulla reinvenzione di filiere economiche che mettono un particolare accento sul valore dei servizi ecosistemici dei suoli non urbanizzati.

3. L'urban sprawl

Anche se già dal 1972 l'Unione europea, con la Carta europea del suolo, ha iniziato ad avvertire l'importanza delle funzioni del suolo dedicando una vigorosa attività di analisi e di indirizzo, solo in anni più recenti il concetto si è esteso anche nel nostro Paese.

Il suolo, come definito nella Strategia tematica per la protezione del suolo dell'Unione europea è:

[…] lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Rappresenta l'interfaccia tra terra, aria acqua e ospita gran parte della biosfera. Visti i tempi estremamente lunghi di formazione del suolo, si può ritenere che sia una risorsa sostanzialmente non rinnovabile. Il suolo ci fornisce cibo, biomassa e materie prime; è un elemento del paesaggio e del patrimonio culturale e svolge un ruolo fondamentale come habitat e pool generico. Nel suolo vengono stoccate, filtrate e trasformate molte sostanze, tra le quali l'acqua, i nutrienti e il carbonio […] Per l'importanza che rivestono sotto il profilo socioeconomico e ambientale, tutte queste funzioni devono pertanto essere tutelate.

Il suolo riveste ruoli fondamentali; è un regolatore ecosistemico indispensabile per il mantenimento della biodiversità e la produzione alimentare, un regolatore di anidride carbonica che contribuisce alla protezione del clima; nelle aree urbanizzate determina il microclima ed ha un ruolo essenziale nell'assorbimento delle acque. Il suolo rappresenta una risorsa non rinnovabile, avendo tempi di ricostruzione molto lunghi e la cui copertura produce danni faticosamente convertibili.

Sono molti i fattori che deteriorano, impoveriscono e compromettono la risorsa suolo, ma sono pochi quelli principali, in cui si concentra gran parte della superficie persa. L'industrializzazione, la deforestazione, la cattiva gestione dei rifiuti sono alcune delle tipologie di copertura, ma quella che incide di più sul suolo è l'urbanizzazione.

Si è avuto un incremento della copertura artificiale di terreno, legato ad un processo prevalentemente dovuto alla costruzione di nuovi edifici, fabbricati e insediamenti, all'espansione delle città, alla densificazione o alla conversione di terreno entro un'area urbana. È molto presente il fenomeno dell'*urban sprawl*, ossia la diffusione delle città e dei loro sobborghi nelle periferie delle aree urbane. La dispersione ha raggiunto diverse decine di chilometri, incrementando l'aumento del traffico, inquinamento e maggior consumo di energia.

I principali *driver* dei processi di urbanizzazione e delle trasformazioni insediative sono rappresentati dalle dinamiche economiche e finanziarie e, soprattutto, dalla crescita demografica. A riguardo, i poteri attinenti all'uso dei suoli non hanno seguito sempre la direzione più serena. Sono circa 4 i milioni di abitazioni realizzate negli ultimi 20 anni in Italia, tra legali e illegali, per oltre 3 miliardi di metri cubi di edifici. Oggi, almeno 200.000 famiglie nelle grandi città sono impossibilitate a pagare il mutuo o la rata dell'affitto. Questa difficoltà deriva dal fatto che quanto costruito non aveva nessun legame con la domanda di abitazioni, ma piuttosto con la speculazione immobiliare e finanziaria, con la mancata riforma fiscale locale, aggravata dall'uso degli oneri di urbanizzazione per la spesa corrente e la *deregulation* urbanistica. In Italia, investire sul mattone e sulla rendita delle aree urbane era vantaggioso: la continua crescita dei prezzi delle abitazioni comportava un aumento delle costruzioni, vendite ed acquisti. Questo spiega perché nelle città quasi un milione di case sono vuote.

4. Le forme urbane

Lo studio delle diverse forme di urbanizzazione e della tipologia insediativa presenti nei differenti contesti territoriali è di fondamentale importanza per la definizione di misure efficaci per la limitazione del consumo di suolo e per il recupero urbano.

Nelle aree metropolitane in esame si può riscontrare una tendenza alla dispersione insediativa, che ha perso la sua storica compattezza, un fenomeno importantissimo di cui dovrebbero tener conto le attuali politiche di contenimento dell'espansione urbana.

Il sistema urbano di Napoli è un modello policentrico residenziale, caratterizzato dalla deconcentrazione e progressivo allontanamento dell'industria dal centro, con un pieno utilizzo delle aree confinanti all'area metropolitana.

I centri abitati dell'area metropolitana di Milano, collegati tra loro e con il centro tramite un'efficiente rete infrastrutturale, sono poli economicamente sviluppati con una propria autonomia insediativa e funzionale; infatti, il sistema urbano è policentrico funzionale.

La Città metropolitana di Roma Capitale, che comprende al suo interno il comune più vasto d'Italia, quello di Roma Capitale, è l'area metropolitana più popolosa in Italia e ha dimensioni europee. Il sistema urbano è diffuso e frammentato ed è caratterizzato da un

alto consumo di suolo, in quanto la città è cresciuta in tempi rapidi con bassa densità abitativa e disordine insediativo.
Torino si caratterizza per una notevole multipolarità con centri urbani medio grandi e poli medio piccoli diffusi intorno al Capoluogo.
Sono necessarie urgenti strategie politiche in grado di contenere efficacemente il consumo di suolo e di proporre un'idea innovativa di sviluppo.

5. Quali strategie per fissare le limitazioni al consumo di suolo?

5.1. Piani territoriali generali delle città metropolitane

Le città metropolitane, così come descritte dalla legge 56 del 2014, rappresentano un nuovo modello istituzionale rispetto alla storia dell'ordinamento locale; sono enti territoriali di area vasta che si pongono come finalità istituzionale la tutela dello sviluppo strategico del territorio metropolitano.
Nel conseguire l'obiettivo della limitazione del consumo di suolo bisogna attribuire una particolare attenzione agli strumenti di regolazione: un ruolo cruciale lo assume la pianificazione territoriale generale, quale strategia risolutiva.
La pianificazione territoriale generale è la funzione principale delle città metropolitane attribuita dall'art. 1, c. 44, lett. *b)* della legge 56 del 2014. Le politiche di riduzione del consumo di suolo e la salvaguardia delle cinture verdi degli spazi non urbanizzati o limitatamente urbanizzati sono estremamente legate a questo nuovo ente locale, dato che gli statuti e i piani territoriali metropolitani delle città li considerano come principi fondanti.
La pianificazione delle aree metropolitane comprende l'integrazione di più piani territoriali dove si incrociano diversi interessi che impattano sul territorio: comunicazione, rete di servizi ed infrastrutture; il consumo di suolo si collega a questi attribuendo al piano la veste di pianificazione integrata.
Purtroppo, manca ancora a livello nazionale una legge definitiva che segua la strada della limitazione dell'uso del suolo; anche se in alcuni casi questo obiettivo viene specificato dalla legislazione regionale, in caso di assenza, il piano territoriale metropolitano svolge un ruolo fondamentale nel raggiungerlo. Infatti, il consumo di suolo deve essere affrontato dal punto di vista di una pianificazione consapevole; è la

pianificazione l'attività che consente di costruire una visione di un riuso virtuoso del territorio già urbanizzato.

Le città metropolitane non hanno ancora approvato il proprio piano territoriale; ma nella loro attesa utilizzano i piani provinciali di coordinamento già in vigore oppure i piani strategici approvati dal momento della loro istituzione; anche se i piani strategici sono tutt'altro che piani territoriali, al loro interno sono presenti alcuni contenuti del futuro piano territoriale metropolitano. Infatti, il piano strategico funziona da volante in quanto riconosce alcuni degli obiettivi del piano territoriale metropolitano.

5.1.1. Milano – città internazionale

Data la grande dimensione della città, la pianificazione e la gestione del territorio è un problema complesso; è necessario, dunque, affermare l'importanza di una gestione sovracomunale ai problemi territoriali.

Il piano territoriale provinciale di coordinamento milanese è stato approvato il 17 dicembre 2013. Uno dei macro-obiettivi di questo piano consiste nel "policentrismo, riduzione e qualificazione del consumo di suolo"; il piano introduce nuovi meccanismi che riguardano soprattutto la qualificazione delle trasformazioni, la densificazione della forma urbana e il recupero delle aree dismesse o degradate e la compattazione della forma urbana.

Prevede inoltre che la pianificazione comunale possa introdurre nuovo consumo di suolo con un tetto massimo del 2%, a condizione che vengano rispettati alcuni vincoli come il riuso di almeno il 40% delle aree degradate o dismesse e il miglioramento della concentrazione degli insediamenti.

La Città metropolitana di Milano è un'esperienza interessante. Nel 2016 è stata la prima città metropolitana ad approvare un piano strategico. I principi sui quali si basa il piano sono di straordinaria importanza: vocazione internazionale, attrattività, competitività, innovazione, sostenibilità ambientale, cooperazione tra una pluralità di soggetti di varia natura e compartecipazione di tutti i territori metropolitani ai processi di sviluppo. Questi principi, insieme alle leggi regionali 31 del 2014 e 32 del 2015 ed al piano territoriale regionale, contribuiscono un supporto al piano strategico nell'assumere il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana come obiettivi primari. Il piano strategico, oltre ad essere il pilastro del futuro piano territoriale generale

metropolitano e della pianificazione urbanistica locale, costituisce anche il punto sul quale si viene a costruire l'Agenda metropolitana di Milano.

Il piano strategico pone un importante accento anche sulle zone omogenee, cioè ambiti di gestione associata delle funzioni comunali, dando l'avvio alla creazione di specifiche Agende per le zone omogenee; quest'ultime diventano laboratori di pratiche di intercomunalità, ponendosi come fine ultimo il sostentamento dello sviluppo economico, miglioramento dei servizi di mobilità e la tutela e la valorizzazione del territorio. Rientrano tra questi la rigenerazione urbana e l'abolizione delle potenzialità edificatorie su suoli liberi e su alcuni ambiti resi trasformabili, ma non ancora attuati.

Si rileva a Milano una trasformazione del suolo del 60% rispetto al 40% del suolo ancora libero. Questa percentuale ci indica che occorre garantire una drastica riduzione, cioè l'eliminazione di interventi di trasformazione su aree libere. Bisogna quindi ricostruire il quadro della progettualità in azione non solo nella direzione di un cambiamento metropolitano, ma anche per impostare nuove strategie e *policy*. Uno dei primi obiettivi con riferimento al rinnovamento del territorio e dell'ambiente consiste, appunto, nel favorire la rigenerazione urbana attraverso nuove forme e strumenti, come la perequazione o la compensazione territoriale e fiscale.

Anche per l'individuazione dei contenuti progettuali e la definizione di proposte per il piano territoriale generale metropolitano, si opererà attraverso l'ottica di risparmio di suolo, con il recupero e la riqualificazione di edifici e aree degradate, sottoutilizzate e dismesse migliorando le prestazioni ambientali e l'attivazione multifunzionale propria della rigenerazione.

La Città metropolitana di Milano, che ha una grande capacità di mettere insieme innovazione e sviluppo, riesce a penetrare in campi dove si arriva con fatica.

5.1.2. Torino – territorio di qualità

Nel 2010 viene approvato il piano provinciale di coordinamento di Torino, la cui attenzione si rivolge sin da subito alla tutela dell'ambiente e del territorio, sostenendo che debba essere al centro di qualsiasi azione politica ed amministrativa. Al contrario di quanto molti sostengono, questo non rappresenta un freno all'attività insediativa dell'uomo sul territorio, ma permette di mettere in atto azioni che consentono di regolare il sistema insediativo, facendolo diventare più duraturo. In questo modo il rapporto tra lo sviluppo dell'ambiente e del costruito diventa più equilibrato e più forte.

Il contenimento della crescita incrementale del consumo di suolo è il principio cardine sul quale si fonda il piano territoriale di coordinamento provinciale. Si rileva che, rispetto ad altri piani provinciali, il piano attribuisce un ruolo particolare a questo principio. Sostiene, infatti, che "la qualità territoriale come fattore di sviluppo" non è solo uno slogan, ma una vera politica pubblica.

Il piano si indirizza verso l'adozione di nuove politiche di riqualificazione insediativa ed urbana, ponendo un accurato accento sul recupero della qualità, oltre che della quantità del governo del territorio locale. Infatti, attua misure per sostituire l'edilizia con il recupero, promuovendo il risanamento del patrimonio edilizio e ponendo la sua attenzione sulla distinzione tra gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione.

Anche Torino si sta dotando di un piano strategico, così come indicato nella legge 56 del 2014. Il 24 maggio 2017 è stato reso pubblico il documento provvisorio "Piano Strategico della Città metropolitana di Torino", che verrà approvato a breve.

La direzione nella quale il Piano Strategico metropolitano di Torino va è verso un "territorio coeso di qualità", dove gli ambiti prioritari di intervento riguardano una Città metropolitana competente, che segue una nuova *governance* integrata; è sinergica e coesa, per il superamento della dualità pianura/montagna; è innovativa ed attrattiva nei confronti di imprese e talenti; è intelligente ed inclusiva; è sostenibile e resiliente. La direzione riguarda anche l'approvazione di un nuovo piano territoriale metropolitano caratterizzato da forme e contenuti innovativi rispetto al piano territoriale provinciale di coordinamento del 2011, sia nelle strategie sia nei fondativi.

La città si caratterizza per essere quindi sostenibile e resiliente, perciò, la limitazione del consumo di suolo è uno degli obiettivi principali della Città metropolitana che già da anni opera in questa direzione attraverso l'implementazione di propri strumenti di pianificazione. L'obiettivo viene portato avanti anche attraverso le linee guida per l'individuazione di aree libere, dense e quelle per una coordinata ed integrata pianificazione e gestione delle aree periurbane e della forma urbana. Si punta sulla salvaguardia dall'espansione edilizia dei suoli di elevata vocazione agricola e la connessione con il sistema del verde metropolitano.

La nuova città metropolitana, riconosciuta per l'efficiente macchina amministrativa a livello nazionale, dovrà mettere in atto la sua capacità di far funzionare le politiche

urbane innovative legate, da un lato, alla pianificazione strategica e, dall'altro lato, alla rigenerazione urbana.

5.1.3. Roma – capitale integrata

Nel piano territoriale provinciale generale di Roma, uno degli obiettivi più importanti riguarda la costruzione del territorio dell'area metropolitana. La Città Metropolitana attuale si sostituisce alla ormai vecchia provincia e prende *in toto* le sue funzioni. Il piano, infatti, anticipa e promuove i suoi compiti di pianificazione generale e di governo del territorio.

Il contenimento del consumo di suolo viene raggiunto tramite le strategie che riguardano la qualificazione del nuovo prodotto edilizio e dei nuovi insediamenti con requisiti di livello urbano e la riqualificazione dei centri storici con il recupero del patrimonio non occupato.

Per quanto riguarda invece il piano strategico della città metropolitana, Roma ha difficoltà nell'approvarlo. Nel corso degli anni si sono avuti diversi tentativi di approvazione di una pianificazione strategica, l'ultimo nel 2011 con la pianificazione strategica di sviluppo di Roma Capitale, ma che sono andati falliti. Il piano strategico della Città Metropolitana si intravede attraverso l'approvazione del Documento di indirizzo del piano strategico.

Nel Documento, Roma si presenta come una quadruplice città: Capitale naturale e culturale, Capitale del sapere e della conoscenza, Capitale della produzione dei servizi avanzati, Capitale del benessere e dell'inclusione sociale. Si presta inoltre ad essere un sistema territoriale capace di perseguire alcuni traguardi di grande importanza come la resilienza urbana, la sostenibilità ambientale, la lotta al consumo di suolo e altri ancora. Di fronte ai grandi problemi che caratterizzano la Capitale, nel Documento di indirizzo del piano strategico si afferma che per far fronte alle nuove sfide si deve utilizzare "una corretta pianificazione dell'uso del suolo".

La città, tra le azioni e le linee di intervento, pone un rilevante accento sulle infrastrutture verdi e la salvaguardia delle discontinuità, collegandole al sistema della Rete Ecologica Provinciale sia dentro che fuori i nastri verdi.

Il cammino verso l'approvazione del piano strategico per Roma e per la sua area metropolitana è lento. Anzi, per una città come questa, fondata soprattutto sul reddito

della pubblica amministrazione, sulle rendite immobiliari e sul commercio, lo strumento su cui fare affidamento è il piano regolatore generale.

5.1.4. Napoli – un caso emblematico

Il piano territoriale provinciale di coordinamento è stato approvato immediatamente dopo l'istituzione della Città metropolitana. Perciò, la sua denominazione è da intendersi come piano territoriale di coordinamento metropolitano e, di conseguenza, tutti i riferimenti che vengono fatti alla Provincia sono da intendersi come Città metropolitana.

L'obiettivo del consumo di suolo è presente sin dall'inizio, proprio nei principi su cui si costituisce il piano; lo incontriamo poi nella riqualificazione urbana ambientale, nello sviluppo delle reti ecologiche di cintura dei complessi urbanizzati, nell'attività generale di trasformazione urbana.

Nel Piano si sostiene che i temi più importanti delle politiche territoriali per la Città Metropolitana di Napoli riguardano la riqualificazione insediativa e le infrastrutture. Si deve procedere con una razionale utilizzazione delle aree già in tutto o in parte urbanizzate evitando in ogni modo ulteriori trasformazioni urbanizzative di suoli agricoli o naturali salvo casi del tutto eccezionali, che derivano da un possibile fabbisogno residenziale.

Uno dei temi di particolare rilievo su cui Napoli investe tutte le sue forze riguarda proprio i beni comuni, per i quali la città funziona da "fabbrica", tra i quali rientra soprattutto il riuso del patrimonio edilizio esistente.

La Città Metropolitana di Napoli rappresenta un esempio concreto sul recupero urbano, poiché ha messo in atto il grande progetto di riqualificazione "*Restart* Scampia". Il piano si pone l'obiettivo di abbattere tre delle quattro vele ancora esistenti e di riqualificare la quarta. Al posto degli edifici si costruiranno strutture dedicate alle funzioni pubbliche, a impianti sportivi, servizi e spazi verdi di cui gli abitanti del quartiere hanno sentito la mancanza per già troppo tempo. Verrà, inoltre, costruita la nuova sede della Città metropolitana e il parco che si trova dietro le vele non dovrà più essere elemento di separazione tra le aree del quartiere, ma dovrà fungere da collegamento e ritrovamento.

6. Considerazioni conclusive

Come emerge con evidenza dalle esperienze delle quattro grandi città metropolitane, il tema della limitazione del consumo di suolo è trasversale rispetto ai processi di nuovo insediamento. Nonostante le modalità di intervento della trasformazione e riqualificazione delle aree urbane dismesse siano ancora in relazione alle residue potenzialità economiche e funzionali, la necessità di una specifica attenzione nei confronti di una risorsa ormai scarsa come il suolo pone con urgenza il tema della riurbanizzazione.

La questione del contenimento del consumo di suolo e della rigenerazione urbana rappresenta il futuro delle città metropolitane. Attribuire un valore al patrimonio edilizio esistente è il *target* più innovativo a cui le città moderne italiane potranno mai aspirare.

L'attuale crisi ambientale ed economica ha bisogno di progetti innovativi che utilizzino strategie di riutilizzo e riciclo. È nata l'esigenza di porre in essere azioni sostenute dalla creatività e dalla partecipazione attiva della società. Bisogna far capire all'Italia che gli spazi inutilizzati o dismessi della città sono una risorsa fondamentale, la quale può essere utilizzata per realizzare progetti innovativi, attrattivi e pieni di valore.

Nel nostro Paese il tema della rigenerazione urbana attraverso il riuso è arrivato con più fatica rispetto ad altri paesi europei, poiché spesso viene dimenticata, o meglio, cancellata l'identità urbana; questa mentalità, che frena l'attuazione della pianificazione indirizzata al riutilizzo, deve trovare la sua fine.

Per questo il tema del consumo di suolo deve essere messo al centro per la definizione di una nuova agenda urbana nazionale e di nuove agende urbane delle città italiane, nel quadro di una definizione strategica di uno sviluppo con la minor crescita insediativa possibile, che richiede regolazione da un lato e capacità degli attori pubblici e privati nell'indentificare e sperimentare nuove strade di sviluppo sostenibile dall'altro.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{i/d} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

ARMIDEO OTTAVI*

Strategie per il rilancio delle città

A.A. 2017

* Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Sintesi del Corso – 2. Strategie per il rilancio delle città – 2.1. Premessa – 2.2. Obiettivo trasparenza – 2.3. Nuova vita alle periferie – 2.4. Organizzazione eventi – 2.5. Obiettivo: Rilanciare il turismo – 3. Conclusioni

Abstract

Il nodo centrale di questo elaborato è la ricerca di soluzioni alla crisi che le nostre città stanno conoscendo. La loro crescita, favorita dal boom demografico e dalle immigrazioni, ha comportato il sorgere di un divario tra il centro e la periferia. Le zone periferiche, nella maggior parte dei casi, sono lasciate in uno stato di incuria e di degrado. Ciò dipende sia da anni di mala gestione da parte delle amministrazioni, che si sono susseguite alla guida delle città, sia dall'inciviltà della gente che vi risiede o vi transita. In primo luogo, si deve recuperare il dialogo con la popolazione, solo in questo modo si può far scaturire un sentimento di appartenenza. Non meno importante è lo sforzo di integrare il diverso, l'estraneo, l'immigrato. I cittadini stranieri devono sentirsi a casa, avere uguali condizioni degli italiani. La mancata integrazione, come si evince dalla cronaca nera internazionale, è alla base del proliferare del fondamentalismo islamico e quindi del terrorismo. Gli eventi di vario tipo potrebbero rappresentare un fattore rilevante per l'integrazione; inoltre, essi generano profitti. Le casse erariali potrebbero giovarsi anche degli introiti provenienti dal turismo, se questo fosse sfruttato efficacemente. Gran parte dei nostri monumenti non riceve la giusta manutenzione oppure è vittima degli oltraggi commessi da coloro che vi si recano per visitarli. Le amministrazioni dovrebbero rafforzare le misure di videosorveglianza, fare in modo che il danno causato venga ripagato nella sua interezza da colui che l'ha commesso e sfruttare al meglio le nuove tecnologie.

1. Sintesi del Corso

L'associazione *italiadecide* eroga, nell'ambito della Scuola per le Politiche Pubbliche, un corso di formazione rivolto a studenti selezionati delle Università Sapienza e Luiss. Quest'anno, oggetto di studio sono state Roma, Milano, Napoli e Torino, nell'ordine, le quattro città più popolose della nostra penisola.

Nella primissima parte del corso vi sono state le conferenze di illustri personalità, provenienti da settori lavorativi diversi, che hanno illustrato il ruolo che le città hanno sempre ricoperto, dapprima nel contesto europeo e poi in quello globale, nonché la loro crisi ed evoluzione. Da queste conferenze sono emersi alcuni aspetti poco conosciuti, come il fatto che la città moderna sia nata a cavallo tra il Medioevo e il Rinascimento in Italia.

Le città sono in una continua competizione tra loro e questa "lotta" ha ovviamente dei costi economici. Inoltre, se le città vogliono essere competitive devono essere in primo luogo attrattive. Un problema di non poco conto è che molti contesti urbani pensano

solo a soddisfare il loro fabbisogno interno e a non avere una prospettiva mondiale. Le città però dovrebbero porsi come un laboratorio per l'innovazione, la quale rappresenta il vero motore di sviluppo. Ogni territorio ha delle proprie peculiarità e, quando si elaborano piano strategici, bisogna tener conto di esse.

Subito dopo questi seminari introduttivi, vi è stato il confronto con i sindaci delle quattro città, preceduto da incontri preparatori con alti dirigenti comunali. È da segnalare l'assenza della sindaca di Roma, Virginia Raggi.

Tali convegni sono stati molto utili per capire alcuni tematiche quali il rapporto città metropolitana-singoli comuni. La legge 56 del 2014 non ha contribuito a dare maggiore chiarezza all'assetto degli enti territoriali. L'aspetto più controverso è probabilmente l'elezione del sindaco metropolitano: di diritto, tale carica è ricoperta dal sindaco della città capoluogo. È stata sottolineata la difficoltà nello gestire contemporaneamente sia la città capoluogo che l'area metropolitana.

Il dottor Gabriele Rabaiotti (comune di Milano) ha fatto notare come questi enti non dispongano di risorse sufficienti per svolgere al meglio le funzioni a essi proposti e ha suggerito di ripensare il livello amministrativo-governativo del territorio, affidando il potere gestionale ai singoli municipi e non più al comune. Sempre per quanto riguarda il capoluogo lombardo, si è insistito sulla necessità di riconoscere la città come leader nazionali nei settori della moda e del design. Molto importante, per Milano, è anche il rafforzamento dei collegamenti con Torino.

Torino è stata per molto tempo la più importante città industriale italiana. In seguito alla crisi del fordismo ha conosciuto una profonda trasformazione che l'ha resa oggi una città terziaria. Ciò è stato favorito soprattutto dalla continuità amministrativa di giunte di centrosinistra che si erano susseguite dal 1975 fino al 2016: in quest'anno, il sindaco uscente Fassino, pur continuando con politiche virtuose, venne sconfitto dalla candidata del M5S, Chiara Appendino. L'esito di queste elezioni ha suscitato interrogativi da parte dell'opinione pubblica ma in realtà non c'è nulla da stupirsi: la sconfitta del centrosinistra è avvenuta perché alla base vi era un difetto di ascolto. La nuova amministrazione sta cercando di riavvicinare la popolazione alla sfera istituzionale attraverso vari interventi sul tessuto sociale, come il bilancio partecipativo.

Per quanto riguarda Roma, è stato proposto di trasformare il territorio metropolitano in un sistema policentrico, incentrato su un'agricoltura innovativa e sull'utilizzo di fonti di

energia rinnovabili. Altre proposte hanno riguardato la realizzazione dell'asse Fano Romano-San Cesareo, la valorizzazione del patrimonio rurale e naturalistico e la promozione dello sport come veicolo per l'integrazione sociale. Un problema molto sentito nella capitale è quello del trasporto pubblico: si punta molto alla mobilità sostenibile e, vista la difficoltà nella realizzazione delle linee metro per via dei reperti archeologici, all'ampliamento della rete tranviaria; inoltre, si stanno valutando sistemi che permettano di ridurre il fenomeno del *free riding.*

I problemi principali di Napoli sono la mancanza di risorse e la criminalità. La giunta de Magistris ha concesso ai privati e alle associazioni di dare nuova vita a edifici in stato fatiscente e per questo motivo ha istituito l'Osservatorio dei Beni Comuni che vigila sulla tutela e sulla gestione dei beni comuni. Molto sentita è la necessità di valorizzare l'area portuale e fare di Napoli un importante nodo di collegamento con le altre città situate sul 41esimo parallelo (New York, Barcellona, Atene).

Ognuna di queste città deve affrontare poi il problema delle periferie e dell'emergenza abitativa. La città del Lingotto sta cercando di creare un centro di vita in ogni quartiere; a tal proposito ha vinto un bando per la riqualificazione delle periferie e ha dato avvio al programma AxTO. A Milano invece si lavora per intensificare i collegamenti tra centro e periferia, a fornire incentivi ai giovani che intendano prendere casa in affitto e a contrastare il fenomeno dell'abbandono del centro a favore di località esterne all'area metropolitana. A Napoli il tema delle periferie incontra quello dell'abusivismo edilizio e della criminalità: è necessario rafforzare i controlli, adottare piani regolatori e sanzioni efficaci. Nella capitale invece si rende necessario eseguire interventi di manutenzione degli alloggi e risolvere situazioni gravose come quella del Corviale.

L'ultima parte del corso ha visto la partecipazione di dirigenti provenienti da Ferrovie dello Stato, Enel e Microsoft, i quali, come è avvenuto con i rappresentanti istituzionali, hanno cercato di rispondere alle domande poste dagli studenti. Le alte cariche di Ferrovie dello Stato hanno affermato che puntano a realizzare un sistema di mobilità in grado di assistere il passeggero fino al suo arrivo a casa. I vertici di Enel invece hanno insistito sulla necessità di innovare e hanno sottolineato come in Italia la burocrazia rallenti questi processi innovativi e come per i paesi in via di sviluppo sia più facile adottare nuove tecnologie. Infine, i rappresentanti di Microsoft Italia hanno evidenziato

l'importanza del Cloud e come questo sia più sicuro e meno dispendioso per le amministrazioni.

2. Strategie per il rilancio delle città

2.1 Premessa

All'interno di questo corso, ci è stato chiesto di presentare un'idea, un progetto che potesse migliorare la vita cittadina. Dopo una lunga riflessione, su tutto ciò che è stato esaminato e discusso in questi mesi, mi sono chiesto come sia possibile rilanciare le città. Nelle righe seguenti ho illustrato possibili soluzioni.

Il boom demografico che ha investito le nostre città, soprattutto nel secondo dopoguerra, ha comportato un'espansione del tessuto urbano verso la campagna e le aree limitrofe. Queste zone periferiche sono generalmente svantaggiate rispetto al centro cittadino, sia dal punto di vista urbanistico e funzionale, che dal punto di vista socio-economico. Se si vuole ridurre il divario tra centro e periferia, favorire l'integrazione sociale ed evitare fenomeni di *sprawl* urbano sono necessari interventi di rigenerazione urbana. Rigenerare significa dare un nuovo aspetto alla città o a parte di essa, non solo a livello estetico ma anche dal punto di vista sociale e culturale, al fine di renderla più competitiva. Interventi di questo tipo sono stati compiuti a Baltimora, Dublino, Manchester, ecc.

La città inglese, da area industriale in declino si è trasformata in una città fortemente attrattiva, capace di far convergere l'antico e il moderno. Ha inciso molto anche l'attentato dell'IRA nel 1996. L'area dei *docklands* (oggi Salford Quays) ha conosciuto così una profonda trasformazione: il fiume è stato bonificato e aperto all'accesso del pubblico, sono state piantate migliaia di piante che hanno aumentato la biodiversità, migliorato l'arredo urbano ma soprattutto si è investito sul fattore culturale e quest'area oggi è occupata da studi di design, gallerie d'arte, locali d'intrattenimento ecc.

2.2 Obiettivo trasparenza

Muovendosi all'interno di Roma, Milano, Napoli e Torino ci si accorge che vi sono numerose aree che hanno bisogno di essere "riconvertite". La lentezza della burocrazia e le difficoltà nel reperire finanziamenti non aiutano a migliorare la situazione.

Altro aspetto che influisce negativamente è la mancanza di un dialogo tra amministrazione e cittadini (e come vedremo più avanti, nel corso di questa trattazione, anche tra amministrazione e imprese). L'ascolto della popolazione è importante per evitare, soprattutto nei momenti di crisi, che si generi diffidenza verso la classe dirigente.

Tutte le città dovrebbero seguire il modello di Torino, dove la giunta Appendino sta cercando di coinvolgere quanto più possibile i cittadini, per esempio attraverso le Commissioni di Quartiere.

Inoltre, le amministrazioni potrebbero usufruire delle nuove tecnologie e porre in essere forme di democrazia diretta, per esempio attraverso la formulazione, sulla rete Internet in generale o sui social, di *questionari* con i quali si chiede al cittadino di rendere note le problematiche che lo riguardano da vicino. Sulla base delle risposte, si potrebbe stabilire un livello di priorità e quindi un piano di intervento.

2.3 Nuova vita alle periferie

I quartieri periferici sono lasciati in uno stato di incuria. Molto dipende dall'inciviltà delle persone: mozziconi di sigarette gettati a terra così come rifiuti di altro tipo, erba incolta, escrementi, graffiti ecc. L'incuria comporta anche delle conseguenze dal punto di vista igienico-sanitario: dove c'è sporcizia ci saranno anche animali come blatte e topi.

Per questo motivo la cura del bene comune deve essere interesse di tutti.

Le amministrazioni dovrebbero in primo luogo:

- Aumentare i sistemi di videosorveglianza;
- Fare il modo che il trasgressore provveda in prima persona a ristabilire la situazione *ex ante*;
- Incentivare forme di intervento privato, prevedendo degli incentivi, o eventualmente aumentandoli (laddove già esistano), per coloro che dedicano parte del loro tempo alla cura del bene comune.

In secondo luogo, devono essere recuperati spazi in disuso e scegliere insieme alla popolazione quale debba essere la loro nuova destinazione di utilizzo: si potrebbero ricavare strutture ricreative ma anche orti urbani e spazi verdi che aiuterebbero a ridurre le emissioni di CO2.

Inoltre, le gallerie stradali potrebbero essere adibite a “mostre a cielo aperto”, legalizzando, in un certo modo, il fenomeno del *writing* che la maggior parte delle volte danneggia le facciate dei singoli edifici e le serrande delle attività commerciali.
Il problema principale delle aree periferiche è però la mancata integrazione sociale: è in questi luoghi che risiedono per lo più gli immigrati. In molti casi, questi non riescono a inserirsi nel contesto urbano e ciò potrebbe avere delle ripercussioni sulla sicurezza cittadina (nelle *banlieue* francesi prolifica il fenomeno del fondamentalismo islamico). La scuola, e più in generale la cultura, può rappresentare un eccellente fattore di integrazione. Altra strada può essere quella dell’organizzazione di eventi.

2.4 Organizzazione eventi

Gli eventi coinvolgono la popolazione locale e attirano gente, soprattutto i più giovani. Essi hanno anche delle ripercussioni economiche: dove ci sono flussi numerosi di persone vi sono anche maggiori entrate per le attività commerciali e alberghiere del posto.
Alcune città organizzano degli eventi simili, finendo per farsi la guerra (è il caso di Torino e Milano e i rispettivi *Festival del Libro*). Ciò non aiuta a colmare il gap con le cosiddette *global cities*. La competizione dunque, a mio avviso, non dovrebbe avvenire tra le varie città della nostra penisola ma tra queste e quelle degli altri paesi. Per questo motivo, in caso di eventi di una certa rilevanza, si potrebbe proporre la delocalizzazione delle singole manifestazioni in più contesti urbani, come avviene per le manifestazioni calcistiche. Oramai la distanza non rappresenta più un problema, grazie alle nuove modalità di spostamento (vedi Frecciarossa di Trenitalia e Italo di NTV). Tuttavia, tali collegamenti vengono assicurati fino a una certa ora e ciò renderebbe difficile il rientro nella propria città a fine serata. A tal fine, si dovrebbe fare pressione sulle aziende che operano nel settore affinché prevedano ulteriori corse, anche se queste non siano necessariamente remunerative.

2.5 Obiettivo: rilanciare il turismo

Nonostante l’Italia abbia circa il 70% del patrimonio culturale del mondo, molti aree di interesse sono lasciate in uno stato incuria e di totale abbandono. Negli altri paesi ciò non avviene, anzi questi tendono a esaltare e valorizzare le poche bellezze presenti nel

loro territorio. Il turismo, sfruttato in modo intelligente, potrebbe giovare maggiormente alle casse erariali. Per rilanciare questo settore è necessario:

- Provvedere alla cura e alla manutenzione del bene;
- Prevedere il pagamento del danno da parte del trasgressore ed eventualmente anche misure cautelari;
- Intensificare la campagna propagandistica;
- Fare ricorso alle moderne tecnologie.

Si potrebbero ideare delle app, compatibili con i vari sistemi operativi dei *smartphone*, con le quali il turista, italiano o straniero, venga aggiornato costantemente su ciò che accade in città, che sulla base delle informazioni fornite sui *social network* suggeriscano al viaggiatore eventi o attività di suo interesse, che prevedano pacchetti *all inclusive* ecc.

Simili applicazioni esistono già ma come ha sottolineato l'amministratore delegato di Microsoft Italia, l'ingegnere Purassanta, spesso l'assenza di dialogo tra imprese operanti nel settore e le amministrazioni rende difficile seguire questa strada.

Nei luoghi di maggiore interesse-ma anche nei parchi- dovrebbe essere implementato il servizio gratuito di *wi-fi*; dovrebbero essere inoltre presenti strumenti che consentano di rilasciare un feedback con il quale il turista segnala gli aspetti che, a suo giudizio, dovrebbero essere migliorati e infine si dovrebbe incrementare l'utilizzo di strumenti quali visori 3d che consentano di vivere un'esperienza unica e indimenticabile.

3. Conclusioni

Il Corso è stato molto interessante, mi ha permesso di apprendere nuovi concetti, di confrontarmi con altri studenti provenienti da diverse facoltà, di mettermi in gioco e verificare le mie conoscenze. In questi sei mesi ho anche imparato a lavorare in gruppo e a gestire meglio il tempo tra lezioni universitarie, esami e le varie conferenze.

Ho avuto la possibilità di visitare la Camera dei deputati e di incontrare alte cariche amministrative, economiche e aziendali le quali hanno fornito, a noi studenti, consigli utili per il nostro futuro. Determinante sono stati anche i suggerimenti degli organizzatori del corso, i quali si sono mostrati sempre disponibile nei nostri confronti.

Mi sono reso conto che ormai la sola preparazione universitaria non è più sufficiente e che è necessario confrontarsi costantemente con l'esterno: il processo di apprendimento

non avrà mai fine, ci saranno sempre nuovi aspetti che metteranno in discussione il presente.

Parlando con i miei amici e colleghi universitari, di *italiadecide*, questi hanno iniziato a pormi delle domande sulla mia esperienza e si sono mostrati interessati a partecipare nei prossimi anni. Tuttavia mi duole segnalare la mancata pubblicità di questo ciclo di lezioni all'interno della mia università, la Sapienza, a differenza di ciò che avviene invece nella Luiss Guido Carli.

Riguardo al futuro, spero che le conoscenze acquisite in questi mesi possano dare i loro frutti il prima possibile.

PARTE TERZA:
AREA TEMATICA
ENERGETICA

RELATORE
Ing. Giuseppe Zollino
Professore ordinario di Tecnica ed Economia dell'Energia
Facoltà di Ingegneria - Università degli Studi di Padova

TUTOR
Arch. Annamaria Bagaini

Relazioni

Francesca AMORINO
Città, innovazione e sostenibilità: il caso dei quartieri sostenibili

Federica ANTIGNANI
Sviluppo dell'elettrificazione del trasporto pubblico locale e valutazione della tecnologia Vehicle to Grid

Alba CICERONE
Città in viaggio: dal concetto di sostenibilità al turismo lento. Gli scenari futuri della mobilità nelle grandi città italiane

Marianna Pia ESPOSTO
Eco-innovazione e resilienza ecologica

Guglielmo GRAZIANO
Il ruolo delle aziende per lo sviluppo del paese: Enel e i nuovi paradigmi dello sviluppo sostenibile

Marco Ivo IOVINO
Il governo metropolitano alla sfida della sostenibilità ambientale: profili critici e percorsi d'innovazione

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

FRANCESCA AMORINO*

Città, innovazione e sostenibilità: il caso dei quartieri sostenibili

A.A. 2017

* Dipartimento di Scienze Politiche - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Quattro città italiane in cerca di innovazione (e di una strategia urbana vincente) – 1.1. L'espansione della città e il ruolo delle politiche pubbliche – 1.2. L'importanza di avere una visione strategica – 1.3. Strategie e politiche urbane in Italia – 2. Città, innovazione e sostenibilità – 2.1. La transizione verso la green economy – 2.2. La green economy e le città – 3. Il quartiere sostenibile – 3.1. Perché il quartiere – 3.2. Esperienze europee – 3.2.1 Germania: il quartiere di Vauban a Friburgo – 3.3. Prospettive per l'Italia

1. Quattro città italiane in cerca di innovazione (e di una strategia urbana vincente)

Abstract

L'espansione dei centri urbani porta con sé una serie di nuove sfide ed esigenze. Si tratta di un processo in corso che impone dinamiche a cui si può far fronte solo adottando la giusta strategia capace di dare omogeneità ai singoli progetti che interessano la città. È necessaria una politica urbana in grado di rispondere ai problemi della città, capace di attirare consenso e plasmarsi su di esso, in modo da tale che possa ridefinirsi continuamente.

1.1 L'espansione della città e il ruolo delle politiche pubbliche

Il fenomeno della globalizzazione impone nuove dinamiche, rapide e inevitabili, che generano quotidianamente nuove sfide e nuovi bisogni. I centri urbani sono uno snodo fondamentale in questo processo di cambiamento. Si stima che entro il 2030, il 60% della popolazione vivrà in città con almeno mezzo milione di abitanti[1].

In questo contesto, l'adozione della giusta decisione politica gioca un ruolo fondamentale per non farsi cogliere impreparati. Il *policy maker*, in ogni livello di governo, deve saper individuare i problemi rilevanti e porre le soluzioni più efficienti, tenendo conto dei costi e dei benefici che andranno a interessare, direttamente e indirettamente, i diversi gruppi sociali. Tuttavia, disegnare una buona politica pubblica non basta. Ciò che conta è l'implementazione della policy, che richiede strutture amministrative e burocratiche all'altezza e un meccanismo di monitoraggio e correzione in grado di far fronte ad imprevisti e difficoltà.

1.2 L'importanza di avere una visione strategica

In una delle conferenze introduttive della Scuola per le Politiche Pubbliche, il Professor Calafati, docente di Studi Urbani presso l'USI, ha definito le città come "*menti e sistemi*

[1] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2016). The World's Cities in 2016 – Data Booklet (ST/ESA/ SER.A/392)

complessi", composte dalla combinazione da elementi comuni a tutti i centri urbani ed elementi unici, legati a un percorso storico e culturale del tutto peculiare. Questo concetto è importante per capire l'importanza di adottare una visione strategica, sostenuta da argomentazioni razionali e professionali, e attenta alla qualità dei processi decisionali. Questo vale per le politiche urbane, ma è di fatto estendibile ad ogni decisioni pubblica e progetto politico. È indispensabile una visione strategica capace di attirare consenso e plasmarsi su di esso, ridefinendosi continuamente, in base non solo al parere di esperti ma anche delle istanze dei cittadini e di tutti gli attori coinvolti.
In altre parole, servono politiche pubbliche che rispondano a istanze molto diverse tra loro e suscettibili di mutare nel tempo. Nel caso specifico delle politiche urbane, sempre secondo Calafati, una strada valida per raggiungere questo obiettivo è quella di dotarsi di una "Agenda Urbana", una guida di principi e di priorità di azione, secondo il modello europeo, sulla quale fondare la propria visione strategica.

1.3 Visione strategica e politiche urbane in Italia

Durante gli incontri con le imprese e le amministrazioni pubbliche dalla Scuola per le Politiche Pubbliche, a mio avviso, è emersa una mancanza di un vero e proprio filo conduttore tra le diverse politiche urbane. Una politica pubblica singolarmente valida rischia di essere inficiata e non produrre tutti gli effetti sperati se non è inserita in un programma più ampio che dia coerenza d'insieme. Il sindaco di Napoli, Luigi de Magistris, durante il suo intervento, ha sottolineato più volte come l'agire un'emergenza alla volta risulta la regola dell'azione politica cittadina, ma deve essere ridotta un'eccezione. Questa riflessione è sicuramente calzante per Napoli e Roma, ma meno per Torino e Milano. In particolare, tra le grandi città, l'unica che è riuscita davvero a svilupparsi con coerenza e trasformarsi in maniera efficace è stata Torino. Se uno degli scopi della Scuola è trovare un modello di politica urbana a cui fare riferimento, il capoluogo piemontese è probabilmente quello che nel concreto si avvicina di più all'ideale di politica pubblica per la città.

2. Città, Innovazione e Sostenibilità

Abstract
La sostenibilità ambientale come possibile filo conduttore della strategia urbana delle città italiane. Giocano un ruolo fondamentale quelle politiche pubbliche che non solo puntino a sensibilizzare imprese e cittadini, ma più pragmaticamente assicurino incentivi economici in

materia di energia e ambiente. Solo quando le attività sostenibili saranno ricompensate economicamente potremmo avere un passaggio significativo al modello della green economy.

2.1. La transizione verso la green economy

In un'economia tradizionale come la nostra, la degradazione ambientale ha un ritorno in termini di profitto piuttosto attraente, mentre le soluzioni sostenibili sono ancora costose e difficili da realizzare. In questo contesto, finora ci si è limitati ad affiancare al modello tradizionale singole iniziative e progetti di green economy, ma senza seguire una vera e propria visione d'insieme che vada a considerare l'economia sostenibile non più come un'alternativa ma come l'unico modello a cui aspirare.

La green economy potrebbe costituire un fattore di crescita economica, così come sostenuto della Commissione europea. Tuttavia, legare le proprie strategie economiche alla sostenibilità potrebbe essere oneroso, soprattutto per le imprese e la loro competitività.

È necessario delineare strategie, nazionali e locali capaci di guidare la transizione verso la green economy. Giocano un ruolo chiave quelle politiche pubbliche che non solo puntino a sensibilizzare imprese e cittadini, ma più pragmaticamente assicurino incentivi economici in materia di energia e ambiente. Solo quando le attività sostenibili saranno ricompensate economicamente potremmo avere un passaggio significativo al modello della green economy.

2.2. La green economy e le città

Le città sono uno dei motori dello sviluppo economico, che spesso è frenato da un gestione inefficiente da parte delle amministrazioni. Come già detto, è importante operare un upgrade dei modelli tradizionali, poiché questi non sono più sostenibili, in termini crescita, ma anche ambientali e di qualità della vita.

La green economy può costituire un possibile filo conduttore della strategia urbana delle città, come scelta per ridefinire l'ambiente urbano in maniera più accogliente.

Uno dei settori economici che può permettere questa valorizzazione della sostenibilità ambientale nel quadro delle città è quello edilizio, in particolare la *green building economy*, la riqualificazione energetica degli edifici. Riguarda l'intera filiera delle costruzioni e le cui azioni possibili sono praticamente infinite: dall'installazione di un sistema di regolamentazione che consente al cittadino di pagare quanto consuma

all'interno del condominio, all'impianto fotovoltaico. È un mercato potenziale enorme che coinvolge non solo le aziende che producono le tecnologie.

Cosa può fare la città per rimuovere le molte barriere che non consentono di far sviluppare questo settore? Una delle sperimentazioni in questo senso è stata la progettazione di quartieri sostenibili.

È utile tenere presente che l'Unione europea incentiva e promuove le forme di sostenibilità ambientale e di innovazione nelle città.

a) *Strategic Energy Techlogy Plan*
b) *Joint Programme Smart Cities*
c) Patto dei sindaci
d) *The European Green Capital Award*

3. Il quartiere sostenibile

Abstract
Situato in una scala intermedia tra città ed edificio, il quartiere è probabilmente l'unità che meglio si presta ad essere utilizzato come banco di prova di politiche di sostenibilità urbana. Dallo sviluppo armonico di singoli quartieri, si possono propagare effetti positivi che impattano su tutto il complesso urbano.

3.1. Perché il quartiere

Situato in una scala intermedia tra città ed edificio, il quartiere è probabilmente l'unità che meglio si presta ad essere utilizzato come banco di prova di politiche di sostenibilità urbana. Dallo sviluppo armonico di singoli quartieri, si possono propagare effetti positivi che impattano su tutto il complesso urbano.

Una politica urbana concentrata sul quartiere, o per zone vaste e ben definite della città, ci permette di affrontare almeno due problemi:

a) Contrastare la crescita disordinata dell'urbanizzazione. In un contesto storico e sociologico nel quale, come già visto, ci aspetta un incremento della popolazione urbana del 60% in meno di 20 anni, la città risulta in continua espansione. La costruzione di nuovi edifici è quindi inevitabile. Ma risulta fondamentale orientarsi anche sulla valorizzazione di aree già costruite, attraverso la riqualificazione di periferie e aree urbane dismesse.

b) La sostenibilità. Il quartiere deve essere sostenibile. Deve essere un ecoquartiere in grado di rispondere all'esigenze poste dalla dimensione ambientale, quindi all'efficienza energetica.
c) Considerare non solo l'architettura e l'energia, ma anche gli aspetti sociali che possono trovare soluzione nella progettazione del quartiere. In questo ambito i temi sono i più disparati: integrazione (sociale e intergenerazionale), sicurezza, inquinamento. Si pensi ad esempio al rapporto tra densità e mobilità di un quartiere. È cruciale creare un ambiente ricco e capace di far stabilire relazioni tra vicini, evitando la formula del quartiere dormitorio.

3.2. Esperienze europee

Dare una definizione o descrivere un eco-quartiere non è un'operazione facile. Questo perché ogni area urbana ha la sua storia e ogni intervento su di essa è spesso personalizzato e difficilmente replicabile in altre città. Tuttavia, per progettare una buona politica pubblica, è importante innestare la propria riflessione a partire dai successi e dagli errori nazionali e internazionali, che possono fornire principi ispiratori e soluzioni da riadattare alle proprie esigenze.
In tema di sviluppo urbano, la Germania non è l'esempio più vicino alla realtà italiana, eppure qui ho deciso di riportarne uno dei successi poiché probabilmente è uno dei Paesi che, almeno in Europa, ha raggiunto i risultati migliori. Tra questi i quartieri di Vauban a Friburgo e di Kronsberg ad Hannover.

3.2.1. Germania: il quartiere di Vauban a Friburgo

Il progetto di Vauban nasce nel 1991, su un area di 41 ettari occupata fino a quell'anno dalla caserma dell'esercito francese. L'iniziativa parte dal basso, grazie alla visione di un quartiere sostenibile promossa da un gruppo di persone che abitano a Frigurbo e desiderano avere una quartiere dove vivere a propria misura, e si organizzano mediante un'associazione, la Forum Vauban. L'amministrazione locale asseconda il progetto, ma impone standard di efficienza, energetici e ambientali, molto elevati. La pianificazione pubblica è stata accompagnata da un impegno costante dei cittadini ad adottare soluzioni ecocompatibili ed esteticamente notevoli, grazie all'aiuto di professionisti.

Cosa si può imparare da queste esperienze:

a) Serve una programmazione che consideri sia i costi di edificazione sia di utilizzo. Poiché una cattiva gestione dei costi penalizza l'equilibrio dell'operazione per manca di efficienza, oltre ad avere ricadute negative sui bilanci pubblici
b) Serve consenso sul progetto. Servono due elementi essenziali:
    1. Impulso di base (concorso, bando, gruppo di cittadini)
    2. Varietà di impulsi successivi legati alla responsabilità condivisa dei diversi gruppi di interesse coinvolti (. La cooperazione di questi gruppi può portare all'accelerazione o al blocco del progetto. I gruppi di interesse devono fare loro il progetto.

3.3. Prospettive per l'Italia

La progettazione di un ecoquartiere in Italia non è solo possibile, è già stata realizzata. Mi riferisco al quartiere di Le Albere a Trento di Renzo Piano, i cui punti forti del progetto sono costituiti da un sistema di energia con impianto centralizzato (risparmio), verde pubblico e la previsione di pannelli solari sui tetti.

La sfida è riuscire a trovare una formula capace di attecchire anche nelle grandi città, soprattutto quelle più come Roma.

In particolare, in Italia si dovrebbero affrontare una serie di punti critici, legati a qualsiasi politica urbana:

1) Una visione di insieme del problema ambientale e energetico applicato alle città
2) Non abbiamo una burocrazia snella. Vedere esempio Svizzera e UK sugli uffici che possono aiutare questo punto.
3) Uno strumento di supporto al processo decisionale e di valutazione che aiuti le amministrazioni pubbliche ma anche i privati che intendono investire in quartieri sostenibili. In particolare Comuni e altri gruppi di interesse.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

FEDERICA ANTIGNANI*

Sviluppo dell'elettrificazione del trasporto pubblico locale e valutazione della tecnologia Vehicle to Grid

A.A. 2017

* Dipartimento di Impresa e Management - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione al corso – 1.1. Elementi dell'iter formativo di Italiadecide: il metodo – 1.2. Il mondo dell'energia e la stratificazione della formazione professionale – 2. Tematica di analisi: modulo energetico – 2.1. L'importanza di un florido mercato energetico nazionale – 2.2. Elettrificare il TPL: modalità e benefici – 3. Proposta progettuale – 3.1. La tecnologia V2G e i servizi ancillari alla rete – 3.2. Valutazione dei servizi ancillare su tecnologie V2G – 3.3. Sintesi del proposto cambiamento della flotta per il TPL – 3.3.1. Il punto di inizio – la flotta notturna – 4. Conclusioni e fattori di business environment favorevoli

Abstract

Il progetto di innovazione energetica che vorrei qui proporre alla fine del percorso intrapreso a Italiadecide prevede l'implementazione, nelle quattro città che abbiamo esaminato, della tecnologia Vehicle to Grid (V2G) di Enel in forma non di autoveicoli ma di autobus per il trasporto pubblico locale.

La tecnologia V2G si presenta come uno strumento per la stabilizzazione della rete energetica utilizzando i veicoli ad essa collegate quando in carica come batterie. In determinati orari, ad esempio quando la produzione di energia proveniente da RES (renewable energy sources) è al suo picco oppure quando la domanda è più alta, la possibilità di ceder energia alla rete contribuisce alla sua stabilità. Questa tecnologia tuttavia, ha come step intermedi e antecedenti quello dell'integrazione delle fonti di generazione intermittenti altre utilissime e immediate possibilità di impiego, chiamati servizi ancillari. Questi servizi, che approfondiremo, sono già fonti di benefici, senza quindi dover posticipare la fruizione di questa tecnologia ad un momento di penetrazione altissima di fonti rinnovabili nel sistema.

Il V2G prevede l'utilizzo di molteplici vetture che costituiscano un volume di storage cospicuo per gli scambi energetici, per questo si è pensato come possibile soluzione quella dell'impiego di macchine aziendali che hanno orari stabiliti nei quali poter essere pianificate. Pertanto, sarebbe utile e proficuo utilizzare questa tecnologia su degli autobus, che possano essere in carica in maniera prevedibile e pianificabile, e che costituiscono già per la loro mole e dunque storage capacity una fonte di stabilità per il sistema- come l'aggregato di macchine citato sopra.

Tra i sottoprodotti di questa iniziativa vi sarebbero la produzione di energia verde, la riduzione di carburante fossile per il trasporto pubblico e dunque del particolato nell'aria cittadina, e la proficua possibilità di partnership con aziende automobilistiche, come già la Nissan per il V2G da macchina. Inoltre, si potrebbe procedere verso una uniformizzazione con gli altri stati europei in materia di bidirectional flow.

1. Introduzione al corso

Questo corso si è occupato di trovare un *fil rouge* di innovazione per quattro grandi città italiane, usando un approccio multi-disciplinare e dinamico. Ci ha permesso di riconoscere il ruolo giocato da questi importanti centri urbani per il progresso del nostro paese e della società, partendo dalle innovazioni di cui sono intrinsecamente portatrici.

Ellen Jacobs ha sostenuto che la città precede l'agricoltura[2]- ovvero la campagna- perché ne è il motore o meglio il finanziatore iniziale. Così nel nostro percorso fin dalle prime conferenze abbiamo appreso come la floridità delle campagne dipenda intrinsecamente dal fervore economico e sociale delle aree urbane. Grazie a questo continuo flusso di benessere che partendo dalle città si irrora nel territorio circostante e lo sostiene possiamo comprendere perché ci sia il bisogno urgente di tenere queste nostre prestigiose città rigogliose e ricolme di iniziative atte a migliorarle, a beneficio di tutto il territorio nazionale.

Capiamo meglio dunque, il bisogno di strategie nazionali di coordinamento tra le grandi città in particolare in materia di innovazione poiché talvolta la *scale economy* è l'unica strada per garantire fattibilità economica a progetti ambiziosi che possano portare reale cambiamento nelle nostre città. Per quanto riguarda l'innovazione energetica ad esempio questo punto è cruciale, poiché gli *uphill investments* sono rilevantissimi e il *time to market* dei progetti in questo settore sovente molto lungo.

1.1. Elementi dell'iter formativo *italiadecide*: il Metodo

La parte del corso più importante a mio avviso è l'interconnessione delle tematiche trattate: la tematica del corretto funzionamento della pubblica amministrazione, la tematica energetica, la mobilità, l'innovazione dell'impresa e della vita nelle nostre città. Questo *interlocking* di materie e discipline si è manifestato chiaramente nei nostri vari relatori durante il corso: amministratori pubblici, manager, professori, sindaci- una variegata platea di esperienze e di culture professionali con uno sguardo ogni volta diverso.

Lavorare per l'innovazione delle città oggi non vuol dire più affidarsi dall'alto ad un unico esperto- come la figura dell'architetto che abbiamo analizzato all'inizio del nostro percorso- ma di avvalersi di esperienze, competenze specifiche e idee diverse. L'amministratore della cosa pubblica deve sapere sintetizzare queste risorse, catalizzarle verso gli obiettivi più rilevanti per i cittadini e comprendere le spinte dal basso oltre che dall'alto. In questo semestre abbiamo appreso queste *skill*- necessarie alla nostra formazione in quanto amministratori del domani- nel lavoro di gruppo su

[2]Jacobs, J. (1969). *The economy of cities*, New York, NY: Random House, Inc, 1ª Edizione

tematiche specifiche, attraverso l'approfondimento personale e la sintesi collettiva, l'interazione con esperti e il *coaching* dello staff Italiadecide.

Questa esperienza di immersione/approfondimento dei temi e poi di sintesi è stata una palestra mentale, che mi ha consentito di lavorare ogni volta ad una visione di insieme il più possibile corretta e chiara ma mi ha altresì permesso di riflettere ulteriormente sulle mie passioni e su quegli argomenti che mi hanno da subito catturato di più.

1.2. Il mondo dell'energia e la stratificazione della formazione professionale

La presenza nel programma di corso dell'*energy business* è stata la scintilla che inizialmente mi ha avvicinata ad affrontare il processo selettivo. Ho avuto modo in questi mesi di inquadrare la materia al di là di ciò che avevo appreso nel mio corso di studi, da prospettive diverse, e di individuare le varie connessioni con il resto del funzionamento della nostra società. Da una conoscenza analitica e scientifica del mondo energetico, che mi ha da sempre affascinata, sono passata ad un tipo di conoscenza diffusa e calata nella realtà del territorio- in particolare di quello urbano.

Per questo ho ritenuto il nostro modulo di innovazione energetica, con le relative sessioni preparatorie e il prezioso confronto con l'AD di Enel particolarmente utili alla mia formazione in vista di una vita professionale nel settore, che necessita del passaggio dalla costruzione teorica alla reale esperienza della materia. A tal proposito ho trovato le esperienze portateci da Ferrovie dello Stato e Microsoft di uguale rilevanza per la costruzione della mentalità manageriale necessaria ad un professionista. In particolar modo il modulo di Ferrovie mi ha consentito di consolidare conoscenze che si collegano direttamente con la mia passione per il mondo energetico- avendo anch'esse un segmento di monopolio naturale nella *value chain*. Avvalersi di altri settori per conoscere ed esplorare meglio quello proprio di elezione è stata una parte fondamentale del mio percorso ad Italiadecide.

2. Tematica di analisi: modulo energetico

2.1. L'importanza di un florido mercato energetico nazionale

A mio avviso vi sono numerosi motivi, oltre quello della predilezione personale, per ritenere il settore energetico il migliore a guidare una proposta di innovazione rilevante

per una grande città, che possa avere un impatto reale sulla qualità della vita e sull'economia locale. Alcune di queste motivazioni sono:

1. La trasversalità del mondo energetico a tutta l'attività economica/politica/sociale della nostra società moderna. Chiari esempi di questa importanza sono alcuni indicatori economici come il *coupling* Pil/domanda di energia[3], o delle rilevazioni autorevoli che dichiarano il 40% dell'economia globale dipendente dall'energia[4].
2. La centralità dell'innovazione in questo settore e la possibilità di sviluppo di business nuovo, importante anche a livello occupazionale.
3. Il numero di *externalities* che l'energia determina e la loro importanza per la società.
4. La possibilità di conciliare molti aspetti del nostro corso e sintetizzarli usando l'energia e l'innovazione che può portare nelle nostre città
5. Il grande interesse dello Stato alla sicurezza energetica ed alla stabilità del sistema energetico nazionale, e dunque l'interconnessione tra l'amministrazione della città e gli attori energetici principali
6. La rilevanza strategica della città come polo propulsore dell'innovazione energetica e più in generale in tutti i campi, per la loro funzione di catalizzatori di talento e capitali

2.2. Elettrificare il TPL: modalità e benefici

Come accennato nell'*abstract* il V2G è in sintesi la possibilità di scaricare e ricaricare una batteria di una vettura collegata alla *grid* elettrica. È una estensione quindi del più diffuso G2V ossia *Grid to Vehicle* che conosciamo come la semplice possibilità di ricaricare una vettura elettrica. La mobilità elettrica, in entrambe le forme, ha il pregio di abbattere significativamente l'inquinamento urbano- anche se per la generazione di quell'elettricità sono impiegate fonti del *mix* energetico tradizionale. Infatti, il livello di efficienza di produzione e di filtraggio del particolato che può essere sostenuto ad esempio da una moderna centrale CCGT (*combined cycle gas turbine*) sarà sempre più alto di quello ottenuto nella combustione interna ad un veicolo. Pertanto già la sostituzione di alcune flotte di autobus con degli equivalenti elettrici G2V costituirebbe

[3] Un fenomeno che sta attenuandosi nel tempo non per ragioni riguardanti la natura di questa relazione e la sua veridicità di fondo ma bensì per la maggiore efficienza dei sistemi e l'avanzamento della tecnologia. L'attenuazione è visibile nei paesi occidentali, mentre un paese come la Cina ad esempio- che non è ancora ad un livello di efficienza comparabile ai paesi UE- avrà bisogno di più tempo per mitigare questo rapporto di intensità di domanda energetica con rispetto al PIL

[4] Dati da "Energy: a key to competitive advantage" by McKinsey Company, 2009

un passo avanti per il miglioramento dell'aria e del livello di smog in città. Tuttavia sarebbe a mio avviso un errore non sfruttare l'evoluzione di quest'ultima nel più moderno V2G.

In alcuni paesi inoltre, ad esempio la Germania[5], l'introduzione della mobilità elettrica ha anche contribuito alla stabilità della produzione energetica tradizionale, a vantaggio quindi del settore energetico nella sua completezza.

3. Proposta progettuale

3.1. La tecnologia V2G e i servizi ancillari alla rete

Il V2G, nella sua forma più pubblicizzata prevede di aiutare la nostra economia energetica a muoversi verso obiettivi europei di de-carbonizzazione totale, ossia una vera e propria transizione verso la generazione intermittente. Questo obiettivo rimane lontano dall'essere raggiunto e fino a quando le percentuali di RES nel sistema non saranno elevate abbastanza da costituire un vero problema per la stabilità del sistema *in toto* potrebbe far sembrare il V2G qualcosa di estremamente futuristico, o a addirittura eccessivamente ottimistico. Ma le funzioni che possono essere svolte nell'immediato, i servizi ancillari, sono altresì importanti:

1. ***Frequency regulation*** ossia la possibilità di regolare la frequenza della rete- che deve essere mantenuta entro un certo intervallo. Il costo di tale attività si attesta mediamente a \$30-\$45/MW[6]

2. ***Spinning reserves***, quella attività di backup che per ragioni di sicurezza deve garantire alla rete immediata risposta ad una richiesta di energia e il raggiungimento della piena capacità entro 10 minuti. Tale attività è meno frequente e meno remunerativa, \$10/MW[7] mediamente, ma di primaria importanza per lo Stato. Si tengono dunque le centrali incaricate di tale compito sempre accese e correnti, da qui il nome *spinning*

[5] Vedasi "A Test of Vehicle-to-Grid (V2G) for Energy Storage and Frequency Regulation in the PJM System Results from an Industry-University Research Partnership" di Kempton, Udo, Huber et al. per la University of Delaware, Gennaio 2009

[6] Idem

[7] Idem

3.2. Valutazione dei servizi ancillari su tecnologie V2G

Tali attività di business brevemente esposte nel paragrafo precedente si prestano per essere spostate su delle batterie come quelle di veicoli secondo molte autorevoli voci, in particolare la prima. Si è verificato che, con appositi software, è possibile controllare facilmente che i livelli di batteria rimangano nella fascia di carica giusta da consentire il cosiddetto *regulation up* e *regulation down* anche in casi limite in maniera del tutto sicura.

La seconda funzione è ritenuta da molti più complicata della precedente in quanto richiede una capacità molto più alta di quella del semplice veicolo. Tuttavia scegliendo di partire da autobus, dunque mezzi dotati capacità di gran lunga superiore alla macchina, si può ovviare a questo problema consentendo agli autobus in carica di poter prestare anche questo servizio alla rete.

3.3. Sintesi del proposto cambiamento della flotta per il TPL

Avendo visto i benefici immediati e futuri della tecnologia V2G possiamo dunque sintetizzare brevemente i nostri punti di azione. Il progetto prevedrebbe:

- La sostituzione parziale o totale della flotta notturna del TPL con una flotta elettrica, dotata di tecnologia V2G.
- Un accordo con ENEL per la installazione di uno o più *hub* di caricamento nelle grandi città
- Il lancio di questo progetto pilota nella grandi città da noi studiate per analizzarne i risultati, eventualmente ampliando l'orizzonte anche alla flotta diurna.

3.3.1. Il punto di inizio - la flotta notturna

La flotta notturna è stata scelta come punto di inizio di questa iniziativa per due motivi fondamentali. In primo luogo, essendo in carica di giorno può concedere l'utilizzo della sua capacita nel momento di maggiore bisogno- il cosiddetto *valley and peak shaving*. In secondo luogo, trattandosi di una flotta di numero minore si presta più facilmente ad una sostituzione di quella diurna costituita da un numero più elevato di elementi.

È possibile figurare una estensione alla flotta giornaliera in un secondo momento, che contribuirebbe principalmente alla riduzione di inquinamento, con un bisogno infatti di servizi ancillari che si riduce sensibilmente di notte.

4. Conclusioni e fattori di *business environment* favorevoli

Come abbiamo appreso durante il nostro modulo di innovazione energetica l'Italia possiede una rete completamente digitalizzata, in netto anticipo su tutti gli altri paesi europei. Questo nostro vantaggio favorisce in maniera naturale qualsiasi iniziativa che richieda le particolari caratteristiche della *smart grid,* come la tecnologia V2G. Questo prezioso supporto ci permette di vedere la proposta avanzata come più realistica, perché tiene conto del territorio. Non impone di cambiare il sistema infatti, ma solo alcune parti, con una notevole riduzione del costo del progetto.

Da non tralasciare poi è il secondo strumento di supporto a nostra disposizione: la presenza sul nostro territorio nazionale di ENEL, ossia dell'operatore che meglio può approcciarsi ad una proposta di questo genere. Gestendo in oltre anche la rete potrebbe avere un quadro completo e scientifico da riportare ed analizzare, in vista di una maggiore diffusione magari.

In natura si tende, per leggi evolutive, ad adottare le ultime modifiche genetiche degli individui di una specie poiché le modifiche ultime sono quelle che maggiormente pertengono all'ambiente circostante del momento. Seguendo tale logica anche nel mondo del business, il *last mover advantage* ci porta ad affermare che avendo visto le applicazioni ed i risultati di un determinato *business model* o tecnologia- come possiamo vedere in Danimarca e nel Regno Unito per quanto riguarda il V2G- possiamo scegliere una modalità di elettrificazione avendo davanti un ventaglio di possibilità.

L'elettrificazione della mobilità è un passo fondamentale per la transizione energetica, ed il tradizionale G2V consentirebbe di raggiungere importanti risultati. Tuttavia impiegare da subito una tecnologia promettente per il futuro, ma anche produttiva *hic et nunc* ci consentirebbe di giocare una partita con una molteplicità di fattori a favore. Fattori che sono specifici del nostro Sistema Paese e che dunque possono creare un reale vantaggio competitivo per le nostre città in cerca di innovazione.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

ALBA CICERONE*

Città in viaggio: dal concetto di sostenibilità al turismo lento. Gli scenari futuri della mobilità nelle grandi città italiane

A.A. 2017

* Facoltà di Ingegneria dell'Informazione, Informatica e Statistica - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione – 2. Città in viaggio: la necessità di trasporto come strumento di integrazione – 3. Città in viaggio: dalla definizione del sistema alle moderne situazioni urbane – 4. Città in viaggio: il concetto di mobilità sostenibile come parte integrante della cultura cittadina – 5. Città in viaggio: i nuovi ambiti di intervento in materia di sostenibilità urbana – 6. Città in viaggio: la sfida dell'intermodalità ed il turismo "lento" – 7. Città in viaggio: l'"ABC" di un buon sistema trans-urbano di turismo lento – 8. Città in viaggio: un esempio applicativo del sistema. Turismo lento e mobilità sostenibile dal Colosseo ai Castelli Romani – 9. Conclusioni

Abstract

Oggetto di questa relazione conclusiva dell'edizione 2017 della Scuola per le Politiche Pubbliche di italiadecide è la mobilità urbana e lo stato dei trasporti nelle quattro città analizzate: Milano, Napoli, Roma e Torino. Partendo per ognuna di esse dall'analisi dell'infrastruttura presente ed evidenziandone a tal riguardo le problematicità emerse durante gli incontri e lo studio, si procederà poi con l'intento ad evidenziare i nuovi e possibili apporti nel settore del TPL delle nuove tecnologie di alimentazione dei mezzi di trasporto, con un focus specifico sui temi della mobilità sostenibile e dell'intermodalità tra diversi sistemi di locomozione. Infine si analizzeranno gli effetti di queste nuove metodologie nel settore turistico con particolare riferimento allo sviluppo di un turismo lento e di riscoperta di luoghi limitrofi alle città e con un potenziale economico-culturale ancora tutto da scoprire.

1. Introduzione

"Quattro città italiane in cerca di innovazione: politiche pubbliche e strategia d'impresa". Il titolo dell'edizione 2017 è emblematico e rappresentativo dei grandi temi trattati all'interno del corso, con un accento particolare posto sui concetti di innovazione e di strategia congiuntamente all'apporto dato dalle politiche pubbliche. Il principale tentativo fatto in questi mesi di studi ed approfondimenti è stato, infatti, proprio quello di cercare di dare una visione d'insieme e sistematica alle tematiche trattate individuandone dapprima le criticità e poi le relative modalità di risoluzione. Soprattutto in merito alla prima parte del corso, l'applicazione di questa struttura di indagine nelle quattro città analizzate: Milano, Napoli, Roma e Torino ha messo in luce problematiche legate essenzialmente alla mancanza di uniformità e di compartecipazione tra i principali attori coinvolti nell'ambito decisionale del governo delle città. Il rimbalzo di oneri e responsabilità tra i diversi livelli istituzionali, l 'assenza di una valida trasposizione dal piano legislativo a quello applicativo del concetto di *città metropolitana,* le naturali differenze di assetto ed organizzazione tra le città analizzate, le meno e giustificabili difformità riflesse nelle città e frutto di un' antica dicotomia tra

Nord e Sud del Paese, sono solo alcuni tra i temi principali emersi nei cicli di conferenze che abbiamo affrontato. Ma, di contro a tutte queste problematiche evidenziate, forte è stato anche il tentativo ad evidenziare le potenzialità di sviluppo di cui ogni città è ricca ma che necessitano delle opportune modalità di gestione ed implementazione. Aver avuto la possibilità di incontrare personaggi della vita pubblica e cittadina insieme ai principali amministratori di alcune tra le più grandi imprese italiane e multinazionali: Enel, Ferrovie dello Stato, Microsoft ci ha conferito gli strumenti giusti per analizzare l'intricata interconnessione degli aspetti della vita pubblica e sociale in relazione alle dinamiche di impresa che regolano l'operato delle grandi realtà industriali considerate. Se c'è un tema che maggiormente si è imposto su tutti e che ha fatto da *fil rouge* all'intero corso è stato, senza ombra di dubbio, quello legato al bisogno vero e profondo di *integrazione.* Tra chi e/o cosa? In primo luogo, tra le varie istituzioni che hanno in mano la gestione dell'organizzazione socio-economica locale, con particolare riferimento ai rapporti, spesso non facili, tra Regione e Città metropolitana. Si distingue, in questo senso, la positività che caratterizza il rapporto di interazione tra la Città metropolitana di Torino e la Regione Piemonte: un esempio di coesione e di lavoro condiviso che giova ai cittadini e a tutte le parti coinvolte e che dovrebbe essere solo un punto di partenza per le altre città nello sviluppo di una politica quanto più largamente condivisa, tra coloro che sono i primi interlocutori che agiscono nello sviluppo delle realtà locali. *Integrazione* è anche quella che si chiede non solo per lo sviluppo nelle città, ma *tra* le città stesse. E' importante infatti che esse diventino i principali *drivers* di coesione attuando delle politiche orientate ad uno sviluppo di lungo periodo e di carattere inclusivo, che vadano oltre i naturali confini geografici che delimitano i perimetri e che possano così riscrivere delle nuove geografie sociali, economiche e culturali. Ma *integrare* è anche il requisito fondamentale per abbattere il muro invisibile che relega alle periferie delle nostre città il primato di marginalità ed esclusione. Bisogna che i centri delle Città metropolitane facciano da traino per tutte le loro rispettive zone di estensione, che offrano gli spunti alla ripartenza e gli aiuti opportuni laddove ciò si renda necessario. Per fare tutto ciò è necessario che cambi la concezione negativa che si ha delle periferie e che gli interventi provenienti dagli enti pubblici ridisegnino il loro assetto, conferendovi una nuova e ritrovata dignità. Un primo passo, in tal senso, potrebbe derivare dallo spostare alcuni tra i principali edifici e

sedi di amministrazioni pubbliche o governative in luoghi che non siano esclusivamente limitati al centro città, in modo tale da rendere più omogeneo e socialmente sostenibile lo stesso contesto urbano. Ed in ultimo ma non per ordine di importanza, il tentativo di *integrazione* che si chiede alle istituzioni competenti, è quello che porti ad uniformare il tessuto sociale delle nostre città con politiche di coesione e di vero inserimento che vadano oltre le pratiche a sé stanti di mero assistenzialismo. Le città così come oggi ci appaiono, sono senza ombra di dubbio il luogo di disuguaglianza per eccellenza ma l'impegno di tutti e di una classe politica attiva e particolarmente prossima ai suoi cittadini deve muoversi in una direzione che porti a fare in modo che i binari su cui viaggiano i diritti, nonché i doveri di tutti, vengano percorsi a velocità parallele senza entrare mai in conflitto reciproco.

2. Città in viaggio: la necessità di trasporto come strumento di integrazione

In un contesto così estremamente dinamico ed in evoluzione, come solo le città sanno essere (" non esistono GRANDI CITTA' SEMPLICI " – ha tenuto a precisare il dott. Gabriele Rabaiotti parlando della sua Milano e non solo, e di cui condivido appieno la citata espressione) si inserisce il mio personale interesse per una specifica tematica analizzata in più occasioni nel corso di questi mesi e declinata in contesti sempre diversi che spaziassero dalle città alle dinamiche e logiche di impresa. Si tratta dello strumento che, forse più e in un modo migliore rispetto a tanti altri, può rappresentare idealmente nell'immaginario di ogni persona l'idea di *integrazione:* il trasporto. Da sempre, la necessità di avvicinamento e di riduzione dello spazio fisico che separasse cose o persone ha richiesto l'ideazione e l'utilizzo di validi strumenti di trasporto e anche oggi, nell'era della digitalizzazione e delle nuove tecnologie, questo bisogno si manifesta come consolidata esigenza nelle realtà sociali in cui viviamo. Negli anni al concetto di trasporto pubblico locale (TPL) urbano, extra-urbano e regionale si è affiancato quello di *mobilità* che, per definizione, indica:

mobilità s. f. [dal lat. *mobilĭtas -atis*]. – Condizione di ciò che è mobile; attitudine, capacità e facilità a muoversi, a spostarsi. (Fonte: Treccani.it)

Se per esteso provassimo ad attribuire ai sistemi di trasporto così come li conosciamo una definizione del genere, sottolineandone la capacità e facilità negli spostamenti, chiedendo poi un riscontro di ciò ai migliaia di utenti che ogni giorno sono chiamati alla

loro personale sfida con tale sistema, non riceveremmo di certo dei feedback positivi o manifestazioni di assenso. Se l'ingegno umano nei secoli è stato capace di conferire capacità fisica di movimento a qualcosa che non fosse solo un agglomerato di metalli e pura struttura, il compito inderogabile che spetta oggi alla politica è quello di donare a tale sistema così complesso ma fondamentale per l'esistenza stessa delle città, la vera facilità nel movimento, la fruibilità del servizio ed il suo pieno accesso. Iniziamo pertanto a delineare il quadro di riferimento nel quale il tema si sviluppa e affonda le sue radici.

3. Città in viaggio: dalla definizione del sistema alle moderne situazioni urbane

Prima di definire in maniera puntuale l'espressione di " trasporto pubblico locale" non possiamo non analizzare il concetto di *servizio pubblico*.

La materia dei servizi pubblici è stata caratterizzata, sin dalle sue origini, da una produzione normativa che ha cercato di fornire organicità ad un settore da sempre complesso, in cui convivono (talvolta entrando in conflitto tra loro) interessi di varia natura, quali necessità di pubblico governo ed esigenze private volte maggiormente ad ottiche di profitto. Ecco dunque l'oggettiva difficoltà nel dare una definizione di servizio pubblico che tenga conto della molteplicità di variabili in gioco. Pertanto si è giunti ad elaborare due definizioni di servizio pubblico:

- teoria soggettiva: è s.p. qualunque attività svolta da un soggetto diretta a soddisfare un bisogno di interesse generale, non avente carattere autoritativo;
- teoria oggettiva: è s.p. un attività in base alla propria rispondenza ad una pubblica utilità ed un pubblico interesse a prescindere dalla natura del soggetto che la pone in essere.

Nello specifico, relativamente al settore del trasporto pubblico sul piano nazionale, punto di riferimento essenziale di tale disciplina è il d.lgs. n. 422/1997, che ne rappresenta il quadro normativo di riferimento. In base a tale intervento legislativo, " sono *servizi pubblici di trasporto regionale e locale* i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di

un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale". In particolare, in base all'art. 14.2 del d.lgs. n. 422/1997, "nell'esercizio dei compiti di programmazione, le regioni: a) definiscono gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino; b) redigono i piani regionali dei trasporti e loro aggiornamenti tenendo conto della programmazione degli enti locali […] in connessione con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico e con il fine di assicurare una rete di trasporto che privilegi le integrazioni tra le varie modalità favorendo in particolar modo quelle a minore impatto sotto il profilo ambientale". In merito ai servizi "minimi" di trasporto pubblico locale, inoltre, le stesse Regioni sono poi tenute ad approvare "programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale, che individuano:

a) la rete e l'organizzazione dei servizi;

b) l'integrazione modale e tariffaria;

c) le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti;

d) le modalità di determinazione delle tariffe;

e) le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico;

f) il sistema di monitoraggio dei servizi;

g) i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale (art. 14.3 del d.lgs. n. 422/1997).

Le Regioni, d'intesa con gli Enti locali, sono chiamate, pertanto, a definire standard di qualità nonché la quantità dei servizi di trasporto pubblico locale. Si riconosce, inoltre, alle Province e ai Comuni la facoltà di prevedere servizi aggiuntivi, a condizione che provvedano alla copertura dei relativi oneri. Il decreto legislativo riconosce nel contratto di servizio (di durata non superiore a nove anni) uno strumento essenziale di regolazione dell'esercizio dei servizi, in qualunque forma affidati. Un ulteriore obiettivo prefissato dalla normativa, più precisamente dall'art. 18, è individuabile nella volontà di introdurre regole di concorrenza nella gestione regionale e locale, accordando una preferenza a favore delle procedure di gara per la selezione del soggetto chiamato a gestire il servizio "o dei soci privati delle società che gestiscono i servizi" in modo tale da incentivare il superamento dei tradizionali assetti monopolistici che hanno caratterizzato per lunghissimo tempo l'esercizio di tale comparto, introducendo così forme di concorrenza per il mercato. In estrema sintesi, nell'ambito di questo quadro

possono essere individuati quattro soggetti, ciascuno con il proprio compito: lo Stato che in collaborazione con le Regioni redige accordi di programma, le Regioni, che operano nelle materie non riservate espressamente allo Stato con due strumenti: i Piani Regionali dei Trasporti e i Programmi Triennali Regionali, gli Enti locali, le Province ed i Comuni, ai quali vengono affidate da parte delle Regioni una serie di funzioni che non necessitano di un esercizio unitario a livello regionale e l'utente, che beneficia dei vantaggi derivanti dal sistema implementato. Queste poche righe cercano almeno in parte di mostrare il lungo iter che ha segnato dapprima la nascita e poi il successivo evolversi del settore del TPL nel nostro Paese. Come si può notare da quanto appena messo in luce da questi documenti, è essenzialmente la Regione che detiene il potere principale in merito alle modalità di gestione del TPL, ragion per cui esso è l'organo di governo principe in questo particolare contesto. Nelle città oggetto di studio durante il corso, abbiamo potuto analizzare lo stadio dei servizi di trasporto pubblico locale evidenziandone punti di forza e, molto più frequentemente, punti di debolezza e mancanze. Vediamo quindi ora le principali osservazioni emerse a riguardo:

- Milano: la città si mostra ben connessa a livello di trasporto extra-urbano ed extra-regionale, essendo uno snodo fondamentale per le percorrenze ad alta velocità. Internamente si può notare una fitta rete di mezzi intermodali che vanno dal più comune trasporto su gomma, ai servizi di trasporto ferroviario suburbano fino a quelli tranviari.

  La giunta Sala in sinergia dapprima con il Governo Renzi e poi con quello Gentiloni si sta impegnando in ulteriori iniziative che permettono di efficientare il sistema; rientra in questo senso la stipula del **Patto per Milano**. L'accordo prevede di reperire finanziamenti per il prolungamento della linea metropolitana M5 fino a Monza e della M1 fino a Baggio e Muggiano. In previsione c'è poi la realizzazione di una linea di metro-tramvia che tagli orizzontalmente la città a nord, da zona Certosa a Cascina Gobba, e di una galleria pedonale che colleghi la fermata di Crocetta della M3 alla fermata Sforza-Policlinico della linea M4, attualmente in costruzione. A ciò si aggiungono i numerosi interventi in programma di abbattimento di barriere architettoniche che ostacolano l'accesso ai mezzi di trasporto ai portatori di disabilità. Gli studi su Milano ci hanno rivelato una città estremamente innovativa, votata al miglioramento e con uno

sguardo sempre fisso all'Europa ed alla scena internazionale. Ecco perché i grandi investimenti progettati per il settore del trasporto pubblico locale con una netta predilezione al miglioramento ed ampliamento delle infrastrutture disponibili si mostrano coerenti in tal senso ed in linea a politiche di inclusione europee e nazionali.

- Napoli: il sistema di mobilità cittadino presenta un'organizzazione strutturata su ferro, gomma, tranvia e filovia con una molteplicità di gestori al suo interno. I principali problemi emersi in tema di trasporto sono essenzialmente ricollegabili ad un parco auto vecchio (nella maggioranza dei casi) e ad una mancanza di interscambio tra sistemi presenti. A tal proposito si sta cercando di rispondere con i fondi stanziati all'interno del **Patto per Napoli** sottoscritto da Governo e Città Metropolitana per la riprogrammazione del nodo del complesso di piazza Garibaldi, con l'interscambio di Vesuvio Est e la conferma dell'impegno sulla progettazione di collegamenti tra la stazione dell'alta velocità di Afragola e la rete metropolitana di Napoli, in modo tale da evitare che l'alta velocità rimanga isolata e circoscritta al solo capoluogo partenopeo e alla città di Salerno.
- Roma: tra le quattro città analizzate è sicuramente quella che oggi risente maggiormente ed in un'accezione di forte negatività, il problema del trasporto pubblico locale. Tempi di attesa alle fermate che si aggirano intorno ai 30 minuti con conseguente perdita di circa il 32% del tempo totale di percorrenza a bordo del mezzo (32 minuti su 102 totali, Fonte: moovitapp.com), servizi e corse ridotte per carenza di personale o di autovetture, parco auto obsoleto, una rete metropolitana che tarda nel suo ampliamento (la linea C ancora da ultimare e la D datata ormai in un progetto del 2007 che stenta a partire), la mancanza di una rete ciclabile che permetta un uso sicuro ed incentivante della bicicletta, il problema del traffico che in mancanza di opportune politiche in materia di TPL continua a crescere a ritmi insostenibili, lo stato gravoso in cui versano le stazioni ferroviarie minori ed il problema delle aree pedonali da riqualificare. Il quadro non è dei più rosei e malgrado i governi della città si alternino e le giunte passino, lo stato dei servizi in città sembra essere vittima di un radicato immobilismo. Con il recente **Patto per Roma** si sta cercando di aumentare

l'efficienza delle reti tramviarie ma sono necessari interventi strutturali e di ampio respiro per donare soluzioni concrete alla cittadinanza.

- Torino: attualmente lo stato dei servizi in città risente della condizione di difficoltà in cui versa GTT, l'antico Gruppo Trasporti Torinese. Incertezza sulla programmazione, difficoltà nel delineare una visione strategica sul futuro, difficoltà nei collegamenti tra periferia e zone limitrofe con passaggi obbligatori per il centro città, sono alcuni tra i principali problemi che il capoluogo piemontese si trova a fronteggiare oggi. Di contro a tutto ciò però c'è anche la spinta ed il tentativo al miglioramento che passa dall'utilizzo di tecnologie sempre più innovative come quelle implementate nel sistema MATO. Un sistema di geo-localizzazione multimodale ed in grado di fornire agli utenti informazioni sull'accessibilità dei mezzi per consentire agevoli trasporti anche ai portatori di disabilità motoria.

4. Città in viaggio: il concetto di mobilità sostenibile come parte integrante della cultura cittadina

In questo quadro di (meno) luci e (molte) ombre, appare chiaro che ridurre il concetto di mobilità al solo quantitativo di traffico presente in città, risulta essere estremamente riduttivo e non rispondente all'attuale situazione in cui da cittadini ci ritroviamo perennemente. L'idea di mobilità che deve passare e divenire parte integrante, addirittura scontata nell'immaginario collettivo, è quella di un sistema che affianchi al comparto fisico e materiale di infrastruttura e rete stradale, non più solo ed ancora i temi della lotta all'inquinamento, ma le risoluzioni a tali criticità. E' necessario che non si postulino soltanto soluzioni ma che si agisca nella direzione della loro implementazione. Per riuscire in tutto ciò, la mobilità urbana richiede una «*governance*» che non dovrebbe riguardare solo gli enti regionali o i singoli comuni, ma che invece dovrebbe partire dall'alto con una regia che coinvolga i ministeri competenti (Trasporti e Ambiente) insieme con gli operatori della mobilità, pubblici e privati. E' inoltre da sfatare l'antico mito per cui mobilità sostenibile sia soltanto sinonimo di trasporto pubblico locale: vedremo come una buona cultura di sostenibilità possa riguardare aspetti simili tra loro (piste ciclabili, car sharing) ed altri talvolta, solo in apparenza, trasversali (turismo lento e riscoperta del Paese).

5. Città in viaggio: i nuovi ambiti di intervento in materia di sostenibilità urbana

Da sempre il TPL è stato il principale settore di intervento in tema di sostenibilità. Attualmente la qualità dei servizi per i cittadini che usano servizi di trasporto locale e regionale è una delle priorità a cui spetta prestare attenzione all'interno delle grandi città. In tal senso rientra il **Piano strategico pluriennale per la mobilità sostenibile** che a partire da quest'anno entrerà in vigore cercando di innescare un'inversione di rotta circa l'attuale situazione della mobilità del nostro Paese. Dalla breve analisi svolta sullo stato del sistema di trasporto nelle grandi città analizzate, emergono chiari dei fattori che fungono da denominatori comuni a quanto preso in esame: estrema longevità del parco rotabile, carenza di infrastrutture di base necessarie a supportare gli attuali sistemi in atto e forte ritardo nell'implementazione di soluzioni tecnologiche ed industriali volte a sostenere le nuove metodologie di alimentazione alternativa. Solo così l'implementazione di un vero sistema di mobilità sostenibile potrà essere reale e non soltanto legata agli slogan propagandistici di un particolare momento. Qualunque sia la tipologia di alimentazione alternativa che verrà maggiormente sviluppata (con l'elettrico che sembra essere destinato a divenire la tecnologia di punta tra quelle alternative), il suo successo sarà essenzialmente legato alla capacità del nostro Paese di fornirvi delle infrastrutture adeguate di supporto. E proprio questa sfida può essere vista come una doppia opportunità di rilancio per l'economia interna della nazione a testimonianza del fatto che, ancora una volta, il concetto di mobilità è effettivamente associato ad una moltitudine di aspetti che permeano la maggior parte dei settori industriali della nostra società. Il riconoscere e riuscire ad identificare le maggiori problematiche del trasporto, può accrescere l'obiettivo della **reindustrializzazione** della filiera produttiva del Paese collegata al trasporto pubblico su gomma nonché **stimolare l'innovazione** con azioni che portino le imprese della filiera, attualmente già presenti o che si insedieranno in futuro, verso prodotti innovativi, con particolare riferimento alla ricerca e sviluppo nell'ambito dell'Industria 4.0 e dello smart manufacturing. Non da ultimo, una ritrovata visione sistemica di quelli che sono gli effettivi ambiti di intervento in materia di mobilità, potrà stimolare il **riposizionamento competitivo** del nostro Paese nella produzione di autobus, della relativa componentistica e dei sistemi intelligenti di trasporto tramite interventi capaci di rispondere alle diverse esigenze delle

imprese (per dimensione, specifico settore di specializzazione, collocazione geografica) operanti nella filiera.

6. Città in viaggio: la sfida dell'intermodalità ed il turismo "lento"

Una particolare forma di mobilità sostenibile ed un valido contributo in tema di efficientamento del sistema dei trasporti è dato dal contributo dell' **intermodalità**. Si tratta di una tipologia di trasporto effettuata attraverso l'ausilio di una combinazione di mezzi differenti che è stata implementata sia per la movimentazione di beni che di persone. L'intermodalità è difatti un servizio «reso attraverso l'integrazione fra diverse modalità che induce a considerare il trasporto medesimo non più come somma di attività distinte ed autonome dei diversi vettori interessati, ma come un'unica prestazione, dal punto di origine a quello di destinazione, in una visione globale del processo.. » (E. Ottimo, R. Vona, Sistemi di logistica integrata, Milano, 2001). Il trasporto passeggeri ha assunto caratteri di sostenibilità con particolare riferimento all'ambiente urbano. Sono state infatti promosse soluzioni di trasporto intermodale urbano al fine di agevolare l'uso di veicoli differenti in ambito cittadino come servizio di mobilità sostenibile. Questa forma di trasporto intermodale integra tipologie di mobilità sostenibile esistenti, combinandole tra loro nell'ambito di un unico percorso urbano. Car sharing, bike sharing, trasporto pubblico locale con alimentazione alternative, aree pedonali possono essere integrate tra loro attraverso interventi come la costruzione di parcheggi nei pressi di fermate di trasporti pubblici o di postazioni di bike sharing presso fermate della metropolitana per coprire quello che è definito "ultimo chilometro". Scopo di tale strumento è dunque il tentativo di procedere in una copertura totale di quelli che sono i percorsi maggiormente seguiti ed utilizzati dagli utenti all'interno delle grandi città creando ciò che attualmente manca, ovvero una visione globale di rete dove l'intermodalità funga da chiave di accesso ai singoli nodi. La realizzazione di tale sistema segna inoltre una serie di notevoli vantaggi che si esplicano in un miglioramento generale in termini di minore congestione da traffico, minor emissione di agenti inquinanti nell'aria e maggior utilizzo di forme alternative di trasporto. Ma l'intermodalità può ritenersi una chiave vincente in tema di nuovi apporti all'interno dell'ambito della mobilità, se declinata in un'accezione ancor più innovativa che permetta di unire al suo interno, al settore dei trasporti anche quello di un turismo

nuovo, di riscoperta e valorizzazione del patrimonio che le grandi città ed i loro dintorni hanno. L'idea che è alla base di questa proposta parte proprio dal desiderio di dare organicità ed un sistema più strutturato a forme di turismo che, partendo dai tradizionali poli di attrazione presenti nelle nostre città, permettano di aprire ed ampliare nuovi scenari degni di interesse. Da qui l'attrattività per quella forma di turismo definito "lento" ma potenzialmente molto forte ed incisivo grazie alle sue molteplici sfaccettature e multisettorialità.

7. Città in viaggio: l'"ABC"di un buon sistema trans-urbano di turismo lento

La European Greenways Association (EGWA) fornisce la seguente definizione di turismo sostenibile: " Vie di comunicazione riservate esclusivamente ad un traffico non motorizzato, sviluppate in modo integrato, tale da favorire sia la qualità ambientale che la qualità della vita delle aree circostanti ". In una prospettiva di maggiore fruibilità di quello che vuole essere il progetto di un turismo lento che parta dalle grandi città e si dirami poi da esse, è al momento piuttosto utopistico pensare ad una generazione di traffico non motorizzato; è invece doveroso adoperarsi affinché la movimentazione che si instaurerà tra queste nuove vie di trasporto sia completamente ad impatto zero a livello di emissioni inquinanti e totalmente integrata con l'aspetto paesaggistico circondante. Pertanto, da qui, parte l'idea di creare un modello di *slow tourism* che si sviluppi prendendo in esame i seguenti aspetti:

- conoscenza dell'area geografica di intervento, con una mappatura dettagliata a livello cartografico delle zone interessate per la tracciabilità delle nuove vie di percorrenza. Individuare i potenziali accessi che dalle città consentano di ricollegarsi in maniera semplice e funzionale alle nuove strade, sarà infatti tanto più semplice se si sarà a conoscenza degli snodi di interscambio presenti sul territorio;
- creazione di un legame tra il paesaggio e la comunità urbana interessata, armonizzando quelli che saranno i punti di accesso e di arrivo del percorso che congiungerà città ed ambiente circostante;
- protezione e tutela del patrimonio culturale, storico e rurale delle zone prese in esame. Bisognerà garantire infatti il rispetto dell'esistente qualità della vita,

affinché tali zone non diventino una “valvola di sfogo” al caos cittadino ma ne rappresentino l’alternativa nella loro naturale dimensione;

- procedere nelle azioni in conformità con la tutela del suolo ambientale, mirando ad agire con una strategia del “ costruire sul costruito” che porti di nuovo in auge le infrastrutture già presenti riconvertendole ai nuovi utilizzi;
- promozione dell’intermodalità tra i mezzi ad alimentazione alternativa introducendone di nuovi che spazino dalle ciclovie alle varie forme di *sharing mobility* fino ad arrivare alle ippovie ed all’utilizzo di vie d’acqua;
- utilizzo di sistemi tecnologici, di app e di display intelligenti che informando i potenziali utenti dei servizi, consentano una rapida accessibilità e fruibilità agli stessi mettendo direttamente in comunicazione la persona con il sistema.

8. Città in viaggio: un esempio applicativo del sistema. Turismo lento e mobilità sostenibile dal Colosseo ai Castelli Romani

Dai cicli tematici svolti nelle prime fasi di introduzione allo studio delle città, è emerso il potenziale di Roma e della sua campagna circostante nell’ambito di uno sviluppo agri-turistico, rurale e paesaggistico ottenibile con un cambio di assetto nelle modalità ed infrastrutture di trasporto. (Seminario del prof. Luca Zevi, italiadecide c\o Luiss Guido Carli).

In tal senso, rientra la proposta di una via turistica che dal centro di Roma e propriamente dal Colosseo arrivi fino al Parco Regionale dei Castelli Romani attraverso la via Appia Antica. Attualmente il modo più sostenibile a livello ambientale per percorrere integralmente un simile tragitto è un intero percorso in bici. Ma poiché il concetto di sostenibilità associato alla mobilità che stiamo ricercando ha dei caratteri di inclusione e di totale fruibilità del servizio da parte di tutti gli utenti, soprattutto di turisti e persone a mobilità ridotta, è necessario pensare e progettare in vista di una prospettiva ampia e totalizzante. Il primo passo da compiere in tal senso è quello di creare un valido sistema informativo che permetta alle persone di essere a conoscenza delle soluzioni di viaggio presenti. Un turista straniero che arriva via metropolitana al Colosseo ha modo, durante un tragitto anche di una sola fermata, di venire a conoscenza di svariate bellezze esotiche di luoghi non propriamente vicini alla città di Roma e di ignorare magari tutto quanto lo circonda. Ecco perché un uso intelligente della

tecnologia in questo caso potrebbe essere particolarmente risolutivo: una bigliettazione elettronica specifica per zone ed aree territoriali della città che tenga traccia dell'itinerario che l'utente andrà a percorrere e supportata da un'interfaccia digitale che si relazioni con il viaggiatore in forma di app, può ovviare al problema della mancanza di informazione. Avrà la valenza di una guida turistica digitale ma interattiva: in base alla localizzazione della persona, facilitata da un biglietto digitale che copre una determinata zona, potrà suggerire i migliori siti turistici presenti nelle vicinanze. A questo punto bisognerà occuparsi delle modalità ed infrastrutture di trasporto: i circa 30 km che si snodano lungo la tratta interessata contano al loro interno bellissimi parchi naturalistici come il Parco della Caffarella ed il Parco Regionale dell'Appia Antica nonché siti storici che vanno dalle Terme di Caracalla alla Chiesa del Domine Quo Vadis. Un'offerta paesaggistica del genere non può essere sottovalutata e pertanto sarà necessario strutturare dei percorsi ad hoc che, mixando le varie proposte di visita presenti, generino degli itinerari che con appositi autobus elettrici o con un opportuno ripristino ed ammodernamento di antiche linee tranviarie urbane come la Termini-Cinecittà e la Termini-Capannelle consentano di fare una o più tappe del percorso se non l'intero viaggio. Queste linee, attualmente in disuso, sono state ad intenso traffico nel secolo scorso (fino al 1980) ma poi soppresse all'apertura della linea A della metropolitana e costituivano le tratte urbane della rete tranviaria detta **dei Castelli Romani**. Dovrà essere data agli utenti, nei singoli luoghi di arrivo, la possibilità di cambiare il proprio mezzo di locomozione garantendo ciclovie e possibilità di bike sharing in loco a chi vorrà usufruirne, strade sicure e pedonalizzate a chi vorrà proseguire a piedi e infrastrutture di ricarica e di supporto a chi con mezzi propri inizierà il percorso. Un breve ma seppur intenso itinerario così strutturato, dove il cittadino è un attento e responsabile attore dell'intera dinamica, fa sì che al concetto di viaggio si aggiunga quello di un' esperienza di riscoperta in totale armonia con l'ambiente.

9. Conclusioni

La scelta di incentrare queste pagine sul tema della mobilità, nasce dalla forte convinzione che non esista città che può prescindere dalla propria mobilità urbana in quanto è lo stesso sistema di trasporto che crea la città metropolitana. L'interesse che,

seppur tardivamente, le amministrazioni stanno dimostrando nei confronti della tematica è il segnale di quanto tutto ciò sia effettivamente importante per lo sviluppo delle città e di come, in passato, la mancanza di visione e di programmazione abbia creato dei notevoli squilibri negli assetti cittadini. La strada da perseguire è ancora molto lunga ed è essenziale che ci si adoperi per la realizzazione di opere utili, snelle e condivise che mettano al loro centro il cittadino ma quella che è stata definita dal ministro Delrio come “rivoluzione della normalità” è iniziata e spetta a tutti contribuirvi per il successo delle nostre città.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{id} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

MARIANNA PIA ESPOSTO*

Eco-innovazione e resilienza ecologica

A.A. 2017

* Facoltà di Giurisprudenza - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione – 2. Economia circolare – 3. Rifiuti e discariche – 4. Raccolta differenziata e incentivi – 5. Sistemi intelligenti – 6. Comitati di quartiere – 7. Autosufficienza e territorialità del sistema rifiuti capitolino – 8. Polo integrato ed energia – 9. Conclusioni

Abstract.

Oggetto della relazione sarà la città di Roma e la creazione di un polo tecnologicamente avanzato e sostenibile per la gestione integrata dei rifiuti in loco, che attraverso una riorganizzazione e razionalizzazione andrà a garantire la completa e necessaria autosufficienza della città di Roma e dell'area metropolitana.

I rifiuti che residuano dalla raccolta differenziata e non potranno diventare materie prime seconde verranno trattate al fine della produzione di energia da integrare a quella prodotta dall'impianto di cogenerazione fotovoltaica istallato nel polo e servirà per produrre energia, riscaldamento e raffreddamento degli uffici pubblici della città di Roma. Un importante investimento che andrà ad efficientare la Spesa Pubblica e garantirà migliori standard qualitativi di vita nella città di Roma in una prospettiva futura sulla base di un'analisi costi/benefici.

1. Introduzione

Se il consumo di risorse continua al ritmo attuale entro il 2050 l'umanità avrà bisogno di molti pianeti come la terra per soddisfare la domanda di sostentamento e garantire la stessa qualità di vita attuale, già caratterizzata da diseguaglianze nei paesi sviluppati e tra i paesi sviluppati e sottosviluppati e da fenomeni di migrazioni incontrollate, rivoluzione e guerre.

I nostri comportamenti "egoistici" daranno vita a problemi inter-generazionali e priveranno le generazioni future della legittima eredità del capitale naturale e della biodiversità.

L'ambiente non è qualcosa di scontato e imperturbabile in considerazione "dell'apparente" impercettibilità, i dati rilevano spesso concentrazioni di PM10 superiori ai limiti considerati sicuri per la salute, ciononostante la maggior parte delle città continua ad essere pensata e costruita come se questi fenomeni non esistessero.

La premessa iniziale quindi deriva da un atteggiamento realistico e non pessimistico/disfattista verso il sistema e il futuro. La crisi ecologica che si è registrata negli ultimi anni è caratterizzata da drammatici fenomeni di *global warming*, che testimoniano una rottura ad opera delle attività umane degli equilibri ecologici e si manifesta in maniera esponenziale soprattutto nelle grandi città.

È importante agire prontamente sfruttando i sistemi di supporto a disposizione dell'umanità per migliorare la resilienza ecologica. Pianificatori, paesaggisti e architetti, insieme alle amministrazioni, dovranno coniugare le vecchie logiche architetturali con nuove tecnologie innovative in ambito energetico e informatico, al fine di perseguire una sostenibilità a 360 gradi, attraverso approcci integrati, coerenti e sistemici mettendo al centro l'uomo e il suo benessere.

Ripartire dall'innovazione e dall'efficientamento delle città è l'ambiziosa strada verso la sostenibilità intrapresa soprattutto dall'Europa attraverso una serie di obiettivi di sviluppo pervasivi ed obbligatori, quantomeno essenziali per la strategia che si appresta, ossia EU 2020. Chiari e forti messaggi inoltre ci sono arrivati anche dal Vaticano e da Papa Francesco con l'Epistola *Laudato sì*.

I vantaggi del vivere in città sono molteplici ed appurati, per tali ragioni è importante difendere il diritto di vivere in un ambiente urbano sano, anche in considerazione dei crescenti fenomeni di urbanizzazioni che stanno trasformando le città in megalopoli.

2. Economia circolare

Sin dalle prime giornate di formazione presso la Scuola per le Politiche Pubbliche di Italiadecide e durante l'intero corso di studi sono emerse le tematiche relative ai nuovi modelli economici e sociali, in particolar modo mi riferisco alla necessità del passaggio da un'economia di tipo lineare ad un'economia circolare.

L'economia circolare ingloba le tematiche dell'energia prodotta da fonti rinnovabili ed inesauribili (il sole, il vento e l'acqua) e la consapevolezza che le risorse non sono infinite e tantomeno infinito è lo spazio disponibile per i rifiuti[8].

La *governance* nella prospettiva di uno sviluppo economico sostenibile dovrà sempre rispettare la regola di equilibrio delle tre "E": Economia, Ecologia ed Equità, dunque, ne deriva che il modello di economia circolare si attua attraverso:

- politiche ambientali per l'economia e la società volte ad una strategia di prevenzione del deterioramento ambientale e non orientate al risanamento a posteriori;
- l'utilizzo di tecnologie eco-innovative nel rispetto dei limiti ecologici del pianeta.

[8]Kenneth Ewart Boulding: "Chiunque crede che una crescita esponenziale possa andare avanti per sempre in un mondo finito, o è un pazzo o è un economista."

- Incentivi fiscali e bonus per favorire -gli investimenti in fonti non esauribili e - i comportamenti sostenibili.

Sulla base dell'implementazione del modello di economia circolare tratterò la tematica dei rifiuti e dell'energia con il fine della riduzione delle emissioni climalteranti prodotte dalla crescente urbanizzazione che caratterizza la città di Roma, causanti inoltre la cosiddetta isola di calore urbano.

3. Rifiuti e discariche

La questione dei rifiuti a Roma possiamo definirla una vera piaga sociale che ha generato e continua a generare conflitti e fasi di commissariamento.

Assumere consapevolezza, ripensare ed innovare l'intero sistema è l'unica strada percorribile.

Le problematiche legate all'impatto socio-sanitario derivante dall'inquinamento dei rifiuti in discarica e alla stregua paragonabile alle problematiche igienico-sanitari legate all'insufficienza dei servizi idrici nei paesi in via di sviluppo.

Autorevoli dati scientifici dimostrano che il fatto di respirare aria inquinata predispone gli individui ad un rischio maggiore di soffrire di patologie del sistema respiratorio come il cancro ai polmoni ed altre patologie.

Oltre al fattore socio-sanitario non è altresì da sottovalutare anche il fattore economico, vengono spese centinaia di milioni di euro sia per portare i rifiuti fuori regione e fuori nazione, sia per pagare le sanzioni inflitte dall'Unione Europea a causa della presenza di discariche illegali al centro-sud e dunque anche a Roma.

E' un paradosso o per meglio dire un ossimoro una pista ciclabile nel quartiere Eur di Roma costeggiata da una discariche abusive a cielo aperto oltre che riversa lungo le rive del Tevere.

4. Raccolta differenziata e incentivi

Legambiente sostiene che la quantità procapite di emissioni di Co2 nell'atmosfera si riduce di 150 kg annui se si ricicla il 50% dei propri rifiuti.

Questo dato ci fa capire che alla base di un efficiente sistema integrato dei rifiuti ci deve essere - l'impegno dei cittadini nel produrre meno rifiuti - e la essenzialità della raccolta

differenziata (che può arrivare a generare anche una percentuale minima di output non riciclabile pari al 20-25%).

Roma registra il 40% di raccolta differenziata, pur essendo una grande città può aspirare ad obiettivi più ambiziosi (anche rivisitando e prendendo a modello realtà positive se pur piccole che sono riuscite addirittura a differenziare il 94,4% [9] dei rifiuti solidi urbani prodotti) soprattutto in considerazione dell'innalzamento dei Target europei (UE 2030) del pacchetto sull'economia approvato nei mesi scorsi dall'Europarlamento.

Sebbene necessarie le campagne di formazione e sensibilizzazione a partire dagli asili fino ad arrivare alle Università e dunque anche nelle piazze, questo non può bastare.

Per incentivare i cittadini ad adottare quotidianamente comportamenti eco-compatibile è necessario adottare anche nel territorio romano un sistema di tipo premiale/sanzionatorio quindi controllato, partendo dal presupposto che il massimo dell'efficienza si ottiene con la raccolta differenziata porta a porta, potenziabile quantomeno nel centro di Roma sia per questioni di produttività che di decoro urbano.

5. Sistemi intelligenti

Per indurre e incentivare i cittadini ad adottare quotidianamente comportamenti eco-compatibili occorre investire in un sistema intelligente per la raccolta differenziata, basato su logiche personalizzate supportate dalla tecnologia, in modo da rendere il sistema immediato e interattivo.

Per facilitare l'interazione degli utenti bisognerà introdurre un servizio di riconoscimento attraverso una tessera digitale ed anche un applicazione mobile.

La tessera con un'identità digitale permetterà di usufruire di un sistema tariffario personalizzato e puntuale in grado di far pagare meno agli utenti più virtuosi e di più agli utenti meno diligenti (in conformità con il principio OCSE poi definito anche a livello Europeo dal Trattato di Roma sin dal 1987 "**chi inquina paga**"); tale logica premiale ovviamente dovrà essere accostata a sanzioni elevate affinché si renda controproducente l'abbandono dei rifiuti alias la creazione di ulteriori discariche illegali.

Resta imprescindibile la creazione di un applicazione mobile per gli utenti, generalmente digitalizzati che attraverso i servizi cognitivi e gli algoritmi di Machine Learning sia in grado da uno scatto effettuato al rifiuto o al QR code (codice a barre),

[9] Comune di San Lorenzo Maggiore, dati Ispra. Il sole 24 ore, 29 aprile 2017

grazie all'ausilio di un *device* con fotocamera digitale integrata di guidare l'utente nel capire dove e come smaltire il rifiuto o eventualmente riutilizzarlo.
Inoltre la stessa app può indicare all'utente le eventuali isole ecologiche o i centri di raccolta itineranti nel caso di rifiuti ingombranti o nel caso di rifiuti ridotti destinati al disuso come i RAEE che sfuggono ad un corretto recupero malgrado contengano al loro interno materiali preziosi come l'oro, l'argento e il platino.
L'applicazione mobile è altresì un modo per responsabilizzare i cittadini rendendoli partecipi della "cosa pubblica", potendo essi stessi segnalare in rapidità la presenza di rifiuti abbandonati semplicemente mediante l'invio di uno scatto, che tramite il servizio di geolocalizzazione permette di individuare le coordinate su mappa.

6. Comitati di quartiere

Sulla base delle logiche partecipative dei cittadini alla spesa pubblica i comitati di quartiere insieme ai corrispettivi municipi potrebbero dotarsi per esempio:

- di piccole compostiere per la raccolta e il trattamento dei rifiuti organici provenienti dalle attività ristorative e dagli usi domestici per produrre *compost*, da sottrarre alle discariche con la filiera del riciclo in vista dell'insufficienza degli impianti romani.
- di contenitori per depositare gli oli alimentare e industriali esausti in quanto fattori fortemente inquinante se riversati nell'ambiente in modi inopportuni, basti pensare che 1 lt di olio riversato nel terreno può rendere inquinante 1 milione di litri d'acqua e creare gravi conseguenze per la salute pubblica.

Un efficiente sistema di raccolta di quartiere di questi materiali di scarto (e non solo) può essere un buon circolo virtuoso se il ricavato della vendita del compost (che può essere utilizzato come ammendante naturale al posto dei fertilizzanti chimici) o dell'olio esausto (che può essere usato per la produzione di Biodiesel e che potrebbe anche alimentare i mezzi pubblici) viene impiegato per effettuare opere di riqualificazione nel quartiere, generando un sistema di "sana concorrenza" tra quartieri, quindi più ricicli più puoi contribuire a rendere bello il quartiere dove vivi e/o lavori.
Nella società contemporanea che impone ritmi frenetici e pressanti l'esigenza delle amministrazioni li dove vogliono imporre un "onere" al cittadino (se pur rientrante nell'ambito dell'educazione civica) dovrà integrarsi in forma di incentivo e di

semplificazione della vita del cittadino ed oggi la tecnologia è un buon ausilio (*chatbot*, *linee guida* consultabili con un click sono punti di partenza).

7. Autosufficienza e territorialità del sistema rifiuti capitolino

Una volta affrontati i problemi strutturali alla base del sistema rifiuti, dove giocano un ruolo da protagonisti i cittadini, attraverso l'impegno nel produrre meno rifiuti e smaltire quelli prodotti in maniera corretta, non solo si abbattono i costi dello smaltimento dei rifiuti ma si supera anche la politica della discarica quindi si riducono le emissioni di metano con forte impatto in termini di Co2. Tuttavia un ulteriore step va fatto ed occorre porsi come obiettivo quello di rendere l'area metropolitana romana territorialmente autosufficiente per lo smaltimento dei rifiuti da differenziata ma anche per quei materiali non riciclabili o degradabili.

Attualmente per tamponare l'emergenza rifiuti circa 70 mila tonnellate di rifiuti romani viaggiano verso l'Austria a pochi chilometri da Vienna, per essere trattati nell'impianto di Zwerndorf quindi ai costi di smaltimento vanno sommati quelli di trasporto e di impatto ambientale.

Il Ministro dell'Ambiente Gian Luca Galletti durante il *question time* alla Camera ha detto: "Non è accettabile che una città come Roma continui a inviare tonnellate al giorno di rifiuti urbani a impianti di termovalorizzazione austriaci".

L'impianto viennese di Zwerndorf, trasforma 250.000 tonnellate di rifiuti da biocombustibile in 179 megawattora di teleriscaldamento, 40 mila megawattora di elettricità e molti altri in teleraffreddamento.

L'indagine *"Quality of Living 2017"* della società di consulenza statunitense Mercer conferma Vienna comunque la città con la migliore qualità di vita al mondo.

8. Polo integrato ed energia

Sulla base dello stato di fatto e della situazione dei rifiuti romani, la mia proposta in considerazione di un'analisi legata ai costi/benefici e all'impatto ambientale riguarda la creazione di un polo integrato di impianti per lo smaltimento e il trattamento dei rifiuti in loco dai quali si possa ricavare oltre che materie prime seconde (ad es. nuovi materiali da costruzione dalla lavorazione dei pneumatici usurati o persino dalle macerie del terremoto ancora da smaltire) anche energia (termica, elettrica ecc.).

Si può tramutare il fardello della costante “emergenza rifiuti” in un’importante occasione di rilancio ed efficientamento.

Il polo da realizzato grazie ad un dialogo costante e un piano di coordinamento Comunale e Regionale ovvero Ministeriale e dalla collaborazione in fase progettuale e post-progettuale con le Università e i centri di Ricerca.

Si potrebbe utilizzare ad esempio un'area da riqualificare[10], abbandonata a se stessa, o vecchi capannoni grigi senza stile, né cura né tanto meno rispetto dell'ambiente, ovvero derive di frenetiche stagioni di industrializzazione, da trasformare in maniera consapevole così come ci insegna la scuola di Renzo piano [11] e l'industria 4.0 e da inserirsi armonicamente nel territorio.

Un polo dove vengono trattati i rifiuti, integrato e ricoperto da impianti fotovoltaici, di cogenerazione, di geotermia per produrre energia, riscaldamento, raffreddamento da fonti rinnovabili che venga utilizzata per efficientare e ridurre i costi di gestione e gli sprechi degli uffici pubblici e amministrativi della città di Roma anche grazie agli incentivi del Conto Termico 2.0 e all'ecobonus del 65%.

Inoltre non è detto che non possa essere una Bioarchitettura nella quale si tenga conto anche della dimensione estetica, rendendo la struttura un concept architettonico/progettuale cromaticamente e strutturalmente armonico con il paesaggio, attrattivo e perché no includendo un laboratorio scientifico di ricerca[12].

Se si adottano le migliori tecnologie, le più affidabili e innovative in grado di garantire il minor impatto ambientale oltre a sistemi di sensoristica per il monitoraggio che permettano in tempo reale di avere report interattivi delle emissioni prodotte dallo smaltimento dei rifiuti e dalla produzione di energia si può rendicontare e tranquillizzare anche l'opinione pubblica.

---

[10] - famosa frase di Willt Brandt: "il cielo sopra il Distretto della Ruhr deve essere di nuovo blu" del 1961.

- Progetto Chorus Life di riqualificazione urbana a Bergamo lanciato da Domenico Bosatelli presidente di Gewiss.

[11] Per Renzo piano l'architettura sostenibile e la sostenibile leggerezza del costruire: "significa rispettare la fauna e la flora, collocare correttamente edifici e impianti, sfruttare la luce e il vento, mettersi in rapporto intelligente con l'ambiente: che (come tutti i rapporti intelligenti) prevede anche un certo grado di tensione tra il costruito e la natura"

[12] Progetto di riqualificazione del Porto Vecchio di Trieste

9. Conclusioni

La gestione delle grandi città sicuramente incontra maggiori difficoltà, ma il processo di urbanizzazione ci pone difronte a queste nuove realtà quindi le condizioni di giustificazione sono ormai vetuste.

Oggi il cittadino deve essere partecipe del ciclo che si rinnova in un modello economico di tipo circolare, soprattutto in prospettiva dell'aumento del PIL e quindi dei consumi ed investimenti.

La prospettiva di una società a *rifiuti zero* è una dottrina in linea con tali modelli economici è una filosofia originaria del settecento già sperimentata in alcune comunità come ad es. gli *Amish* ma nell'attuale società consumistica dove - non tutti i materiali di post-consumo sono concepiti per essere biodegradabili, riusati e recuperati[13] e l'attuale grado di educazione civica e di alfabetizzazione in materia di rifiuti risulta poco probabile che si realizzi all'indomani.

Roma per aumentare la propria attrattività e diventare una città piacevole sotto il profilo qualitativo, ricreativo, abitativo e lavorativo/occupazionale deve partire sicuramente da questi assi strategici, così come le altre città oggetto del nostro corso di studi hanno fatto ad iniziare da Milano[14] e Torino[15] includendo oggi anche Napoli[16].

[13] nascono nuove opportunità di lavoro per gli eco-design che devono progettano e riprogettare gli stessi materiali.
[14] Milano è un esempio davvero positivo è già riuscita ad ottenere quasi il 55% di raccolta differenziata, ha 5 centri di riuso "reciclerie" si è posta come obiettivo quello di costruire un impianto per lo smaltimento dell'umido da evitare il trasporto nel Bergamasco, inoltre vuole abbassare la quota annuale della Tari.
[15] Torino ha introdotto misure anti spreco con agevolazioni fiscali se si cedono gratuitamente le proprie eccedenze.
[16] Napoli ha fatto un intervento capillare nel sistema della raccolta dei rifiuti, introducendo la raccolta porta a porta.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

GUGLIELMO GRAZIANO*

Il ruolo delle aziende per lo sviluppo del Paese: Enel e i nuovi paradigmi dello sviluppo sostenibile

A.A. 2017

* Dipartimento di Scienze Politiche - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Valutazione e ratio del percorso – 2. Le imprese: vettori di innovazione e sviluppo – 3. Proposta: l'azione di Enel contro la povertà energetica

Abstract

Alla stregua di quanto emerso dal Consiglio Europeo di Lisbona di marzo 2000 è entrata nell'agenda dell'Unione Europea la cd. Responsabilità sociale d'impresa.

Essa è considerata come lo strumento strategico per realizzare una società più competitiva, inclusiva e socialmente coesa e per modernizzare e rafforzare il modello sociale europeo.

Nel Libro Verde della Commissione Europea del 2001 la Responsabilità sociale d'impresa è definita come: "L'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali e ambientali delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate".

Il Libro Verde supporterà la promozione dello sviluppo sostenibile.

La Responsabilità sociale d'impresa si caratterizza per quei comportamenti che un'impresa può adottare su base volontaria, nella convinzione di ottenere dei risultati che possano arrecare benefici e vantaggi a sé stessa e al contesto in cui opera.

Particolare attenzione viene prestata ai rapporti con i propri portatori d'interesse (stakeholder): collaboratori, fornitori, clienti, partner, comunità e istituzioni locali, realizzando nei loro confronti azioni concrete.

Ciò si traduce nell'adozione di una politica aziendale che sappia conciliare gli obiettivi economici con quelli sociali e ambientali del territorio di riferimento, in un'ottica di sostenibilità futura.

Nel corso dei decenni è mutato profondamente l'approccio delle imprese verso i propri doveri etici e sociali, obiettivo della mia relazione sarà quello di considerare l'atteggiamento di Enel nei confronti della questione.

Enel è uno tra i grandi protagonisti dell'energia nel mondo: un Gruppo internazionale, che opera in 40 Paesi grazie all'impegno di oltre 78.000 persone.

Il ruolo di chi opera in questo settore, cruciale per il benessere e il progresso dell'umanità, è quello di garantire una fornitura energetica accessibile a tutti, a costi competitivi e rispettosa dell'ambiente.

È questa la base su cui poggia la visione di Enel di responsabilità sociale di impresa.

Enel nel 2001 ha avviato l'installazione dei nuovi contatori elettronici condividendo il progetto sia con le Associazioni dei Consumatori che con quelle delle Imprese. Si tratta di nuovi apparecchi elettronici che consentono di risparmiare energia.

I contatori elettronici costituiscono il primo e basilare passo verso la realizzazione delle Smart Grids, le reti elettriche intelligenti cui è affidato il compito di rivoluzionare non solo distribuzione e gestione dell'energia elettrica, ma anche il sistema di generazione, permettendo la connessione in rete di un gran numero di piccoli e piccolissimi impianti a fonti rinnovabili distribuiti nel territorio con rilevanti benefici anche per la lotta contro il riscaldamento globale.

Da diversi anni Enel ha integrato nell'unità che si occupa di CSR anche le attività inerenti le relazioni con gli stakeholders, tale scelta organizzativa ha permesso a Enel di lavorare spesso in sinergia con questa categoria di stakeholders, sia per un diretto supporto alla realizzazione di grandi progetti industriali, sia per contribuire al processo di crescita e di expertise a vantaggio delle stesse associazioni, in relazione

soprattutto ai significativi cambiamenti che si sono verificati nel settore energetico negli ultimi dieci anni.
Mia intenzione è quella di analizzare l'atteggiamento di Enel nei confronti della questione.

1. Valutazione e ratio del percorso

Il mio interesse verso il percorso formativo offerto da *italiadecide*, Associazione per la qualità delle politiche pubbliche, nasce essenzialmente da due motivazioni principali.

In primo luogo, sono consapevole della centralità delle città come poli attrattivi soprattutto in quest'epoca di interdipendenza tra i vari sistemi globali; proprio per questo motivo l'argomento tematico di quest'anno: "quattro citta italiane in cerca d'innovazione: politiche pubbliche e strategia d'imprese", ha suscitato in me un grande interesse.

Le grandi città attraverso il loro sviluppo, sono ormai in grado di concentrare risorse ed energie talmente importanti in grado talvolta di permettere loro di emanciparsi dallo stesso Stato di appartenenza.

Le grandi città grazie al loro rinnovamento sono diventate ormai contenitori di competenze professionali, risorse economiche e di grandi progetti infrastrutturali.

Quello che però emerge da un'analisi delle dinamiche economiche e politiche italiane è che nessuna delle grandi città della nostra penisola, mi riferisco in questa relazione a Napoli, Roma, Milano, Torino, riesce ad essere "veramente" attrattiva tanto quanto le principali città europee e mondiali.

La seconda motivazione muove dalla condivisione degli obiettivi della scuola, dalla constatazione dell'assenza in Italia di sedi idonee ed indipendenti da un colore politico, nelle quali pianificare ed immaginare possibili linee guida per lo sviluppo della nostra nazione.

A parer mio per far ripartire il nostro paese è necessario unire le conoscenze e l'esperienza sul campo dei vertici delle amministrazioni pubbliche, la visione scientifica dell'élite intellettuale ed accademica, l'esperienza e la conoscenza delle dinamiche di chi da molti anni si trova in posizioni di grande responsabilità nello scenario politico, l'attività delle imprese dislocate sul territorio nazionale ed infine non bisogna dimenticare la linfa vitale e la freschezza di pensiero di noi giovani, della nostra volontà e speranza di poter avere un futuro migliore nella nazione che ci ha visto nascere e che noi tanto amiamo.

La sinergia di questi cinque attori si tradurrebbe sicuramente in un miglioramento della qualità delle politiche pubbliche e come riflesso della qualità della vita.
Le grandi imprese sono per le città portatrici di innovazione e di sviluppo.
Efficienza e efficacia delle imprese sono influenzate dalla capacità delle autorità pubbliche di creare un contesto favorevole allo svolgimento delle loro attività, in primo luogo mi viene da pensare alla necessità per il nostro paese di snellire le procedure burocratiche.
Spesso è proprio la burocrazia a frenare gli investimenti, le stesse tasse frutto di normative ridondanti riducono l'imprenditorialità e le attività di ricerca e sviluppo.
Occorre mettere al centro la qualità dei servizi e delle prestazioni, incentivando i successi e sanzionando gli insuccessi; sostituire alla cultura burocratica la cultura dei risultati e della valutazione di essi, della performance e della loro misurazione, del servizio pubblico e della soddisfazione del cittadino-utente.
È necessario che i dirigenti siano titolari di responsabilità e autonomia e che la loro carriera sia collegata ai risultati conseguiti e misurati.
È auspicabile inoltre la lotta al clientelismo e alla corruzione, sia in ambito pubblico che in ambito privato.
I vertici della nostra nazione hanno l'obbligo morale di promuovere, con determinazione e perseveranza, la cultura del merito, della qualità e della valutazione, abbondonando clientelismi vari.
È necessario investire sul capitale umano delle amministrazioni, organizzando un programma formativo e professionalizzante in grado di garantire la qualità di cui il nostro paese ha fortemente bisogno.
Qualità della normativa e semplificazione dei procedimenti amministrativi dovranno essere portati ai livelli delle migliori performance europee.

2. Le imprese: vettori di innovazione e sviluppo

Imprese e città hanno un rapporto molto più stretto di quello che potrebbe apparire in un primo momento. Le imprese infatti sono per le città vettori e portatrici di innovazione.
Enel ha svolto per la nostra nazione un ruolo fondamentale, risulta essere la prima azienda italiana per la produzione e la distribuzione di energia ed è conosciuta in tutto il mondo grazie alle attività e alle sedi dislocate sull'intero globo.

Il mio interesse verso quest'azienda, leader nel settore, muove dalla consapevolezza che essa è uno dei principali attori per l'innovazione in tutto il mondo, inoltre contribuisce alla determinazione di politiche pubbliche.

Enel, anche in relazione a quanto emerso dalla conferenza con l'Ingegner Starace, direttore generale e amministratore delegato, considera le città come groviglio e centro di tutto: come un "polo propulsivo ed innovativo".

Proprio a questo proposito, l'azienda, gestisce il sistema nazionale, organizzando ed unificando il territorio.

Enel è inoltre in prima linea nel portare avanti il paradigma di sviluppo sostenibile considerando anche gli obiettivi europei e le linea guida proposte dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. Enel ha infatti sposato quattro dei diciassette sustainable development goals.

La condivisione di questi obiettivi si collega alla volontà di Enel di "migliorare" la vita degli uomini sulla terra.

Gli obiettivi di Enel si concentrano:

- sulla volontà di contribuire alla lotta ai cambiamenti climatici, contribuendo al raggiungimento dell'obiettivo annunciato di 0 emissioni di CO2 entro il 2050; per raggiungere questi obiettivi Enel si impegna nella diffusione di nuove tecnologie a costi sempre più accessibili;
- tra gli altri obiettivi di Enel vi è la missione di portare energie nelle aree in cui questa manca;
- nel contribuire all'educazione delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo;
- nel fornire e far crescere l'imprenditorialità in alcune parte del mondo, i cd. paesi in via di sviluppo;

Si tratta di un'azienda molto innovativa grazie al suo profuso impegno in materia e alla sua volontà di puntare sulle energie rinnovabili, sul risparmio energetico, abbandonando il paradigma tradizionale di sviluppo che ha contraddistinto il novecento.

Storicamente molteplici sono stati i paradigmi dello sviluppo. "Lo sviluppo tradizionale vede un rapporto di correlazione inversa con l'ambiente naturale".

L'uomo attraverso la sua azione, grazie soprattutto alla tecnologia, ha creato un ambiente ottimale per sé stesso spesso però modificandolo; spinto dalla necessità di implementare il proprio benessere.

L’essere umano, con la sua azione, ha perciò progressivamente ridotto il capitale naturale.

“La rivoluzione industriale ha mostrato i limiti di questo tipo di sviluppo, portando all’implosione dei rischi e ricchezze proprie del nostro tempo e dei paesi sviluppati”.

Lo sviluppo industriale e tecnologico ha contribuito al progressivo aumento dei rischi imputabili agli effetti inquinanti delle attività umane.

Quello che più mi affascina del mondo Enel è il fatto che si tratta di un’azienda che ha abbandonato la visione di breve termine, progettando ed investendo su programmi che pensano al lungo periodo, mi viene da pensare alle parternship concluse per la realizzazione del car sharing e dei veicoli elettrici, che probabilmente nei prossimi anni sostituiranno i veicoli tradizionali.

Enel ritiene che per generale ritorni sostenibili nel tempo è necessaria una maggiore attenzione non solo alla *governance*, ma anche a fattori ambientali e sociali; le questioni ambientali, sociali e di *governance* hanno infatti impatti finanziari reali e misurabili.

Enel, soprattutto grazie al cambio nei vertici della dirigenza, ha associato sostenibilità con innovazione.

Questo ha significato sia diventare più razionali ma ha anche permesso di aumentare le possibilità di guadagno, senza subire l’onda d’urto dei cambiamenti che il mondo può riservarci.

Innovability è uno dei corollari principali nell’attività di Enel, l’obiettivo è quello di creare un mondo migliore, garantendo al contempo sostenibilità economica, ambientale sociale.

Tra gli altri corollari che muovono l’attività di Enel vi è quello di Open Power, i cui obiettivi principali sono quelli di garantire l’accesso all’energia a più persone; aprire il mondo dell’energia a nuove tecnologie; aprire l’energy management alle persone; aprire l’energia verso nuovi utilizzi ed aprirsi a nuove collaborazioni.

L’attività di Enel si svolge sull’intero globo dall’America Latina all’Asia con interessi anche in Africa, ciò ha permesso all’azienda di creare un network di infrastrutture globali, un fiorente commercio internazionale e un sistema globale per la promozione dell’utilizzo delle energie rinnovali.

In particolare Enel, grazie alla sua attività, in quelle zone del globo caratterizzate da un alto tasso di criminalità, come Città del Messico o le favelas in Brasile, ha contribuito

insieme al governo locale al miglioramento dell'ordine pubblico attraverso politiche pubbliche che scoraggiano l'imbarbarimento delle popolazioni, basti pensare che nelle aree illuminate si è registrato un abbassamento dei crimini; la fornitura di energia elettrica e di illuminazione risulta essere il primo strumento di pacificazione per queste zone.

La collaborazione di Enel con le amministrazioni di questi paesi sta registrando grandi successi, in particolare Enel si occupa della fornitura di energia e gas, eroga servizi per la mobilità con l'obiettivo di far fronte all'esplosione del traffico urbano in queste zone.

Con il progetto ECOENEL in Brasile, l'azienda, ha supportato i clienti con basso reddito per l'accesso all'Energia.

Grazie alla collaborazione con Enel, le amministrazioni di questi paesi stanno facendo ingenti passi in avanti, soprattutto mossi dalla domanda di tecnologie avanzate come la banda larga o i contatori intelligenti.

Nei principali paesi europei, Enel promuove il servizio di Car sharing, per incoraggiare lo sviluppo della mobilitò sostenibile nelle aree urbane, cercando di raggiungere un duplice obiettivo: la riduzione dell'inquinamento causato dalle automobili e per fare aumentare la consapevolezza del consumo energetico del cliente.

Enel inoltre ha create una fitta rete di collaborazioni internazionali, dalle organizzazioni non governative alle nuove start up, favorendo anche il collegamento con università quali la Bocconi, il Politecnico di Milano e la Columbia University.

Enel inoltre mostra un grande interesse nei confronti delle città maggiormente innovative. In particolare l'azienda prende in considerazione le proposte dei partner locali presenti nelle città di riferimento.

Gli obiettivi di questa politica è quella di favorire la cultura delle start up, lo sviluppo di nuovi modelli di business e di rafforzare il rapporto tra le comunità e l'azienda.

Per quanto riguarda il rapporto con il territorio, Enel, seppur spinta da una visione competitiva di mercato, si rapporta in maniera positiva con le municipalizzate, infatti tra questi due soggetti vi un ottimo legame, Enel mostra alle municipalizzate in tempo reale tutto ciò che sta realizzando, risultato di questo atteggiamento è stato il raggiungimento di accordi con tutte le municipalizzate sulle colonnine elettriche.

Il cambio di direzione nelle strategie e nella pianificazione di Enel nasce dalla comprensione che il vecchio paradigma di sviluppo non funziona più; nel pensiero dei

vertici dell'azienda vi è il fatto che essa non può essere in contrasto e in contrapposizione con il territorio che sarà sede delle sue attività e dei suoi progetti.
Enel cerca di istaurare con il territorio un rapporto forte, coinvolgendolo, in molti casi l'azienda ha deciso di non procedere nelle sue attività quando mancavano queste condizioni.
Il nuovo approccio di Enel, seppur difficoltoso in un primo momento, permette di creare valore condiviso tra azienda e territorio.
La prima difficoltà nell'attuazione di questo nuovo paradigma è stata relativa alla necessità della diffusione di queste stesse idee in azienda.
Oggi Enel porta avanti oltre 900 progetti fondati sulla sostenibilità, favorendo nuove modalità di lavorare con una particolare attenzione sullo smart working.
Enel punta sul miglioramento delle performance operative e ambientali con la riduzione delle emissioni e la de-carbonizzazione del parco di generazione, puntando sulle energie rinnovabili e sul miglioramento delle prestazioni di tutte le tecnologie disponibili, integrando i sistemi di accumulo e sperimentazione di nuove tecnologie, favorendo lo sviluppo di smart grid e smart meter per integrare le fonti rinnovabili.
A questo proposito importante è stato il lancio di Futur-e caratterizzato dalla volontà di riconvertire 23 centrali termoelettriche, con l'obiettivo di:

- ridurre le emissioni di CO2, tutelare ambiente e territorio, favorire lo sviluppo delle comunità locale grazie a proposte di nuovi progetti,
- promuovere lo sviluppo del patrimonio naturale, culturale ed artistico;
- favorire l'eventuale sviluppo occupazionale sul territorio.

Enel inoltre ha compreso la necessita della banda larga per garantire la connessione ad internet ad altissima velocità per privati, aziende e pubbliche amministrazioni, comprendendo il bisogno che le reti di media/bassa tensione debbano essere digitalizzate e la necessità di costruire le nuove infrastrutture basandole sulla banda larga.
Per quanto riguarda la mobilità elettrica Enel ha compreso la necessità della realizzazione di una rete capillare di infrastrutture di ricarica per consentire la diffusione della mobilità elettrica garantendo pieno autonomia per veicoli elettrici.

3. Proposta: L’azione di Enel contro la povertà energetica

La mia proposta verso Enel nasce con l’intento di contribuire al miglioramento delle condizioni di vita di quelle famiglie che ancora oggi sono afflitte dalla povertà energetica.

Il termine povertà energetica, o *fuel poverty*, nasce in Gran Bretagna negli anni '80, si tratta delle condizioni di quelle famiglie che non riescono con il loro reddito a sostenere tutte le spese energetiche necessarie per la propria casa. Si tratta di un fenomeno tuttora in espansione, tanto nel Regno Unito quanto nel resto d'Europa, Italia compresa.

Oggi questa piaga colpisce l’8% delle famiglie italiane con un peggioramento del problema soprattutto nelle zone terremotate.

In Italia il numero delle persone che si trovano in uno stato di povertà assoluta è cresciuto esponenzialmente: da 1,8 milioni nel 2007 a 4,5 milioni nel 2015.

Sono sempre di più le famiglie che faticano a venire incontro alle loro spese per la luce ed il gas, ritrovandosi quindi in condizioni di povertà energetica.

Redditi bassi a causa della crisi e case poco efficienti rendono l'approvvigionamento energetico troppo oneroso per tantissime persone, tanto che solo nel 2013 ben 1,8 milioni di famiglie hanno ricevuto una minaccia di sospensione della fornitura elettrica a causa di mancati pagamenti.

Si tratta quindi di un problema sempre più sentito, c’è chi patisce il freddo, persino fino a morire perché non riesce a scaldare la casa e chi non può utilizzare le apparecchiature tecnologiche per i servizi più basilari, come illuminare o cucinare.

Le cause, come detto precedentemente, oltre ad essere di natura economica sono causate dall’inefficienza di infrastrutture energetiche vecchie, inquinanti e alla conoscenza scarsa o nulla di alternative più economiche e più ecologiche.

Una delle conseguenze della povertà energetica potrebbe essere quella relativa al furto di quest’ultima. Tale pratica che si sta sviluppando negli ultimi anni si concentra maggiormente nelle regioni e nelle città del Sud.

Le modalità di furto dell'energia sono molteplici e si sono affinate sempre di più: tra le più ricorrenti vi è quella dell’allaccio abusivo, collegamento al cavo di alimentazione di un altro utente, ma vi sono tecniche più innovative come per esempio la modifica del software del contatore. Il furto può avvenire a danno del distributore, se l'allacciamento

è alla rete nazionale, oppure a danno di un privato**,** se è realizzato alla rete elettrica privata.

Questa pratica è molto presente in una delle città da noi analizzate: Napoli.

I carabinieri di Napoli hanno recentemente scoperto, tra i quartieri Mercato e San Lorenzo della città, dieci negozi che rubavano l'elettricità con allacci abusivi alla rete. É stato stimato che, complessivamente, i furti di energia hanno arrecato danni all'Enel per circa 350mila euro.

Qualche mese fa invece i carabinieri della Stazione Posillipo hanno arrestato e messo ai domiciliari il 24enne titolare di un bar in Piazza San Luigi, accusato di aver manomesso il contatore del bar ponendoci sopra una grande calamita, alterando così la registrazione dei consumi.

Accanto a questi episodi sui quali non si può valutare con certezza se dipendano o meno da condizioni di estrema povertà vi sono anche episodi dove la motivazione principale della condotta illecita è la disperazione economica delle famiglie che non riuscendo a sostenere le spese ricorrono a questa pratica.

La mia proposta nel suo piccolo potrebbe contribuire a limitare e a contrastare questo fenomeno.

La proposta è mossa da una logica bottom-up.

Il progetto si fonda su:

- una modalità innovativa di offerta energetica per le persone svantaggiate dal punto di vista economico;
- il loro coinvolgimento per ottenere l'indipendenza energetica, nel rispetto di un consumo responsabile, infatti il 50%+1 del consumo deve appartenere a fasce orarie più convenienti;

i soggetti beneficiari di questa proposta saranno:

- le persone disoccupate con un nucleo famigliare ampio: padre, madre, figlio;
- le persone sotto la soglia di povertà sulla base degli indicatori dell'Istat;
- famiglie residenti in zone terremotate, le quali per un periodo transitorio di 2 anni non dovranno sostenere spese; il pagamento in questo caso deriverà dagli stanziamenti del Governo e saranno a suo carico sulla base dei fondi stanziati con l'approvazione delle legge di bilancio;
- anziani con pensioni inferiori ai 600 euro mensili;

- donne con a carico bambini orfani di padre;

Ad oggi come abbiamo detto l'8% delle famiglie sono colpite da povertà energetica; l'11,5% degli italiani è disoccupato; la soglia di povertà nel settentrione è di circa 820 euro, 735 euro per il centro, 552 euro per il meridione.

In questo progetto Enel potrebbe essere affiancato da altri stakeholders, tra cui organizzazioni non governative, enti territoriali e lo stesso governo.

Le stesse università avranno un ruolo centrale per la riuscita del progetto, esse dovranno formare esperti in efficienza energetica, predisponendo corsi specifici, condivisione di conoscenza e monitoraggio delle best practices.

Gli strumenti per migliorare l'efficienza energetica influenzeranno il settore dei trasporti, dell'industria e dell'infrastrutture.

Sulla base dei progressi raggiunti, i quali verranno monitorati grazie a dati statistici energetici, i progetti potranno essere esportati nei paesi in via di sviluppo o economie in transizione per raggiungere anche un degli obiettivi primari di Enel relativi al rispetto ambientale, oltre che a favorire lo sviluppo di queste zone.

La sensibilizzazione di questo progetto e la sua pubblicità avverrà attraverso report, pubblicazioni e convegni nelle principali università italiane ed in tutte le regioni, così da favorire lo sviluppo dell'interesse dei giovani studenti nei confronti di questa tematica.

Il progetto pilota potrebbe essere realizzato o nelle aree terremotate o nelle aree in cui forte è il fenomeno dei furti di energia, con una fornitura di energia ad un prezzo iniziale pari a 0 nei primi sei mesi.

La seconda fase consisterà in un attento monitoraggio delle abitudini di acquisto fatte dai beneficiari con l'obiettivo di favorire anche un consumo responsabile.

La terza fase si caratterizzerà per una tariffazione progressiva a scatti di sei mesi per un importo forfettario del +25%.

Un eventuale quarta fase potrebbe essere quella della: "promozione" che consisterà nell'autoalimentazione dell'attività grazie al coinvolgimento dei suoi beneficiari per ottenere l'indipendenza energetica.

La realizzazione del progetto in altre aree avverrà sulla base della sua "ripetibilità in scala" inoltre i beneficiari del progetto agiranno da promoter dell'iniziativa.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

MARCO IVO IOVINO*

Il governo metropolitano alla sfida della sostenibilità ambientale: profili critici e percorsi d'innovazione.

A.A. 2017

* Dipartimento di Scienze Politiche - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. Profili critici del governo metropolitano – 2.1. L'allocazione delle funzioni in materia di energia e ambiente – 3. La sostenibilità del sistema urbano: tecnologia, economia circolare ed energia – 3.1. L'uso della tecnologia per migliorare la sostenibilità dei servizi urbani – 3.1.1. Il ciclo dei rifiuti: smart recycling e produzione elettrica – 3.1.2. Politiche d'incentivazione psicologica per il risparmio energetico – 4. Conclusioni

Abstract

La popolazione mondiale è in crescita e si sta spostando verso le città, i numeri dicono che nei prossimi anni le aree metropolitane diventeranno il luogo in cui si giocherà la partita cruciale per il futuro del nostro mondo. Le speranze di avere successo dipendono dalla loro capacità di intercettare i flussi globali e incanalarli verso modelli di sviluppo sostenibile. Secondo i dati dell'Agenzia Internazionale dell'Energia [17], infatti, le città rappresentano il 70% delle emissioni energetiche di anidride carbonica. Una situazione non più sostenibile.

In questo contesto di complessità generale, la geografia del nostro Paese ci consegna una realtà peculiare rispetto alle altre grandi nazioni sviluppate (e in particolare ai vicini europei) sia per il relativo sottodimensionamento delle città italiane rispetto alle grandi città globali, sia per la mancanza di una visione strategica complessiva del fenomeno di governo urbano. Lo si vede chiaramente guardando allo sviluppo delle 4 maggiori città italiane (Roma, Milano, Napoli e Torino), ingabbiate tra una struttura istituzionale forse troppo piccola per gestirne la complessità e un'altra dai contorni ancora troppo sfumati per guardare al futuro.

Per questi motivi, cercando di offrire un'interpretazione complessiva del corso, analizzeremo primariamente la questione delle "istituzioni della città", guardando ad alcune criticità presenti nel modello italiano e prendendo specificamente in esame la distribuzione delle funzioni in materia di policy ambientali. Quest'ultima ci offrirà lo spunto per la seconda parte che si concentrerà specificamente su due questioni che le città affrontano in prima linea, i rifiuti urbani e l'efficienza energetica, con l'obiettivo di proporre un progetto d'innovazione sostenibile per le nostre città.

1. Introduzione

Il governo del territorio urbano è una delle sfide fondamentali del nostro tempo. La popolazione mondiale va verso gli 8,5 miliardi nel 2030[18], così come la quota di persone che vivono in città, che arriverà al 60% nel 2030. Le città diventano sempre più fenomeno di gestione della complessità a causa dei grandi volumi e delle notevoli risorse (umane, finanziarie, naturali) che impiegano. Questo crescente fabbisogno rende necessario ripensare la gestione della città in maniera sostenibile, cercando di produrre

[17]The International Energy Agency IEA (2016), *Energy Technology Perspectives Towards Sustainable Urban Energy Systems*, https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/EnergyTechnologyPerspectives2016_ExecutiveSummary_EnglishVersion.pdf

[18] United Nations DESA, *World Population Prospects: The 2015 Revision*, 2015 https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf

innovazioni in grado di riconfigurare il rapporto tra le risorse impiegate e quelle future[19].

Per questo motivo oggi le città rientrano tra i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile indicati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite con un obiettivo specifico dedicato a loro (*goal 11 "Città e comunità sostenibili")*, e rappresentano un luogo privilegiato per il conseguimento degli altri (tra i quali quelli legati all'energia, al consumo responsabile delle risorse e alla lotta al cambiamento climatico, rispettivamente *goal 7, 12 e 13*). Il crescente interesse nei confronti della sostenibilità dei sistemi urbani si è espresso anche in sede Ue con il Patto di Amsterdam e la creazione dell'Agenda urbana UE che individua 12 temi prioritari d'intervento tra cui: l'economia circolare, la qualità dell'aria, la transizione energetica e la mobilità urbana. Infine la discussione è arrivata anche nel nostro paese, soprattutto grazie alla redazione dei rapporti per le sedi internazionali ed europee, con iniziative che hanno portato alla predisposizione di diversi documenti programmatici che nelle intenzioni avrebbero dovuto sfociare in un Agenda urbana nazionale[20].

Nonostante l'impegno programmatico le nostre città rimangono, però, lontane dagli obiettivi posti, e rispetto alle altre realtà europee mostrano una geografia istituzionale non ancora consolidata e che sembra far fatica ad affrontare programmi di sviluppo a lungo termine, come quelli richiesti dagli impegni internazionali. Bisogna considerare, infatti, che le riforme del livello locale degli ultimi anni hanno dato vita ad un processo di ricalibratura che non si è ancora concluso. In particolare la Legge 56/2014 (cd. "Legge Del Rio") d'istituzione delle città metropolitane, con l'assegnazione di nuove funzioni e il trasferimento dei poteri provinciali in capo al sindaco metropolitano, doveva essere il punto di partenza per una riconfigurazione del governo delle aree metropolitane nell'ottica di ridefinizione strategica e maggiore integrazione del territorio.

[19] Come noto per sostenibilità si deve intendere la "compatibilità fra sviluppo e gestione delle risorse, rispettosa di un'equilibrata distribuzione tra le esigenze del presente e quelle delle generazioni future" voce *Sostenibilità* "Enciclopedia della Scienza e della Tecnica" (2008), Treccani online.

[20] Negli ultimi anni sono state portate avanti molte iniziative con la predisposizione di diversi documenti di programmazione per lo sviluppo sostenibile urbano tra cui il Patto dei sindaci, il documento di programmazione del PON Metro e le più recenti Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile e Carta di Bologna per l'Ambiente. Nonostante ciò sembra che si siano perse le tracce di quel documento unico di programmazione che avrebbe dovuto essere l'Agenda urbana nazionale, e per il quale era stato costituito appositamente il CIPU (Comitato interministeriale per le politiche urbane). Vedi http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=57845

Questo nuovo ente dispone di poteri rilevanti che influiscono sulle capacità delle nostre città di affrontare la grande sfida della sostenibilità urbana, perciò è necessario dare uno sguardo preliminare alla sua istituzione e alle attribuzioni che possiede in relazione alla nostra tematica.

2. Profili critici del governo metropolitano: il nodo territoriale e funzionale

Già da tempo nei maggiori paesi europei le grandi città hanno adottato modelli di amministrazione differenti per gestire la complessità del fenomeno urbano contemporaneo, caratterizzato dalla continuità tra il centro urbano e la grande area metropolitana circostante. Così hanno fatto città come Londra, Parigi, Berlino e Madrid (solo per fare alcuni esempi) che dispongono, seppure in maniera differente[21], di un'organizzazione di governo metropolitano. In Italia questo modello è partito con la legge 56/2014 (cd. legge Del Rio) che ha istituito le città metropolitane, dando attuazione alla previsione costituzionale del 2001 con quasi mezzo secolo di ritardo sul primo progetto di loro istituzione (la legge 142/1990). Il processo di creazione della città metropolitana però, lungi dall'essere concluso, manifesta ancora molte criticità.

Le 4 grandi città metropolitane che abbiamo considerato (Roma, Napoli, Milano e Torino) mostrano una geografia nettamente differenziata per quanto riguarda l'ampiezza, la densità, l'area funzionale e i sistemi locali del lavoro[22]. In particolare Torino e Roma sono aree con un centro a forte densità abitativa (di dimensioni comunali o sotto-comunali) e un'area funzionale che non va oltre la città metropolitana. Napoli e Milano, invece, hanno un cluster di alta densità abitativa continuo che configura un'area decisamente più grande del comune e l'area funzionale straborda oltre i confini della città metropolitana stessa[23]. Ciò è dovuto al fatto che le città metropolitane hanno ereditato i confini amministrativi provinciali, senza una ricalibratura funzionale del territorio, "secondo un modello unico che non sempre ha

[21] A Londra c'è la Great London Authority che ha dei compiti particolari in materia di trasporto e sviluppo urbano; Parigi, invece è sia comune che distretto e ha costituito negli ultimi anni anche un ente metropolitano (Métropole du Grand Paris); Berlino è una città-stato e costituisce insieme al Brandeburgo una regione metropolitana; Madrid costituisce una Comunità autonoma a sé stante.
Cfr. Carrer, Matteo e Rossi, Stefano, *Le città metropolitane in Europa*, 2014, IFEL – Fondazione ANCI.
[22] Cfr. ISTAT, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, 2017, Roma.
[23] Presentazione di Alessandra Ferrara, ISTAT, Conferenza del 16 Giugno 2016, Roma, Scuola per le politiche pubbliche 2017.

corrisposto a esigenze razionali, ed anzi spesso si è scontrato con realtà territoriali non adeguatamente omogenee"[24] (vedi Tab. 1).

Tab. 1: Scheda riepilogativa delle 4 Città metropolitane

Città metropolitana	Numero di Comuni	Superficie (comune) [Kmq]	Popolazione [Istat 2015]	Densità demografica [ab/kmq]
Milano	134	1575,65 (181,7)	3.196.825 (1.345.851)	2028,89 (7407)
Napoli	92	1178,93 (119,0)	3.118.149 (974.074)	2644,89 (8185,5)
Roma	121	5363,28 (1287,4)	4.342.046 (2.864.731)	809,59 (2225,2)
Torino	315	6827,00 (130,0)	2.291.719 (890.529)	335,68 (6850,2)

Dati: Ancitel 2015

Questo dato ci consegna già una prima indicazione: le città metropolitane sono un ente che non ha sotto di sé una definizione di territorio integrato che si possa definire autenticamente urbano. Un aspetto da non sottovalutare quando si riflette sulla scala metropolitana come ambito di policy.

Inoltre, gli interlocutori istituzionali ascoltati hanno tutti lamentato la mancanza delle attribuzioni finanziarie necessarie affinché si desse operatività funzionale a quest'ente.

Il rischio è che a causa di questi difetti originari l'idea di un governo metropolitano in grado di pianificare lo sviluppo sostenibile della città avrà difficoltà a concretizzarsi senza interventi correttivi che ne modifichino la situazione.

2.1 L'allocazione delle funzioni in materia energetica e ambientale

Per quanto attiene la distribuzione delle funzioni dobbiamo segnalare che all'ente metropolitano sono state assegnate funzioni importanti cui non si può prescindere in un'ottica di sviluppo urbano sostenibile.

[24] Carrer, Matteo e Rossi, Stefano, op. cit.

Infatti, alle città metropolitane sono andate le funzioni fondamentali delle province tra cui "[…] la tutela e la valorizzazione dell'ambiente per gli aspetti di competenza"[25] e la "pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale […]"[26]. Gli sono stati affidati, poi, compiti *ad hoc* di pianificazione e gestione quali: l'adozione del piano strategico del territorio metropolitano; la pianificazione territoriale generale; l'organizzazione e la strutturazione dei servizi pubblici di interesse generale in ambito metropolitano; la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, e dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione[27]. Funzioni che rendono la città metropolitana, sia per la programmazione complessiva (i piani strategico e territoriale) che per il coordinamento dello sviluppo e dei servizi, un ente fondamentale per garantire lo sviluppo sostenibile urbano. Finalità che sembra, almeno sulla carta, essere stata recepita dalle nostre città metropolitane, come ne testimonia l'inserimento tra gli obiettivi fondamentali degli Statuti[28].

Se le città metropolitane hanno compiti importanti di pianificazione e coordinamento non dobbiamo, però, dimenticare il rilevante ruolo attivo dei comuni in campo ambientale. Troviamo a questo livello, infatti, compiti rilevanti tra cui soprattutto l'organizzazione e gestione del ciclo dei rifiuti e il servizio di trasporto pubblico comunale, oltreché la pianificazione urbanistica generale e i poteri di ordinanza in materia d'inquinamento. Molte funzioni sono poi conferite, caso per caso, dalle leggi regionali ovvero rimangono in capo a queste ultime o allo Stato. Specificamente per quanto riguarda l'energia e l'ambiente spetta alle Regioni adottare il Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR) in conformità con quanto previsto dalla pianificazione governativa (in particolare dalla Strategia Energetica Nazionale – SEN), ma si possono delegare agli enti locali importanti funzioni, come ad es. l'autorizzazione degli impianti

[25] Art. 1, comma 85, lett. a), Legge 56/2014
[26] Art. 1, comma 85, lett. b), Legge 56/2014
[27] Vandelli, Luciano, *Il sistema delle autonomie locali* (Sesta edizione), 2017, Il Mulino, Bologna.
[28] **Statuto della Città metropolitana di Napoli**, Art. 1 "Finalità della città metropolitana": […] 2. Si propone di risanare l'ambiente, rigenerare e riordinare il tessuto urbano […].
Statuto della Città metropolitana di Milano, Art. 3 "Obiettivi", 1. La Città metropolitana persegue i seguenti obiettivi: […] c) lo sviluppo sostenibile, la qualità urbana diffusa, la promozione della cultura, dei talenti, delle diversità e della qualità della vita sociale, della salute, dell'ambiente, della difesa del suolo, dell'assetto idrogeologico, come fattori abilitanti del profilo originale del territorio metropolitano.
Statuto della Città metropolitana di Torino, Art. 1: "[…] 5. La Città Metropolitana ispira la sua attività ai seguenti principi: […] b) perseguire il miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo sostenibile, la salvaguardia dell'occupazione, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e delle risorse naturali e paesaggistiche, il diritto alla salute dei cittadini e la mobilità sostenibile delle persone e delle cose.

rinnovabili (strada che prevalentemente hanno seguito le Regioni delle 4 città considerate [29]). Compiti rilevanti sono poi affidati, nell'ambito delle rispettive competenze, anche ad autorità indipendenti, enti di ricerca e agenzie governative come l'AEEGSI, l'ENEA, l'ISPRA, il GSE, le ARPAE regionali ecc.

Il quadro di competenze si mostra, quindi, molto complesso e mette in luce una delle lezioni fondamentali che abbiamo appreso nel corso: per gestire fenomeni complessi come la città c'è sempre bisogno di una stretta collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, e tra questi ultimi, i cittadini e le imprese. Un concetto espresso anche dall'Ing. Mazzoncini (A.D di Ferrovie dello Stato)[30] che ha sostenuto come per le grandi imprese che si occupano di servizi pubblici non sia importante tanto il numero degli interlocutori istituzionali quanto piuttosto che ognuno faccia la sua parte. Una lezione tanto più necessaria quando si parla di una policy trasversale e olistica quale quella della sostenibilità ambientale.

3. La sostenibilità del sistema urbano: nuove tecnologie per l'efficienza energetica e l'economia circolare.

I comuni e le città metropolitane, come abbiamo visto, hanno un ruolo fondamentale per lo sviluppo di sistemi energetici, di trasporto e di gestione dei rifiuti. Ruolo manifestato dai sindaci delle maggiori città con l'impegno volontario a sottoscrivere patti per la riduzione dell'inquinamento urbano come il Patto dei Sindaci e la recentissima Carta di Bologna per l'Ambiente [31] . Iniziative, queste ultime, che vanno nel verso di una maggiore collaborazione istituzionale e che, auspicabilmente, potrebbero portare alla creazione di una vera e propria Agenda urbana nazionale per lo sviluppo sostenibile[32].

[29] Le Regioni Piemonte, Lazio e Lombardia hanno delegato completamente le funzioni di autorizzazione agli enti locali (comuni e province - ora città metropolitane), mentre la Regione Campania ha delegato soltanto in parte mantenendo l'autorizzazione per gli impianti di taglia maggiore. Fonte: GSE -.Gestore dei Servizi Energetici v. http://www.gse.it/it/EnergiaFacile/Normativa/Autorizzazioni/Pagine/default.aspx

[30] Conferenza dell'Ing. Renato Mazzoncini, A.D. Ferrovie dello Stato S.p.a. del 5 Maggio 2017, Camera dei deputati, Roma, Scuola per le Politiche Pubbliche 2017.

[31] Un protocollo sottoscritto da 12 Città metropolitane, tra cui le 4 che abbiamo in esame, che indica 8 obiettivi in linea con l'Agenda Onu 2030: 1. Riciclo dei rifiuti; 2. Difesa del suolo; 3. Prevenzione disastri; 4. Transizione energetica; 5. Qualità dell'aria; 6. Risparmio dell'acqua; 7. Più verde urbano; 8. Mobilità sostenibile. Fonte: Comunicato Stampa – Città metropolitana di Bologna, http://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Engine/RAServePG.php/P/2438210010100

[32] In realtà una proposta di questo tipo è già stata avviata con l'Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile proposta dall'ASVIS (Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile) e tuttora in fase di consultazione. Vedi http://www.asvis.it/home/46-1928/ecco-le-proposte-di-asvis-e-urbanit-sul-futuro-delle-citta#.WUFOn-uLSpo

Nel frattempo dobbiamo sottolineare che negli ultimi anni lo sviluppo urbano sostenibile non è rimasto soltanto una dichiarazione su carta, e sono state stanziate notevoli risorse, soprattutto da parte dell'UE, per il finanziamento di progetti d'*innovability* urbana, come le Urban Innovative Actions e il PON Metro. È certamente nell'ambito di questi fondi che vanno ricercate le risorse, o quantomeno una parte di esse, per finanziare la transizione sostenibile delle nostre città, oggi fortemente indebitate e con spazi di manovra scarsi. Non dobbiamo tuttavia dimenticare l'impulso dei privati, le grandi imprese e anche le PMI possono certamente contribuire a creare innovazione purché trovino le giuste condizioni per investire.

3.1 L'uso della tecnologia per migliorare la sostenibilità dei servizi urbani

Un aiuto verso modelli di sostenibilità può venire sicuramente dallo sviluppo tecnologico.

Oggi la tecnologia offre, infatti, soluzioni nuove e potenzialmente in grado di risolvere problemi che da tempo attanagliano le nostre città. Pensiamo ad esempio a quanto la mobilità elettrica nei prossimi decenni potrà offrire benefici per limitare l'inquinamento atmosferico in città, oppure a quanto la digitalizzazione dei servizi può favorire la *sharing economy*. Ed è proprio dalle nuove tecnologie che si può ripartire per innovare i servizi urbani nel senso di un minore impatto ambientale, ma anche sociale ed economico. Come abbiamo visto la competenza in materia di digitalizzazione appartiene al livello metropolitano, mentre diverse sono le leve di cui dispongono i comuni nei propri ambiti di competenza. Un settore in particolare affidato a questi ultimi è la gestione del ciclo dei rifiuti, dalla raccolta fino allo smaltimento, ed è in quest'ambito che intendiamo proporre un progetto d'innovazione.

3.1.1 Il ciclo dei rifiuti: Smart Recycling e produzione elettrica

Tra i servizi pubblici che possono beneficiare dello sviluppo tecnologico c'è quello della raccolta dei rifiuti urbani, che da molti anni ormai, rappresenta un elemento di criticità per le città. Testimone ne è il fatto che tutte le Agende internazionali inseriscono come obiettivo fondamentale per lo sviluppo sostenibile il miglioramento del ciclo di gestione dei rifiuti: dall'innalzamento dei livelli di raccolta differenziata al trattamento dei rifiuti, dalla produzione energetica alle limitazioni del conferimento in

discarica. In particolare il Piano d'azione europeo per l'economia circolare del 2015 prevede i seguenti obiettivi al 2030[33]:

- Riutilizzo e riciclaggio del 65% dei rifiuti urbani
- La riduzione al massimo al 10% del collocamento dei rifiuti in discarica[34]
- Una corretta diffusione della "gerarchia dei rifiuti"[35]

La posizione dell'Italia però è molto lontana dagli obiettivi, infatti, nel 2015 la raccolta differenziata dei rifiuti urbani si è attestata al 47,5% senza raggiungere l'obiettivo del 50% fissato dalla normativa europea per il 2009, e per il collocamento in discarica siamo al 34%[36]. Inoltre, nel 2014 il 25,4% degli abitanti delle aree italiane più densamente popolate soffrivano di inquinamento, sporcizia e altri problemi ambientali al di sopra della media del 19,1% nelle stesse aree dell'Ue a 28[37]. Per questo motivo è fondamentale che le città si dotino di sistemi in grado di garantire una corretta gestione dei rifiuti.

Le 4 città prese in considerazione mostrano in questo campo una differenza notevole: Milano e Torino sono decisamente più virtuose nella raccolta differenziata a livello di città metropolitana, rispettivamente 56,1% e 51,4% contro il 43,2% di Napoli e il 38,1% di Roma, mentre a livello comunale la differenza tra Torino e Roma diminuisce (v. Tab. 2). Tuttavia un dato significativo è il fatto che, escluso Milano, nessuno tra i comuni considerati supera il 50% e tutti rimangono ben lontani dalla quota del 65% prevista per il 2030. La situazione peggiore è senz'altro quella del Comune di Napoli, molto al di sotto del valore medio di raccolta differenziata per i comuni più popolosi, mentre va a Roma Capitale la "medaglia di legno" tra le 4 città metropolitane.

Tab. 2 – Percentuali di raccolta differenziata e collocamento in discarica nelle 4 città, anno 2015

Città	%Rd Città metropolitana	%Rd Comune
Milano	56,1	52,3

[33] Russo, Pina, *Il nuovo pacchetto sull'economia circolare*, "Economia Pubblica", numero 2, anno 2016.
[34] Nel 2017 la Commissione europea su invito del Parlamento europeo ha previsto obiettivi ancora più alti.
[35] Essa serve a stabilire i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti prevedendo la seguente scala gerarchica: 1) Prevenzione, 2) Riutilizzo, 3) Riciclaggio, 4) Recupero (energetico), 5) Smaltimento.
[36] Ispra, *Rapporto rifiuti urbani*, 2016, Fig. 1.5 p. 9.
[37] Dati Eurostat, Eu-Silc, ilc_mddw05

Torino	51,4	42,4
Roma	38,1	38,8
Napoli	43,2	24,2
Valore medio	40,8	36,3*

Fonte: ISPRA
*Valore medio dei soli comuni con popolazione residente superiore ai 200.000 abitanti

Un altro dato significativo è il fatto che nella città metropolitana il dato sia, quasi sempre[38], più alto rispetto al Comune. Un fenomeno probabilmente dovuto al fatto che nella grande città è più complesso gestire sistemi di raccolta differenziati rispetto ai comuni più piccoli, dove è più facile implementare la gestione "porta a porta" e sanzionare i trasgressori.

Tuttavia non è detto che nelle grandi città non si possano ottenere risultati migliori con soluzioni diverse. Ad esempio per incrementare i livelli di raccolta differenziata si potrebbero sfruttare le nuove tecnologie e creare sistemi d'incentivazione in grado di far leva sui comportamenti individuali dei cittadini. Già in diverse realtà locali sono stati sviluppati, infatti, sistemi che premiano i cittadini virtuosi con detrazioni sulla TARI, oppure con altre forme d'incentivazione economica. Inoltre, il recente sviluppo tecnologico di IOT e sensoristica ha permesso di sviluppare i *cassonetti smart*, dispositivi che integrano tecnologie differenti per tracciare, pesare e facilitare l'opportuna divisione dei rifiuti. L'applicazione di questo tipo di soluzione alle grandi città potrebbe dare la spinta necessaria a raggiungere gli obiettivi di raccolta differenziata stabiliti. Ma andiamo per ordine.

Oggi questo tipo di soluzioni sono già adottate con successo in piccoli comuni dove le modeste dimensioni permettono soluzioni maggiormente creative e personalizzate. Nel caso della grande città l'applicazione di questi modelli si scontra sono con l'alta densità abitativa, le grandi dimensioni del territorio e i più elevati volumi di produzione dei rifiuti. Senza contare poi che lo stile di vita dei cittadini delle grandi città è generalmente più frenetico di quello degli abitanti dei centri abitati di dimensioni più modeste. L'idea allora potrebbe essere quella di avviare delle sperimentazioni su base sub-urbana per questo tipo di soluzioni e di ripensarle per la grande città. Per capire in che modo vediamo più in concreto come funzionano questo tipo di soluzioni.

[38] La situazione di Roma è particolare perché il Comune ha un'ampiezza e una popolazione tale da rendere più sfumata la distinzione tra Comune e Città metropolitana (vedi Tab. 1).

I cassonetti e i sistemi di raccolta smart già sviluppati fanno leva su diverse tecnologie: RFID con i *tag* o codici a barre sui sacchetti, smart card personali per aprire i cassonetti, *app* da cellulare ecc. In ogni caso queste soluzioni permettono di avere informazioni dettagliate sui rifiuti in modo da analizzare i dati, sviluppare meccanismi di vincoli e incentivi (positivi o negativi) e migliorare la raccolta. Per applicare tali meccanismi alle grandi città si dovrebbe analizzare la situazione della raccolta nella determinata città e proporre una soluzione più adatta rispetto al contesto, anche sub-comunale. Innanzitutto vediamo in che modo è gestita la raccolta differenziata, in particolare se si fa raccolta "porta a porta" oppure tramite i cassonetti stradali, nelle nostre 4 città: a Milano prevale la raccolta "porta a porta"; a Torino e Napoli è mista a seconda del quartiere e a Roma prevale la raccolta stradale[39]. Come abbiamo visto le città che hanno maggiormente bisogno di questi interventi sono Roma e Napoli e solo in misura minore Torino dove si sta sviluppando con successo la raccolta "porta a porta"[40]. Per semplicità prendiamo come esempio Roma.

A Roma la raccolta funziona tramite cassonetti stradali di 4-5 tipi (a seconda che vi sia o meno la frazione organica): Organico, Indifferenziato/Non riciclabile, Plastica e metalli, Carta, Vetro. Le soluzioni di utilizzo dei *cassonetti smart* potrebbero riguardare le seguenti categorie di rifiuti:

- tutti i tipi di rifiuti;
- tutti i rifiuti esclusi i rifiuti organici raccolti con "porta a porta";
- solo le frazioni riciclabili (Plastica e metalli, Carta e Vetro), lasciando il conferimento abituale per i rifiuti non riciclabili e/o adottando sistemi "porta a porta" oppure in strada per l'organico;
- solo per il vetro e i rifiuti RAEE.

Queste soluzioni vanno dal grado d'intrusività massimo a quello minimo, e la migliore tra esse non può essere valutata in astratto ma dipende dalla situazione concreta; tuttavia, considerate le condizioni di partenza, il buon senso ci suggerirebbe di adottare la terza che ha un grado di intrusività abbastanza elevato ma non massimo[41].

[39] Anche a Roma è mista ma la prevalenza è ancora quella stradale.
[40] www.amiat.it
[41] I cittadini che volessero trasgredire potrebbero continuare a farlo tuttavia, come ci insegna la teoria economica, gli incentivi positivi e le sanzioni renderebbero più "costoso" per i cittadini inadempienti il loro comportamento.

In questo caso tutti i cittadini verrebbero muniti di una smart card, oppure potrebbero utilizzare una *app* dal cellulare (o in mancanza di entrambe ricevere dei coupon), tramite quale aprire i cassonetti, conferire i rifiuti e ricevere degli incentivi di diverso tipo (anche complementari) quali: a) detrazioni sulla TARI; b) crediti su altri servizi urbani (per es. trasporto pubblico locale); c) sconti per altri servizi o beni convenzionati. I dati generati sarebbero immagazzinati in database e piattaforme digitali per la consultazione, sia a fini statistici sia ad uso degli stessi cittadini, e poi utilizzati per quantificare al meglio la TARI e per dare dei feedback al cittadino (come consigli per migliorare la differenziata oppure ulteriori meccanismi premiali, sia economici che psicologici).

È chiaro che soluzioni di questo tipo richiedono notevoli investimenti e anche un cambio di mentalità negli operatori, oltre che nei cittadini[42], tuttavia soprattutto nei casi di maggiore difficoltà come a Roma e Napoli, dove c'è comunque bisogno di grossi investimenti per raggiungere gli obiettivi stabiliti al 2030, potrebbero rappresentare un'opzione valida. Per la città di Napoli in particolare si potrebbe pensare di finanziare l'investimento con i fondi di coesione per le Regioni meno sviluppate o, anche per Roma, con altri fondi europei a gestione indiretta o diretta (LIFE+ e HORIZON2020), o nazionali. Inoltre, la creazione di infrastrutture materiali e immateriali e la migliore differenziazione del rifiuto potrebbero incentivare un mercato dell'indotto e portare allo sviluppo dell'economia locale.

In ottica di sostenibilità complessiva questo intervento di *smart recycling* dovrebbe essere inserito in un piano di sviluppo più ampio dell'economia circolare, cercando di valorizzare tutta la filiera del rifiuto e di incentivare anche le produzioni energetiche dalle frazioni non riciclabili (in particolare la frazione organica), in modo da aumentare la produzione rinnovabile e al contempo diminuire il conferimento dei rifiuti in discarica. Si potrebbe così raggiungere più facilmente gli obiettivi stabiliti in sede

[42] Molti cittadini potrebbero essere all'inizio riluttanti al fatto di dover utilizzare questi sistemi in luogo di comportamenti tradizionali, ma con una buona comunicazione degli incentivi e dopo un periodo di adattamento potrebbero assumere più volentieri comportamenti virtuosi. Dobbiamo pur sempre considerare che un sistema come quello immaginato rimane meno intrusivo di un sistema di raccolta "porta a porta" forzato, il quale in mancanza di una cittadinanza convinta può avere l'effetto negativo di incentivare fenomeni di uscita dal sistema di raccolta legale e causare abbandoni illegali di rifiuti in strada.

europea, aumentando la sostenibilità ambientale, la competitività economica e la sicurezza degli approvvigionamenti[43].

3.1.2 Politiche d'incentivazione psicologica per il risparmio energetico

Un altro ambito in cui la tecnologia può fare molto per diminuire l'impatto ambientale delle città è l'incremento dell'efficienza energetica negli edifici residenziali.

Sappiamo che in futuro sarà sempre più facile gestire i consumi domestici attraverso l'integrazione delle reti e dei dispositivi energetici con le ICT (Information and Communication Technologies), soprattutto grazie alla diffusione di applicazioni di domotica. Nel frattempo però le tecnologie già diffuse, ad es. i contatori digitali, potrebbero permettere una riduzione maggiore dei consumi energetici facendo leva su meccanismi di percezione ed adattamento sociale. Negli Stati Uniti sono stati condotti esperimenti a riguardo, i quali hanno mostrato la riduzione dei consumi energetici attraverso la comunicazione agli utenti dei propri consumi in relazione a quelli più virtuosi, ingenerando un meccanismo di adattamento sociale positivo[44]. Su questi meccanismi psicologici potrebbero innestarsi politiche di pubblicizzazione dei consumi energetici in collettività ristrette (ad es. un vicinato oppure un condominio), favorendo negli utenti lo scambio reciproco di buone pratiche e una sorta di competizione positiva verso minori consumi. Uno strumento ancora più utile nei casi di consumi collettivi che possono essere contabilizzati[45] e poi pubblicizzati per generare *spill-over* positivi.

4. Conclusioni

In definitiva nei prossimi anni l'applicazione delle nuove tecnologie e la creazione di politiche pubbliche smart, cui abbiamo limitatamente fatto cenno, potrebbero portare un grosso aiuto al miglioramento della sostenibilità delle nostre città. Roma, Napoli, Milano e Torino cresceranno se saranno in grado di affrontare questa sfida utilizzando al meglio le risorse che avranno a disposizione.

[43] Sono questi i tre obiettivi fondamentali che deve perseguire una qualsiasi policy energetica e ambientale.

[44] Lo studio è stato condotto a San Marcos, in California, su 300 nuclei familiari. L'esempio è tratto da Thaler, Richard e Sunstein, Cass, *La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute e felicità*, 2015, Feltrinelli, Milano.

[45] Così come avvenuto per l'obbligo di contabilizzazione individuale dei riscaldamenti negli edifici con unità abitative multiple.

In ogni caso ciò che appare fondamentale per garantire l'innovazione nelle nostre città è la collaborazione a più livelli e tra più soggetti nella formulazione, implementazione e valutazione delle politiche pubbliche. È per questo motivo che questa relazione è partita dall'analisi del contesto istituzionale urbano per dare conto del corso appena concluso.
La lezione fondamentale è che per avere successo nelle sfide che ci troviamo dinanzi, individuali o collettive che siano, c'è sempre bisogno di spirito di collaborazione, forza di volontà, ambizione e un pizzico di coraggio. Sono questi gli elementi che caratterizzano le storie di successo dei soggetti che ci sono venuti a raccontare le loro esperienze, e sono questi gli elementi che devono essere alla base anche dello sviluppo delle nostre città e del nostro Paese.

PARTE QUARTA:
AREA TEMATICA
ISTITUZIONALE

RELATORE
Prof. Cesare Pinelli
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Sapienza, Università di Roma

TUTOR
Arch. Clara Musacchio

Relazioni

Donatella ARMIENTO
Città metropolitane come strumento di governo in un sistema di cooperazione tra differenti attori

Ylenia BUCCITTI
Questione metropolitana,. Laboratorio di nuove forme di democrazia

Rachele CANALE
Città e Università in un "protocollo per l'innovazione"

Silvia CANNAS
L'Italia è un Paese per Giovani. Giovani e cittadinanza attiva per ridare valore alla Politica

Flaminia DE DEA
Beni comuni a Napoli: una proposta per coinvolgere i giovani e ampliare la partecipazione alla gestione collettiva degli spazi pubblici

Arianna MORESCHINI
Una "governance" per il progresso

Anna PAIANO
Il diritto di accesso agli atti amministrativi e l'open government

Valeria RODORIGO
Coinvolgimento e responsabilità della cittadinanza nella crisi democratica: utopia o empirismo?

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

DONATELLA ARMIENTO*

Città metropolitane come strumento di governo in un sistema di cooperazione tra differenti attori

A.A. 2017

* Dipartimento di Giurisprudenza - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Considerazioni personali sul Corso 2017 – 2. Città Metropolitane – 3. La collocazione della legge 56/2014 in un contesto pieno di contraddizioni. Possibili risoluzioni

Abstract

L'aspetto che più mi ha affascinato riguarda la forma di governo delle quattro città metropolitane, oggetto del nostro corso. La mia curiosità nell'approfondire questa tematica è dettata dalla necessità di portare a un livello metropolitano la gestione di progetti e interventi strategici per lo sviluppo. Ciò significa per il nostro Paese prendere coscienza di un problema a lungo sottovalutato nel dibattito politico, e cioè che l'inadeguata organizzazione del territorio costituisce una causa non secondaria della bassa produttività dell'economia nazionale. La bassa produttività è infatti collegata ai maggiori costi relativi che cittadini e imprese devono sopportare nell'abitare, muoversi, lavorare in territori congestionati e di scarsa qualità, oltre alla limitata spinta all'innovazione che solo ambienti urbani vibranti, ben organizzati e, dunque, attrattivi, riescono a fornire.

Le città e le aree metropolitane sono, dunque, i motori della prosperità economica e della trasformazione sociale dello stato. Tuttavia, non bisogna pensare a un sistema con gli enti locali da un lato e i governi dall'altro. Ci troviamo piuttosto di fronte ad un importante "cambio di passo" che negli Stati Uniti premia città ed aree metropolitane rispetto ai governi degli stati e della nazione. Ciò significa che l'iniziativa è passata in prevalenza alle prime, e che nel loro rimodellamento diuturno i secondi dovranno tener conto di tale spinta che proviene dal territorio. Ma non significa certo che le une e gli altri smetteranno di collaborare. Anzi, è bene sottolineare che imprese, città, aree 'metro', e governi concorrono e concorreranno tutte e tutti al processo di innovazione e quindi di crescita della produttività.

1. Considerazioni personali sul Corso 2017

L'intero corso di formazione ideato dall'Associazione *italiadecide* si è rivelato una vera e propria opportunità ma soprattutto un'esperienza per arricchire le mie conoscenze interdisciplinari.

E' stata proprio la struttura multidisciplinare di questo corso ad incuriosirmi. L'intero percorso mi ha consentito di avere una visione d'insieme delle quattro città da noi trattate (Torino, Milano, Roma, Napoli) e del rapporto che queste ultime hanno instaurato e intendono instaurare con le grandi imprese del mercato italiano attuale.

Abbiamo avuto la possibilità di stare a stretto contatto con esponenti importanti dei governi delle quattro città, tra cui assessori, sindaci e tecnici. È grazie a loro che posso dire, oggi, di conoscere:

Torino, la città in cui l'obiettivo primario è quello di rendere indissolubile il legame tra la popolazione e la sfera istituzionale, e ciò grazie ad una solida cultura politica che si è

affermata nel corso del tempo e resiste anche ai grandi cambiamenti delle forze politiche.

Milano, la città più all'avanguardia, sia da un punto di vista economico sia per l'adozione di politiche puntuali e orientate sempre ad un progetto innovativo.

Roma, la città della bellezza storico-artistica, paesaggistica, della cultura e dell'università, ma anche la città con più problematiche da affrontare.

Napoli, la città degli "interessi collettivi", la città che sente in modo particolare l'esigenza di porre al centro di tutto l'interesse dei propri cittadini.

Le problematiche che contraddistinguono tali città vanno dalla necessità di una riprogettazione delle periferie ad una gestione condivisa tra i cittadini e l'amministrazione locale, relativamente alla valorizzazione del patrimonio rurale e naturalistico, più in generale, dei beni comuni urbani, ma anche alla necessità di progetti di innovazione, ad una migliore gestione delle risorse disponibili.

Le quattro città non sono state l'unico aspetto trattato in questo corso di formazione. Infatti, a completare la visione d'insieme vi è la stata la presenza di numerosi esperti delle grandi imprese, tra cui FS, Enel e Microsoft.

Questa seconda parte del corso è stata utile per comprendere al meglio i meccanismi di operatività di tali grandi imprese, ma soprattutto delle strategie e dei progetti di innovazione da esse intraprese, coltivate sino ai giorni nostri e arricchite in futuro.

Questo corso si è rivelato un'esperienza unica, è stata una vera e propria occasione per analizzare e riflettere sulla realtà attuale ma soprattutto sugli effetti del processo innovativo.

Nel corso di questo percorso ho avuto anche modo di mettermi alla prova, affrontando dei temi in modo particolare, preparando degli elaborati, lavorando in gruppo ma soprattutto superando spesso la paura di parlare in pubblico.

2. Città Metropolitane

Il tema che maggiormente ha suscitato il mio interesse ha ad oggetto l'importanza della Città Metropolitana, come strumento di governo delle diverse realtà comunali che la compongono.

La riforma messa in atto attraverso la legge 56/2014, recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni", modifica radicalmente

l'organizzazione del tessuto del governo locale ed è "certamente la più importante legge di innovazione del governo locale dalle leggi Rattazzi del 1859"˙ Il legislatore nazionale infatti opera un riconoscimento, anche istituzionale, a quelle conurbazioni disegnate dallo sviluppo economico e dall'accentuata concentrazione in grandi aree metropolitane delle strutture economiche, sociali, di ricerca e di servizio che costituiscono oggi, "i veri motori dello sviluppo delle popolazioni e dei territori nei quali sono inserite"˙ Si tratta di una profonda riorganizzazione dell'assetto degli enti territoriali che ha come obiettivo quello di superare la classica concezione di stato-apparato, inteso nello statico rapporto rappresentati-rappresentanti, per fondare invece l'azione dello stato nelle comunità, attraverso una nuova interpretazione del ruolo delle istituzioni quali strutture al servizio dei bisogni dei cittadini: "l'approvazione della legge ha segnato il primo passo nel percorso di ridisegno complessivo dell'architettura istituzionale repubblicana, di cui il sistema di governo delle autonomie è parte fondamentale".

Le quattro grandi città, oggetto del nostro Corso, si collocano in questo contesto normativo. La questione istituzionale più critica riguarda le contraddizioni e le disfunzionalità che caratterizzano l'attuazione della legge in esame.

La Legge Delrio sulle città Metropolitane potrebbe essere un buon punto di partenza se riuscisse a sviluppare la logica dei piani strategici coordinati con l'individuazione di zone omogenee e ambiti ottimali per la pianificazione territoriale.

Il maggior problema consiste nel fatto che in molte realtà non sono ancora formalmente riconosciute dalle regioni, è questo il caso di Napoli e la Regione Campania. Inoltre, vi sono tutte le problematiche che ne conseguono, a cominciare da problemi di dialogo tra i vari livelli di governo, che costituiscono un freno importante. Lo strumento vincente, invece, in questo contesto è rappresentato proprio dalla cooperazione tra i vari livelli di governo, ma soprattutto tra questi e altri enti sia pubblici che privati.

3. La collocazione della legge 56/2014 in un contesto pieno di contraddizioni. Possibili risoluzioni

La legge 56/2014 si colloca in un contesto in cui convivono forti contraddizioni che vedono lo sviluppo "naturale" della città contrapporsi al blocco legislativo, i protagonisti di tale sviluppo sono diversi fenomeni, tra i quali si ricordano: i processi

economici, i flussi migratori, i movimenti culturali, i flussi turistici ma soprattutto il fervente sviluppo tecnologico.

Il blocco normativo paralizza lo sviluppo e l'innovazione di tali realtà, che senza un apparato giuridico efficiente rischiano di non vedere mai una piena regolarizzazione. Tuttavia, proprio nella consapevolezza che è difficile individuare una proposta univoca, capace di superare tali contraddizioni, le domande che mi pongo sono: come si può intervenire in questo momento storico, usufruendo degli strumenti attualmente disponibili? Le città metropolitane possono diventare il cuore dello sviluppo economico di un territorio e di un intero Paese? La cooperazione tra tali città può essere un valido strumento per garantire un miglioramento?

Una possibile risposta a tali quesiti, può ravvisarsi nel fenomeno della rivoluzione delle città metropolitane che passa attraverso i distretti dell'innovazione. Secondo i tre studiosi Bruce Katz, Jennifer Bradley e Julie Wagner i contesti urbani possono contribuire allo sviluppo di un territorio e di un intero sistema Paese, nella misura in cui sono in grado di costruire reti ravvicinate di relazioni tra soggetti produttivi, mondo della ricerca, istituzioni e "facilitatori dell'innovazione" all'interno di un contesto che sia vivibile e ben strutturato. Molti casi, a livello mondiale, rilevano che i modelli distrettuali centrati sulla città metropolitana sono il cuore dello sviluppo. Il lavoro degli studiosi *supra* citato si è incentrato su tre paradigmi generali. Il nuovo modo di concepire le città metropolitane trae la propria origine dalle città americane In tale impostazione, le città metropolitane non rappresentano soltanto un livello di governo utile a gestire un insieme di problemi che hanno assunto una dimensione territoriale superiore a quella delle municipalità, bensì un modello di "sovranità" più efficace di quello nazionale per affrontare i cambiamenti imposti dalla globalizzazione. Secondo Katz e Bradley, il "dominio" metropolitano è dovuto alla crescente esigenza delle imprese più innovative, dei talenti più creativi, degli imprenditori più coraggiosi di raggrupparsi *(cluster together)* in spazi densi di beni comuni, infrastrutture e istituzioni che supportano il progresso economico e civile. Questa concentrazione contribuisce a sua volta a trasformare le aree metropolitane in laboratori sociali nei quali si sperimentano a un ritmo accelerato i processi di modernizzazione: dall'impatto delle nuove tecnologie sul lavoro, alla sostenibilità ambientale; dalla diversità etnica, al progressivo invecchiamento della popolazione; dal declino delle attività industriali, al

ruolo crescente della conoscenza e del capitale umano per la competitività delle imprese. Ma proprio perché tali fenomeni si concentrano innanzitutto nelle aree metropolitane, è a tale livello che le soluzioni devono essere trovate. Secondo Katz e Bradley, la novità dei problemi economici e sociali attuali richiede idee coraggiose e capacità di sperimentare soluzioni originali e concrete, che difficilmente si potranno individuare al livello della "politica nazionale", dove tali problemi non sono vissuti direttamente.

La struttura delle città metropolitane può essere traslata nel panorama italiano, tenendo, però, in considerazione l'esigenza di rivitalizzare i nostri distretti industriali, che sono caratteristica essenziale del sistema Italia. Tra i tre modelli generali, quello più idoneo per la presente trattazione è denominato ancora *plus*. Quest'ultimo fa riferimento alle città metropolitane, in cui i distretti dell'innovazione sono sviluppati grazie alla presenza attiva di un importante "ancoraggio", ravvisabile nelle università, nelle grandi imprese, nei centri di ricerca, nelle start up e negli imprenditori proiettati allo sviluppo di tecnologie d'avanguardia e di prodotti e servizi per il mercato. In ambito italiano vi sono delle città metropolitane che presentano nel proprio territorio università e centri di ricerca che possono trainare lo sviluppo economico e sociale.

La realizzazione di questo modello porterebbe alla creazione di un sistema fondato sul rapporto sinergico tra l'innovazione, le imprese, il capitale umano (ricercatori, docenti, tecnici, dirigenti) e le risorse (fondi, attrezzature, tecnologia, supporto programmatico), che catalizzerebbero il processo e accelererebbero l'innovazione.

L'attuazione di un tale modello nel nostro ordinamento necessita, però, di una forte volontà politica intenzionata a investire in ricerca e innovazione, in modo che queste istituzioni possano davvero fare da ancora per un distretto innovativo. In Italia, tale modello ha trovato una concreta attuazione nella città di Catania.

Quest'ultima, è un'area con naturale vocazione metropolitana, la sua conurbazione è un *continuum* dal mare all'Etna, e offre delle caratteristiche uniche che stanno dentro le tipologie dei distretti dell'innovazione. Tale città è l'intreccio di tre modelli: tra questi vi è il modello "*ancora plus*" in cui nella città metropolitana i distretti dell'innovazione sono sviluppati grazie alla presenza attiva di un importante "ancoraggio", tra un'università che fa da motore per il distretto. Catania è di fatto una città metropolitana in cui università e centri di ricerca possono fare da traino, con le pubbliche

amministrazioni per investire in ricerca e innovazione, in modo che queste istituzioni possano davvero fare da ancora per un distretto innovativo e per l'intera area metropolitano anche con uno sguardo che va oltre, divenendo attori centrale della produzione di crescita e innovazione.

Questo caso specifico ci permette di considerare possibile l'applicazione del modello "*ancora plus*" anche ad altre città Italiane, in modo particolare alle quattro grandi città italiane da noi trattate in questo corso.

Questo rapporto tra università e pubblica amministrazione si sta instaurando soprattutto nella città di Napoli, come è emerso dai seminari con il sindaco De Magistris e con il Magnifico Rettore Manfredi dell'università Federico II di Napoli.

L'Italia, così come in Europa, è caratterizzata da una notevole varietà di condizioni metropolitane. Anche nel nostro Paese, infatti, esistono condizioni territoriali non equivalenti, ed è perciò evidente che anche i modelli di governo non possono essere omogenei. Le situazioni di Roma e Napoli, per intenderci, hanno caratteristiche diverse da quelle di Bologna e Firenze.

Ancora di più tali differenze sono evidenti rispetto al sistema metropolitano veneziano, dove le polarità urbane di Padova e Treviso complicano non poco la definizione dello spazio di governo e, di conseguenza, l'attribuzione dei relativi poteri di intervento. Se tale specificità non si accorda con la natura uniformante del diritto amministrativo, la conclusione non può essere quella di cambiare natura alla realtà economica, sociale e politica del territorio. In altri termini, non è imponendo il letto di Procuste di una legge nazionale che si potranno risolvere i diversi problemi di maggiore efficienza e adeguatezza del governo di area vasta. È piuttosto a modelli di tipo cooperativo cui bisogna guardare, mobilitando la volontà politica e la capacità istituzionale nella sperimentazione di soluzioni appropriate.

L'auspicio è che siano finalmente le forze vive del territorio, sindaci e dirigenti comunali, associazioni di rappresentanza, società civile, imprese, a individuare la configurazione più adatta ad affrontare la questione metropolitana. Serve dunque un grande sforzo da parte degli amministratori locali e delle istituzioni economiche per fare della città metropolitana un laboratorio dove realizzare quei progetti di sviluppo necessari ad elevare la capacità di competere in un'economia sempre più aperta e basata sull'innovazione. Non sarà una sfida facile, ma se dopo lunghi anni di crisi l'Italia vorrà

riprendere un cammino stabile e sostenibile di crescita, questa occasione non può essere perduta.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{i/d} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

YLENIA BUCCITTI*

Questione metropolitana. Laboratorio di nuove forme di democrazia

A.A. 2017

* Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Excursus del corso 2016/2017 – 1.1. Seminari introduttivi allo studio delle città. Città realtà complessa – 1.1.1. Seminario Aldo Bonomi – 1.1.2. Seminario Antonio G. Calafati – 1.2. Prima parte del corso. Studio delle 4 grandi città italiane: Torino, Milano, Roma, Napoli – 1.3. Seconda parte del corso. Studio di 3 grandi aziende italiane: Ferrovie dello Stato, Enel, Microsoft Italia – 2. Progetto finale: Questione metropolitana. Laboratorio di nuove forme di democrazia – 2.1. Questione metropolitana – 2.1.1. Proposte – 2.2. Città: laboratorio di nuove forme di democrazia – 2.2.1. Piano strategico, strumento partecipativo – 2.2.2. Casi concreti nella città di Torino – 2.2.3. Casi concreti nella città di Napoli – 3. Conclusioni

1. *Excursus* del Corso 2016/2017

Scuola per le Politiche Pubbliche, al fine della mia crescita personale, formativa e culturale si è rivelata una bellissima opportunità ed una grande risorsa.

La Scuola svolge ogni anno un tema consistente in un caso di politica pubblica, esaminando esperienze concrete dal punto di vista dei diversi soggetti che vi concorrono ed in particolare di istituzioni e di imprese.

Il corso 2016/2017 si è occupato dello studio delle 4 grandi città italiane: Torino, Milano, Roma e Napoli.

In particolare, la prima parte del corso ha riguardato l'analisi amministrativa delle città ed attraverso gli incontri avuti con gli assessori e con i sindaci ho potuto toccare più da vicino la realtà che le circonda, le loro caratteristiche peculiari, i pregi, difetti, punti di forza e punti di debolezza.

Nella seconda metà del corso, invece, ci siamo interessati dello studio di 3 grandi aziende italiane che potrebbero rappresentare motore di sviluppo e di crescita per il nostro Paese.

1.1 Seminari introduttivi allo studio delle città. Città realtà complessa

Per prepararci allo studio delle grandi citta italiane, c'è stata una fase introduttiva con seminari preparatori tenuti da esperti nel settore, che ci hanno permesso di conoscere la complessità del contesto urbano che ci circonda, le trasformazioni storiche ed evolutive fondamentali da comprendere ed analizzare.

Abbiamo appreso come il mutamento della società di questi anni sia stata direttamente proporzionale allo sviluppo di aree urbane sempre più complesse da gestire.

Qui ho potuto constatare un generale atteggiamento di sfiducia e negatività nei confronti della realtà italiana dovuto a molteplici fattori: culturali, giuridici, politici, sociali,

legislativi, soprattutto in una valutazione comparata con altri stati europei. Ci sono vuoti troppo grandi da colmare, su cui si dovrà necessariamente intervenire.

E' importante percorrere la strada del miglioramento dal momento che anche la stessa UE (soprattutto dopo Maastricht) ha iniziato ad occuparsi della valorizzazione delle aree urbane.

Il tema urbano è dagli ultimi 20 anni al centro del dibattito europeo e mondiale.

Più di due terzi della popolazione europea vive nelle aree urbane. Le città sono luoghi in cui emergono i problemi, ma dove si trovano anche soluzioni. Sono un terreno fertile per scienza e tecnologia, cultura e innovazione, per la creatività del singolo e della comunità, ed hanno un ruolo chiave nel mitigare l'impatto dei cambiamenti climatici. D'altra parte, è nelle città che si concentrano anche problemi quali disoccupazione, discriminazione e povertà.

È quindi necessario capire meglio le sfide che le varie città dovranno affrontare negli anni a venire.

In questa epoca di incessanti trasformazioni, di sempre più numerosi conflitti e contraddizioni, la città deve reinventarsi mettendo in campo strategie, politiche e strumenti innovativi, nello sforzo di continuare a migliorarsi sia in chiave di qualità della vita che di competitività e innovazione.

La rigenerazione urbana e la trasformazione della città sono processi che incorporano aspetti relazionati con il contesto territoriale, con quello fisico della città, con quello sociale ed economico, proponendo alternative allo scopo di migliorare la qualità della vita dei cittadini.

1.1.1 Seminario Aldo Bonomi

Come affermato dal sociologo Aldo Bonomi, in uno dei seminari introduttivi, le città e i territori sono attraversati da numerosi flussi rappresentati da merci, persone, informazioni, transazioni economiche.

E' l'intensità dei flussi a caratterizzare l'identità e il rango delle aree urbane. Oggi il paradigma da considerare è: flussi che impattano nei luoghi, nel cui mezzo appare il territorio.

La finanza è un flusso, le transnazionali sono flussi, il turismo, le Internet Company, le migrazioni… compito dell'agire amministrativo è posizionarsi nel mezzo tra flussi e luoghi.

Far politica significa, dunque, capire questi flussi, comprendere i luoghi e cogliere cosa è meglio per l'uno e per l'altro.

I Sindaci devono tener bene a mente questo nuovo paradigma (flussi-luogo-territorio), non possono non conoscere i flussi, anzi, devono essere in grado di comprenderli ed accompagnare le trasformazioni che questi comportano.

Ad oggi nelle città, c'è un problema di politiche strategiche, far politica significa comprendere la civiltà materiale e comportarsi di conseguenza.

Parlando in particolare modo della realtà lombarda, Bonomi, ha introdotto il suo concetto di "città infinita". "Città infinita", altro non è che la metafora dell'ipermodernità e dello spaesamento del vivere e del produrre in Lombardia.

La città contemporanea è una delle realtà più complesse della modernità. Quanto più la rete metropolitana si dilata, quanto più divora il territorio circostante, tanto più il suo "spirito" sembra smarrirsi; più essa diventa potente, meno sembra in grado di ordinare la vita che vi si svolge. L'intelletto metropolitano subisce una sorta di "crisi spaziale".

I poteri che determinano la crescita metropolitana faticano sempre più a territorializzarsi, a "incarnarsi" in un ordine territoriale, a dar vita a forme di convivenza leggibili e osservabili sul territorio.

La perdita del valore simbolico della città cresce proporzionalmente: assistiamo, o ci sembra di assistere, ad uno sviluppo insensato, ad un processo che non presenta alcuna dimensione organica.

La città è ovunque, non abitiamo più città, ma territori. La possibilità stessa di fissare confini alla città appare oggi inconcepibile, o, meglio, si è ridotta ad un affare puramente tecnico-amministrativo. I suoi confini non sono che un mero artificio, e ci sono per essere superati.

Esistono ancora attività che possiamo definire centrali, e che orientano intorno a sé le forme di connessione, la mobilità, ecc.…ma sempre più queste polarità possono organizzarsi ovunque. Gli eventi prodotti dalle decisioni di investimento produttivo, commerciale, amministrativo possono localizzarsi ormai senza tener conto degli assi tradizionali di espansione della città.

I ruoli di centro e di periferia possono scambiarsi incessantemente.

1.1.2 Seminario Antonio G. Calafati

Nell'analizzare la questione urbana con il Professor Calafati, invece, è emerso che le città europee stanno attraversando una fase di profonda trasformazione – economica, sociale, tecnologica, politica, culturale, istituzionale – e la regolazione delle loro traiettorie di sviluppo si sta affermando come un tema centrale del discorso pubblico.

Le città dovranno evolvere senza mettere in discussione il modello europeo di città e di territorio. Come trovare un equilibrio tra le strategie di sviluppo delle città e gli obiettivi di coesione sociale e territoriale è, oggi, un campo di riflessione e di intervento in tutti i maggiori paesi, ciascuno impegnato a definire per il prossimo decennio come declinare nel proprio territorio l'agenda urbana europea che sta ora prendendo forma.

L'Italia è uno dei Paesi europei che meno ha riflettuto sulle prospettive del proprio sistema urbano. Mentre nei maggiori paesi europei la città assumeva una posizione centrale nell'agenda politica, in Italia perdeva di rilievo nel discorso pubblico e scientifico. Incapace di comprendere quanto stava accadendo nelle sue città, non è riuscita a costruire un paradigma di regolazione del suo sistema urbano che potesse misurarsi con la complessità delle trasformazioni sociali.

In Italia esiste una questione urbana che si dovrebbe affrontare con urgenza, perché è una delle principali ragioni del declino economico del Paese. Negli anni Cinquanta è iniziato un profondo cambiamento dell'organizzazione territoriale della società italiana. Lo straordinario processo di concentrazione delle attività antropiche che ha accompagnato la crescita economica, ha condotto alla formazione di sistemi urbani nei quali le città storiche si sono dissolte.

L'internazionalizzazione dell'economia, con i suoi cambiamenti tecnologici e culturali, ha fatto diventare la questione urbana un tema decisivo per lo sviluppo economico del Paese. Rendendo mobile ogni tipo di produzione, l'internazionalizzazione ha reso instabile l'economia delle varie città.

Egli ha definito le città delle menti. È necessario eliminare i confini tra le città, ampliare i centri, creare una grande area urbana correggendo problemi di politiche pubbliche o piani regolatori contrastanti tra una realtà ed un'altra spesso molto vicine.

1.2 Prima parte del Corso. Studio delle 4 grandi città italiane: Torino, Milano, Roma, Napoli

Dopo aver partecipato ai seminari introduttivi del corso, che ci hanno preparato allo studio delle città e alle complessità che le caratterizzano, ci siamo avviati allo studio delle 4 grandi città italiane.

In questa parte del corso, ho avuto la grande possibilità di guardare da vicino e toccare con mano le 4 grandi città italiane attraverso gli incontri con assessori e sindaci.

La prima città che abbiamo affrontato è stata Torino. Il direttore generale Ferrari, ci ha descritto il funzionamento della macchina amministrativa torinese (che egli guida) caratterizzata da un'elevata efficienza e un generale riscontro positivo da parte dei cittadini. Torino, infatti, è risultata essere la città-modello da un punto di vista amministrativo e questo aspetto ci è stato confermato anche dall'incontro avuto con la Sindaca Appendino. Sotto questo punto di vista potrebbe rappresentare un modello per le altre città italiane.

Altra realtà analizzata è stata la città di Milano. Città italiana ma le cui caratteristiche la rendono molto vicina a quelle europee. E' il principale centro economico e finanziario della penisola. Come affermato dall'assessore Arditti nella sua conferenza, un elemento vincente è la presenza di una borghesia attiva, infatti a Milano non si verifica il tipico fenomeno per cui i cittadini aspettano che sia l'amministrazione a fare qualcosa ma sono loro i primi ad attivarsi e ad investire per la crescita del territorio. Questo è uno dei punti di forza della città.

Poi abbiamo analizzato la realtà partenopea, che mi ha vista protagonista nel seminario con l'assessore Piscopo e nella conferenza con il Sindaco De Magistris. Il Sindaco è al suo secondo mandato, ed infatti, qui più che in altre città è stata evidente la padronanza ed il senso di continuità con cui ci hanno parlato della città e dei programmi che la Giunta sta portando avanti.

A Napoli così come a Torino, interessanti sono gli strumenti partecipativi e innovativi che le amministrazioni stanno attuando (che tratterò nella seconda parte del mio progetto) con lo scopo di rendere la cittadinanza il più partecipe possibile alla vita della città.

1.3 Seconda parte del Corso. Studio di 3 grandi aziende italiane: Ferrovie dello Stato, Enel, Microsoft Italia

Nella seconda metà del Corso, invece, ci siamo interessati dello studio di 3 grandi aziende italiane che potrebbero rappresentare motore di sviluppo e di crescita per il nostro Paese, in particolare: Ferrovie dello Stato, Enel e Microsoft Italia.

Anche in questo caso preziosi si sono rivelati gli incontri avuti con i loro dirigenti nonché amministratori delegati, grazie ai quali ho potuto apprendere il funzionamento di una grande azienda e le possibilità che offrono al nostro paese in termini di crescita e di innovazione.

Molto interessante è stata anche la presentazione dei profili professionali dei dirigenti e amministratori, che rappresentano per noi giovani esempi di percorsi brillanti e modelli da seguire nel cammino verso la formazione professionale

2. Progetto finale: Questione metropolitana. Laboratorio di nuove forme di democrazia

Alla luce dell'analisi svolta sulle quattro grandi città italiane l'elemento che mi ha colpito maggiormente riguarda la questione metropolitana, oggetto di analisi della mia relazione conclusiva.

La mia intenzione è quella di affrontare tale questione seguendo due principali filoni:

I- la problematica sulla questione metropolitana da un punto di vista istituzionale con riferimento alle contraddizioni e disfunzionalità che la caratterizzano;

II- la grande città vista come opportunità di laboratorio di nuove forme di democrazia rappresentativa, in grado di coinvolgere maggiormente i propri cittadini.

2.1 Questione metropolitana

I- Nel contesto della globalizzazione e di un'economia della conoscenza, le città metropolitane costituiscono il motore per lo sviluppo.

Nelle aree metropolitane si concentrano, infatti, le funzioni più innovative del terziario avanzato come le piattaforme logistiche, le maggiori infrastrutture ma anche la ricerca e la formazione, insieme al capitale umano e al capitale finanziario.

L'Unione europea, con la programmazione 2014-2020, punterà molto sulle città per rilanciare lo sviluppo dell'Unione in un'ottica di sostenibilità e di sviluppo territoriale.

Il punto cruciale della questione intorno a cui si sta svolgendo un importante dibattito è che, ad oggi, ci troviamo dinanzi ad uno sviluppo quasi naturale delle città e contemporaneamente ad un blocco del processo legislativo. Si registra un'incapacità delle città di far fronte a tutti quei flussi che la complessità della società e della globalizzazione ci pongono davanti, come il problema dell'immigrazione, della povertà, dell'economia che continua ad andare avanti in un mondo sempre più aperto e competitivo.

La questione metropolitana in Italia, costituisce dal dopoguerra ad oggi un problema ancora irrisolto. Risulta necessario aggiornare sia i meccanismi istituzionali di governo sia gli strumenti di pianificazione.

In generale, i problemi delle aree urbane sono riconducibili a conflitti interistituzionali tra i diversi livelli di governo.

Le varie esperienze italiane di pianificazione intercomunale, con la costituzione del Ministero per le Aree urbane nel 1987, l'istituzione delle Città metropolitane con la legge 142/90 e il loro riconoscimento costituzionale con la riforma del Titolo V, costituiscono tutte un esempio di fallimento attribuibile a carenze di progettazione istituzionale ed alla mancata specializzazione e trasformazione delle istituzioni in relazione all'evoluzione degli stessi problemi metropolitani.

Un altro grande problema emerso nelle varie conferenze, è la scarsità delle risorse a disposizione delle città metropolitane, che limita gli amministratori a poter fare e dare di più per i propri cittadini e compromette l'esercizio delle loro funzioni fondamentali.

Inoltre, abbiamo il grande problema del dialogo tra i diversi livelli amministrativi, fondamentale per portare avanti progetti e per la crescita stessa delle città.

Certamente, visto lo stato attuale delle cose, una collaborazione tra i vari enti di governo è la soluzione migliore anche se ad oggi è alquanto difficile. Si pensi che nella realtà partenopea, la Regione Campania non ha ancora riconosciuto formalmente la Città Metropolitana di Napoli, il che è molto penalizzante per il territorio in quanto limita la messa a punto di piani, progetti, opere…

C'è necessità di un dialogo tra i vari esponenti amministrativi, anche prevedendo una tavola rotonda dove i vertici politici possano dialogare e prospettare unitariamente un progetto di sviluppo e di crescita strategica per l'area metropolitana.

Bisogna prendere atto delle enormi potenzialità che le città metropolitane potrebbero avere per il nostro paese in termini di innovazione, crescita culturale, crescita economica ed unire le forze affinché si possa dare un ordine al complesso status quo.
Comunque, come ha affermato l'assessore Piscopo durante la sua conferenza sulla città di Napoli, la legge Delrio (56/2014) sulle città metropolitane ha un buon impianto e può essere un buon punto di partenza se si riuscirà a sviluppare la logica dei piani strategici coordinati con l'individuazione di zone omogenee e ambiti ottimali per la pianificazione territoriale, per ridefinire trasporti, rifiuti e altre reti di servizi secondo precise economie di scala che si trasformano in economie vere di risorse.
Una città è una mente che deve definire delle politiche, investire sulla conoscenza, pianificare strategie che abbiano concretezza.

2.1.1 Proposte

Per cui partendo dalla constatazione che esse rappresentano un'importante occasione di crescita e sviluppo per l'intero paese, ritengo che le istituzioni debbano intervenire per mettere ordine, ed in particolare le mie proposte potrei così articolarle:

- **un riordino delle competenze tra i vari livelli di governo**(centrale, regionale, provinciale, comunale), spesso motivo di confusione e conflittualità: l'assetto strutturale di un sistema articolato secondo una rigida ripartizione di competenze (legislative e amministrative) tra più livelli di governo, al tempo stesso sovrapposte in svariati ambiti materiali si pensi, alla normazione ambientale o alla materia del governo del territorio come nel caso dei condoni edilizi o all'istruzione -scuola e università- o alla materia del lavoro, pubblico e privato, o a quella della protezione civile; ma anche: beni culturali, turismo, trasporto pubblico, credito, pesca, caccia,, sicurezza pubblica, ecc.… rappresentano un importante freno.

  Frammentazione ed intreccio di competenze, in un contesto in cui il diritto ad interloquire spetta spesso ad una pluralità di soggetti, in assenza di una disciplina costituzionale dei raccordi, determina un duplice ordine di effetti potenzialmente negativi per l'efficacia ed efficienza del sistema.

  Da un lato, un ingorgo istituzionale sul piano della disciplina legislativa che, richiedendo il concorso di più enti, registra dissidi e conflitti di competenza, originati

dal tentativo di ciascuno dei protagonisti di rivendicare a sé il maggior spazio possibile, arginando l'esercizio delle altrui attribuzioni.

Dall'altro, una commistione di poteri, che tendono ad espandersi, anche sul versante delle funzioni amministrative e dell'attività amministrativa, con conseguenze in termini di complicazione dei procedimenti e di rallentamenti dell'azione nell'assunzione di decisioni finali.

- **superamento del confine amministrativo comunale con valorizzazione dell'area metropolitana:** i confini amministrativi, definiti in genere in epoche storiche molto precedenti, oggi non risultano essere più adeguati a definire l'ambito di una città moderna, soprattutto di una città metropolitana tecnologicamente avanzata, in cui il sistema delle relazioni e delle interconnessioni 'a rete' con il mondo globale viene profondamente trasformato, superando i vincoli della contiguità territoriale e mettendo al centro dell'attenzione le funzioni, come per esempio quelle della mobilità e della logistica, che consentono di governare i flussi di area vasta. Si parla in questo caso anche di città infinita come agglomerato urbano di tipo policentrico, in grado di connettere i luoghi con le reti globali in senso relazionale e funzionale.

  I confini amministrativi tra un Comune e l'altro non vengono più percepiti in modo distinto nell'esperienza quotidiana dei loro abitanti.

  Spesso si registrano problemi di coordinamento di politiche tra comuni limitrofi facenti parte della stessa area metropolitana, portando con sé conseguenze negative e difficoltà per i cittadini che vi operano, rappresentando freno allo sviluppo. Si potrebbe optare per una divisione territoriale diversa, con l'affermazione della città metropolitana e trasformazione dei comuni che la compongono in municipalità.

- **Maggiore e più puntuale regolazione dall'alto** della questione metropolitana, **una Riforma della Legge Delrio ((legge n. 56/2014):** una rivisitazione della legge alla luce di alcune lacune obiettive che la sua attuazione ha fatto rilevare in questi anni, sarebbe opportuna, che metta ordine e chiarezza al sistema attuale regolando i rapporti tra i vari livelli di governo, ed affidando alle città maggiori risorse per lo sviluppo strategico del proprio territorio.

  Il processo di riordino delle funzioni amministrative in attuazione della legge Delrio deve ispirarsi all'obiettivo prioritario di garantire l'omogeneità sul territorio. La disomogeneità delle funzioni, spesso tra territori comunali contigui, rappresenta una

grave distorsione dell'organizzazione dell'attività di impresa e una rilevante criticità per l'attrazione degli investimenti.

2.2 Città: laboratorio di nuove forme di democrazia

II- Il nuovo contesto impone la necessità di conoscere i limiti dell'azione amministrativa, guidata solo dall'alto, reimpostarla costantemente in modo flessibile, in relazione agli impulsi che vengono dal basso e in funzione di una costante relazionalità tra le decisioni.

Si deve prendere coscienza dell'importanza delle città metropolitane, ed andare sempre più verso la loro valorizzazione, in quanto queste oltre a rappresentare un importante fattore di crescita e sviluppo per il nostro paese, rappresentano dei laboratori di forme di democrazia più diretta e partecipativa nel rapporto amministrazione-cittadini. Un'occasione per dare più voce e potere ai cittadini.

Data la catena di comando più corta, i cittadini hanno l'opportunità di poter partecipare più attivamente alla vita politica ed amministrativa della propria città, dando proprie opinioni, proponendo questioni, progetti, innovazioni indispensabili per il buon funzionamento dell'amministrazione e del contesto sociale. Una possibilità d'incontro tra politica e cittadini, tra elettori ed eletti.

La dimensione metropolitana offre un'opportunità sotto questo punto di vista grazie anche ai vari strumenti che ha a disposizione.

2.2.1 Piano strategico, strumento partecipativo

Importante momento di aggregazione e di collaborazione tra cittadini-amministrazione sembra essere il **Piano Strategico:** il Piano Strategico è un documento programmatico che disegna le tappe di sviluppo della città e del suo territorio, realizzato attraverso il metodo della pianificazione strategica, finalizzato ad aggregare e coinvolgere tutta la comunità locale in una riflessione sul proprio futuro e sulle azioni e i progetti per realizzarlo.

L'obiettivo principale è quello di costruire in modo condiviso il futuro della città.

Il metodo della pianificazione strategica è orientato ad agevolare la comprensione, il dialogo e la ricerca di soluzioni tramite la continua interazione fra gli attori della città, favorendo e facilitando la creazione di pratiche partecipative strutturate come: seminari, tavoli di lavoro, progetti, collaborazioni nella gestione del territorio.

La dimensione partecipativa non è, dunque, soltanto funzionale ad una domanda di democrazia e di trasparenza, ma anche a rafforzare l'aggregazione fra gli attori e con essa la coesione fra le varie istanze.

L'attività di pianificazione strategica si fonda sulla partecipazione allargata a tutte le istanze locali, pubbliche e private, e ai singoli cittadini. L'obiettivo di un coinvolgimento il più ampio e qualificato possibile è una diretta conseguenza del nuovo ruolo delle città come attori collettivi nella guida e direzione del governo del territorio: esso richiede infatti l'aggregazione di tutte le forze e le istanze territoriali per poter rispondere in modo rapido, efficiente ed efficace alle nuove necessità. In questa prospettiva, la città non può più essere considerata semplicemente come luogo fisico. Essa è anche e soprattutto una comunità collettiva, ricca di saperi e competenze diffusi tra i vari attori: dalle istituzioni pubbliche alle organizzazioni private, dalle associazioni fino ai singoli cittadini. Promuovendo la partecipazione attiva di tutta la comunità, il processo di pianificazione strategica intende attivare questa intelligenza diffusa quale elemento fondamentale nella riflessione sul futuro della città. In questo processo creativo, ciascun soggetto portatore di propri interessi contribuisce a creare una visione di sviluppo della comunità locale e a ridefinirne l'identità.

L'azione sinergica di tutti gli attori identifica il valore aggiunto del processo. L'individuazione e la realizzazione di progetti in modo coerente ed ordinato favoriscono l'ottimizzazione delle risorse.

È necessario che il territorio comprenda cosa vuole diventare e dove vuole arrivare, per poter costruire poi i singoli progetti in modo organico e coordinato.

Si tratta di un processo in continua evoluzione, dove la pianificazione di lungo raggio consente di far muovere singole azioni e obiettivi con la necessaria flessibilità, e quindi di rispondere anche a necessità più contingenti.

2.2.2 Casi concreti nella città di Torino

Tra i vari seminari tenuti durante il corso sullo studio delle grandi città, in relazione a questo profilo, mi hanno colpito in particolare modo gli incontri avuti con la Sindaca Appendino analizzando la città di Torino e con il Sindaco de Magistris sulla città di Napoli.

In particolare la Sindaca Appendino ci ha parlato di un'interessante iniziativa che si sta portando avanti a Torino che è il **"bilancio partecipativo"**.

Con questo strumento, vogliono far si che siano i cittadini tramite le circoscrizioni (che dovrebbero essere il reale strumento di interlocuzione dell'amministrazione con essi) a decidere, in un ambito predefinito, come spendere una parte delle risorse economiche dell'ente.

Si tratta di instaurare una forma di trasparenza, partecipazione, e condivisione con i cittadini. I modelli applicabili sono molti e si differenziano in base alle caratteristiche della città e del luogo di attuazione, ma i benefici sono trasversali e molteplici:

- facilitare il confronto con la cittadinanza e promuovere scelte e decisioni condivise, riducendo anche i conflitti;
- permettere di rispondere in modo più efficace alle necessità dei cittadini, consentendo anche l'emersione di sofferenze e fabbisogni nascosti;
-favorire e permettere lo sviluppo della "cittadinanza attiva", coinvolgendo il Torinese nel processo della gestione pubblica attraverso forme di democrazia diretta.

La stessa Appendino, durante la sua Conferenza, ci ha parlato anche di **"Comunità digitale"** che potrebbe rappresentare un ottimo modo di partecipazione dei cittadini alla vita politica della città, sperimentando delle giunte "live" via Facebook dove i cittadini posso interagire con tutti gli assessori, i quali dovranno essere a disposizione a rispondere a questioni, a cogliere proposte da parte dei cittadini, a raccogliere lamentele, migliorando così il modo di amministrare il Comune.

Sotto questo profilo altro progetto importante è **CO-CITY**, dove cittadinanza e Amministrazione si sono unite in un fronte unico per la lotta alla povertà e al degrado urbano. Il Piano mira alla riqualificazione di beni immobili e spazi comuni.

E' un progetto di sviluppo urbano promosso dalla città di Torino nell'ambito del programma europeo Urban Innovative Action, in collaborazione con l'Università degli studi di Torino, l'ANCI e la Rete delle Case del Quartiere. CO-CITY rappresenta un'opportunità per promuovere un nuovo protagonismo dei cittadini in risposta al degrado urbano e al contrasto alla povertà a partire dall'attuazione del Regolamento Beni Comuni Urbani.

Per cittadini attivi si intendono tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali e di natura imprenditoriale, che indipendentemente

dai requisiti di residenza o cittadinanza, si attivano anche per periodi di tempo limitati per la cura, la gestione condivisa o la rigenerazione dei beni comuni.

Possono diventare beni comuni quei beni che, se curati dalla comunità possono migliorare la qualità della vita di tutti: spazi dismessi o parzialmente in disuso, aree verdi e terreni inutilizzati, luoghi che diventano di uso comune e pubblico.

Da gennaio 2016 la città è dotata di un proprio regolamento sulla gestione e rigenerazione dei beni comuni urbani, mediante il quale disciplinare le forme di collaborazione tra cittadini e amministrazione comunale. Sono tre le tipologie di patti possibili previsti dal regolamento, distinti per grado di complessità: beni in disuso, spazi sottoutilizzati e cura dello spazio pubblico non presidiato. L'amministrazione non eroga aiuti in denaro, bensì in servizi e materiali.

Tra le iniziative introdotte da CO-CITY e guidate dall'Università di Torino: FirstLife, social network teso a favorire il coinvolgimento dei cittadini mediante una mappatura dei progetti collettivi, e un sistema di moneta virtuale per lo scambio di beni, servizi e tempo-lavoro.

2.2.3 Casi concreti nella città di Napoli

Altra città che ha suscitato in me particolare interesse, è la città di Napoli che ci è stata presentata dal Sindaco de Magistris.

In particolare de Magistris si è posto come il "Sindaco della strada", che vive la realtà dei napoletani, parlando con loro dei vari problemi che la città presenta e coinvolgendoli in quasi tutte le sue iniziative. Egli ha affermato che il Sindaco debba ricoprire il ruolo del mediatore sociale

La sua politica mira proprio a far si che i cittadini napoletani si sentano parte attiva della città, responsabilizzandoli, come nel caso della gestione dei beni comuni.

Anche l'assessore Piscopo nel suo seminario, ci ha spiegato la politica partecipativa che la giunta De Magistris sta cercando di portare avanti a Napoli. In particolare, **bene comune** come superamento della distinzione pubblico-privato e strumento che responsabilizzi i cittadini:

- autogoverno e partecipazione come metodo ispirato ad un ragionamento che fa prevalere l'uso civico, sociale del bene comune e dello spazio pubblico in ragione di interessi e bisogni collettivi.

- Si punta ad aprire nuovi spazi di redditività civica, attraverso il passaggio da pubblico a collettivo. Le pratiche partecipative migliorano notevolmente l'agibilità sul territorio delle politiche e dei progetti avviati, con un evidente incremento della velocità di esecuzione e accettazione.

La nuova politica partecipativa ed inclusiva che sta mettendo in campo l'amministrazione

comunale cerca di rompere il circolo vizioso che si è determinato, per il quale una decisione sbagliata ne genera un'altra ancora più sbagliata.

Di grande rilievo è la **progettazione partecipata per riqualificare le periferie**.

Esempio virtuoso è il caso delle Vele di Scampia. Nell'intervento di risanamento si è cercato di procedere in senso opposto, ascoltando in primo luogo i bisogni delle collettività e valorizzando le loro rappresentanze. Assemblee cittadine permanenti sono state attivate. Al loro interno votano e si esprimono tutti coloro che vivono e non solo risiedono nel territorio, dai 16 anni in poi. Il miracolo è stato portare le università e gli uffici comunali a ragionare insieme alle assemblee e ad essere in sintonia con loro.

La politica dell'Amministrazione di Napoli è ispirata al rapporto e all'ascolto dei cittadini, a conciliare reddito sociale e reddito economico, a valorizzare i beni rendendoli disponibili alle collettività come uso civico, senza assegnarli a soggetti determinati per rispondere a domande trasversali.

Opportunità in questo senso si può ritrovare in Microsoft Italia, in quanto la digitalizzazione e informatizzazione rappresentano preziosi strumenti di avvicinamento tra cittadini e amministrazione.

3. Conclusioni

Il fatto di vedere le città come possibilità di collaborazione tra pubblico e privato, è una buona opportunità per riavvicinare i cittadini alla politica ad oggi troppo distanti, di far sì che la popolazione italiana possa ritrovare un po' di fiducia nei propri rappresentanti politici, di avere più speranza nel futuro del nostro paese.

Il rapporto ostile, che ci ha portato a vedere i nostri politici, per molti anni, come dei nemici anziché un'opportunità di confronto, è stato a mio avviso uno dei motivi che ha portato all'attuale situazione di decadenza.

Ritengo che, attraverso la cooperazione e collaborazione si può tentare la strada del cambiamento, muovendoci da questa situazione di stallo che crea malessere e negatività nei nostri connazionali.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

RACHELE CANALE*

Città e Università in un "protocollo per l'innovazione"

A.A. 2017

* Dipartimento di Scienze Politiche - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Le città come organismi poliedrici e complessi – 2. Quale relazione intercorre tra città e università? – 3. Il contributo delle università allo sviluppo delle città – 4. Il Protocollo per l'innovazione

1. Le città come organismi poliedrici e complessi

I filoni portanti della Scuola per le Politiche Pubbliche 2017 sono, a mio avviso, la poliedricità e la complessità che caratterizza il nostro oggetto di studio: le città. Ciascuna delle quattro città studiate presenta, infatti, caratteristiche, attitudini e visioni differenti. Ho avuto modo di riflettere su quanto la città sia metaforicamente e concretamente rappresentativa della vita dei suoi cittadini, delle sue imprese e del suo ambiente. Al contempo, le dinamiche sociali, le esperienze politiche e il quadro economico che si instaurano in una città ne definiscono il volto, i ritmi e le opportunità. Per questo la città è un organismo complesso da governare. Richiede l'esperimento di un processo cognitivo profondo e costante, un approccio di analisi realistico, una sensibilità speciale e una spiccata creatività al fine di individuare strategie innovative per gestire processi multiformi e in costante mutamento.

Di ispirazione è stato il contributo del dott. Carmine Piscopo, Assessore del diritto alla città, alle politiche urbane, al paesaggio e ai beni comuni di Napoli. La campagna "beni comuni", che con una serie di atti amministrativi mira ad aprire alla partecipazione cittadina la gestione degli spazi collettivi, rappresenta uno strumento creativo di riqualificazione urbana e di esemplare democratizzazione dell'amministrazione del territorio. Ad avermi colpito è stato, in modo particolare, il presupposto da cui prende avvio l'esperienza del Comune di Napoli sui beni comuni: la città è, in primis, costituita da persone, da relazioni sociali, da esperienze umane. È solo valorizzando il contributo che l'individuo, singolo o associato, può apportare alla collettività che una città cresce.

Sempre in relazione alla città di Napoli, ha colto il mio interesse anche il seminario tenuto dal Rettore dell'Università Federico Secondo, che ha trattato il ruolo giocato dalle università nel Mezzogiorno e, nello specifico, all'interno delle città. In un contesto di rapida evoluzione delle competenze e di formazione trasversale, incentrata sull'acquisizione di soft skills, per l'università è essenziale relazionarsi costantemente con il contesto in cui vive, calarsi nella società e nell'economia della città, al fine di coglierne le esigenze, il cambiamento e la direzione in cui si muove. Al contempo, per

la città l'università è una risorsa inestimabile, in quanto polo di attrazione per giovani menti, fabbrica di idee e strumento di integrazione sociale. Dunque, data la rilevanza di tale tema e il mio coinvolgimento diretto, ho deciso di trattare nella relazione finale proprio le relazioni bilaterali che intercorrono tra città e università e quanto queste possano essere funzionali all'innovazione.

2. Quale relazione intercorre tra città e università?

Città e università sono due dimensioni che, sin dalle origini della storia del continente europeo, interagiscono e si stimolano vicendevolmente. Le università rappresentano importanti poli di attrazione per le giovani generazioni provenienti da tutto il mondo, vivaci circoli di idee e innovazione, che possono contribuire allo sviluppo culturale, sociale, ma anche economico delle città. Gli studenti universitari, dunque, oltre a rappresentare un importante bacino di utenza dei servizi urbani, costituiscono un'importante risorsa di creatività e sapere, che la città deve essere in grado di trattenere e valorizzare.

Di contro, la città è un grande laboratorio per gli studenti e i cultori delle scienze in genere, nonché un banco di prova per chi intenda mettersi in gioco, sperimentando le proprie competenze.

Il valore aggiunto di una partnership permanente e strutturata tra la città e le università, probabilmente, è stato colto dalla città di Napoli. Proprio ispirandomi all'esperienza riferita dal Rettore Manfredi sul protocollo siglato tra l'Università Federico II e il Comune, intendo elaborare un programma di collaborazione, un protocollo, che possa applicarsi trasversalmente alle quattro città con le dovute integrazioni e i necessari adeguamenti.

L'idea di fondo è quella di considerare l'area della città e quella dell'università come un territorio unico, abbattendo le mura che metaforicamente, oltre che fisicamente, separano le due realtà. Così come per la nuova sede della Federico II, San Giovanni a Teduccio, si è pensato di creare uno spazio da condividere con i cittadini, con un parco e un auditorium completamente aperti alla cittadinanza, sarebbe auspicabile aprire le porte di tutte le altre università di Italia e, al contempo, abbattere le barriere che le città, a causa delle dimensioni e dell'alto costo della vita, talvolta pongono alla crescita sociale ed economica dei giovani studenti.

Prima ancora di prefigurare un accordo tra città e università è necessario rispondere ad una domanda cruciale: quale vantaggio può trarre la città dalle università? Risponderemo al quesito esaminando il valore che le università hanno per la città, essendo quest'ultima protagonista del nostro percorso di studi.

3. Il contributo delle università allo sviluppo delle città

Le università sono, innanzitutto, dei poli attrattivi per il territorio, in grado di richiamare studenti, ricercatori, professori e amministratori, dunque capitale umano altamente qualificato, ma anche risorse economiche significative, inclusi finanziatori, imprese e, di conseguenza, lavoratori, che scelgono il territorio in cui stabilire la loro attività anche in base alla localizzazione geografica delle università, quali bacini di sapere e innovazione. La letteratura economica, infatti, conferma che, nonostante lo sviluppo tecnologico, la prossimità geografica costituisce ancora un fattore essenziale per favorire i trasferimenti dalla scienza alla tecnologia, dunque alle imprese operanti nel mercato.

Concretamente, il primo contributo che un'università può fornire ad una città è declinabile in termini occupazionali. Gli istituti di istruzione superiore tendono ad essere "imprese" (siano esse pubbliche o private) ad alta intensità di lavoro, in grado di impiegare non solo accademici, ma professionisti di vario genere. Si pensi, ad esempio, che la sola università La Sapienza a Roma conta oltre 10.000 dipendenti tra professori, impiegati e tecnici[46].

Uno studio del 2006 sull'impatto macroeconomico delle università nel Regno Unito ha dimostrato che tra il 2003 e il 2004 queste ultime hanno impiegato più di 330.000 persone, di cui 280.000 assunte a tempo indeterminato. Si è poi stimato un valore del moltiplicatore di produzione lordo settoriale pari a 2,52, per cui per ogni milione di sterline prodotto dalle università si sono generati ulteriori 1,52 milioni di sterline in altri settori economici. Oltre alla produzione economica diretta e indiretta, si deve, peraltro, considerare il valore delle spese personali di studenti e accademici, di provenienza nazionale e internazionale, che in quegli anni in Gran Bretagna ammontava a 1,6 miliardi di sterline[47].

[46] www.uniroma1.it

[47] Universities UK, 2006, *Proposals for national arrangements for the use of academic credit in higher education in England*.

Acquisendo una prospettiva di lungo termine, è importante considerare l'impatto che le università hanno sulla capacità di innovazione di un territorio. Da un lato, infatti, le università contribuiscono allo sviluppo per via della loro capacità di formare lavoratori esperti e di innovare la conoscenza, grazie ai risultati della ricerca, che si trasformano in nuove tecnologie, servizi e professioni. Dall'altro, le università sono i principali vettori in grado di trasferire conoscenze ad attori pubblici e privati già presenti sul territorio della città, sostenendoli nelle loro attività. Difatti, nonostante gli effetti della globalizzazione, l'AUTM (Association of University Technology Managers), nel 2007, sosteneva che nel 72% dei casi le università sceglievano le imprese nazionali, e, in particolar modo quelle del territorio circostante, per trasferire brevetti e licenze di proprietà intellettuali. Inoltre, i legami con i professori, il senso di appartenenza e la rete di relazioni che si instaura durante quegli anni, talvolta, costituiscono ragioni sufficienti a convincere gli studenti a lavorare in città e ad avviare la propria attività sul territorio.

Tenendo conto anche dell'importanza dell'immagine che una città possiede agli occhi del mondo, essere sede di importanti università rappresenta una sorta di "certificato d'eccellenza". In effetti, sono molte le esperienze internazionali in cui l'università è divenuta il "marchio" della città: Oxford, Cambridge, Harvard, Stanford, Parigi e molte altre. Questi grandi nomi sono mete di attrazione per studenti ambiziosi, ma anche per visitatori, adolescenti che intendono vivere un'esperienza di soggiorno formativo, creativi in cerca di stimoli e imprese, che vedono nelle università di queste città una garanzia di prestigio e crescita.

Sebbene sia più concreto e immediato il contributo delle università allo sviluppo dell'economia cittadina, non meno importante è il valore sociale e umano di queste ultime per la comunità di una città. Nel seminario su Roma, tenuto dall'assessore Meleo, abbiamo avuto modo di riflettere sull'importanza che l'educazione verso la città ha per il corretto funzionamento dei servizi locali. Quale migliore istituzione, se non l'università, può promuovere l'educazione verso la città, formando i cittadini del domani. Non sono rari i casi in cui un'università "adotta" un quartiere della città, promuovendo iniziative di riqualificazione e di cura del territorio, che coinvolgono gli studenti e la cittadinanza. Inoltre, l'università rappresenta spesso un'"oasi" di legalità, una speranza di crescita, un'alternativa alla criminalità. Certo è che la presenza di un'università in un dato territorio non è di per sé sufficiente per abbattere il crimine e

favorire la convivenza civile, ma è evidente che questa produca dei modelli positivi di meritocrazia e riscatto e, conseguenzialmente, delle forme di emulazione sociale che contribuiscono alla crescita della comunità. Nel 2007, difatti, è stato siglato un protocollo d'intesa dall'allora sindaco di Napoli Iervolino, dal Presidente della Regione Campania e dal rettore Trombetti dell'Università Federico II, un protocollo d'intesa che avrebbe portato a Scampia la nuova Facoltà di Medicina e Chirurgia d'Ateneo. Il progetto, che si sarebbe dovuto concludere nel 2014, risulta ancora in fase di esecuzione, ma, senza alcun dubbio, rappresenta un grande investimento per lo sviluppo umano e sociale, oltre che culturale, della città e del quartiere, che lo ha accolto con entusiasmo, al punto da costituire un comitato dal nome "Dateci Facoltà", a testimonianza della consapevolezza del valore che avrebbe una simile istituzione in un territorio "difficile" come Scampia.

4. Il Protocollo per l'innovazione

Lo scopo di questa relazione è quello di elaborare una proposta concreta e attuale in grado di stimolare e supportare l'innovazione nelle città. La mia idea è stata quella di individuare uno strumento che potesse essere utilizzato in tutte le grandi città universitarie. Per questo il "Protocollo per l'innovazione", un accordo programmatico tra Comune e sistema universitario volto ad esaltare il valore che possono apportare l'uno all'altro.

Senza dubbio, il protocollo si inserisce in un contesto altamente competitivo per le università locali, che, apparentemente, potrebbe costituire un ostacolo per la riuscita di un progetto che le vede unite per il progresso della città che le ospita. Ma è proprio sfruttando questa sana competizione che potranno stimolarsi vicendevolmente, impegnandosi in questa "missione", al fine di divenire il miglior partner della città nell'innovazione. Inoltre, la funzione del protocollo è anche quella di coordinare le varie attività che le università già svolgono in favore del territorio, rendendo il Comune cosciente e promotore di tali iniziative.

Tenendo conto dell'oggetto del protocollo, la città, solo alcuni dipartimenti saranno coinvolti attivamente nell'esecuzione di quest'ultimo, fermo restante il valore orientativo per l'intero sistema universitario. Saranno, dunque, chiamati a partecipare direttamente al protocollo i dipartimenti di Architettura e Progetto, Comunicazione e

Ricerca Sociale, Economia, Giurisprudenza, Ingegneria civile, edile ed ambientale, Scienze politiche, Scienze sociali ed economiche, Storia, Storia dell'arte e spettacolo. Ciascuno dei punti del protocollo risulta essere compatibile con le competenze e le attitudini degli iscritti ai dipartimenti sopracitati, ma non si esclude che nell'ambito di progetti o di particolari esami proposti dagli altri dipartimenti si possano prefigurare chances di partecipazione attiva da parte dei rispettivi studenti.

Di seguito è riportata la struttura del protocollo.

1. **Dialogo continuativo**

   L'idea di promuovere un dialogo continuativo tra le università e la città muove dall'intento di coniugare la partecipazione dei cittadini ai momenti di riflessione e deliberazione dell'ente locale al sapere di cui sono portatrici le università, in modo da realizzare dei meccanismi di "partecipazione informata", che, oltre a democratizzare ulteriormente i processi decisionali, li migliorino, grazie alle competenze e alla creatività che possono mettere in campo studenti, ricercatori e accademici.

   Lo strumento per realizzare tale dialogo è la programmazione di un calendario di incontri tematici semestrale, cui prendano parte rappresentanti del Comune e della facoltà universitaria, a seconda del tema.

2. **Partenariato**

   Per partenariato si intende qui una politica di collaborazione tra università e città: da un lato, l'università dovrebbe guardare alla città come ente privilegiato cui trasferire saperi e tecnologie, dall'altro, la città dovrebbe trovare nell'università il soggetto ideale cui esternalizzare la realizzazione di progetti innovativi.

   Strumenti:

- Città come laboratorio aperto: la città deve divenire la sede ideale per realizzare studi e progetti di sperimentazione. Questo può rendersi possibile prevedendo una riduzione degli oneri autorizzatori e istituendo presso il Comune un "centro per il coordinamento della ricerca sulla città" che, oltre ad offrire un supporto ai ricercatori, raccolga i risultati e le idee innovative frutto di tali studi in modo da convogliarli verso i decisori locali. Questo ultimo punto potrebbe essere incentivato prevedendo dei meccanismi di competizione tra università, come bandi di gara, che

consentano a queste ultime di contendersi il ruolo di partner dell'ente locale per la progettazione e realizzazione di politiche.

3. **Trasferimento di competenze e tecnologie**

   Uno dei più grandi limiti incontrati dalle piccole e medie imprese, tessuto imprenditoriale del nostro Paese e delle nostre città, è la difficoltà di acquisire l'innovazione necessaria al business in un contesto globalizzato e competitivo come quello attuale. Gli investimenti in ricerca e sviluppo rappresentano la più efficace risposta a tale sfida. Purtroppo, però, le dimensioni delle imprese locali e la scarsità delle risorse impedisce di ricorrere a soluzioni simili. Per questo, è auspicabile promuovere sistemi di trasferimento delle tecnologie e delle competenze dalle università e dai centri di ricerca verso le imprese, contribuendo così, a valorizzare gli output concreti che provengono dalla formazione superiore. Il Comune è il candidato ideale a divenire mediatore di tale trasferimento, attraverso la costituzione di un ufficio che si interfacci con imprese e università. Quest'ultimo potrebbe, da un lato, promuovere azioni di ricerca collaborativa tra imprese e centri di ricerca e, dall'altro, svolgere un'attività ricognitiva al fine di individuare i fornitori di saperi e competenze più adatti alle imprese che scelgano di rivolgersi al Comune.

4. **Accoglienza reciproca**

   Un arricchimento reciproco tra comunità cittadina e comunità studentesca (che non sempre coincide con la prima a causa del fenomeno della mobilità che riguarda sempre più spesso le città universitarie) può aversi solo abbattendo i muri che le separano, promuovendo una sana contaminazione sociale e una collaborazione autentica per la vita della città. Per questo motivo, gli strumenti da adottare sono:

- Un sistema di welfare dedicato agli studenti, indipendentemente dalle posizioni reddituali di questi ultimi o del nucleo familiare di appartenenza, con una particolare attenzione agli studenti italiani e stranieri fuori sede. Plausibili misure di welfare sono:
  - Tariffe agevolate sul trasporto pubblico, sul *car sharing* e il *bike sharing*;
  - Revisione della mappa del trasporto pubblico, garantendo un'adeguata comunicazione tra le aree di residenza studentesca, i poli universitari e gli altri siti di interesse;

    - Sconti e agevolazioni per la partecipazione ad eventi, come mostre e spettacoli di iniziativa comunale e privata;
    - Canone concordato per gli affitti di residenze o camere e maggiori controlli al fine di osteggiare speculazioni ed evasioni da parte dei locatori.
- Promuovere un progetto di accoglienza da parte delle famiglie locali degli studenti nazionali fuori sede, simulando il già esistente meccanismo di accoglienza degli studenti in erasmus. Il Comune e le università dovrebbero fare da promotori dell'iniziativa e da mediatori tra le famiglie ospitanti e giovani studenti in mobilità.
- "Porte aperte nelle università": le università devono aprirsi alla cittadinanza, consentendo loro di godere della bellezza degli edifici storici e contemporanei in cui sono situati gli atenei e, al contempo, di apprendere da momenti di condivisione con il mondo della scienza e della ricerca. Ospitare eventi culturali, mostre, cineforum, spettacoli, eventi sportivi, conferenze aperte anche alla comunità cittadina consentirebbe di rendere le università dei luoghi di condivisione e inclusione sociale. Peraltro, a questi eventi una tantum, si potrebbero associare degli spazi (aree verdi, biblioteche) perennemente aperte al pubblico, in modo da favorire la socializzazione tra la popolazione locale e la comunità accademica, quale fonte di arricchimento per entrambe.

5. Espansione funzionale dell'università

L'idea di uno sviluppo settoriale della città è risultata fallimentare negli anni, creando delle aree monofunzionali, come quelle esclusivamente residenziali, degradate e improduttive. Per questo, la necessità di realizzare un modello di città diffusa, costituita da quartieri polifunzionali e ibridi, si pone alla base della proposta di prevedere uno sviluppo spaziale delle università che sia coerente con gli obiettivi di riqualificazione ed espansione geografica della città. Concretamente, questa missione si realizza mediante una responsabilizzazione delle università rispetto alle esigenze e agli obiettivi della città, dunque prevedendo un dialogo costante tra i due enti e delle forme di agevolazione e promozione della collocazione dei poli universitari in aree concordate.

È evidente che non sarà un accordo programmatico come questo a risolvere i problemi che affliggono molte delle più grandi città italiane o a renderle realmente competitive

nello scenario europeo e internazionale, ma rieducare la popolazione, specialmente quella più giovane, al rispetto della città e innestare in ciascuno la volontà di contribuire concretamente al miglioramento del posto in cui si vive è già un primo passo. Gli studenti sono cittadini in formazione: sono loro che determineranno il tessuto sociale, culturale ed economico della città nei prossimi anni, e nelle loro mani è riposta la conservazione e, al contempo, l'innovazione di quest' ultima. È bene che chi governa ne tenga conto. Dando un'opportunità ai giovani e alla loro educazione si dà un'opportunità alla città.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{id} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

SILVIA CANNAS*

L'Italia è un Paese per Giovani. Giovani e cittadinanza attiva per ridare valore alla Politica

A.A. 2017

* Facoltà di Giurisprudenza - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Il quadro sociopolitico di riferimento – 2. La proposta progettuale – 2.1. Obiettivi generali – 2.2. Obiettivi specifici – 2.3. Partecipanti al progetto e struttura – 2.4. Selezione dei coordinatori – 2.5. Reclutamento dei giovani – 2.6. Il coinvolgimento dell'Università – 2.7. I giovani migranti – 2.8. Il borsellino virtuale

1. Il quadro sociopolitico di riferimento

Il termine *Parteiverdrossenheit* in tedesco significa *insoddisfazione per i partiti* e spesso si accompagna alla più generale espressione *Politikverdrossenheit,* che indica lo stesso sentimento, esteso alla politica [48] . In Italia, il sentimento antipolitico e antipartitico ha una lunga storia e i primi semi si possono rintracciare già intorno agli anni Venti del Novecento. Tuttavia, fu con la catastrofe dell'inchiesta "Mani pulite", quando l'Italia venne rappresentata come il Paese delle tangenti e della corruzione e centinaia di parlamentari vennero incriminati [49] , che l'antipolitica trovò compiute riflessioni partitiche. Oggi la politica sembra essere in crisi un po' dappertutto. Le cause sono molteplici, ma meritano particolare attenzione la globalizzazione, la caduta del ruolo assegnato agli Stati nazionali nei confronti delle istituzioni sovranazionali e la crisi del *welfare*.

Il debito pubblico rappresenta il tratto tipizzante della finanza pubblica italiana, avendo assunto una dimensione talmente elevata da drenare risorse finanziarie oltre il livello di sostenibilità e da assorbire la gran parte delle energie progettuali della comunità nazionale. Le ragioni principali della formazione del debito pubblico italiano, scrive Pietro Boria[50], vanno ricercate nel malfunzionamento del *Welfare state*, nell'essere stato, il costo dello Stato sociale, non ripartito equamente tra Stato e privati. I vincoli derivanti dal *fiscal compact* e dal successivo inserimento del pareggio di bilancio in Costituzione, come obiettivo di finanza pubblica, hanno reso necessaria una migliore razionalizzazione delle risorse investite dallo Stato in servizi ai cittadini, che talora si è tradotta in veri e propri tagli lineari, accompagnata da una pressione fiscale tra le più alte in Europa. A questo si è affiancato un legislatore comunitario che, in un processo di erosione della sovranità statale e in un quadro di economia globalizzata, potrebbe in qualche modo aver facilitato un rovesciamento del rapporto tra potere economico e

[48] Treccani
[49] LUPO S. [2000], *Il mito della società civile. Retoriche antipolitiche nella crisi della democrazia italiana*, in *Meridiana*, n. 38 – 39, anno 2000.
[50] BORIA P. [2016], *Diritto tributario*, Giappichelli Editore, Torino

potere politico. Con la conseguenza che le scelte e le decisioni operate dagli Stati sono spesso subordinate e controllate dalla finanza internazionale e dall'economia sovrastatale[51].

Nel suo progressivo scollamento rispetto alle comunità dovuto forse all'impossibilità, forse all'incapacità (o ad un necessario cambio di paradigma) nel rispondere ai bisogni delle persone, il *fare politica* ha preso a rappresentare, nel tempo, quasi un disvalore. Sinonimo di inefficienza, di superflua dispendiosità, di inutilità "per la gente" a fronte di un'utilità solo per sé stessa.

In questo quadro si inseriscono le Città, il livello amministrativo più prossimo alla comunità statale. Quello che, da una parte, proprio in virtù della citata prossimità, si è trovato a far fronte in prima linea ai crescenti bisogni della popolazione, soprattutto all'indomani della crisi economico-finanziaria del 2008[52]. Dall'altra parte, un livello amministrativo che ha risentito sempre più dell'esiguità delle risorse finanziarie a propria disposizione per la gestione dei servizi per la popolazione.

Le città, lo si è ripetuto più volte nel corso delle conferenze di questa Scuola, sono realtà complesse. Aggregati di differenze difficili da governare. La ricetta sta forse nella sintesi di più elementi. Primo tra tutti un'ottima capacità di analisi dei bisogni, che presuppone la valorizzazione dello stare tra la gente e con la gente, nel mantenere fede alla relazione dialogica e, ancor prima, di ascolto della comunità, che non dovrebbe mai limitarsi alla fase elettorale – pena una inarrestabile sfiducia nelle istituzioni -, ma dovrebbe al contrario essere tenuta salda per tutta la durata del mandato. A questo dovrebbe affiancarsi una buona capacità di pianificazione e progettazione della risposta a quei bisogni, alla luce delle risorse disponibili e delle priorità individuate. Il tutto tenendo ferma la necessaria interrelazione tra pubblico e privato, finalizzata, non solo, a consentire l'impiego di capitali che sarebbero altrimenti indisponibili alla Pubblica Amministrazione, ma anche a creare valore economico condiviso all'interno delle comunità. In un quadro che potremmo al contempo definire di condivisa responsabilizzazione e crescita.

[51] BORIA P. [2015], *Diritto tributario europeo*, Giuffrè Editore, Milano, cap. 21

[52] Va ricordata il seminario svoltosi martedì 30 maggio con l'Amministratore Delegato di Microsoft Italia, il quale ha sostenuto che, se si guarda alla crescita del PIL e alla crescita della capitalizzazione in borsa delle aziende quotate, l'inizio della crisi economica italiana sarebbe da collocare nel 2006.

Se è vero che le città possono essere definite agglomerati di complessità, forse l'errore più grande che si possa fare è smettere di pensare alle città come luogo di sintesi di vite umane, di percorsi personali ed individuali. Smettere di pensare alle città come luogo di valorizzazione del capitale umano in un'ottica di formazione di "*capitale sociale*". La città può essere immaginata come una rete bidirezionale in cui, ad una estremità, sta la città come Amministrazione e come strumento ed attore di creazione di servizi ed opportunità, ma alla cui altra estremità non può (più) essere collocato un mero beneficiario dell'attività amministrativa. Si tratta, al contrario, di persone, passioni, energie, esperienze e sogni, che se è vero che devono trovare in città un terreno fertile in cui radicarsi e crescere, è vero anche che devono essere educate e portate a vivere la città (e poi lo Stato nel complesso) come un luogo in cui portare ossigeno, valore. La responsabilità dell'andamento delle città, così come la responsabilità dell'andamento dello Stato, non è semplicisticamente delegabile ad ogni tornata elettorale al candidato, e poi eletto, di turno. Per quanto possa sembrare paradossale, essa è personale e collettiva al contempo. Personale nel senso che ogni individuo incide, con ogni sua azione, in positivo o in negativo, sull'andamento complessivo della propria comunità. Collettiva perché dalla capacità di mettersi in rete deriva l'opportunità di creare valore e di rispondere in modo più efficace ed efficiente ai fenomeni socio-economici.

Un cambio di passo nella storia e nelle sorti dell'Italia potrà aversi quando ci si approprierà dell'idea di Stato, inteso anche come contenitore dei livelli amministrativi inferiori, come *bene comune*. Quando si smetterà di guardare allo Stato come ad una mamma alla quale avanzare pretese e ad un padre impositore oltre ragione dal quale cercare di sfuggire. Quando preoccuparsi ed occuparsi della *cosa pubblica* rappresenterà un valore aggiunto, non uno strumento per conquistare posizioni sociali ed economiche di prestigio. Quando la Politica ridiventerà luogo di partecipazione, scambio di idee, individuazione dei e relazione coi propri rappresentanti, ma anche loro controllo, sollecitazione e responsabilizzazione.

In questo processo, le città hanno al tempo stesso un'enorme opportunità e responsabilità. Nel loro rapporto di prossimità coi cittadini, esse dovrebbero pedagogicamente creare le occasioni e gli spazi per lo sviluppo di un rinnovato senso civico, per la crescita della partecipazione dei propri abitanti nelle iniziative prima locali e poi regionali e nazionali, per la creazione comune di valore condiviso.

Cruciale, in questo quadro, ripartire dalla gioventù del nostro Paese per produrre un reale cambio di mentalità. Già D'Azeglio, dopo aver "fatto l'Italia", aveva rimarcato l'esigenza di "*fare gli italiani*". Oggi, più che gli italiani, bisognerebbe forse iniziare a "*fare gli Europei*". Ma D'Azeglio stesso, più che alla creazione di un senso nazionale, si riferiva alla necessità di liberare gli italiani da vizi quali l'indisciplina, l'irresponsabilità, la pusillanimità e la disonestà, instillando in loro le "*doti virili*". Lavorare sulla e con la gioventù, facendo maturare un senso di condivisione e partecipazione, è ancor più essenziale in un clima di crescente sfiducia e perdita di speranza da parte dei giovani del nostro Paese. Siamo nell'era della precarietà economica e sociale, dell'elevata disoccupazione giovanile, dell'assenza di spazi fisici di condivisione, dell'amicizia virtuale. Nell'era in cui, paradossalmente, si è connessi con tutti, ma non si è connessi con nessuno. In cui la piazza è una bacheca. Il diverso toglie opportunità e fa paura. La violenza divampa.

Per chi cerca consenso in modo semplice e spietato, è semplice fare leva sull'isolamento, sulla solitudine, sulla paura, sulla precarietà. È semplice sottolineare l'incapacità di chi governa di dare risposte concrete a bisogni puntuali.

La sfida di chi vuole pensare al bene del Paese partendo dalle persone che ci vivono è quella di ricreare spazi e momenti in cui si possa vivere assieme, conoscere l'altro, il diverso da sé, e costruirci qualcosa di positivo per il singolo e per la collettività intera. Dare ai giovani l'opportunità di credere che un cambiamento sia possibile e che possa partire da loro. Fare dei giovani non solo dei "*beneficiari di politiche*", spesso peraltro inefficaci, ma degli agenti di cambiamento delle proprie realtà e della propria storia personale, anche grazie allo sviluppo di *soft skills* (di cui l'Università non è ancora in grado, se non in rari casi, di dotare gli studenti), reti e progetti che consentano un più semplice inserimento nel mondo lavorativo.

Stante questa premessa, da una volontà di invertire la rotta nasce il progetto "*L'Italia è un Paese per Giovani*".

2. La proposta progettuale

2.1 Obiettivi generali

Il progetto ha la finalità principale di creare una struttura volta a favorire la partecipazione attiva dei giovani residenti o domiciliati in città nella ideazione,

pianificazione, progettazione, coordinamento e realizzazione di progetti ed attività atti a rispondere ai bisogni dei propri concittadini, nel quadro più ampio di un recupero dell'idea di *far politica* come partecipazione alla gestione della cosa pubblica.

L'auspicio è che il progetto, che potrebbe essere in una prima fase avviato in una sola città, venga col tempo realizzato in più centri urbani e che, tra tutte le realtà impegnate nello stesso, si stabiliscano relazioni volte a favorire, non solo, la crescita dei giovani coinvolti, ma anche, lo scambio di idee utili alla risposta ai bisogni dei territori e lo sviluppo di imprenditorialità giovanile, capace di arricchire il Paese tutto.

2.2 Obiettivi specifici

Sono obiettivi specifici del progetto:

1. Sviluppo nei giovani partecipanti al progetto di senso civico, passione e voglia di assumersi in prima persona delle responsabilità per migliorare il proprio territorio
2. Cambiamento di prospettiva: i giovani passano dall'essere beneficiari di politiche ad attori nella gestione della *polis*
3. Acquisizione di *soft skills* utili ad un più semplice inserimento dei giovani nel mondo del lavoro
    a. Capacità di lavorare in gruppo
    b. Team building
    c. Sviluppo delle capacità di ascolto e di analisi
    d. Gestione del tempo
    e. Competenze di pianificazione e progettazione
    f. Altre competenze in relazione alla singola attività nella quale il giovane verrà coinvolto, che dovrà essere coerente con i suoi interessi, le sue attitudini, gli studi svolti e l'orientamento professionale intrapreso o desiderato
4. Creazione di network giovanili
5. Rafforzamento della relazione Università – Istituzioni cittadine – Comunità come parti di un unico sistema
6. Possibilità per le Istituzioni cittadine di entrare più facilmente in contatto con idee nuove e nuovi stimoli

7. Maggiore capacità della città di rispondere ai bisogni dei propri abitanti
8. Rafforzamento della relazione Università – Giovani – Imprese
9. Maggiore integrazione dei giovani migranti presenti in città

2.3 Partecipanti al progetto e struttura

Nell'ambito di ogni Municipio cittadino, presso la sede del Municipio stesso o, laddove assolutamente impossibile, in un edificio prossimo alla sua sede, viene allestito un ufficio che rappresenti il luogo di coordinamento del progetto ed il luogo di lavoro dei giovani coinvolti. È importante la collocazione dell'ufficio all'interno del Municipio al fine di facilitare l'interrelazione dei giovani e la loro familiarizzazione con il personale amministrativo, ma anche e soprattutto con il Presidente del Municipio e gli altri componenti della Giunta[53].

Il progetto è stato pensato per svilupparsi su due livelli. Un livello più solido e stabile, capace di consentire che il progetto possa durare nel tempo. L'altro più dinamico, sia spazialmente che in termini di mutabilità delle persone coinvolte, tanto nel breve quanto nel lungo periodo. Il funzionamento del primo livello necessita della selezione e formazione di persone, che chiameremo **coordinatori**, comprese tra i 25 e i 30 anni, che vengano inquadrate stabilmente, attraverso la stipulazione di contratti di lavoro, all'interno della struttura del Municipio e che siano impiegate esclusivamente nel progetto in questione. I coordinatori si occuperanno di:

- reclutamento e procedure di iscrizione[54] dei giovani partecipanti al progetto
- organizzazione di giornate di formazione
- organizzazione e coordinamento dei gruppi di lavoro
- creazione di network con i coordinatori degli altri municipi per favorire lo scambio di buone pratiche e l'organizzazione di momenti di aggregazione e confronto tra i giovani coinvolti
- registrazione presenze e attribuzione dei crediti spendibili attraverso il borsellino virtuale

[53] Per avvicinare i giovani alla politica, è importante che la conoscano e vivano da vicino, in prima persona.

[54] Sarà necessario prevedere sistemi assicurativi volti a coprire i costi di eventuali infortuni occorsi durante lo svolgimento delle attività legate al progetto

- nel caso di coinvolgimento di studenti nell'ambito di tirocini curricolari o extracurriculari
    - registrazione delle presenze
    - strutturazione del percorso formativo
    - monitoraggio del tirocinante e sua valutazione
- altre attività necessarie ad assicurare la buona riuscita del progetto

Il progetto prevede poi la presenza di giovani di età compresa tra i 16 e i 24 anni, residenti o domiciliati nell'ambito del Municipio in questione, reclutati sia per il tramite di scuole ed Università che a seguito di candidature spontanee. Tali giovani verranno impiegati, in base alle disponibilità fornite, ma comunque non meno di due volte al mese, nelle seguenti attività:

- analisi dei bisogni del Municipio
- individuazione delle priorità di azione
    - nel fare ciò, occorrerà valutare la presenza di associazioni o fondazioni che siano attive (anche) all'interno del Municipio considerato al fine di evitare inutili interventi sovrapposti e conseguente inutile spreco di risorse. Non ci si dovrà in alcun modo sovrapporre all'azione di imprese già operanti sul territorio;
- pianificazione e progettazione degli interventi in gruppi di lavoro
- svolgimento sul campo delle attività progettate
- comunicazione all'esterno delle attività svolte

I coordinatori (in numero almeno pari a quello degli Assessori del Municipio) saranno supervisionati, per ciò che concerne il rispetto delle procedure amministrative, da un referente amministrativo per il progetto individuato tra il personale presente in Municipio. Per ciò che attiene invece le scelte inerenti le strategie di azione, si interfacceranno almeno mensilmente con il Presidente del Municipio e gli Assessori, portando i risultati delle ricerche svolte e delle proposte progettuali derivanti dai lavori di gruppo.

2.4 Selezione dei coordinatori

I coordinatori saranno selezionati sulla base dei seguenti criteri:

- appartenenza al Municipio

    - in assenza di residenza stabilita all'interno del Municipio (si pensi al caso di studenti fuori sede), sarà sufficiente fornire copia di un contratto di locazione di un immobile sito all'interno del Municipio in questione o autocertificare di dimorare nello stesso
- età compresa tra i 25 e i 30 anni
    - a parità di competenze, verrà scelto il candidato più giovane
- background formativo
- esperienze svolte, sia in ambito lavorativo che nel settore del volontariato
    - verrà data priorità ai candidati che abbiano già ricoperto ruoli che implichino il coordinamento di più persone

I candidati saranno sottoposti ad un colloquio personale e a prove di valutazione che implichino lavori in gruppo, dalle quali possa emergere la loro attitudine al team working, al team building e alla risoluzione di conflitti. La selezione avverrà in modo trasparente, avendo cura di individuare e rendere note, prima della selezione stessa, le griglie di valutazione all'uopo elaborate in base alle quali i candidati verranno valutati.
La selezione si svolgerà presso la sede del Comune sul quale insiste il Municipio avendo cura di adottare tutte le precauzioni necessarie affinché non ci siano interferenze nella scelta delle persone che verranno impiegate.
La remunerazione dei coordinatori così selezionati avverrà in uno dei seguenti modi:

1. servizio civile nazionale
2. fondi europei
3. iniziative di crowdfunding.

Sarà cruciale trovare modalità di remunerazione dei coordinatori che garantiscano la continuità del progetto.

2.5 Reclutamento dei giovani

I giovani verranno spinti a partecipare al progetto nei seguenti modi:

- nel caso di giovani iscritti alle scuole superiori, attraverso la stipulazione di accordi che consentano agli studenti di svolgere presso il proprio Municipio di appartenenza, nell'ambito del progetto in questione, parte delle ore previste nel quadro dell'alternanza "Scuola – Lavoro";

- nel caso di giovani studenti universitari, si veda la sezione relativa all'Università;
- attraverso la diffusione di materiale video e grafico, utile alla promozione del progetto, sui social media e, eventualmente, sui mezzi pubblici cittadini e sulle TV locali. Il Comune ne bandirà la realizzazione nella fase iniziale del progetto. Gli elaborati dovranno provenire da giovani compresi tra i 16 e i 30 anni.

Inoltre:

- nella fase iniziale del progetto, i coordinatori avranno il compito di organizzare e tenere dei brevi interventi nelle scuole e nelle Università per sensibilizzare i giovani alla partecipazione al progetto; gli stessi incontri dovranno tenersi, almeno una volta l'anno, all'inizio dell'anno scolastico/accademico, per il tramite di giovani precedentemente coinvolti nel progetto stesso e adeguatamente formati;
- successivamente, almeno una volta ogni sei mesi, tra i giovani aderenti al progetto alcuni verranno impiegati per realizzare banchetti informativi presso scuole ed Università.

2.6 Il coinvolgimento dell'Università

Coinvolgere gli Atenei universitari presenti in città nel progetto in questione risponde ad un triplice ordine di finalità:

1. permettere che l'Università possa interagire maggiormente col territorio sul quale insiste e contribuire con più grande impatto allo sviluppo della propria comunità di riferimento;
2. consentire agli studenti universitari di sviluppare, oltre al sapere, anche il *saper fare* richiesto al momento dell'ingresso nel mondo del lavoro;
3. fornire ai *coordinatori* e ai giovani coinvolti la formazione utile per la massimizzazione del potenziale del progetto, oltre che competenze e conoscenze spendibili lavorativamente.

Il Comune, nella persona del Sindaco, e l'Università, nella persona del Rettore, provvederanno alla firma di un *Memorandum of Understanding* volto alla realizzazione degli obiettivi suindicati. Il Rettore, nel confronto con i Presidi di Facoltà e con il personale amministrativo, provvederà a dare attuazione agli impegni assunti.

Nello specifico, per quanto concerne la formazione dei coordinatori, sarà necessario impartire loro corsi aventi ad oggetto:

1. leadership e team building
2. analisi dei bisogni del territorio
3. pianificazione e progettazione
4. sicurezza sul lavoro
5. rendicontazione di progetti

Potrebbe essere utile strutturare i corsi su due moduli:

- un primo modulo sulla parte generale e prettamente teorica, da impartire nella modalità dei corsi MOOC[55]
- un secondo modulo sulla parte pratica, attraverso esercitazioni che privilegino l'insegnamento alla pari e che si svolgano
    - preferibilmente, in ambiente universitario, con la presenza di tutti i coordinatori, che avranno così la possibilità di fare conoscersi ed iniziare a fare rete;
    - se assolutamente impossibile, attraverso strumenti tecnologici quali Skype in the Classroom.

Gli studenti universitari potranno partecipare al progetto:

- per l'ottenimento di crediti liberi, il cui riconoscimento, nel numero massimo fissato da ogni Facoltà, dovrà essere garantito;
- nel quadro di tirocini curriculari o extracurriculari non retribuiti;
- attraverso candidature spontanee da far pervenire al proprio Municipio di appartenenza.

[55] Si tratta dei *Massive Open Online Courses*, corsi online aperti pensati per una formazione a distanza che coinvolga un numero elevato di utenti. Un esempio delle piattaforme sulle quali è possibile fruire di corsi MOOC è Coursera, la quale permette due modalità di accesso ai corsi:

- Con certificato, a pagamento (si tratta sempre di un prezzo assai ridotto rispetto al normale prezzo di mercato del corso in questione)
- Senza certificato, gratuitamente.

Ai coordinatori dovrà essere concesso di partecipare ai corsi ed ottenerne il certificato gratuitamente. Nell'impartire la base teorica del corso in modalità MOOC si attendono i seguenti benefici:

1. Fruibilità dei corsi da parte di un gran numero di studenti
2. Possibilità di formare i coordinatori in modo più agevole, senza che l'Università debba ogni volta provvedere all'organizzazione didattica dei corsi (sarà tutt'al più necessario individuare uno o più tutor di riferimento per i beneficiari dei corsi MOOC)
3. Possibilità dell'Università di trarre profitto dagli studenti che decidano di frequentare i corsi a pagamento per ottenere i certificati
4. Consentire a quelle città nelle quali non siano presenti Università di formare comunque i propri ragazzi e portare avanti il progetto.

2.7 I giovani migranti

Le città rappresentano il livello amministrativo che è chiamato a fronteggiare in prima linea il fenomeno migratorio, non solo in termini di gestione logistica dei migranti, ma anche in termini di gestione dei conflitti sociali, della sicurezza e dell'integrazione dei migranti all'interno del tessuto sociale cittadino.

Inoltre, da una parte le persone migranti, a volte persino altamente qualificate, rimangono per anni prive della possibilità di autorealizzarsi attraverso un lavoro soddisfacente e gratificante; dall'altra vengono spesso percepite dalla collettività come un "mero problema", un costo sociale.

L'idea è pertanto che, interfacciandosi con le strutture in cui le persone migranti presenti in città soggiornano, si coinvolgano i giovani migranti tra i 16 e i 30 anni nelle attività programmate nell'ambito di questo progetto, fornendo loro apposita formazione e supervisione.

2.8 Il borsellino virtuale

Tutti i giovani partecipanti al progetto (ad esclusione dei coordinatori, in quanto remunerati in virtù del proprio contratto di lavoro) verranno ricompensati per il servizio prestato attraverso la corresponsione di un **credito virtuale** proporzionato al numero di ore impiegate nell'ambito del progetto stesso.

Nello specifico:

- se esistente un'app cittadina, in cui si trovino le informazioni riguardanti la città e/o in cui l'interessato abbia la possibilità di acquistare i servizi cittadini, verrà integrata una apposita sezione inerente il progetto
- se inesistente, verrà elaborata una apposita app (anche in questo caso, attraverso un bando pubblico rivolto a giovani tra i 16 e i 30 anni) dedicata al progetto.

L'applicazione, o la sezione dedicata nell'app cittadina, dovrà consentire la possibilità ai giovani di:

1. iscriversi al progetto
2. essere informati sulle riunioni dei gruppi di lavoro
3. essere informati sulle attività in programma e dare la propria disponibilità

4. segnalare l'inizio e la fine della propria attività, attraverso un meccanismo che combini geolocalizzazione e inserimento di foto del giovane durante l'attività
5. inserire le foto delle attività svolte in una cartella dalla quale verrà tratto il materiale di comunicazione del progetto
6. condividere con gli altri giovani coinvolti nel progetto idee e suggerimenti.

In relazione al numero di ore di servizio svolte e in base a criteri elaborati all'inizio di ogni anno, verrà corrisposto un compenso virtuale spendibile in:

- servizi cittadini (acquisto dei biglietti dei mezzi pubblici o dell'abbonamento mensile, car sharing cittadino, bike sharing, ingresso ai musei, etc.…)
- partecipazione ai corsi di formazione (con rilascio della certificazione) organizzati dall'Università nell'ambito del progetto
- acquisto di beni o servizi (magari attraverso una conversione del proprio credito in uno sconto percentuale) presso le imprese partner del progetto, in virtù di accordi con esse conclusi tanto dal Comune quanto dai singoli Municipi.

Nel caso in cui il progetto venisse avviato in più città, sarebbe ideale che il credito maturato da un giovane in una città potesse essere speso anche in una città diversa, aderente al progetto. Partenariati con grandi imprese, come, ad esempio, Ferrovie dello Stato o Car2Go, e la possibilità di spendere il credito in acquisti agevolati presso di esse, renderebbe la partecipazione al progetto ancor più appetibile da parte dei giovani.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

FLAMINIA DE DEA*

Beni comuni a Napoli: una proposta per coinvolgere i giovani e ampliare la partecipazione alla gestione collettiva degli spazi pubblici

A.A. 2017

* Dipartimento di Scienze Politiche - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. Smart city e social city – 3. Excursus storico sui beni comuni – 4. I beni comuni oggi – 5. Le delibere del Comune di Napoli – 6. L'alternanza scuola-lavoro – 7. Educare alla cittadinanza attiva – 8. Considerazioni finali

1. Introduzione

In questa breve relazione vorrei trattare uno dei temi emersi nel corso di questa Scuola: i *beni comuni*. L'argomento è stato affrontato nelle discussioni su tutte le città prese in considerazione e declinato con soluzioni differenti per ognuno dei singoli casi.

Dopo una prima ricognizione sul concetto di beni comuni, sulla sua evoluzione storica e sul ruolo che stanno assumendo negli ultimi anni, ho scelto di concentrarmi sul Comune di Napoli che ha istituito nel 2012 un assessorato ai beni comuni e ha poi approvato una serie di delibere per il governo e la gestione degli stessi nella città.

La lettura delle delibere mi ha portato a riflettere sulla possibilità di ampliare la partecipazione dei cittadini partendo proprio dai più giovani.

Lo strumento che ho pensato di utilizzare per raggiungere l'obiettivo è il percorso di alternanza scuola-lavoro che offre agli studenti dell'ultimo triennio della scuola secondaria di secondo grado, percorsi formativi da svolgere in accordo con le strutture ospitanti individuate sul proprio territorio.

L'idea è di far partecipare gli studenti alla gestione dei beni comuni della propria città utilizzando lo strumento dell'alternanza, attivando convenzioni tra gli istituti scolastici e spazi pubblici, intesi come quegli immobili e luoghi di proprietà del Comune utilizzati da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di sperimentazione della gestione diretta.

L'intento è sensibilizzare i ragazzi alla cura in concreto del proprio territorio, nella speranza di formare una generazione di cittadini adulti più consapevoli e attenti all'ambiente in cui vivono.

2. *Smart city* e *social city*

Punto di partenza di questa relazione conclusiva è l'idea, sottolineata dal prof. Bonomi in una delle conferenze introduttive, secondo cui non può esserci *smart city* senza *social city*. La dimensione sociale del cambiamento deve essere posta in primo piano se vogliamo realmente comprendere le dinamiche in atto nelle grandi città. E' necessario,

quindi, risolvere alcune grandi questioni sociali anche attraverso gli strumenti messi a disposizione dall'innovazione tecnologica.

"La crisi economica ha una dimensione europea e globale; ma la crisi non è solo economica, è anche etica, spirituale e umana. Alla radice c'è un tradimento del bene comune, sia da parte dei singoli che dei gruppi di potere. È necessario quindi togliere centralità alla legge del profitto e della rendita e ricollocare al centro la persona e il bene comune". [56]

3. Excursus storico sui *beni comuni*

Già il diritto romano conosceva la distinzione tra *res in commercio* e *res extra commercio* tra cui era compresa la categoria delle *res publicae* che erano destinate all'uso della generalità dei cittadini. I beni comuni furono vitali anche nel sistema medievale: si trattava di beni di cui potevano godere, non tutti in maniera indistinta, ma precise comunità territoriali, per questo tale situazione d'uso viene ricondotta all'odierno istituto degli Usi Civici.

A partire dalla fine del 1700 e per tutto il periodo successivo si fa strada invece, l'alienazione dei beni comuni. La mentalità borghese ha avuto delle enormi difficoltà a riconoscere gli usi civici, avendo come principio cardine il concetto di proprietà. La conseguenza è stata far rientrare beni comuni entro la categoria dei "beni pubblici", ossia, beni di proprietà dell'ente pubblico.

4. I *beni comuni* oggi

Oggi, riprendendo la definizione del codice civile, quando parliamo di beni comuni facciamo riferimento a *"*cose che non possono formare oggetto di diritti*"* perché non hanno la caratteristica dell'escludibilità da parte dei singoli.

Da qualche anno i beni comuni sono al centro di un dibattito scaturito dal fatto che, da una parte, alcuni di questi stanno acquisendo la caratteristica della scarsità (pensiamo all'acqua), dall'altra, è emersa l'esigenza di garantire l'accesso e la fruizione a tutti su base paritaria. Questa esigenza è emersa riguardo ad una serie di beni comuni legati alla dimensione dei diritti di cittadinanza (libertà di accesso ad internet come fonte di conoscenza, al cibo, all'acqua, ecc.). Questa tipologia di beni richiederebbe, secondo

[56]Discorso del 22 settembre 2013 che il Santo Padre Francesco ha tenuto a Cagliari.

alcuni, l'apertura a forme gestionali caratterizzate da istituti di democrazia partecipativa.

L'argomento ha assunto in Italia particolare evidenza per effetto del referendum del 2011 sull'acqua "bene comune", che ha reso non obbligatorio l'affidamento a privati della gestione di questo servizio. L'esito referendario ha portato all'abrogazione di una disposizione legislativa che includeva tra le componenti della tariffa del servizio idrico anche l'utile d'impresa. Con ciò, come ha chiarito la Corte Costituzionale, si è reso "estraneo alle logiche del profitto il governo e la gestione dell'acqua".

Nel dibattito più recente il regime dei beni delineato dal codice civile è stato messo in discussione anche per altre ragioni come la disomogeneità dei beni contenuti nei vari elenchi e il fatto che gli stessi elenchi si siano rivelati incompleti o obsoleti alla luce anche dallo sviluppo tecnologico impetuoso, del digitale e della rete, che ha determinato la nascita e l'affermazione di nuove tipologie di beni comuni.

Queste e altre considerazioni sono state alla base dell'istituzione nel 2007 della *Commissione Rodotà sui beni pubblici* incaricata di elaborare uno schema di legge per la modifica delle disposizioni del codice civile in materia di beni pubblici[57].

L'articolato propone di superare la distinzione tra beni demaniali e patrimoniali e di introdurre una nuova classificazione: beni comuni, beni pubblici, beni privati.

In particolare i beni comuni sono a titolarità diffusa. È prevista una disciplina particolarmente garantista finalizzata alla tutela e ad assicurare una fruizione collettiva.

5. Le delibere del Comune di Napoli

L'attenzione per i beni comuni appartiene a quella nuova ondata di beni ad alto contenuto relazionale che, valorizzando condivisione, interazione con l'altro e socialità, producono cittadinanza attiva.

In questo quadro si inserisce la scelta del Comune di Napoli di istituire nel 2012 un assessorato ai beni comuni e l'approvazione di una serie di delibere, tra il 2011 e il 2014, con cui ha: affermato il principio dell'acqua come un bene comune (Delibera di Giunta n. 740 del 16/06/2011), fissato i Principi per il governo e la gestione dei beni comuni della Città di Napoli (Delibera di Giunta n. 17 del 18/01/2013), previsto

[57] Disegno di legge n.2031 Delega al Governo per la modifica del codice civile in materia di beni pubblici https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/217244.pdf

le procedure per l'individuazione e la gestione collettiva dei beni pubblici (Delibera di Giunta n. 521 dell'11/07/2013), riconosciuto il valore di esperienze già esistenti nel territorio comunale, portate avanti da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di autogoverno e di sperimentazione della gestione diretta di spazi pubblici (Delibera di Giunta n. 258 del 24/04/2014).[58]

La lettura delle diverse delibere approvate dalla giunta mi ha portato a riflettere sulla possibilità di ampliare la partecipazione dei cittadini alla gestione di questi beni partendo proprio dai giovanissimi.

L'intento è di sensibilizzare i ragazzi alla cura in concreto del proprio territorio, nella speranza di formare una generazione di cittadini adulti più consapevoli e attenti all'ambiente in cui vivono.

6. L'alternanza scuola-lavoro

In questo senso uno strumento utile può essere quello dell'alternanza scuola-lavoro introdotta in Italia con Il decreto legislativo 15 aprile 2005, n.77[59], che la definisce quale "modalità di realizzazione dei corsi del secondo ciclo per assicurare ai giovani, l'acquisizione di conoscenze e competenze spendibili nel mercato del lavoro". La legge 107/2015 ha poi sistematizzato l'alternanza prevedendo percorsi obbligatori nell'ultimo triennio della scuola secondaria di secondo grado, con una differente durata complessiva rispetto agli ordinamenti: almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali e almeno 200 ore nei licei, da inserire nel Piano triennale dell'offerta formativa. I percorsi in alternanza sono quindi definiti e programmati all'interno del Piano dell'Offerta Formativa di ciascuna scuola e proposti alle famiglie e agli studenti.

La legge 107 del 2015, in effetti, prevede tra le finalità la "partecipazione e educazione alla cittadinanza attiva"[60].

7. Educare alla cittadinanza attiva

La proposta è di destinare un quarto delle ore previste dall'alternanza scuola-lavoro obbligatoria alla cura dei beni comuni della propria città.

[58] http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783
[59] https://archivio.pubblica.istruzione.it/normativa/2005/dlgs77_05.shtml
[60] http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sg

Per raggiungere quest'obiettivo di sistema è necessario però prima immaginare un progetto pilota tra un istituto e uno spazio pubblico che possa essere poi standardizzato e riprodotto sul territorio.

Il percorso da realizzare dovrebbe essere progettato con la singola struttura ospitante, in modo coerente con le competenze, abilità e conoscenze da far acquisire agli studenti e con le caratteristiche e specificità delle strutture.

Inoltre la proposta vuole anche venire incontro alle difficoltà di molte regioni del sud (le maggiori problematiche si sono riscontrate in Sicilia, Campania, Calabria, Basilicata) laddove uno dei problemi principali è il numero di strutture in grado di ospitare gli studenti che risulta insufficiente.

Gli obiettivi che si potrebbero raggiungere sono:

- responsabilizzazione della cittadinanza
- conoscenza pratica del proprio territorio e patrimonio
- avvicinare cittadinanza e istituzioni

In termini concreti si dovrebbe procedere all'elaborazione di un progetto di alternanza che coinvolga gli istituti superiori (tecnici, professionali e licei) del Comune di Napoli e, come strutture ospitanti, gli spazi pubblici.

Esempi di questi spazi, con cui si potrebbe immaginare un progetto, sono l'Ex Asilo Filangieri**,** immobile che rientra nel demanio comunale situato nel Centro storico di Napoli, che dal 2012 si configura come un laboratorio culturale aperto a tutti quei soggetti che lavorano nel campo dell'arte, della cultura e dello spettacolo che, in maniera partecipata e trasparente, attraverso un'assemblea pubblica, condividono progetti. Qui ragazzi dei licei artistici e del conservatorio potrebbero unire l'esperienza di gestione del bene pubblico, partecipando quindi alle assemblee e alle attività svolte, alla collaborazione con gli operatori dell'arte presenti.

La progettazione dell'intero percorso dovrebbe prevedere un primo periodo di formazione in aula in cui si affrontano i temi della Costituzione, dei beni comuni e della cittadinanza attiva e si predispongono attività laboratoriali in cui gli studenti formulano delle proposte da sottoporre poi ai tutor individuati nei diversi spazi pubblici.

La seconda fase di apprendimento presso gli spazi pubblici, sulla base di apposite convenzioni, in cui gli studenti potrebbero mettere in pratica quanto appreso in aula e partecipare alla vita attiva di questi luoghi.

8. Considerazioni finali

Questa proposta cerca di operare in coerenza con il realismo che ha ispirato l'amministrazione in questi anni, nel considerare la Città quale essa è, uscendo così dai "libri dei sogni".

Questo significa riconoscere la complessità della città e le contraddizioni che la attraversano e il mio intento in questo senso è stato proprio quello di non immaginare cambiamenti strutturali, che pure sarebbero possibili, ma un piccolo progetto che sicuramente può portare benefici in termini di responsabilizzazione della cittadinanza.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{id} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

ARIANNA MORESCHINI*

Una "*governance*" per il progresso

A.A.2017

* Facoltà di Giurisprudenza - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione – 2. Definizione di partenariato pubblico-privato – 3. Il ruolo delle diverse forme di partenariato in Europa e in Italia – 4. Il mercato del partenariato pubblico-privato: qualche dato – 5. Vantaggi, limiti, proposta

1. Introduzione

Dalla Scuola per le Politiche Pubbliche è emerso il ruolo necessariamente complementare tra pubblica amministrazione e aziende private ai fini dell'innovazione delle città, e più in generale del Paese.

Attilio Celant ci ha spiegato la profonda differenza tra sviluppo economico e progresso: la città per non fallire ha bisogno di produrre e quindi di un certo grado di sviluppo economico, ma per "andare oltre" e dunque generare progresso, la città ha bisogno di un contesto innovativo che generi conoscenza. Il professore ci ha fatto notare, quindi, come la conoscenza sia alla base del progresso, e ha evidenziato come essa si generi nei contesti urbani più evoluti. Anche il Dott. E. Ciorra, ci ripropone questa linea pensiero, citando Pasolini secondo cui la cultura deve essere l'abilitatore dell'economia.

La differenza, tra sviluppo e progresso, sta, dunque, alla base della "*governance*" delle singole città e anche dell'intero Paese. Tale differenza si pone alla base della mia indagine che parte dalla considerazione che, per generare un contesto urbano sempre più evoluto, che sia al passo con l'evolversi dello sviluppo tecnologico, non si possa prescindere dalla collaborazione tra i due settori, pubblico e privato.

Alla luce di queste considerazioni, la Scuola mi ha stimolato a pormi questi interrogativi:

Quali sono gli strumenti giuridici di collaborazione tra le amministrazioni e il mondo privato? Quali sono i limiti di questi strumenti? Perché non hanno funzionato? Come si potrebbero modificare per renderli più efficaci.

2. Definizione di partenariato pubblico-privato

L'istituto del Partenariato Pubblico-Privato può essere definito come uno strumento di collaborazione tra pubblico e privato avente come scopo principale quello di individuare finanziamenti alternativi a quelli tradizionali (trasferimenti dal governo centrale e indebitamento), che coinvolgono i privati nel reperimento delle risorse e nella realizzazione dei progetti, con l'apporto di competenze specifiche e innovative.

Il concetto di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) non è però sempre chiaro e, a seconda della definizione prescelta, tale categoria può essere più o meno vasta e può racchiudere le più diverse e molteplici forme di collaborazione tra settore pubblico e settore privato. Innanzitutto, il "Libro verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni", presentato dalla Commissione Europea il 30 aprile 2004, distingue due categorie di partenariati, in base agli strumenti giuridici attraverso i quali si realizzano tali operazioni:

i. **Partenariato contrattuale,** basato su legami contrattuali tra i soggetti partecipanti alle operazioni, in base ai quali uno o più compiti vengono affidati ad un privato. In questo contesto, uno dei modelli più conosciuti è il modello concessorio. caratterizzato dal legame diretto esistente tra il partner privato e l'utente finale: il soggetto privato fornisce un servizio alla collettività, in luogo, ma sotto il controllo, del soggetto pubblico;
ii. **Partenariato istituzionalizzato**, che implica l'esistenza di una struttura societaria detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, avente la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività. Negli Stati membri, le autorità pubbliche ricorrono a questa categoria, in particolare, per la gestione di servizi pubblici a livello locale (per esempio servizi di approvvigionamento idrico o per la raccolta dei rifiuti). La cooperazione diretta tra pubblico e privato, nel quadro di un organismo dotato di personalità giuridica propria, permette al partner pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni. Esso può essere modificato nel tempo in funzione delle circostanze, attraverso la propria presenza nella partecipazione azionaria e in seno agli organi decisionali dell'impresa comune. Essa permette, inoltre, al partner pubblico di sviluppare un'esperienza propria riguardo alla fornitura del servizio in questione, pur ricorrendo al sostegno di un partner privato. La creazione di un PPP istituzionalizzato può avvenire sia attraverso la creazione di una società detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato sia tramite il passaggio a controllo privato di una società già esistente (privatizzazione).

Nel contesto normativo italiano, occorre fare riferimento al Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 163/2006), il quale considera "contratti di partenariato pubblico

privato" i contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso, in ogni caso, il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Entrambe le categorie di partenariato, contrattuale e istituzionale, individuate, come sopra ricordato, dalla Commissione UE sono, peraltro, richiamate tra gli esempi di PPP riportati dal Codice dei Contratti che, dopo aver fornito la definizione di cui sopra, prosegue con un elenco (meramente) esemplificativo dei contratti di PPP, includendovi: i) le concessioni di lavori o di servizi; ii) la locazione finanziaria; iii)il contratto di disponibilità; iv) il *project financing*; v) l'affidamento a società miste, nonché vi) l'affidamento a contraente generale.

In Italia le tipologie contrattuali a cui fanno ricorso le amministrazioni pubbliche per l'affidamento di operazioni di PPP sono riunite in tre gruppi principali (sulla base della metodologia adottata dall'Osservatorio Nazionale PPP): concessioni di lavori pubblici, concessioni di servizi e "altri contratti di PPP". Quest'ultima categoria ricomprende una molteplicità di forme contrattuali, che vanno dal contratto di sponsorizzazione, alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, al contratto di disponibilità, alla società mista, nonché ai contratti collegati ai programmi di riqualificazione urbana. Tra questi ultimi meritano di essere citati i Programmi integrati di intervento, che puntano a promuovere, coordinare ed integrare iniziative e risorse pubbliche e private, per migliorare la qualità urbana e la dotazione di servizi e infrastrutture di quartieri che ne sono carenti.

3. Il ruolo delle diverse forme di partenariato in Europa e in Italia

Innanzi tutto, partendo da alcune indicazione da parte dell'Unione europea in materia, si rileva che la Commissione Europea nel suo rapporto n. 615 del 19 novembre 2009 dal titolo "Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine attraverso lo sviluppo del partenariato pubblico– privato" ha sottolineato l'esigenza e la necessità di PPP adeguatamente strutturati che mobilitino fondi del settore pubblico e del settore privato con il fine di accelerare gli investimenti strutturali agendo, in strategia, quale contrasto della recente crisi economica.

In particolare, la Commissione ha specificato che "per fare fronte alla crisi economica e finanziaria, l'UE e gli Stati membri stanno mettendo in atto ambiziosi piani di ripresa volti a stabilizzare il settore finanziario e a contenere gli effetti della recessione sui cittadini e sull'economia reale. Investire in progetti infrastrutturali è un modo essenziale per mantenere l'attività economica durante la crisi e accelerare il ritorno ad una crescita economica sostenuta".

Vediamo più precisamente come possono essere utilizzati i PPP.

I partenariati pubblico-privato (PPP) possono offrire modi efficaci per realizzare progetti infrastrutturali, fornire servizi pubblici e, in senso più ampio, portare innovazione nell'ambito degli sforzi per stimolare la ripresa economica. Allo stesso tempo, i PPP sono anche strumenti interessanti per lo sviluppo strutturale a lungo termine di infrastrutture e servizi perché riuniscono i vantaggi del settore privato e di quello pubblico. Inoltre i PPP rappresentano forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il settore privato finalizzate a modernizzare la creazione di infrastrutture e la fornitura di servizi pubblici strategici. In alcuni casi i PPP comprendono finanziamento, progettazione, costruzione, ristrutturazione e gestione o manutenzione di un'infrastruttura, mentre altre volte riguardano la fornitura di un servizio generalmente garantito dalle istituzioni pubbliche. I PPP dovrebbero essere incentrati principalmente sulla promozione dell'efficienza nei servizi pubblici tramite la condivisione dei rischi e lo sfruttamento delle competenze del settore privato, ma possono anche alleggerire la pressione immediata sulle finanze pubbliche, offrendo una fonte di capitale aggiuntiva. A sua volta, la partecipazione del settore pubblico ad un progetto può offrire garanzie importanti agli investitori privati, in particolare per quanto riguarda la stabilità dei flussi di cassa a lungo termine provenienti dalle finanze pubbliche, e può apportare ad un progetto importanti vantaggi di ordine sociale o ambientale.

Nell'UE i PPP si sono sviluppati nel settore dei trasporti (su strada e ferrovia), dell'edilizia e delle attrezzature pubbliche (scuole, ospedali, carceri) e dell'ambiente (trattamento di acque/rifiuti, gestione dei rifiuti). L'esperienza varia notevolmente da un settore all'altro e da un paese all'altro: molti Stati membri hanno un'esperienza limitata di PPP, oppure non ne hanno affatto. In termini di gestione globale dei servizi pubblici o di costruzione e gestione di infrastrutture pubbliche a livello di UE, la diffusione dei PPP è ancora molto limitata ed essi rappresentano solo una piccola parte degli

investimenti pubblici totali. Per quanto riguarda le reti energetiche o di telecomunicazioni, questi servizi sono già forniti in misura considerevole dal settore privato, ma è ancora possibile aumentare il ricorso ai PPP, ad esempio per lo sviluppo delle infrastrutture necessarie nel settore energetico, dove gli interessi commerciali non consentono sufficienti incentivi all'investimento, o in PPP collegati alla banda larga (fissa e senza fili) per superare il divario digitale e promuovere una rapida transizione ai servizi di internet a banda larga ad alta velocità.

È ormai dimostrato, come emerge dal rapporto della Commissione europea sopra citato, che i PPP possono:

i. **Sviluppare la realizzazione dei progetti**. I PPP sono generalmente attuati rispettando i tempi previsti e il bilancio concordato. I progetti PPP inerenti alle reti transeuropee di trasporti (TEN-T) evidenziano che le strutture del partenariato sono in grado di essere applicate con successo a diversi tipi di progetti relativi ad ogni modalità di trasporto. Ne sono un esempio la concessione ferroviaria Perpignan-Figueras (50 anni), che comprende un tunnel transfrontaliero, il collegamento ferroviario fisso di Oresund tra Svezia e Danimarca e una linea ferroviaria ad alta velocità nei Paesi Bassi;
ii. **Diminuire le spese per le infrastrutture**, utilizzando l'efficienza e il potenziale di innovazione di un settore privato competitivo per ridurre i costi o per realizzare un rapporto qualità/prezzo superiore;
iii. **Suddividere il costo del finanziamento dell'infrastruttura per il periodo di vita dell'attivo**, diminuendo così il peso immediato sui bilanci pubblici e consentendo di anticipare, anche di molti anni i progetti infrastrutturali e i conseguenti benefici;
iv. **Ottimizzare la condivisione dei rischi tra settore pubblico e privato**, se i compiti sono adeguatamente distribuiti, una gestione dei rischi più efficiente riduce i costi complessivi dei progetti;
v. **Favorire sostenibilità, innovazione, ricerca e sviluppo** per raggiungere soluzioni alle sfide socioeconomiche. Questo aspetto è correlato ai meccanismi che caratterizzano i PPP. Innanzitutto essi consistono in processi competitivi, e pertanto favoriscono l'innovazione (in termini di apparecchiature o sistemi) che apporta un vantaggio competitivo; inoltre essi si basano sull'impegno assunto

dal settore privato di raggiungere determinati risultati che possano essere collegati a criteri sia tecnici che ambientali e sociali;

vi. **Consentono il reperimento di fondi privati** e di aggiungerli alle risorse pubbliche, si tratta di vantaggi di particolare importanza nella situazione economica odierna, in cui gli Stati membri tentano di reagire alla crisi.

Negli ultimi anni il settore pubblico di numerosi Paesi sviluppati e anche in via di sviluppo ha introdotto forme di collaborazione con il settore privato per la costruzione e/o la gestione di opere di interesse pubblico. Numerose forme di *Public-Private Partnership* stanno subentrando nel tradizionale approccio dell'intervento pubblico, soprattutto in quei settori capaci di produrre una retribuzione diretta per l'investimento privato, come i settori energetico, dei trasporti e delle telecomunicazioni, della sanità, dell'innovazione, dell'edilizia e di molte infrastrutture locali. Le diverse forme di PPP vengono oramai considerate universalmente come un valido supporto alla creazione di infrastrutture pubbliche, tanto che in vari Paesi sono state introdotte istituzioni specifiche per favorirne lo sviluppo.

La diffusione del PPP è correlata a fenomeni generalizzati che hanno riguardato il mondo occidentale negli ultimi vent'anni, quali:

i. I processi di privatizzazione, cioè di riconduzione al settore privato di settori o imprese originariamente pubbliche;

ii. La globalizzazione, che rende sempre più indispensabile realizzare opere pubbliche di vaste dimensioni, ad alto contenuto tecnologico, soggette ad un notevole rischio e sempre più spesso di valore transnazionale, così da rendere necessario l'intervento di imprese altamente specializzate e di più Paesi;

iii. L'indirizzo verso la riduzione o comunque di un'attenta vigilanza della spesa pubblica, spesso imposta da vincoli di bilancio nazionali o internazionali, a fronte di una domanda crescente di infrastrutture (esigenze particolarmente sentite nel contesto europeo), e quindi la necessità di strumenti *off-balance sheet* (fuori bilancio nel senso contabile del termine);

Nonostante tali istituti siano più sviluppati nei Paesi anglosassoni (si pensi solo al caso dell'Università di Oxford), nei quali tradizionalmente l'intervento pubblico ha un peso meno rilevante e il sistema giuridico è più pragmatico, anche altri Paesi occidentali stanno aumentando l'utilizzo di queste forme di collaborazione. Persino molti Paesi in

via di sviluppo le trovano utili al fine di risolvere il gap infrastrutturale in modo più rapido ed efficiente di quanto potrebbe fare il settore pubblico da solo.

Per esempio, negli Stati Uniti si riscontrano esperienze di partenariato di diverse forme e consistenza economica, con strumenti che evolvono continuamente, alla base della maggior parte delle iniziative di trasformazione e sviluppo urbano. Gli elementi che connotato l'esperienza statunitense sono l'efficiente adattamento al contesto, la selezione degli attori e l'equilibrio tra i loro ruoli. Queste caratteristiche sono alla base della flessibilità e versatilità di tali strumenti nello scenario USA, dove i campi d'applicazione spaziano dalla realizzazione di infrastrutture e/o nuovi quartieri (come accade in prevalenza in Europa) alla rigenerazione degli ambiti urbani consolidati che mostrano elevati livelli di degrado sociale, economico e fisico, ponendo particolare attenzione alla questione dell'incremento occupazionale.

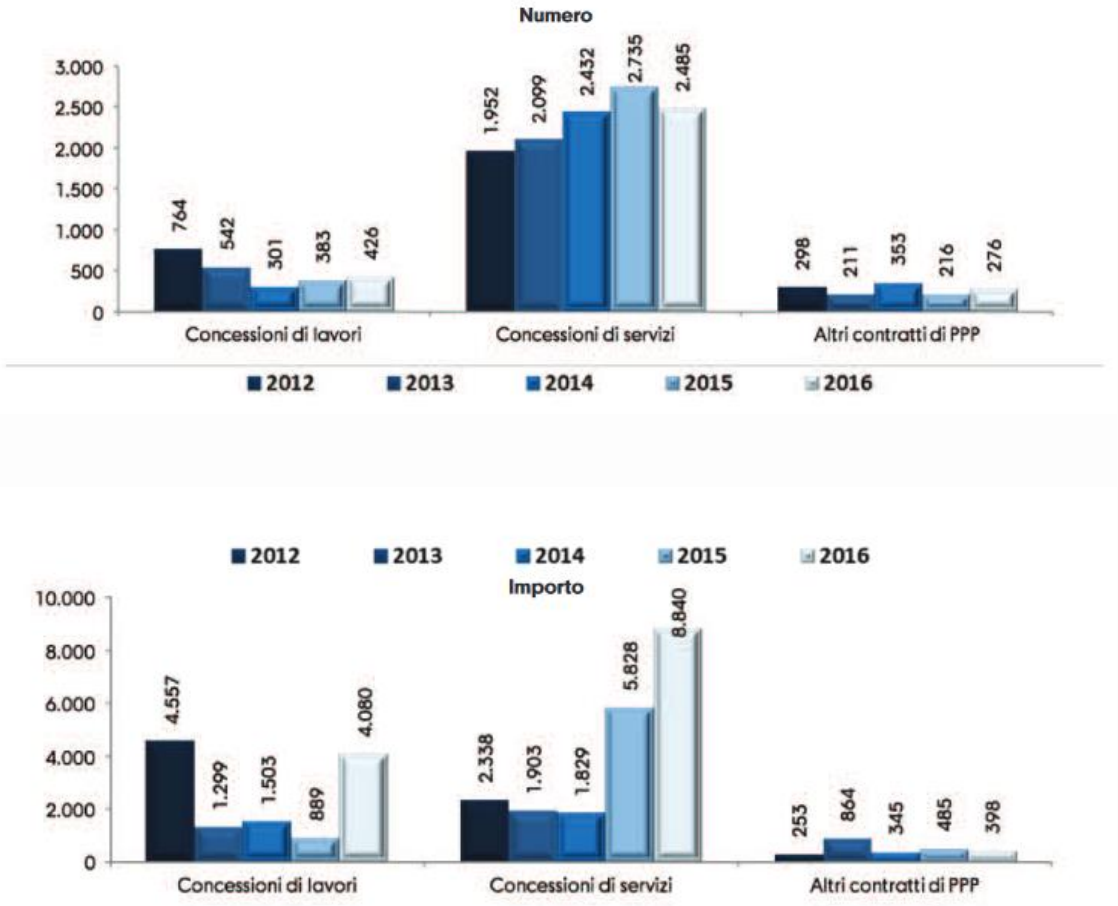
4. Il mercato del partenariato pubblico-privato: qualche dato

Alla luce di questa analisi, è interessante indagare il reale mercato dei PPP in Europa e in Italia.

Dal Rapporto del servizio studi della Camera "Il mercato dei contratti pubblici –Lavori, servizi e forniture nel periodo 2012-2016", pubblicato il 31 maggio 2017, emergono dati statistici in ordine a tre profili: classi di importo, stazioni appaltanti e territorio.

Dall'analisi del primo profilo risulta che, nell'intero periodo 2012-2016, le concessioni di servizi sono le più numerose ed economicamente più rilevanti. Con 11.703 concessioni e un importo di circa 21 miliardi rappresentano il 76% della domanda di PPP per numerosità e poco meno del 60% del valore del mercato. Le concessioni di lavori pubblici, con 2.416 procedure e un importo di oltre 12 miliardi, rappresentano quote del 16% della domanda e del 35% del valore del mercato del PPP. Gli "altri contratti di PPP", con 1.354 procedure e un importo di circa 2 miliardi, rappresentano quote inferiori al 10% per numerosità e per importo.

Grafico 5.2 - La domanda di PPP per tipo di procedura - Anni 2012-2016 - Importi in milioni di euro



Fonte: Cresme Europa Servizi su dati dell'Osservatorio Nazionale del PPP promosso da DIPE, IFEL, CNAPPC e gestito da Cresme Europa Servizi.

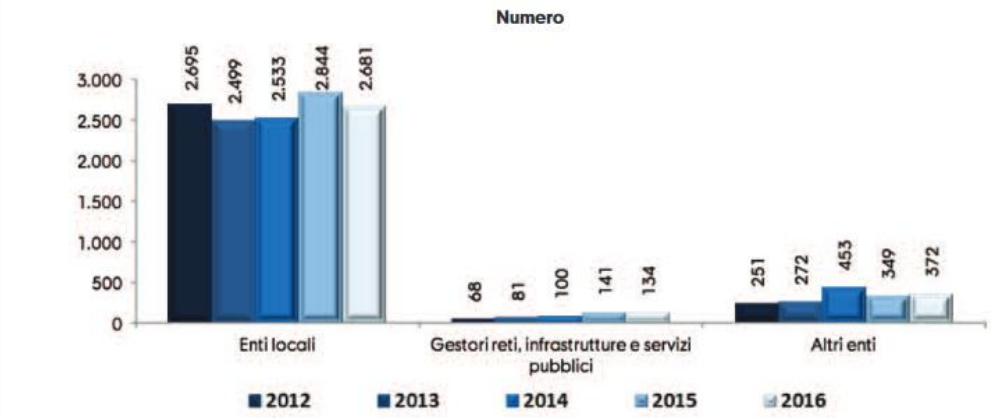
Con riferimento al secondo aspetto, i committenti di operazioni di PPP in Italia sono molteplici. In primo luogo, sono gli enti locali, e in particolare i comuni, ad individuare in questo mercato una strada da perseguire per trovare un nuovo equilibrio tra diminuzione delle disponibilità finanziarie pubbliche ed esigenze di crescita dei servizi collettivi. La domanda di queste amministrazioni riguarda soprattutto opere che hanno un impatto sui processi di riqualificazione urbana, intesa nell'accezione più ampia di opere che riqualificano il territorio, aumentando la dotazione di servizi alla popolazione: impianti sportivi, centri commerciali, parcheggi. Queste rappresentano le tipologie più richieste e costituiscono la quota più rilevante in termini di numero di opere. Rilevante risulta anche la quota delle opere volte a garantire quelli che vengono comunemente definiti come servizi essenziali, innanzitutto le reti (idriche ed energetiche), ma anche la gestione dei rifiuti e soprattutto i servizi cimiteriali, che costituiscono un altro ambito

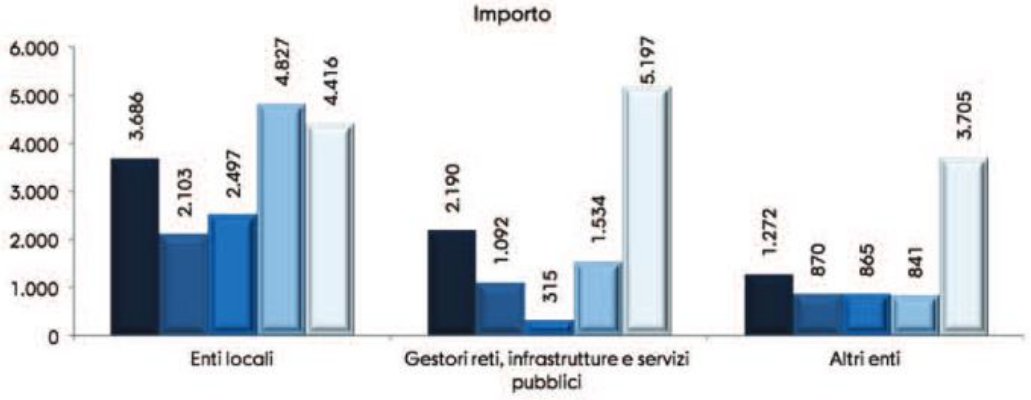
rilevante di domanda, ma anche uno dei settori dove si registra una maggiore rapidità sia progettuale che per i tempi di affidamento.

L'operosità degli enti locali emerge osservando sia il numero di gare, 13.252 tra gennaio 2012 e dicembre 2016, vale a dire l'86% della domanda, concentrate in interventi di dimensione media di circa 2,4 milioni, un importo inferiore allo standard delle opere di PPP (4,1 milioni), rispetto agli importi, con oltre 17,5 miliardi pari al 50% dell'intero mercato del PPP. Il 93% della domanda degli enti locali, per il 77% degli importi, è di competenza dei comuni. Si tratta di 12.297 iniziative, dell'importo di 13,4 miliardi, che coinvolgono il 50% dei comuni italiani (tra il 2012 e il 2016 i comuni che hanno attivato almeno una procedura di PPP sono oltre 4.000 su un totale di 8.046 comuni al 1° gennaio 2016).

Il trend dei comuni riflette quello dell'insieme degli enti locali per quanto riguarda il numero di gare (-5,3% contro -5,7%), mentre i dati riguardanti gli importi sono sostanzialmente stabili rispetto al 2015 (-0,6%) e in forte crescita rispetto al 2012 (+177,1%).

Grafico 5.4 - La domanda di PPP per tipo di stazione appaltante - Anni 2012-2016 - Importi in milioni di euro





Fonte: Cresme Europa Servizi su dati dell'Osservatorio Nazionale del PPP promosso da DIPE, IFEL, CNAPPC e gestito da Cresme Europa Servizi.

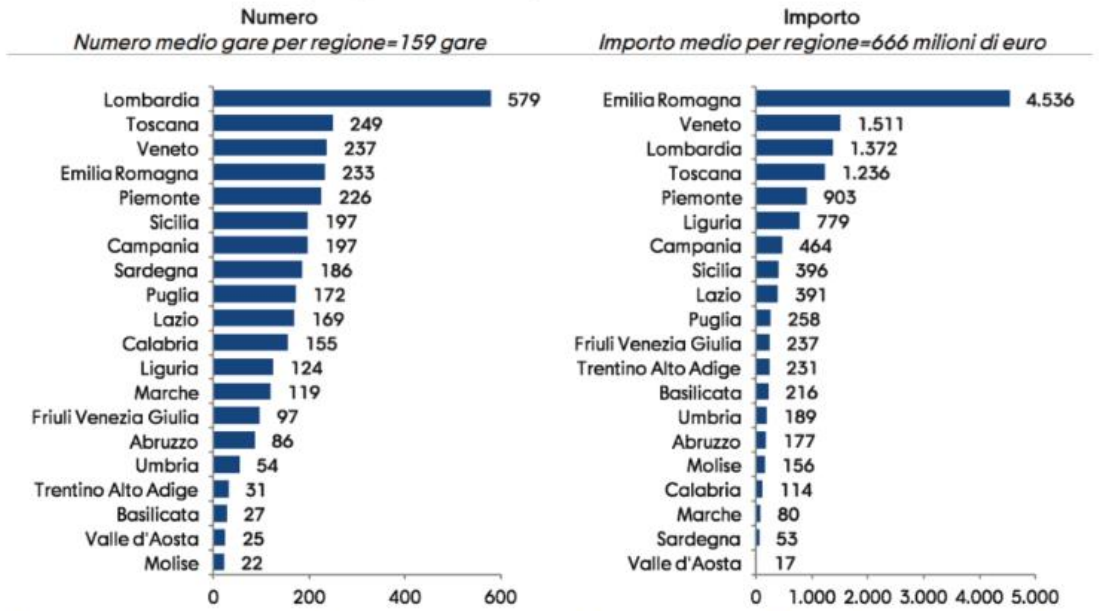
Tabella 5.8 - La domanda di PPP per tipo di stazione appaltante - Anni 2012-2016 - Importi in milioni di euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2012-2016
			Numero			
Enti centrali	55	44	123	80	114	416
Enti locali	2.695	2.499	2.533	2.844	2.681	13.252
di cui Comuni	*2.562*	*2.338*	*2.293*	*2.621*	*2.483*	*12.297*
Enti sanità	62	77	81	82	76	378
Altri enti territoriali	131	148	247	179	178	883
Gestori reti, infrastrutture e servizi pubblici	68	81	100	141	134	524
Altri enti	3	3	2	8	4	20
Totale	3.014	2.852	3.086	3.334	3.187	15.473
			Importo			
Enti centrali	863	12	353	82	2.766	4.076
Enti locali	3.686	2.103	2.497	4.827	4.416	17.529
di cui Comuni	*1.469*	*1.589*	*2.223*	*4.096*	*4.070*	*13.445*
Enti sanità	122	338	112	129	304	1.006
Altri enti territoriali	280	520	398	599	632	2.429
Gestori reti, infrastrutture e servizi pubblici	2.190	1.092	315	1.534	5.197	10.328
Altri enti	7	0	2	31	2	42
Totale	7.148	4.065	3.676	7.203	13.318	35.410

Fonte: Cresme Europa Servizi su dati dell'Osservatorio Nazionale del PPP promosso da DIPE, IFEL, CNAPPC e gestito da Cresme Europa Servizi.

In relazione al terzo aspetto, analizzando i dati aggregati per aree geografiche, nei cinque anni compresi tra il 2012 e il 2016, si rileva una maggiore diffusione e un maggior dinamismo nelle regioni del nord. La domanda di PPP attivata dalle otto regioni del nord è rappresentata da 7.143 iniziative (il 46%) dell'importo complessivo di oltre 21 miliardi (il 60%). In questo ambito territoriale, tra il 2012 e il 2016, si registrano incrementi del 25% delle procedure e del 158% degli importi. Nelle regioni del centro, del sud e nelle due isole maggiori sono localizzate 8.270 procedure di PPP (il 54%) dell'importo complessivo di circa 14 miliardi (40%). Nel 2016, analizzando i dati disaggregati per regioni, la Lombardia è la regione che registra il maggior numero di gare e l'Emilia Romagna il maggiore importo.

Grafico 5.6 - La domanda di PPP per regione nel 2016 - Importi in milioni di euro



Fonte: Cresme Europa Servizi su dati dell'Osservatorio Nazionale del PPP promosso da DIPE, IFEL, CNAPPC e gestito da Cresme Europa Servizi.

5. Vantaggi, limiti, proposta

Una valutazione complessiva dell'uso delle forme di PPP deve essere condotta alla luce di alcuni aspetti, quali l'efficienza produttiva e innovazione, la selezione dei progetti, l'allocazione del rischio, il sistema di finanziamento e la *governance* dei progetti, mettendoli a confronto con l'alternativa dell'investimento pubblico diretto. Tuttavia, non essendo possibile in questa sede un tale approfondimento, mi limiterò a descrivere solo alcuni dei vantaggi e dei limiti del PPP, soffermandomi sui profili emersi durante la Scuola.

Con riguardo all'aspetto dell'efficienza produttiva e dell'innovazione, generalmente, si può affermare che nel settore privato la massimizzazione dei profitti generi naturalmente una minimizzazione dei costi. Diversamente, i manager pubblici potrebbero gonfiare i costi per conseguire altri tipi di obbiettivi, come deviare risorse verso obiettivi non connessi al progetto, ovvero essendo più sensibili a forme di lobbying o alle esigenze dei politici dai cui dipendono.

Inoltre, per il settore privato, il fattore tempo ha un specifica valenza, e genera una particolare attenzione alla riduzione dei tempi di sviluppo dell'opera, finalizzata ad avvicinare il momento dello sfruttamento commerciale e conseguentemente aumentare i profitti attesi, ridurre la durata dell'indebitamento necessario oltreché i rischi che la fase

di sviluppo può comportare. Diversamente, manager pubblici e politici sono meno attenti a questa esigenza e più sensibili invece alle scadenze contrattuali dei primi e elettorali dei secondi.

Un altro aspetto rilevante, si riscontra nel fatto che i privati sono tendenzialmente volti a innovare maggiormente per diminuire i costi. Contrariamente, i manager pubblici hanno pochi incentivi a innovare, perché il loro reddito è scarsamente collegato alle *performances* e anche perché possono essere sostituiti senza beneficiare degli investimenti fatti. Quindi se si può affermare che le innovazioni sono determinanti per la riduzione dei costi, i PPP offrono un vantaggio rispetto alla tradizionale figura dell'investimento pubblico.

Per contro, occorre prendere in esame anche alcuni limiti dell'intervento privato nel settore degli investimenti pubblici. In primo luogo, il settore privato potrebbe indirizzarsi verso un'eccessiva riduzione dei costi, con effetti negativi sulla qualità del prodotto finale o sui benefici sociali dell'investimento.

In secondo luogo, il settore privato acquisisce delle informazioni private riguardo alle tecnologie a sua disposizione, ai costi ad esse connessi, ai *trade-offs* fra costi e qualità e così via. Di conseguenza, in sede contrattuale, il settore pubblico è costretto a lasciare dei vantaggi informativi ai privati, anche piuttosto alti, che possono riflettersi anche in rapporti futuri tra imprese private e settore pubblico.

In terzo luogo, l'esistenza di esternalità può rendere il valore sociale dei progetti diverso da quello privato; conseguentemente, ciò che è efficiente dal punto di vista sociale può differire da quello che è efficiente dal punto di vista privato.

Mentre fino ad ora si è discusso di efficienza produttiva, a parità di progetto, ci si può chiedere se i progetti attuabili e attuati con forme di PPP siano corrispondenti a quelli che risulterebbero ottimali dal punto di vista sociale. In effetti, un altro aspetto importante è proprio la scelta dei progetti. Possono infatti emergere forme di *adverse selection* che conducono a non sviluppare alcuni progetti socialmente desiderabili o addirittura a sviluppare alcuni progetti non socialmente desiderabili. Pertanto, diventa rilevante il ruolo propositivo e decisionale del settore pubblico in merito alla selezione dei progetti attuabili.

Con riferimento alla situazione italiana, il problema della condivisione del rischio è infatti il punto nevralgico nello sviluppo di questi istituti. Infatti, il presupposto stesso

dei PPP viene meno se non c'è un reale concorso del rischio, e conseguentemente manca una concreta partecipazione da parte del settore pubblico. Uno dei maggiori limiti che hanno ostacolato il loro sviluppo è dunque la mancata condivisione del rischio. Le ragioni di tale mancanza possono essere rintracciate sia nel debito pubblico, che porta il settore pubblico a cercare di allocare il rischio prevalentemente in capo ai privati, ma anche nella scarsa tradizione di collaborazione tra i due settori pubblico-privato. In merito a quest'ultimo aspetto, invero in Italia si riscontra una diffidenza reciproca. Stipulare un contratto significa affidabilità, un'affidabilità che spesso manca per ragioni motivate: la decisione pubblica viene frequentemente messa in discussione, generando uno stato di incertezza. Altre volte invece, manca proprio il presupposto per poter stipulare un accordo: per motivi ideologici, infatti, l'atteggiamento del settore pubblico è quello del disinteressamento del possibile fallimento del privato.

Queste motivazioni spiegano in parte lo scarso successo e il poco sviluppo di questi istituti in Italia rispetto ad altri Paesi europei ed oltreoceano.

In un momento di crisi del nostro paese, ritengo quindi che bisognerebbe uscire da un approccio troppo pubblicistico e burocratico, per dare spazio a forme di collaborazione. Essere aperti a questo tipo di soluzioni significa innanzitutto cercare di innestare, nella cultura italiana, un'abitudine a collaborazioni di questo tipo, arginando la diffidenza reciproca tra i settori pubblico e privato, prendendo a modello esperienze concrete, in cui questi sistemi hanno funzionato o stanno funzionando.

La questione non è tanto la mancanza di schemi di partenariato efficaci; essi infatti sono schemi consolidati in letteratura (finanza di progetto, concessione di costruzione e gestione, società miste pubblico – private ecc.), da molti anni presenti anche nella prassi operativa.

Il problema si rinviene nei limiti di tali strumenti e delle relative procedure; essi risultano praticabili, senza generare complicazioni, solo a certe condizioni che, di regola, sono determinate dalle forme con le quali vengono strutturati, e che premiano contesti già attrattivi, idonei di per sé a sviluppare logiche competitive e quindi, almeno inizialmente, meno bisognosi di interventi. Si avverte la mancanza, almeno per quanto concerne le politiche territoriali degli Enti Locali, di soluzioni, o indirizzi che aiutino a risolvere la complessità e la desiderabilità degli interventi con investimenti del settore privato. In effetti risulta necessario intraprendere percorsi più promettenti, che

permettano di immaginare soluzioni diverse e innovative, soprattutto in quei contesti che non hanno agevole accesso a soluzioni veloci ed economicamente soddisfacenti. Attualmente non esistono modalità tipizzate e codificate per questi tipi di valorizzazione. Una possibile soluzione è quella di elaborare un approccio nuovo, pragmatico, del ruolo dei Comuni in una prospettiva di sviluppo durevole che guarda ai territori, alla loro rigenerazione e ristrutturazione come funzioni produttive sostenibili nel lungo periodo, in una "*governance* per il progresso".

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

ANNA PAIANO*

Il diritto di accesso agli atti amministrativi e l'*open government*

A.A. 2017

* Dipartimento di Giurisprudenza - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Il dialogo con i destinatari delle politiche pubbliche – 2. Il ruolo del cittadino nelle scelte pubbliche – 3. Open data, open government e partecipazione – 4. Un possibile modello di implementazione – 5. Problemi applicativi – 6. Conclusioni

1. Il dialogo con i destinatari delle politiche pubbliche

Il corso 2017 della Scuola per le Politiche Pubbliche si è incentrato sulle strategie innovative delle quattro città più importanti d'Italia: Milano, Torino, Roma e Napoli. L'analisi ha interessato la vita delle città a trecentosessanta gradi, a cominciare dagli strumenti di coinvolgimento del cittadino nelle scelte pubbliche, fino ad arrivare all'offerta di servizi da parte delle grandi imprese. Ne è emerso un quadro profondamente articolato, fatto di rapporti non autoreferenziali, ma di apertura, dialettica e confronto, in una prospettiva di crescita, competitività ed innovazione.

In questo contesto, l'aspetto più interessante che il corso ha messo in evidenza è quello che si può definire una "crisi" del welfare centralizzato, intesa come incapacità della città, in qualità di ente chiuso e non comunicante, di soddisfare tutte le esigenze sociali emergenti, facendo affidamento esclusivamente su sé stessa. Di conseguenza, i vertici amministrativi delle città tendono sempre più a condividere le proprie scelte con una comunità allargata, fatta di imprese, università, associazioni, altre città e gli stessi cittadini, per la soluzione di problemi e la realizzazione di processi concepiti rigorosamente in modo unitario.

I contributi di questi operatori sono sempre più indispensabili alla crescita delle città. L'università diventa polo attrattivo di giovani e crea un portale sul mondo del lavoro. L'impresa offre strumenti per tradurre in realtà potenzialità inespresse (es. l'accorciamento delle distanze fra le città, le piattaforme elettroniche per la gestione dei dati). La città metropolitana diventa veicolo di integrazione delle città periferiche con i grandi centri urbani. Il cittadino si presenta come il punto di partenza e di arrivo di tutti i servizi.

In breve, i destinatari delle politiche pubbliche non esprimono più domande o bisogni, ma diventano possibili soluzioni ai problemi che li riguardano. Questo modo di comunicare rappresenta la possibilità di creare una città diversa, fondata sulla collaborazione di professionisti, istituzioni e cittadini per realizzare un insediamento a misura d'uomo, che risponda alle esigenze della popolazione. In queste dinamiche le

istituzioni non ne escono indebolite, ma hanno la possibilità di vedere realizzati i propri progetti in senso più funzionale ed efficace, aumentando il senso di appartenenza alla cosa pubblica.

2. Il ruolo del cittadino nelle scelte pubbliche

Durante il corso è emersa, quindi, una forte propensione all'attivazione di processi partecipativi e di coinvolgimento attivo delle diverse parti sociali e portatori di interesse. Particolarmente interessanti sono apparsi i nuovi strumenti di democrazia partecipativa rivolti al cittadino. Prendiamo a modello la riqualificazione urbana: esiste un filone di esperienze e riflessioni che affermano che un programma complesso di risanamento urbano è tanto più efficace, quanto più riesce a coinvolgere direttamente gli abitanti, sia in termini progettuali che in termini realizzativi. Emblematico il caso Torinese, dove il coinvolgimento dei cittadini è stato realizzato tramite i contratti di quartiere e le azioni di sviluppo locale partecipato.

Si tratta di strumenti che non si rivolgono soltanto a quella parte della popolazione che costituisce la "cittadinanza attiva" e che si impegna per il bene comune, ma anche ai soggetti più disinteressati, che si rifiutano di partecipare a momenti di aggregazione e difficilmente riescono a far sentire la propria voce. Un coinvolgimento a tutto campo, che ha il merito di attivare meccanismi di inclusione sociale che vanno ad incidere sulla concezione della Pubblica Amministrazione come erogatore di servizi automatico e ripetitivo, in posizione sovraordinata rispetto agli individui.

Nel corso delle ultime conferenze è emerso un nuovo strumento che, a mio parere, consentirebbe di assottigliare ulteriormente la distanza fra burocrazia e individui: l'Open Government. Questa trattazione si propone, quindi, di dare una precisa definizione a questo strumento, passando per tre macro-aree. La prima comprenderà una visione generale del modello Open Government (I - Open Data, Open Government e partecipazione). La seconda avrà un'impostazione più tecnica, incentrata sulla normativa nazionale e sulle varie alternative di realizzazione del modello (II - Possibili modelli di implementazione). La terza parte analizzerà i principali ostacoli all'apertura del processo decisionale attraverso l'Open Government (III – Problemi applicativi). Infine, sarà interessante notare che, sebbene vi sia la consapevolezza della necessità di una partecipazione allargata, la Pubblica Amministrazione è ancora restia a sfruttare gli

strumenti innovativi messi a disposizione dalle nuove tecnologie, per fare passi avanti in questa direzione.

3. *Open data, open government* e partecipazione

In un'epoca come la nostra – caratterizzata da una grande disponibilità di dati e informazioni grazie all'apporto delle nuove tecnologie - la Pubblica Amministrazione si presenta come la depositaria del maggior numero di banche dati relative a soggetti ed oggetti, nelle loro modificazioni e relazioni, dalla loro formazione fino alla distruzione. Il problema che si pone è quindi quello di consentire l'accesso e la consultazione agevole dei contenuti all'interno di queste banche dati o, detto altrimenti, quello di garantire la *trasparenza*.

Fino al 1990 non esisteva nell'ordinamento italiano un principio di *libera conoscibilità* dell'attività amministrativa da parte del cittadino. La regola era, infatti, quella del segreto d'ufficio e del divieto di pubblicazione di atti in possesso della PA. La prima e più immediata conseguenza era l'impossibilità di operare un sindacato dal basso sull'attività dell'amministrazione al fine di garantirne la legalità, l'imparzialità e il buon andamento. Il cittadino, tenuto all'oscuro, non solo perdeva fiducia nelle istituzioni, ma non poteva nemmeno dare un contributo utile alla comunità, attraverso lo scambio di opinioni e punti di vista.

La legge sul procedimento amministrativo 241/1990 riconosce per la prima volta il diritto di accesso agli atti amministrativi, determinando una vera e propria rivoluzione nel rapporto tra PA e cittadino. La prima diventa più vicina agli interessi della comunità e più responsabile delle risorse amministrate, essendo diretta ad attivare soluzioni e strumenti più efficienti ed innovativi, in grado di produrre servizi di qualità a costi possibilmente standardizzati, controllabili dagli stessi destinatari. Il secondo diventa compartecipe delle scelte pubbliche.

La trasparenza amministrativa si muove, quindi, lungo due direzioni: l'apertura delle informazioni e delle attività burocratiche e il confronto diretto e partecipato con i privati. Trasparenza, partecipazione e collaborazione costituiscono i principi cardine del cd. Open Government, un modello di amministrazione perseguito e realizzato attraverso strumenti d'innovazione tecnologica che consentono la divulgazione di dati utili in formato open.

Gli “Open Data” diventano lo strumento chiave per l’ideazione e implementazione di politiche pubbliche basate su decisioni collettive più democratiche. Secondo il progetto “Open Definition” di *Open Knowledge Foundation* “un contenuto o un dato si definisce aperto se chiunque è in grado di utilizzarlo, ri-utilizzarlo e ridistribuirlo, soggetto, al massimo, alla richiesta di attribuzione e condivisione allo stesso modo”.

Portare avanti l’ideale dell’Open-government, in altri termini, significa accrescere la disponibilità, la fruibilità, le modalità di accesso e di riutilizzo dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni, per raggiungere l’obiettivo di una complessiva valorizzazione del patrimonio informativo pubblico al fine di una maggiore responsabilizzazione e di un maggior coinvolgimento del cittadino nelle politiche pubbliche. Come sottolineato dall’amministratore delegato di Microsoft Italia, Carlo Purassanta, in una conferenza organizzata da *Italiadecide*, ciò che manca nel sistema di gestione dei dati da parte della pubblica amministrazione non è la disponibilità di informazioni, quanto piuttosto strumenti adatti a garantire un accesso agevolato alle stesse.

L’accesso agli atti della PA diventa, quindi, presupposto imprescindibile per realizzare l’auspicato modello di amministrazione dell’Open Government. L’accesso alle informazioni del settore pubblico migliora la performance economica e la gestione burocratica interni. Migliora gli standard decisionali e procedurali tra i funzionari pubblici in termini di efficienza, efficacia ed economicità, principi cardine dell’azione amministrativa. La disponibilità di dati consente un controllo più accurato sull’operato di istituzioni ed enti e sulle modalità di impiego delle risorse pubbliche, riduce le occasioni di commissione di reati e si presenta come principale mezzo di contrasto della corruzione.

Inoltre, si accresce la fiducia nelle istituzioni e si instaura una relazione positiva tra il pubblico di cittadini informati e la qualità del tessuto sociale della comunità. Una richiesta di accesso, infatti, può contribuire a difendere meglio i propri diritti (basti pensare, ad esempio, alla disponibilità informazioni e dati utili sulla qualità del servizio sanitario, con conseguente possibilità di tutelare meglio il proprio diritto alla salute). Gli utilizzi pratici del diritto d’accesso interessano anche organizzazioni e imprese: può essere, ad esempio, impiegato per ottenere informazioni essenziali per sviluppare i

progetti o migliorare la ricerca di fondi. Ne consegue, infine, un miglioramento generale del welfare della popolazione.

4. Un possibile modello di implementazione

Come anticipato, la legge 241/1990 ha aperto la strada al riconoscimento del diritto di accesso agli atti amministrativi. È una legge, questa, che consente un accesso meno ampio rispetto ad altri paesi in Europa e nel mondo: il cittadino che ne faccia richiesta deve infatti dimostrare di avere un interesse diretto, concreto e attuale ad ottenere un documento. Si tratta di una legge che è stata scritta prima che il processo di digitalizzazione delle informazioni fosse completato e prima che il tema degli open data cambiasse la prospettiva della disponibilità e presentazione delle informazioni pubbliche al cittadino. Non si può, tuttavia, negare come l'idea sottesa alla legge sul procedimento amministrativo sia quella creare un rapporto di fiducia tra l'individuo e il detentore dei suoi dati, ponendoli su un piano di parità.

Il d. lgs. 82/2005, Codice dell'Amministrazione Digitale, ha conferito l'idea di nuove modalità di interazione con la PA, riprendendo i principi descritti dalla l. 241/1990 e descrivendo strumenti di attuazione degli stessi: si prevede l'obbligo, per legge, di assicurare la fruizione, trasmissione e condivisione dell'informazione in formato digitale. Si comincia a delineare l'idea che è alla base di questa trattazione: tra il diritto di accesso agli atti amministrativi e la digitalizzazione dell'amministrazione deve esistere un rapporto di implicazione necessaria. Non può esistere un reale ed effettivo diritto di accesso agli atti, senza avere strumenti informatici che consentano di esercitarlo in maniera tempestiva e semplice.

Un'ulteriore passo in avanti in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni è stato fatto con il d.lgs. 33/2013, che dedica molteplici articoli ai dati aperti, al riutilizzo e all'accessibilità delle informazioni pubblicate sui siti web.

Infine, il d.lgs. 97/2016 (di modifica al d.lgs. 33/2013) ha introdotto il Freedom of Information Act, riconoscendo ai cittadini per la prima volta in Italia un diritto d'accesso civico "generalizzato", esteso anche a dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria sui siti web delle amministrazioni e non ancorato alla dimostrazione di un interesse soggettivo specifico.

Il primo monitoraggio del Dipartimento della funzione pubblica ha messo in evidenza come l'84% dei documenti di accesso sia stato fornito in via telematica, l'8% in via telematica e digitale, per il restante 8% non è stata fornita indicazione circa la modalità di trasmissione. Esiste, quindi, una spinta positiva verso la digitalizzazione della PA.

Il nuovo FOIA si presenta, a mio parere, come il canale privilegiato per la realizzazione dell'Open Government: gli obiettivi di trasparenza, partecipazione, accountability e collaborazione che ne sono alla base possono essere pienamente realizzati solo grazie all'utilizzo adeguato e consapevole dell'informatica e di Internet.

L'idea che qui si propone è, quindi, quella di dare attuazione a questa legge, creando una *piattaforma online* che consenta al cittadino di:

- accedere con credenziali uniche alle banche dati di qualsiasi pubblica amministrazione (sanità, trasporti, università, ecc.) ed ottenere le informazioni di cui necessita in totale autonomia;
- presentare istanze di accesso, ricevere l'emissione e la notifica del provvedimento e informazioni sullo stato della pratica, sul responsabile del procedimento e sui tempi procedimentali direttamente da PC, tablet o smartphone;
- effettuare e ricevere pagamenti in maniera sicura, integrata e semplice attraverso dispositivi elettronici;
- presentare eventuali reclami e richieste di integrazioni documentali per la stessa via.

Partendo da questo modello di base per l'attuazione del FOIA, si potrebbe arrivare ad una piena realizzazione dell'ideale di Open Government, potenziando la piattaforma fino a prevedere la possibilità per il cittadino di:

- avanzare proposte e condividere idee (anche in campo normativo) nei confronti della pubblica amministrazione;
- decidere la destinazione delle risorse pubbliche e presentare petizioni per particolari esigenze collettive;
- richiedere ed ottenere servizi door to door, segnalare eventuali carenze nei servizi stessi e valutare le performance;
- consultare documenti, acquisire dati e informazioni in funziona educativa e per lo sviluppo della cultura del monitoraggio civico;

- ricevere assistenza in tempo reale e ottenere la soluzione di problemi in modo più efficace.

5. Problemi applicativi

Tra gli elementi che hanno rallentato l'effettiva realizzazione del modello in esame è da menzionare certamente l'instabilità politica, che ha contribuito a relegare i temi dell'Opengov e dello sviluppo digitale in secondo piano. A ciò si aggiunge uno scarso interesse da parte delle istituzioni e un'insufficiente conoscenza del fenomeno e delle sue potenzialità. A livello locale, si può indicare il persistere di una certa diffidenza nell'uso delle ICTs, che ha contribuito ad impedire la realizzazione dell'Open Government.

Un ulteriore rischio che l'idea dell'accessibilità totale porta con sé è che, per effetto della grande quantità di informazioni che circolano svincolate da ogni limite, con possibilità di manipolazione da parte di chiunque, le ICTs finiscano per ledere la privacy dell'individuo, consentendo la conoscenza di informazioni private ai fini dell'esercizio delle funzioni pubbliche. Piuttosto che strumento di libertà, diventerebbero strumento di controllo.

In ogni caso, il principale ostacolo che il paradigma di Opengov si trova ad affrontare è quello del *digital divide*, che indica la difficoltà di alcune categorie sociali di impiegare i mezzi di comunicazione digitale, con i quali sempre più informazioni vengono erogate nelle società moderne.

Se anche la P.A. fosse in grado di offrire in modo efficiente servizi di E-government, i cittadini e le imprese dovrebbero avere gli strumenti culturali e tecnologici per poterli sfruttare. In questo quadro, la risposta istituzionale è fondamentale per attivare un circuito virtuoso tra cittadini, imprese, società civile e istituzioni. A poco serve l'approvazione di una legge o di un regolamento, se poi la richiesta di accesso a informazioni non trova riscontro, ottiene risposte diverse in base a chi effettua la richiesta o viene semplicemente negata.

L'Opengov non può essere approvato per decreto sperando in un'innovazione a cascata che influenzi positivamente i modelli di gestione della cosa pubblica. D'altro canto, non bastano neanche le pressioni provenienti da movimenti di cittadini e associazioni,

impegnate a promuovere e far recepire le istanze di trasparenza e partecipazione alla base del nuovo paradigma.

Infatti, dal lato istituzionale, oltre ai dispositivi legislativi menzionati in precedenza, si possono menzionare varie iniziative e strumenti concreti di attuazione. Si pensi, per esempio, all'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID), che ha il compito di dare attuazione agli obiettivi dell'Agenda digitale europea e che va rafforzare ulteriormente le spinte esistenti nella società e nelle istituzioni. Ancora, l'Open Government Partnership (OGP) è un'iniziativa internazionale, cui l'Italia ha aderito, che mira ad ottenere impegni concreti dai Governi in termini di trasparenza, partecipazione civica e diffusione di nuove tecnologie a sostegno dell'innovazione. Iniziativa che ha portato all'introduzione di SPID, il Sistema Pubblico di Identità Digitale, che permette di accedere a tutti i servizi online della PA con credenziali uniche (un primo passo, quindi, verso la realizzazione dell'OpenGov secondo il modello proposto nel paragrafo precedente).

Dall'altro lato non mancano, infine, forti richieste e pressioni da parte di cittadini, associazioni e imprenditori. L'associazione OpenPolis, per esempio, lavora con gli Open data per promuovere la cultura del software libero all'insegna della trasparenza e della partecipazione. Questa ha dato avvio a progetti come Open politici ed Open parlamento: si tratta di piattaforme online, che ad oggi contano migliaia di iscritti e si sono rivelate un importante luogo di dibattito e relazione per i cittadini.

Sono anche disponibili cataloghi di dataset, come Linked Open Data, volto a favorire l'interoperabilità fra i dati, o DatiOpen.it, il cui obiettivo è quello di rendere l'enorme patrimonio dati aperti che si sta costituendo in Italia accessibile facilmente al grande pubblico.

In altre parole, crescono la sensibilità e l'attenzione verso l'Opengov nel suo complesso, ma si nota, nel contempo, una tendenza a sostituire, piuttosto che ad integrare fra di loro gli strumenti di trasparenza. Problema, questo, che potrebbe trovare una soluzione proprio in una serie di discipline che si pongono a cavallo tra gli strumenti di giustizia amministrativa propriamente detti (quale si presenta, sempre di più, il diritto di accesso agli atti) e quelli di conoscibilità diffusa (come le piattaforme online e gli altri strumenti offerti dalle tecnologie dell'innovazione).

6. Conclusioni

L'efficacia dei meccanismi di Opengov dipende, quindi, da una pluralità di fattori: l'atteggiamento dei cittadini, dirigenti pubblici motivati che introducano pratiche innovative, la volontà della classe politica, l'integrazione di tutti gli strumenti che garantiscono l'accessibilità ai dati.

Da un lato, infatti, la pubblica amministrazione si presenta come il "guardiano" delle informazioni, che orienta l'accesso ai dati a sua discrezione, in posizione sovraordinata rispetto al cittadino. Dall'altro lato, ci sono gli ideali della partecipazione e della collaborazione, basati sullo scambio di informazioni tra il cittadino e l'amministrazione. Tra questi due estremi, si stanno sviluppando delle forme intermedie, che rappresentano la continua elaborazione delle pratiche e le future direzioni.

Il nuovo paradigma porta con sé molte promesse positive per la democrazia del XXI secolo: più trasparenza, più partecipazione, minore squilibrio informativo e disimpegno politico, che possono dare i frutti sperati solo attraverso la collaborazione di tutti gli attori coinvolti nei processi di agenda setting e decision making.

Il percorso di affermazione dell'Open Government passa quindi attraverso la maggiore disponibilità di informazioni, riducendo gli ostacoli (la tradizionale cultura organizzativa della P.A., unita alla scarsa volontà della classe politica), realizzando le sinergie necessarie (tra cittadini, imprese, istituzioni e governi) e sfruttando gli strumenti messi a disposizione dalle nuove ICTs.

Ricollegandoci all'idea esposta all'inizio di questa trattazione e che ha permeato l'intero corso della Scuola per le Politiche Pubbliche, possiamo concludere che l'Open Government, se effettivamente realizzato, potrebbe costituire il principale mezzo a disposizione delle città per condividere le proprie scelte con la cittadinanza, coinvolgerla nei processi decisionali e offrirle servizi in maniera sempre più efficace, efficiente ed integrata.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{i½d} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

VALERIA RODORIGO*

Coinvolgimento e responsabilità della cittadinanza nella crisi democratica: utopia o empirismo?

A.A. 2017

* Facoltà di Giurisprudenza - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione – 2. La crisi democratica del XXI secolo – 3. Il recupero della democrazia – 4. Forme partecipative nelle città – 5. Digitalizzazione come semplificazione – 6. Utopia del modello o empirismo?

1. Introduzione

Renzo Piano ha definito la città come "*una stupenda emozione dell'uomo, come l'invenzione dell'uomo".* Proprio in quanto prodotto dell'individuo, la città rispecchia la complessità del suo inventore. Lascia trasparire evidenti difficoltà di gestione e di collaborazione. Consente di intravedere nodi problematici, a volte irresolubili. Torna di attualità l'aforisma di Pascal, il quale nel '600 scrisse: *"nelle città in cui siamo di passaggio non ci preoccupiamo della stima degli altri, ma se ci dobbiamo abitare per un po' di tempo allora ci preoccupiamo."*. Dove il preoccuparsi significa coinvolgere la propria persona in questioni di interesse comune. Riprendendo l'etimologia latina del termine come *civitas*, dovremmo riscoprire quel senso di buone maniere a fondamento dell'organizzazione democratica dello stato civile. Soprattutto nei tempi odierni, intrisi di polemiche e di critiche, privi di un' effettiva azione programmatica. Analizzare questo immenso laboratorio significa prendere coscienza delle contraddizioni che lo innervano, delle potenzialità che nasconde, dei mali da prevenire e curare. Scoprire le difficoltà intrinseche che si nascondono nella gestione di questo grande polo amministrativo è la sfida con cui confrontarsi.

2. La crisi democratica nel XXI secolo

Vorrei soffermarmi su un quesito di base, emerso durante il corso: "come favorire nel XXI secolo il senso di responsabilizzazione della collettività e il coinvolgimento nelle decisioni inerenti le scelte pubbliche?" Spesso ci si interroga su quali fattori possono consentire il superamento dell'attuale crisi di democrazia che innerva il Paese. Il concetto di democrazia parte da lontano, attraversa come un filo rosso le grandi epoche di fermento rivoluzionario, che si rifanno nel XVIII secolo alle teorie di alcuni grandi del pensiero classico. La massa si è sempre fatta portavoce d'istanze e di richieste, le quali non sempre hanno ottenuto risposte da parte della classe dirigente. Sono lontani i tempi in cui i grandi soggetti (i partiti politici) mobilitavano le varie componenti della società civile. Ciò che residua è solo contingenza di relazioni e frammenti di iter decisori, privi di responsabilità morale prima ancora che politica. Da qui una mancanza

di fiducia nei confronti di chi deve decidere, soprattutto nell'attuale scenario dominato da un forte senso di mancanza di credibilità delle autorità. Dietro le chat, dietro i forum, si intravede un bisogno di partecipazione dei singoli, che chiusi nella propria autoreferenzialità, riescono a esprimere solo esigenze inarticolate e denunce sommarie.

3. Il recupero della democrazia

In base al rapporto BES (Benessere equo e sostenibile in Italia) dell'ISTAT del 2016, il clima sociale nei confronti delle istituzioni è ancora negativo. Tuttavia si sta registrando un'inversione di tendenza nella lieve ripresa di fiducia verso la politica. Nei confronti delle amministrazioni locali la fiducia, calcolata su un punteggio medio di fiducia, in una scala da 0 a 10, espresso dalle persone di più di 14 anni nel periodo 2012-2016, è di 3,9 punti. La fiducia si differenzia territorialmente. Nei governi locali è più alta al Nord, dove raggiunge 4,3 punti, che superano i 5 punti nelle province autonome di Trento e Bolzano. Cercare di far riavvicinare la collettività al senso di appartenenza a una comunità è un obiettivo avvertito dalle amministrazioni che stanno recuperando spazio pubblico. Cercare di responsabilizzare la collettività si presenta come un compito difficile per i primi cittadini, che si trovano a dover affrontare, oltre ai problemi derivanti da bilanci, manutenzioni, progetti, anche la necessità di riconquistare quella fiducia collettiva, esausta da continue promesse non mantenute.

4. Forme partecipative nelle città

Un primo livello di coinvolgimento e responsabilizzazione dei cittadini è dato da una serie di strumenti a messi a disposizione della collettività dai regolamenti comunali. I regolamenti delle quattro città (Roma, Napoli, Milano, Torino), analizzate nel corso dei seminari, prevedono una distinzione in circoscrizioni e in municipalità. Quest'ultime consentono di affidare i poteri amministrativi al livello più vicino agli interessi della collettività. Il regolamento del decentramento del comune di Torino n°374 del 2016 prevede una suddivisione in circoscrizioni, *"al fine di perseguire lo sviluppo della democrazia diretta attraverso l'iniziativa popolare."(art.1)*

Anche il regolamento de del decentramento di Roma capitale prevede in apertura che "*Le Circoscrizioni, quali organismi di governo del territorio, costituiscono espressione dell'autonomia comunale."* Il comune di Napoli con il regolamento delle municipalità,

approvato il 21 Settembre 2005, ha affermato al punto 2. "*Le Municipalità realizzano un'effettiva e democratica partecipazione popolare alla gestione amministrativa della Città da parte della comunità locale."* Prosegue al punto 3:*"Le Municipalità, quali organismi di governo del territorio, di esercizio delle competenze ad esse attribuite dallo Statuto, di consultazione e di partecipazione."*

Il regolamento del decentramento territoriale di Milano individua la finalità del decentramento politico nell' "*assicurare e promuovere la partecipazione dei cittadini al governo della città metropolitana di Milano"(art.1).* I rispettivi regolamenti proseguono prevedendo forme partecipative concrete quali sono quelle di cui all'art.9 del regolamento di Napoli che prevede istanze, petizioni e proposte e all'art.12 l'assemblea pubblica "*su questioni di interesse locale di particolare rilevanza".* Gli artt. 33-34-35 del regolamento del decentramento di Milano contemplano: informazione dei cittadini, interrogazioni popolari, istanze petizioni, riunioni e consultazioni. Roma capitale ha stabilito nel suo regolamento al capo I del titolo III principi di semplificazione amministrativa, di partecipazione dei singoli cittadini e delle associazioni, del diritto di accesso e di informazione. Infine Torino che istituisce le Commissioni di quartiere, con "*l'obiettivo di favorire la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali e di coinvolgerli nella realizzazione delle politiche territoriali."(art 29 bis reg. n°374).* Tali progetti normativi possiamo ritrovarli in vari comuni italiani. Sia di grandi dimensioni, vista l'importanza che hanno i maggiori comuni italiani nell'influenzare le scelte di Governo. Sia in quelli di modesta estensione geografica e di popolazione meno numerosa, in cui la gestione amministrativa è più controllabile. In tal senso sono esempi virtuosi, solo per citarne alcuni, il regolamento del decentramento amministrativo di Trento, che promuove forme di consultazioni popolari. Il regolamento dei consigli di quartiere di Firenze assicura forme di partecipazione e di informazione collettiva. Il comune di Bari ha optato per una suddivisione in municipi, che consentono la massima esplicazione della trasparenza e dell'informazione. Si aggiunga poi il regolamento del decentramento amministrativo di Palermo, che fa delle istanze, delle petizioni, delle consultazioni e delle conferenze il perno del coinvolgimento cittadino. Infine il regolamento del decentramento del comune di Cagliari stabilisce forme di partecipazione al procedimento amministrativo. Tali modelli prevedono un diretto

interessamento del comune, in modo da instaurare un dialogo continuo e costante con la comunità territoriale.

5. Digitalizzazione come semplificazione

Laddove i modelli di coinvolgimento diretto dei cittadini falliscano si rende necessario intervenire con un secondo livello, rappresentato dagli strumenti digitali. Infatti, è necessario tener conto dei progressi informatici, che nell'ultimo decennio hanno investito il nostro Paese. L'utilizzo delle tecnologie informatiche e della rete Internet consente di aprire nuovi canali di comunicazione, con obiettivi di trasparenza e democraticità. Permette di ripensare e migliorare l'erogazione di servizi pubblici, aprendo nuove possibilità di contatto. Attraverso le ICT (Information and Communication Technologies) è possibile realizzare una pubblica amministrazione digitale. La semplificazione amministrativa oggi è avvertita non solo per snellire le procedure, ma anche per accelerare i tempi e ridurre i margini di errore. Il piano e-government del 2012 e il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) delineano il quadro programmatico e legislativo entro cui deve attuarsi la digitalizzazione della p.a. In modo specifico, si definisce la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni. Si sanciscono veri e propri diritti dei cittadini e delle imprese in materia di uso delle tecnologie ne rapporto con le amministrazioni. Nella sezione II del CAD è previsto un diritto all'uso delle tecnologie (art. 3: "i cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni"). In tal senso un valido supporto all'azione della p.a. potrebbe rivelarsi la creazione di vere e proprie piattaforme digitali. Quest'ultime, predisposte sui portali comunali e facilmente accessibili agli utenti, dovranno essere suddivise per assessorati. Quindi dovranno riguardare l'aspetto territoriale-urbanistico, infrastrutturale, economico-sociale, cultuale e progettuale. Ogni cittadino, maggiorenne, dovrebbe essere dotato di una password che gli consenta di accedere al portale comunale. Attraverso l'accesso a tali piattaforme il cittadino avrà la possibilità di segnalare alla p.a. esempi di *mala gestio*, zone territoriali su cui intervenire, proposte valide per i primi cittadini. A sua volta la pubblica amministrazione potrà avvalersi oltre che di tecnici del settore informatico, esperti nel campo della psicologia e di politiche pubblico-economiche. La piattaforma informatica consentirebbe alla p.a. di rilevare

zone su cui intervenire, ambiti su cui concentrare gli investimenti. Consentirebbe ai cittadini di conoscere problemi riscontrati dalla cittadinanza e di collaborare per rimuoverli.

6. Utopia del modello o empirismo?

Esempio virtuoso di coinvolgimento e partecipazione dei singoli individui alla gestione della cosa pubblica nell'ambito locale proviene da alcune città americane (New York, Philadelphia, Seattle), che hanno lanciato un progetto noto come "Change by us". Nell'attuale contesto americano emerge la spinta verso forme di partecipazione al dibattito pubblico, attraverso l'associazione di più soggetti e la creazione di reti. Mediante l'impegno civico, i cittadini americani si sentono parte integrante della loro comunità. L'iniziativa del "Change by us" riunisce intorno a sé i concetti di democrazia, partecipazione, sfrutta le potenzialità del web 2.0. Tale progetto è stato lanciato a New York il 21 Aprile 2011 ed è finanziato da tre fondazioni (Rockfeller, Knight e Case). È gestito in collaborazione con amministrazioni locali e associazioni no-profit presenti sul territorio, con lo scopo di invitare i cittadini a promuovere idee e soluzioni intelligenti per rendere la città più verde. Nella piattaforma virtuale gli abitanti possono trasformare le loro idee in azioni, creando progetti e costituendo gruppi di lavoro pe rendere migliori i propri quartieri. Si individua l'idea in linea con le proprie esigenze e si entra in contatto con altri soggetti della rete; si crea un progetto ex novo oppure si collabora insieme ad un progetto già in essere. L'iniziativa ha raccolto oltre 2500 idee e coinvolto più di 2400 utenti. I risultati sono evidenti. Sono stati realizzati 275 progetti, che hanno visto impegnate risorse per migliorare i quartieri della municipalità di New York. Diverse centinaia di volontari hanno prestato più di 3800 ore di servizio per opere bio-sostenibili, quali il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, attività di giardinaggio, trasformazione delle aree verdi. Secondo i dati raccolti, le autorità hanno raggiunto circa cento ettari di parchi della città. Hanno costruito 64.000 mila nuove case, intrapreso programmi per la gestione e l'affidabilità dell'approvvigionamento idrico. Hanno moltiplicato la rete di trasporto pubblico e le possibilità per la mobilità sostenibile. Hanno rinnovato gli impianti in molti edifici della città per un uso più efficiente di energia elettrica. Guardando alla realtà italiana, quello del "change by us" può essere visto come un modello concretamente applicabile. Sia assemblee e incontri diretti, che

piattaforme digitali configurano uno strumento di coinvolgimento della cittadinanza. Queste modalità dovrebbero contribuire alla gestione del bene comune e al recupero di quel senso di democrazia che si sta perdendo.

PARTE QUINTA: AREA TEMATICA SULLE STRATEGIE DI SVILUPPO ECONOMICO

RELATORE
Prof. Attilio Celant
Professore emerito di Geografia Economica - Sapienza, Università di Roma

TUTOR
Arch. Carlo Serafini

Relazioni

Cristiana DI TOMMASO
Le grandi città come polo di sviluppo di una macroregione

Elisabetta NOTARO
Cittadini e connessione per lo sviluppo

Davide PACELLA
Finanza Islamica: veicolo di integrazione e opportunità di progresso economico per le città italiane

Gianluca SASSO
Accordo Quadro per un'innovazione economicamente sostenibile

Silvano SASSO
Tavoli pianificatori per l'attuazione dei programmi integrati nelle grandi città

Fabiana TEOLI
Imprese e Amministrazione: una collaborazione per lo sviluppo strategico ed economico del territorio

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

CRISTIANA DI TOMMASO*

Le grandi città come polo di sviluppo di una macroregione

AA. 2017

* Dipartimento di Scienze Politiche - LUISS Guido Carli

Sommario

1. La Scuola per le Politiche Pubbliche –1.1. Il Corso: valutazioni e contributi – 1.2. La città metropolitana: una questione interessante – 2. Cosa vuol dire essere città metropolitana – 2.1. L'importanza di chiamarsi "ente territoriale" – 2.2. "MetropolItalia" – 2.3. Città metropolitana a prova di Europa – 3. Conclusioni

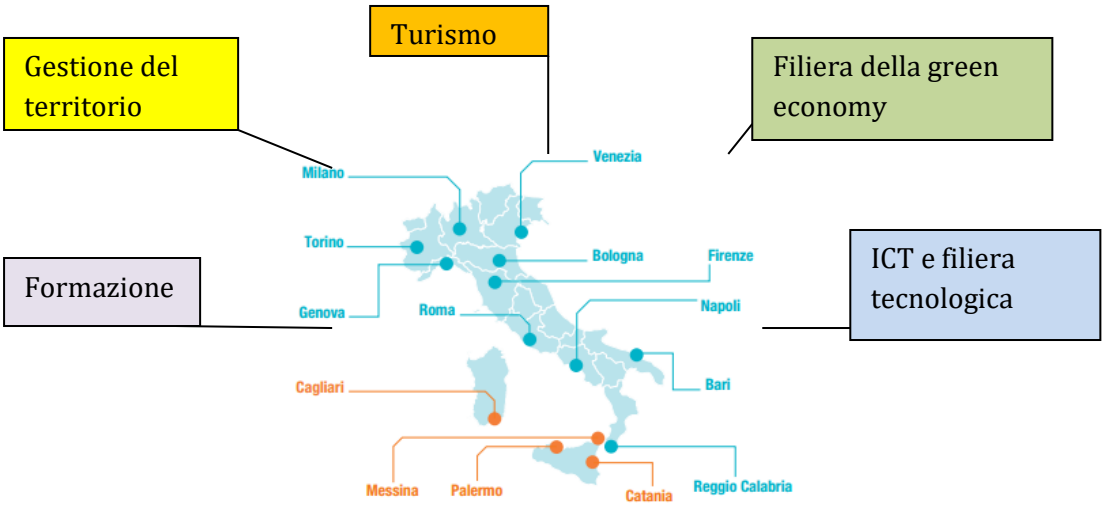
Abstract

L'obiettivo della relazione finale è capire perché la città metropolitana è un livello di governo da valorizzare, come i centri italiani così classificati potrebbero interagire tra loro sulla base delle risorse di cui già dispongono e dei risultati raggiunti in determinati settori, come le quattordici città italiane potrebbero trainare macroregioni economiche.

Dal punto di vista del governo metropolitano, l'esperienza europea ha insegnato che la promozione di questa forma di amministrazione e gestione del territorio si rivela vincente se si individuano determinate funzioni da compiere, se ben si comprende chi sono i decision e policy maker in quel determinato contesto, se le politiche pubbliche vengono formulate in un contesto di democrazia sociale.

Dall'istituzione di questo livello di governo ad oggi, sono progressivamente emersi fattori che non escluderebbero l'ipotesi di promozione di macroregioni interne all'Italia: la vicinanza geografica tra coppie di centri, la personale "vocazione" delle città metropolitane, i settori in espansione nelle città stesse, il contesto internazionale.

Il nostro studio di questi mesi si è concentrato su Milano, Napoli, Roma e Torino, ma il ragionamento può essere comunque esteso alle restanti città metropolitane, dislocate su tutto il territorio nazionale, senza sottovalutare il ruolo dei grandi centri e delle amministrazioni del Meridione.



1. La Scuola per le Politiche Pubbliche

1.1 Il corso: valutazioni e contributi

Parlare di innovazione potrebbe essere semplice se lo si facesse in riferimento al singolo o a un ristretto gruppo di persone. Ben diverso sarebbe, invece, se a parlare di

innovazione fosse un ente territoriale, se a rispondere all'appello della città fosse una grande azienda, se nel processo fosse coinvolta anche la popolazione.
Riflettere su come tenere insieme tutti questi attori, con l'obiettivo di "innovare", è stato il filo conduttore di questi mesi di incontri e discussioni.
Sicuramente un lavoro oneroso da portare avanti, per via della complessità delle regole da tenere in considerazione quando nel gioco sono coinvolti attori molto diversi tra loro, ma di certo interessante e ricco di spunti, interazioni e idee.
Il valore aggiunto di questa Scuola è rappresentato dalla possibilità di aver potuto interagire, al tempo stesso in maniera formale e informale, con i protagonisti di aziende leader nei settori più rilevanti del momento e con gli esponenti delle amministrazioni delle città oggetto di studio del nostro corso.
Per quel che mi riguarda, sicuramente ho trovato di grande interesse le attività che hanno visto la partecipazione dei sindaci e dei funzionari delle quattro città –Milano, Napoli, Roma e Torino- per via del mio personale trasporto per la pubblica amministrazione e la gestione politica del territorio.
La macchina amministrativa non risulta sempre di rapida comprensione e il più delle volte è soggetta alle critiche di un'opinione pubblica che guarda più all'immediatezza del risultato che all'iter di "creazione" di un prodotto per il cittadino: per questo, dunque, l'incontro con i vertici degli enti locali ha rappresentato un momento davvero utile di approfondimento e confronto.
Ciò che più mi ha colpito è stato riuscire a mettere a paragone le motivazioni che inducono un manager e un amministratore locale a realizzare il ciclo di produzione di una politica pubblica e, soprattutto, giungere alla conclusione che manager non è solo sinonimo di profitto, così come amministratore locale non lo è solo di "fare per essere rieletti". Molteplici, in entrambi i casi, sono gli aspetti umani che si intersecano col percorso professionale e che, quindi, si riflettono sull'esercizio del mestiere e ti orientano verso una determinata concezione di "bene comune" e verso una specifica via per realizzarlo.
A tal proposito, quindi, ho avuto ben piacere di scoprire quanto pubblico e privato non siano poi inconciliabili e quanto sia importante avere una visione "illuminata" di servizi da offrire e di modi di relazionarsi con clienti e cittadini.

1.2 La città metropolitana: una questione interessante

All'interno di questo quadro generale, ciò che più mi ha colpito è stato l'approfondimento della pubblica amministrazione dal punto di vista di un ente locale di recente formazione: la città metropolitana, livello di governo tanto in fermento quanto difficile da mettere in moto.

Essendo molto legata allo sviluppo del territorio, soprattutto in un'ottica politica, ho trovato di grande interesse l'istituzione di questo nuovo gradino di governance e, dunque, la sua analisi in termini politici, economici, amministrativi e di urbanistica.

Per questo motivo ho deciso di proporre una mia personale interpretazione della città metropolitana, fondendo i miei interessi, le mie considerazioni e le informazioni acquisite durante il percorso della Scuola.

Ho intitolato l'elaborato "*Le grandi città come polo di sviluppo di una macroregione"* perché ritengo che la città metropolitana non sia soltanto il grande punto di riferimento di tanti comuni satelliti, ma può essere anche motore di macroregioni e centro nevralgico per specifici settori di promozione dell'eccellenza italiana.

Credo che l'istituzione della città metropolitana sia un esempio molto valido di *scommessa sul territorio*, sebbene ci siano ancora molti punti da chiarire: puntare sulla riorganizzazione del tessuto urbano e sui servizi da implementare e offrire a una popolazione in evoluzione è, a mio avviso, un'ottima strategia sia per rilanciare il sistema-Paese, sia per ripristinare il corretto rapporto tra cittadinanza e istituzione.

Sono inoltre convinta che questi ultimi due fattori siano delle priorità dalle quali chi vorrebbe occuparsi di politica non può prescindere.

2. Cosa vuol dire essere Città metropolitana

2.1 L'importanza di chiamarsi "ente territoriale"

Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee[61].

[61] L.56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni),

Quella appena presentata è una definizione che ben esprime i compiti di appannaggio di un ente che si prefigura come guida della riforma del territorio: sviluppo, infrastrutture, comunicazioni, relazioni istituzionali e l'aggettivo "europee", in tal senso, sono le parole chiave.

La difficoltà più grande che una città metropolitana si trova a fronteggiare è certamente la complessità delle interazioni che si instaurano tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni e le aree amministrative, funzionali e tematiche. La difficoltà in questione risiede nella non esatta corrispondenza dei "confini amministrativi" con quelli funzionali [62] : pensiamo, ad esempio, che l'agglomerato morfologico della città metropolitana di Napoli contiene una popolazione doppia rispetto alla città di Torino e in un numero di comuni pari a sette volte quello del capoluogo piemontese, con una estensione anche nelle province di Salerno e Caserta.

Durante il corso è emerso con frequenza costante il fattore contaminazione delle macrocittà rispetto a territori geograficamente non limitrofi né, tantomeno, appartenenti alla stessa regione e ciò ha più volte indotto a pensare addirittura alla possibilità di creare un asse interregionale tra grandi centri vicini, come nel caso di Torino e Milano.

La città è la cosa umana per eccellenza -come sosteneva *Lévi-Strauss*- ed è il primo modello di governo e di convivenza, da cui discende la necessità di organizzazione in termini di gestione della popolazione e, soprattutto, di territorio.

La città è il luogo in cui organizzazione, strategia e pianificazione, innovazione e istituzioni si incontrano per elaborare e promuovere una visione di sviluppo, attraverso un meccanismo di reti e grazie ai centri e alle attività di ricerca già presenti sul territorio.

La città, però, è un organismo divenuto ingovernabile, al punto da rendere necessario un costante controllo di mappatura della complessità, considerando il carico di contraddizioni interne.

Data l'impossibilità di affermare l'esistenza di "grandi città semplici", la città metropolitana dovrebbe quindi andare alla ricerca della giusta dose di azioni in termini

---

art.1 comma 2.

[62] Per confine amministrativo si intende la superficie su cui opera una specifica amministrazione comunale e rispetto alla quale il primo cittadino viene poi giudicato in occasione delle elezioni; per confine funzionale si intende l'individuazione di un'area entro cui si sviluppano relazioni socio-economiche tra soggetti diversi, che contribuiscono alla determinazione di vari bacini di domanda e offerta di servizi.

di sistema, interazioni tra parti agenti nel suo stesso perimetro d'influenza e di riconoscimento reciproco tra tutti i grandi centri che godono dello stesso status.

Alla città metropolitana sono assegnati dei fondi volti a promuovere la competitività dei sistemi cittadini, sebbene si tratti di quote comunque insufficienti alla copertura delle funzioni e delle responsabilità attribuite a questo livello di governo[63].

A questa autorità urbana, però, il PON 2014-2020 richiede un'accurata selezione delle azioni su cui focalizzarsi, in modo da concentrare i progetti di sviluppo territoriale: nello specifico, le città metropolitane sono chiamate a promuovere la realizzazione di una agenda digitale urbana, la mobilità cittadina nell'ottica della sostenibilità e l'inclusione sociale in termini di servizi e infrastrutture.

L'obiettivo di questa delimitazione dell'azione consiste in una "specializzazione" perlomeno dei centri urbani maggiori, data l'assenza –come anche l'Anci spesso lamenta- di una strategia urbana nazionale e nell'ottica di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà nella programmazione e nella realizzazione degli interventi, secondo quanto auspicato anche dall'Accordo di Partenariato 2014-2020.

2. 2 "MetropolItalia"[64]

Le città metropolitane sono state pensate per andare incontro a due esigenze fondamentali: l'implementazione delle attività e dell'economia già avviata su un determinato territorio e l'attrazione di risorse dall'esterno. Da questo punto di vista, giocano un ruolo importante gli *stakeholder,* che determinano la *mission* e la *vision* di ognuna delle 14 città metropolitane del territorio italiano e contribuiscono alla creazione di un loro singolare profilo.

Relativamente a *Milano*, in cui il "problema" sembra essere più l'abbondanza di ricchezze che la scarsità di risorse, la necessità principale pare quella di implementare politiche puntuali, sfruttando la contaminazione positiva delle vicine città europee. Ad esempio, il capoluogo lombardo potrebbe concentrarsi sia su come divenire polo

[63] Le risorse, secondo il PON Metro 2014-2020, sono ripartite in base alla classificazione delle regioni in cui sono situate le città metropolitane. Nello specifico, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Messina e Palermo ricevono un finanziamento totale di circa 567 milioni di euro (regioni meno sviluppate); Cagliari ottiene un finanziamento di circa 41 milioni (regione in transizione); Bologna, Roma Capitale, Genova, Milano, Torino, Firenze e Venezia un finanziamento totale di circa 286 milioni di euro (regioni più sviluppate).

[64] http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/5_Come%20gli%20stakeholder%20ipotizzano%20il%20futuro%20delle%20loro%20Citta%20metropolitane.pdf

d'attrazione per i giovani talenti dal punto di vista dell'istruzione -data la presenza sul territorio di Università prestigiose che si occupano di insegnamenti che spaziano dall'ingegneria alla medicina, dalla politica al design- sia su come divenire calamita finanziaria nel post Brexit.

La città metropolitana di *Napoli*, invece, si presenta come un'area dalle potenzialità inespresse e incapace sia di far emergere i vantaggi dell'asse mare-entroterra, sia di orientare il valore paesaggistico-turistico verso un nuovo modello economico. La contrazione delle possibilità produttive di questo territorio impedisce, dunque, l'apertura di una finestra sul Mediterraneo e allontana l'ipotesi di sostituire Barcellona come guida per l'Europa meridionale.

Ben diverso, invece, è il discorso per la città di *Torino*: *seconda città europea per l'innovazione,* booming city negli anni '50, promotrice del project financing, ma guida di un territorio particolarmente eterogeneo e distaccato al punto da far apparire più realistico un asse Torino-Milano che un collegamento con le periferie. Nonostante questo, però, Torino si candida a essere un simbolo dell'industria 4.0 e dell'alta tecnologia, grazie anche al contributo del polo universitario, sempre più internazionalizzato e dedito alla ricerca nel settore hi-tech.

Infine, la città metropolitana di *Roma*, che può vantare un'estensione su territori omogenei al punto da non rendere irrealistica la realizzazione di una *sharing city.* A penalizzare la Capitale, però, è il sistema di infrastrutture, che rende difficile la corretta circolazione di flussi e merci: il sistema di trasporti stradale e ferroviario non si è evoluto di pari passo con la recente crescita demografica e ciò ha reso ancora più difficoltosa la mobilità nell'area vasta; neppure il trasporto aereo ha realizzato quel salto di qualità in grado di far accostare Fiumicino agli aeroporti di Madrid, Monaco di Baviera, Barcellona e Londra Gatwick.

2. 3 Città metropolitana a prova di Europa.

Sebbene le difficoltà delle nostre *quattro città in cerca di innovazione* siano ancora molte e di varia natura, dal ciclo di incontri tenuto nell'ambito della Scuola sono però emersi settori in grande fermento nelle città metropolitane, come la *filiera delle green economy* (energia, mobilità), la *tecnologia*, la *formazione*, la *gestione del territorio* e il *turismo*. La questione che adesso emerge è come riuscire a rendere efficaci i progressi

che le città metropolitane stanno portando avanti in questi campi e capire come dei poli come Milano, Torino, Roma e Napoli possano diventare trainanti per l'economia del Paese.

L'esperienza internazionale, soprattutto quella europea, ha messo in evidenza che lo sviluppo dei flussi della città metropolitana è fondamentale per trainare l'economia dei territori circostanti e che la competitività tra centri è l'elemento fondamentale per la costituzione di città globali.

Emerge, dunque, una nuova consapevolezza di città come entità geopolitica e geoeconomica alla luce del paradigma flussi-territori-luoghi, di contro a un localismo tendenzialmente votato alla cura di una porzione circoscritta di territorio.

Per mantenere viva questa transizione verso i macroterritori, è opportuno favorire un processo di "competitività collaborativa" tra città metropolitane in vista della creazione di cluster modellati sui cinque succitati settori, per una sfida con le grandi agglomerazioni urbane internazionali di scala superiore.

A tal riguardo, è ipotizzabile pensare alla creazione di assi specifici tra città metropolitane territorialmente vicine: *Milano-Torino*, Bologna-Firenze, *Roma-Napoli*, Reggio Calabria-Messina.

La teoria di fondo è che si riscontra la presenza di una sorta di specializzazione nelle aree metropolitane, ma questo perfezionamento è sviluppato solo nella misura in cui è presente una specifica rete di attività e quindi, per il momento, il discorso viene circoscritto alla mera "vocazione" di ogni città metropolitana.

Una idea per facilitare questo processo di avvicinamento potrebbe essere rappresentata dalla promozione di *gemellaggi*[65] su specifiche materie di comune interesse tra centri vicini. L'esito di questo processo potrebbe essere la creazione di una piattaforma comune per la concertazione di interessi delle aree metropolitane, nell'ottica della stesura di progetti comuni di sviluppo ma anche di confronto coi cittadini e di ricerca di consenso.

In questo senso, molto si potrebbe attingere dalle esperienze europee ed extraeuropee di grandi centri come San Francisco, Londra, Manchester o Barcellona.

[65] Il modello è quello del trattato di collaborazione della *Metropolregionen* tedesca, in cui i centri che collaborano nelle "regioni metropolitane" si rapportano sulla base di trattati specifici per il raggiungimento di specifici obiettivi. Più volte, durante il corso, è emerso come la Germania sia un esempio virtuoso in termini di trasformazione e implementazione delle strategie di sviluppo delle città, con i casi di Stoccarda o di Potsdamer (Berlino).

Più in particolare, risulterebbe particolarmente interessante l'importazione –nei succitati assi territoriali- del modello londinese di gestione compartecipata della City[66], ovvero della creazione di un apposito organismo permanente costituito da rappresentanti delle istituzioni, dei centri del sapere, della società civile, delle aziende locali e dei grandi interlocutori del mondo imprenditoriale pubblico e privato.

La partecipazione di soggetti tra loro diversi per settori di provenienza, dimensioni, patrimoni e competenze, potrebbe favorire la realizzazione di specifici programmi multilivello (orizzontale, con operazioni per aree tematiche e verticale, con partnership in base a gerarchie istituzionali e imprenditoriali), concretizzando le vocazioni delle città metropolitane che decidono di condividere le proprie aree funzionali.

Ogni attitudine dei poli, se opportunamente curata e sviluppata, potrebbe quindi portare alla realizzazione di macroregioni economiche particolarmente forti in determinati settori, in grado di attivare un flusso di capitali e persone sia all'interno della nazione, sia nel contesto internazionale.

3. Conclusioni

Un organismo permanente di coordinamento tra città metropolitane, in conclusione, sarebbe utile alla connessione delle stesse tra loro e con le rispettive aree d'influenza -muovendosi in maniera parallela nei diversi assi metropolitani- ma anche funzionale alla creazione di particolari hub. Questo permetterebbe di portare avanti congiuntamente il discorso del *think global act local*, con contestuali interventi per la valorizzazione e la riqualificazione delle aree metropolitane e per la proiezione di questi nuovi cluster su larga scala.

L'obiettivo primario, quindi, è fare della città metropolitana un centro direzionale competitivo che sia "porta" sui mercati e nei campi di tecnologia e industria 4.0, green economy, turismo, formazione e cura del territorio.

L'obiettivo secondario, invece, è la rivitalizzazione del "brand" stesso di città metropolitana. Su questo livello di governo ancora "istituzionalmente immaturo", però, incombe un grande rischio: le quattordici città metropolitane italiane potrebbero subire la stessa sorte delle omologhe spagnole, che stentano a procedere in avanti nel campo

[66] Il riferimento è al *London Enterprise Panel* e al *London First*, modelli collaborativi londinesi di successo, dediti all'innalzamento del livello di attrattività e competitività della capitale britannica.

economico a causa del “ruolo intermedio e indefinito” che ricoprono nel panorama governativo, di amministrazione e gestione delle questioni territoriali.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

ELISABETTA NOTARO*

Cittadini e connessione per lo sviluppo

A.A. 2017

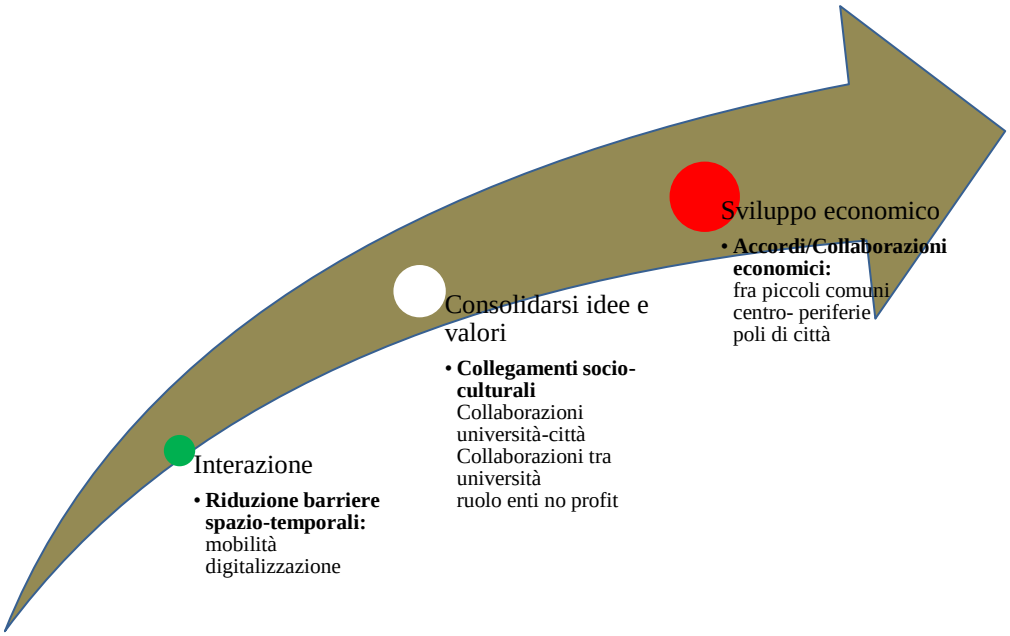
* Facoltà di Economia - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Collegamenti attraverso la mobilità e la digitalizzazione – 2. Attori agenti per lo sviluppo – 3. Connessioni socio-culturali: ruolo Università – 4. Accordi economici -5. Creazione di valore per la città e a partire dalle città – 6. Piattaforma digitale open source – 7. Conclusioni

Abstract

La bellezza delle idee sta nella loro debolezza, dei progetti nel loro continuo ripensamento, delle città nel riconoscimento che possono crescere, sviluppare, affermarsi solo attraverso il confronto continuo le une con le altre. Ammiro gli sforzi che la pubblica amministrazione sta facendo per coinvolgere i cittadini nella gestione di ciascuna città, ma come si può pensare di renderli attori attivi nei progetti per la città, quando le stesse città che dovrebbero cooperare per lo sviluppo di un unico paese sono in realtà sconnesse fra di loro? Le città vanno considerate come un intermediario che permetta di gestire la complessità del nostro territorio, al fine di raggiungere uno sviluppo economico sostenibile. Tutto ciò è possibile solo attraverso il collegamento fisico, socio-culturale, economico delle città, che presuppone una cooperazione su più livelli: il centro con le periferie, i piccoli comuni con i grandi comuni, la città con l'università, le università con le imprese, il pubblico con il privato, la pubblica amministrazione con i cittadini. Il modo per connettere tutte queste realtà è una piattaforma digitale, che consentirebbe una maggiore trasparenza.



1. Collegamenti attraverso la mobilità e la digitalizzazione

La città è un insediamento umano, esteso e stabile che nasce da un processo di agglomerazione e molto spesso è superiore ai confini comunali. Nell'individuazione dell'area urbana, occorre distinguere:

- Area amministrativa, espressione territoriale della struttura politica;

- Area morfologicamente delimitata, che determina la forma delle città in termini fisici (edifici, strade, aree produttive, infrastrutture, concentrazione della popolazione….).
- Area funzionale, disegnata dalle relazioni dei soggetti che interagiscono sul territorio in termini socio-economici.

Dallo studio condotto dalla Dott.ssa A. Ferrara (ISTAT) emerge che le aree funzionali delle quattro città prescindono dai confini amministrativi, consentendo l'individuazione di città metropolitane, costituite da aggregati urbani che si relazionano in maniera permanente con il centro. A partire dal 1 Gennaio 2015 le città metropolitane devono programmare la pianificazione urbanistica e sviluppare gestioni coordinate dei servizi pubblici. Fondamentali, a tal proposito, sono la rete di infrastrutture e i processi tecnologici, che permettono di ridurre le barriere spazio/temporali all'interno delle città e fra le città. L'analisi dei problemi legati alla mobilità deve soffermarsi sui motivi degli spostamenti unilaterali dalla periferia al centro, dal Sud al Nord; fino ad attivare la soluzione migliore per agevolare tali spostamenti. La crescita esponenziale delle zone urbane rispetto alle aree metropolitane scaturisce dalla loro maggiore attrattività, provocata da una qualità e quantità migliore di servizi, luoghi di ritrovo, centri socio culturali. Una strategia vincente per lo sviluppo deve puntare in una duplice direzione:

1. pianificazione integrata fra i mezzi di trasporto tradizionali (bus, metro e tram) e innovativi (car e bike sharing)
2. estensione dell'attrattività verso la periferie non solo con un sistema di infrastrutture capillare, ma anche con l'apertura di stanziamenti produttivi nell'hinterland della città (es Centro di Arese). Dunque la scelta dell'ubicazione non deve rispondere solo a esigenze di convenienza economica, ma collocarsi all'interno di strategie ben precise volte alla riqualificazione delle aree degradate

2. Attori agenti per lo sviluppo

L'interazione fra le persone, da sola non è sufficiente a consentire lo sviluppo delle città, ma costituisce il presupposto per formare un valido tessuto socio-culturale. E' necessario stimolare una partecipazione dal basso, che si rifletta nell'operato della pubblica amministrazione e anche se, come evidenziato dal Dottor A. Bonomi, manca la

figura d' inventore della città, è possibile individuarne i suoi attori: pubblica amministrazione, università, enti no profit, imprese private.

- la pubblica amministrazione, dislocata su più livelli e centri di responsabilità, si occupa di gestire le risorse del territorio, e di offrire servizi pubblici; spesso però in una visione troppo locale piuttosto che nazionale.
- le imprese private partecipano ad aumentare il livello di efficienza dei servizi e la qualità della vita dei cittadini soddisfacendo bisogni, ma anche modificando preferenze e abitudini.
- le università, per non dire le scuole, le accademie, contribuiscono a formare il capitale umano del domani con l'obiettivo di accrescere e consolidare il sistema delle idee.
- gli enti no profit concorrono a risolvere i problemi attuali come la povertà, l'immigrazione, la fame e l'inquinamento, stimolando quel sistema di valori, che trova la sua espressione più profonda nel rispetto dell'ambiente, nell'apprendimento dalla diversità, solidarietà e propensione alla collaborazione.

La non inclusione dei cittadini tra gli attori è motivata dalla volontà di individuare trasversalmente tale figura in tutte le altre categorie: dal sistema delle idee, dei valori, degli interessi pubblici e privati. Concentrerei però, l'attenzione sulla distinzione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa sottolineata dal Presidente Violante: una cosa è riconoscersi nella figura dei rappresentanti della città, un'altra cosa è esserne partecipi. Solo la collaborazione reciproca può sostenere l'identificazione e creare il senso di appartenenza. Non mi stupisce infatti, l'impegno della pubblica amministrazione a ricostruire il rapporto di fiducia con i propri cittadini e il legame con i beni comuni attraverso strumenti innovativi come il bilancio partecipativo. In questo modo viene data l'opportunità ai cittadini di proporre dei progetti di riqualificazione del territorio, dalla scelta sul come stanziare le risorse, alla cura diretta del bene.

3. Connessioni socio- culturali: ruolo Università

Le città rappresentano i luoghi dove le attività strategiche, di organizzazione, di innovazione e di governo si concentrano e raggiungono i massimi livelli, determinando una conoscenza diffusa, nonché base della crescita di tutto il sistema produttivo. La conoscenza si genera nei grandi organismi urbani e si diffonde attraverso il sistema di

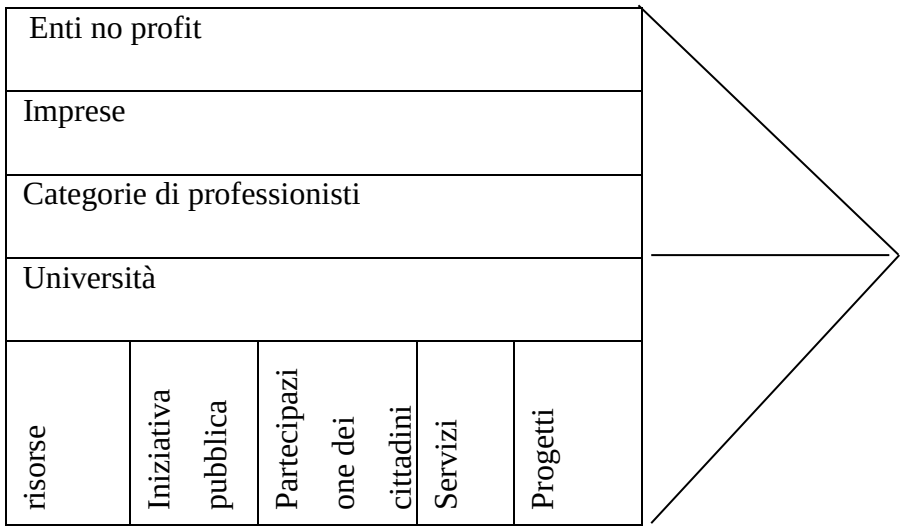
reti (virtuali e reali) e la vicinanza ad una serie di attività innovative (università, centri di ricerca, giornali, associazioni, enti, ecc.). In questo scenario, spesso si sottovaluta il ruolo delle università e degli enti no profit; e non si sfrutta a pieno la potenzialità della tecnologia nel connettere realtà sociali-economiche-territoriali diverse. All'interno di ciascuna città è possibile individuare delle aree meno sviluppate dovute alla mancanza di connessione tra università e città. Ne è un esempio l'università "Tor Vergata" di Roma, nondimeno la "Magna Grecia" di Catanzaro. La connessione cui faccio riferimento va al di la delle infrastrutture fisiche, volendo demarcare una scarsa presenza delle Università nelle problematiche quotidiane dei cittadini e nel mondo del lavoro. L'analisi condotta dal Dottor Lamorgese di Banca d'Italia evidenzia una difficoltà degli Atenei a trattenere gli studenti che forma, differente in base agli studi e alle città. Bisogna però approfondirne le cause per poter delineare le possibili soluzioni. Cause che vanno ricercate in un sistema di apprendimento inadeguato, che è incentrato a fornire nozioni, senza offrire la possibilità di metterle in pratica. Affascinante e riflessiva è stata l'osservazione del Dottor Serafini nel pensare all'università come una struttura aperta che accolga e soddisfi non solo gli studenti, ma anche le loro famiglie (come sta cercando di fare la Federico II di Napoli). Tuttavia, a mio avviso, occorre predisporre questa apertura, non solo nei confronti dei cittadini italiani, ma pure verso coloro che un giorno lo diventeranno. Gli immigrati costituiscono una risorsa per le università italiane ancor prima che per le città, perché potrebbero consentire di avvicinare il mondo dei libri al mondo circostante. I progetti di inserimento saranno inefficaci, perlomeno fin quando non avranno alla base interventi programmati tra città e università, volti a determinare un'integrazione/formazione di idee e valori comuni.

4. Accordi economici

Gli interventi programmati per lo sviluppo delle città devono coinvolgere tutti gli attori e tutte le città in modo sinergico. Da qui il passaggio da una connessione socio-culturale attuata mediante collegamenti reali e virtuali, ad accordi economici. Il Dottor Mazzoncini di Ferrovie dello Stato ha descritto le aziende di trasporto come autarchiche, cioè prive di un integrazione a monte e a valle, neppure presente tra le varie aziende. Mi sentirei di estendere tale considerazione alle altre imprese private e alle città in generale, per sottolineare l'importanza di strategie congiunte. Le città italiane

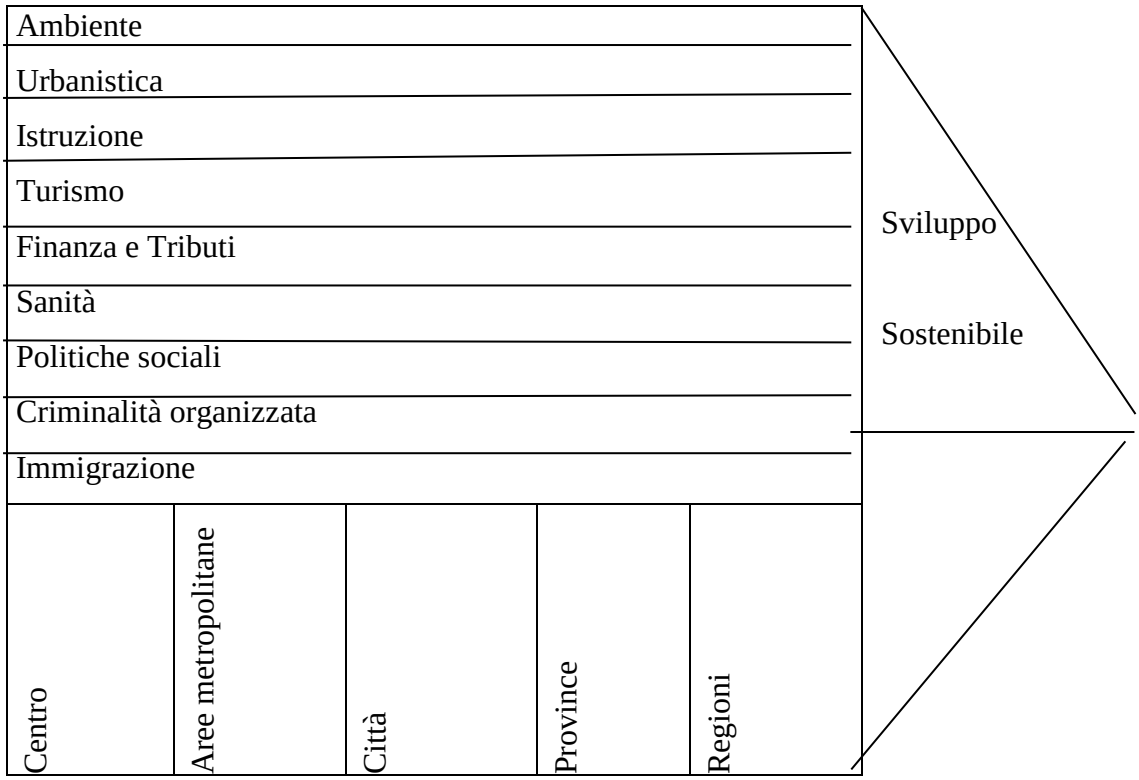
non possono pensare di competere con le città europee, se prima non riusciranno a coordinarsi tra di loro; lo stesso discorso vale per le aziende. La suddivisone del territorio e della fornitura dei servizi in più enti deve rispondere solo a problemi organizzativi volti a semplificare una realtà complessa in continuo mutamento, senza tralasciare una visione comune per lo sviluppo. Proprio per questo, occorre partire da una raccolta puntuale di dati da parte dagli enti pubblici (piccoli comuni, grandi comuni, città, province, regioni) e da quelli privati (piccole aziende, grandi aziende), che investa però trasversalmente tutte le istituzioni (università, associazioni) e tutte le categorie (dipendenti, liberi professionisti). Nell'analisi di macro-aree di problemi, ciascun attore sarà tenuto a dare il suo contributo in relazione a quello degli altri. Questo nuovo approccio determinerà un cambio di prospettiva in cui persino i problemi analizzati in un'ottica più ampia, in confronto con gli altri problemi, potranno rappresentare una potenzialità.

5. Creazione di valore per le città e a partire dalle città



L'idea di base del mio progetto costituisce una rivisitazione della catena del valore per il cliente di Porter. Le attività primarie fanno riferimento all'attività della pubblica amministrazione in collaborazione con i cittadini; mentre le attività di supporto, ai collegamenti fisici e virtuali tra i vari attori presenti nella città quali università, imprese, categorie di professionisti ed enti no profit. L'interazione deve avvenire attraverso una piattaforma digitale, che consenta l'individuazione di problematiche e linee di azioni condivise. La frequenza verrà scandita da un calendario programmato, e i risultati

raggiunti verranno pubblicati nelle pagine ufficiali delle città. Il fine dunque, è la creazione di valore per la città attraverso uno scambio continuo di idee.



Tuttavia, la creazione di valore non deve ridursi alle città, ma partire dalle città.

L'analisi di programmazione, le linee di azione devono essere estese a un'ottica più ampia, che includa sia i piccoli comuni (centro e aree metropolitane); sia organismi più grandi quali province e regioni. Le città fungeranno da intermediari sia a livello regionale, sia a livello nazionale.

6. Piattaforma digitale open source

La piattaforma digitale favorirà connessione tra gli utenti facendo in modo che i cittadini non siano utilizzatori finali di servizi, ne' subiscano passivamente le scelte della pubblica amministrazione, ma partecipino in modo attivo e gratuito all'individuazione- perseguimento di obiettivi.

Vantaggi	Città	Utenti
	-più trasparenza -qualità maggiore -servizi più rapidi	Maggiore influenza sul processo decisionale e creazione di servizi

Da una collaborazione così integrata, l'auspicio è quello di costruire un meccanismo in cui i cittadini non potranno colpevolizzare i loro rappresentanti degli scarsi risultati raggiunti, e i rappresentanti a loro volta non saranno soli ad affrontare i problemi.
Le imprese private, pur perseguendo la logica del profitto, dovranno agire nell'interesse collettivo, magari anche attraverso cooperazioni con piccole imprese del luogo.
I professionisti potranno imparare dal confronto reciproco, e con le altre categorie.
Le Università infine, avranno modo di offrire una formazione più reale e concreta: in tal modo gli studenti non saranno scaraventati in un mondo estraneo dopo gli studi, ma invogliati a applicarsi proprio per comprendere quel mondo.
E le città? Non esisteranno più le città, se non per indicare dei piccoli territori di un paese unito: l'Italia

7. Conclusioni

"*Nessuno sa tutto, ognuno sa qualcosa, la totalità del sapere risiede nell'umanità. Quel che non possiamo sapere o fare da soli, possiamo essere in grado di farlo collettivamente"*

(Levy, P. *L'intelligenza collettiva*, Feltrinelli, Milano, 1996)

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

DAVIDE PACELLA*

Finanza Islamica: veicolo di integrazione e opportunità di progresso economico per le città italiane

A.A. 2017

* Dipartimento di Economia e Finanza - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Valutazione del Corso – 2. Descrizione del progetto – 3. Analisi dello scenario nazionale e internazionale – 3.1. Analisi proposta di legge in Parlamento – 4. Analisi swat – 5. Redazione del questionario – 5.1. Analisi dei dati – analisi fattoriale, analisi cluster e regressione lineare – 6. Analisi degli strumenti finanziari/bancari shari'ah compliant – 7. Creare valore per la città – 8. Considerazioni finali – Allegato 1 – Questionario – Allegato 2 – Tabelle analisi fattoriali, analisi cluster e regressione lineare

Abstract

L'Islam è la seconda religione più praticata in Italia dopo il cattolicesimo. Le stime di tale comunità e le aspettative di crescita non sono, tuttavia, univoche. Dalle più recenti stime della Fondazione Ismu, gli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2016 che professano la religione islamica sono circa 1,4 milioni. Similmente, il Dossier statistico Idos 2015 afferma che i musulmani nell'arco 1993-2015 sono passati dallo 0,5% al 2,6% della popolazione arrivando ad un totale di 1,58 milioni. Idos ipotizza una crescita proporzionale a quella del totale degli stranieri in Italia. Di tutt'altra idea è lo studio Pew Research che stima nei prossimi 20 anni un +102,1% passando dagli 1,58 milioni ai quasi 3,2 milioni del 2030. A prescindere da questi dati ineluttabile è la necessità di un'armonica e proficua visione di tale fenomeno che veda protagonista l'opportunità che si cela dietro questo flusso, un'opportunità di integrazione e sviluppo mediante l'adozione a livello nazionale di strumenti finanziari Shari'ah compliant. La possibilità di acquisire nuovi clienti, elargire finanziamenti che rispecchino i precetti del Corano, creare valori per la comunità islamica ed al contempo per le Banche nazionali è, senza dubbio, un'occasione che deve essere colta. Si aggiunge, peraltro, una scarsa rappresentazione delle società italiane in indici islamici come il Dow Jones Islamic Market Index, opportunità di grande rilievo per raccogliere capitali. In ogni caso intercettare tale flusso creerebbe vantaggi per il sistema Paese e transitivamente a livello di singola città quale realtà locale.

1. Valutazione del Corso

Partecipare al corso "Scuola per le Politiche Pubbliche" promosso dall'Associazione *italiadecide* si è rivelato ex post un percorso di chiaro impatto formativo ed umano. L'alternanza gruppi di lavoro da un lato e ciclo di seminari/conferenze dall'altro costituisce senza dubbio una modalità di apprendimento efficace volta all'acquisizione di skills ed alla condivisione di esperienze dettate dalle personalità di estremo valore che abbiamo avuto il privilegio di incontrare. Il corso ha spaziato in diverse aree tematiche: dalla società circolare di questo secondo post fordismo individuata dal sociologo Aldo Bonomi alla vision di Francesco Starace - amministratore delegato e direttore generale di Enel - di una produzione energetica all'insegna del rinnovabile e del sostenibile tanto da consentirle di essere presente nella classifica Fortune "Change the World", dalla rivisitazione del pensiero shumpeteriano di distruzione creatrice nella

nuova veste di "combinazione creatrice" di Gaetano Manfredi – Rettore dell'Università degli Studi di Napoli Federico II - alla mobilità integrata door to door di Renato Mazzoncini - Amministratore delegato Gruppo Ferrovie dello Stato - L'ing. Carlo Purassanta, Amministratore Delegato di Microsoft Italia ci ha mostrato le potenzialità del cloud con le sue diverse possibilità applicative e l'obiettivo di supportare la digitalizzazione delle imprese, della pubblica amministrazione e dei cittadini italiani. Tra le diverse personalità ve ne sono tre che hanno particolarmente destato il mio interesse: Chiara Appendino, Sindaca di Torino, Ernesto Ciorra, Direttore Funzione Innovazione e Sostenibilità del Gruppo Enel e Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli. La prima si caratterizza per la Sua straordinaria grinta e voglia di fare, è proprio da Lei che ho potuto conoscere il tema della finanza islamica, materia, purtroppo per nulla trattata nella didattica universitaria dei corsi di riferimento e foriero di dubbi e pregiudizi. Torino costituisce, senz'altro, un modello di riferimento ponendo le basi per un maggiore inclusione sociale della comunità islamica ma con vantaggi per la collettività nel suo complesso in una logica win-win. Ernesto Ciorra con una formazione economica in un'università prestigiosa italiana e con un background avente ad oggetto una militanza nel mondo start up rappresenta una figura maggiormente compatibile con il mio percorso e degna di ammirazione. Voglio infine sottolineare l'energia ed il carisma di Luigi De Magistris e il suo attivismo per migliorare una realtà certamente difficile quale può essere quella della città di Napoli.

2. Descrizione del progetto

La mia visione vede lo straordinario potenziale che si cela nella possibilità di adottare strumenti finanziari Shari'ah compliant. Sono assolutamente d'accordo con le parole del Sindaco di Torino Chiara Appendino che nel comunicato stampa della terza edizione del Turin Islamic Economic Forum 2017 ha affermato:" *Se si offre loro la possibilità di accedere al credito senza violare le prescrizioni del Corano, permettendogli, ad esempio, di acquistare una casa o di aprire un'attività commerciale, si può compiere un passo molto grande nella direzione dell'inclusione sociale sua e dei suoi familiari, con vantaggi per la comunità cittadina nel suo complesso. Insomma, l'inclusione consiste anche nel rendere concretamente realizzabili progetti di vita*". Si delineano vantaggi non solo per le istituzioni finanziarie ma per l'economia reale nel suo complesso.

Torino è una delle quattro città oggetto dello studio dell'associazione Italiadecide. Tuttavia si presenta quale precursore di questo ambizioso tema, il coraggio della sindaca è innegabile e la sua volontà di creare un proficuo dialogo con la comunità islamica in un'ottica win-win è assolutamente degna di ammirazione. Naturalmente la presente analisi può applicarsi per analogia alle restanti tre città e per estensione all'intero sistema Paese.

Uno dei tipici strumenti finanziari conformi alla Shari'ah è il sukuk, equivalente, seppur difforme, della nostra obbligazione, costituito dalla proprietà di una quota-parte di un investimento, asset o debito e con profitti legati non ad interessi ma ai benefici che il progetto genera. Vorrei analizzare la possibilità di applicare tale ideologia al contesto nazionale e ad altri strumenti finanziari del contesto islamico, la fattibilità economica e finanziaria dell'operazione, il probabile riscontro del mercato e della comunità per mezzo di un questionario somministrato agli stranieri residenti in Italia professanti tale credo religioso, la creazione di strumenti finanziari complessi Shari'ah compliant. Vorrei esaminare quali fattispecie possano applicarsi alla città nel suo complesso e quali logiche di creazione di valore siano maggiormente rispondenti agli obiettivi di questa analisi.

3. Analisi dello scenario nazionale e internazionale

I principi economici della finanza islamica sono guidati dall'osservanza dei precetti religiosi della Shari'ah, la legge coranica. Tali principi economico religiosi sui quali essa si fonda possono essere, così, descritti:

- proibizione dell'uso, commercio o investimento in beni o attività proibite (*haram*) come quelle legate alla pornografia, al tabacco, al commercio di armi, alla carne di maiale, all'alcol e al gioco d'azzardo;
- divieto totale ed assoluto del *ribà* (interesse);
- osservanza del principio della condivisione del rischio e del rendimento (*profit and loss sharing*);
- divieto di speculare (*maysìr*) assumendo rischi caratterizzati da un pay-off estremo o scommettendo sul risultato futuro di un evento. Solo se l'attività speculativa è sostenuta da adeguata informazione e analisi essa risulta conforme

- alla Shari'ah (nel contesto dei derivati sono accettati prettamente derivati semplici e futures su valute);
    - divieto di introdurre elementi di incertezza nei contratti (*ghàrar*), solo se rilevante nell'economia contrattuale;
    - distribuzione equa della ricchezza;
    - obbligo di "purificare" la propria ricchezza devolvendo parte dei propri guadagni in carità (zakāt).

Assistiamo al rifiuto della nozione occidentale classica di interesse quale "remunerazione per il differimento del consumo"; non può essere remunerata la mera attesa, bensì unicamente lo sforzo fisico ed intellettuale. Si rende necessario quantificare la dimensione di tale fenomeno a livello nazionale e internazionale. La finanza islamica rappresenta, senz'altro, un settore ad alti tassi di crescita, dai 2mila miliardi di dollari di valore complessivo stimato nel 2015 potremmo giungere ai 3.400 miliardi nel 2021[67].

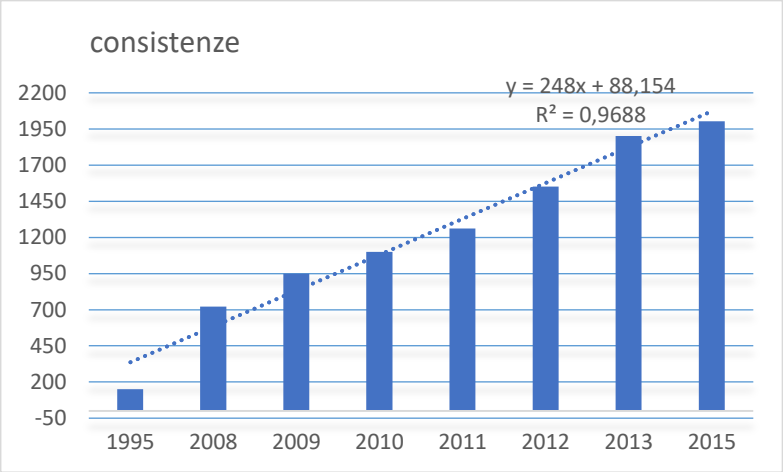
Considerati la Brexit e la dimensione in continua evoluzione del fenomeno è evidente l'opportunità per un sistema Italia capace di intercettare tale considerevole flusso di denaro proveniente dai Paesi Arabi. Molte banche d'investimento internazionali di paesi non musulmani già dal 2000 hanno dato vita a delle *islamic banking units* - singole divisioni, sportelli islamici e filiali che operano conformemente alla Shari'ah -*;* tra queste si annoverano HSBC, Citibank, BNP Paribas, ABN Amro, Société Generale, UBS, Pictet&Cie, Barclays. Anche le banche nazionali potrebbero operare in tal senso osservandone le best practices. "Particolarmente cara all'Islam è l'equa distribuzione della ricchezza mentre il monopolio è esplicitamente proibito, perché foriero di sperequazioni, ad essere promossa è la concorrenza[68]."

I prodotti finanziari islamici maggiormente diffusi che verranno trattati nel prosieguo - azioni, sukuk e fondi comuni di investimento -, pur presentando difformità dagli strumenti della finanza convenzionale, se standardizzati possono chiaramente essere ricondotti alla fattispecie di "valore mobiliare" di cui all'art. 1, comma 1-bis del TUF e, dunque, a quella di "strumenti finanziari comunitari" di cui all'art. 93–bis del TUF che ricomprende la fattispecie di "valore mobiliare".

[67] State of the Global Islamic Economy Report 2016, pag. 52
[68] Quaderni giuridici, la finanza islamica nel contest giuridico ed economico italiano, pagina 9, Consob, 6 luglio 2014

L'unico tipo di strumento finanziario che pare non essere compatibile con i principi della Shari'ah (per quanto concerne l'eccessiva incertezza nei contratti e la speculazione), sono gli strumenti derivati che non svolgono una funzione di copertura del rischio[69].

finanziarie islamiche (dati di fine periodo in miliardi di dollari USA)



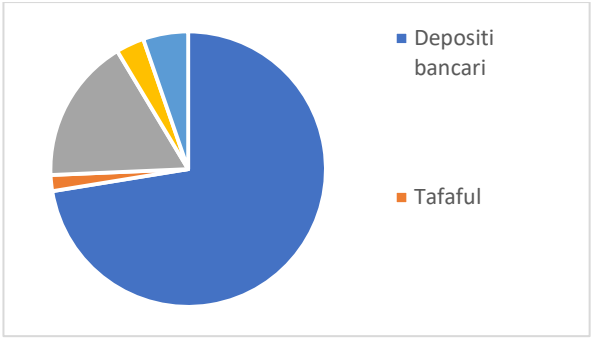
Fonte: mia elaborazione con previsione lineare su dati State of the Global Islamic Economy Report 2016/2017 e Banca Centrale Europea su dati Bloomberg e KFH Research 1995-2013

La Figura 1 mostra lo sviluppo e la dimensioni della Finanza Islamica dagli anni '90 del secolo scorso al 2015. Si evince il trend positivo delle attività finanziarie islamiche Shari'ah compliant passato da appena 150 miliardi nel 1995 ai 2003,1 miliardi nel 2015. Circa l'80% delle medesime è detenuto da soli cinque Paesi (Iran, Arabia Saudita, Malesia, Emirati Arabi Uniti e Kuwait).

Nella Figura 2 si evidenzia il riparto delle consistenze per tipologia di prodotto finanziario. I depositi bancari (72,44% del settore) nella veste di saving deposits rappresentano il comparto maggiormente sviluppato seguito dai sukuk (17,07%). I fondi comuni pesano per 3,31% mentre i takaful per l'1,88%. Basti pensare che nel 2013 gli 876 fondi comuni Shari'ah compliant gestivano un patrimonio di circa 60 miliardi di dollari USA. I fondi islamici sono principalmente investiti in commodities, azioni, mixed assets, sukuk, real estate, nell'equivalente dei fondi monetari convenzionali e in trade finance.

[69] Quaderni giuridici, la finanza islamica nel contest giuridico ed economico italiano, pagina 3, Consob, 6 luglio 2014

Figura 2 Riparto delle consistenze per tipologia di prodotto finanziario a fine 2015



Fonte: State of the Global Islamic E Report 2016/2017

3.1 Analisi proposta di legge in Parlamento

L'analisi dello scenario non può prescindere dal valutare l'attuale proposta di legge ad opera del presidente della commissione Finanze di Montecitorio Maurizio Bernardo che ha l'obiettivo di aprire l'Italia alla finanza islamica e, dunque, al complesso di prodotti e servizi finanziari rispettosi della legge coranica. Ignazio Visco, Governatore della Banca d'Italia già nel Quarto Forum della finanza islamica, organizzato da via Nazionale insieme all'Islamic financial service board del 2013 si era, così, espresso: "*L'opportunità di attrarre capitali stranieri e l'intensità di legami commerciali e finanziari con la sponda Sud del Mediterraneo rende sempre più importante, per il nostro Paese e il suo sistema finanziario, essere preparato alla conoscenza e agli strumenti operativi per interagire con quei sistemi che obbediscono ai principi della finanza islamica".* Tuttavia, vi è l'impressione che i lavori siano proceduti assai lentamente. Non vi è la necessità di definire una complessa e articolata normativa ad hoc, basti pensare al secondo rapporto della *Islamic Capital Market Task Force* promosso dalla IOSCO *(International Organization of Securities Commissions)* denominato *Analysis of the application of Iosco's objectives and principles of security regulation for Islamic securities products,* e pubblicato nel lontano 2008. L'analisi contenuta nel *report* dell'ICMTF non ha *"identified any concerns with respect to the compatibility of the IOSCO Core Principles with the Islamic Securities market" and has noticed that "(there is) … no need to formulate separate regulatory principles (as) IOSCO's objectives and principles of securities regulation can be applied to Islamic capital markets*". Si legge chiaramente che la task force non ha evidenziato evidenti incompatibilità tra i principi della IOSCO e i prodotti finanziari islamici. Pur tuttavia auspico che la proposta di legge trovi esito positivo fornendo l'impulso necessario alla,

oramai, doverosa apertura del nostro mercato a tali prodotti finanziari. Naturalmente si applicherà la normativa sull'antiriciclaggio cosicché tutte le nuove operazioni dovranno essere sottoposte a "constante monitoraggio" e "obbligo di adeguata" verifica" senza favoritismi di sorta. Tale concetto può essere racchiuso nella frase più volte utilizzata dall'FSE "*no obstacles, but no special favours*"[70].

La proposta di legge assimilerà i sukuk ai valori mobiliari come ipotizzato dal già citato studio Consob del 2014. Come precisa un articolo del sole 24 ore [71] In Europa i *sukuk* non sarebbero una novità: nel lontano 2004 abbiamo assistito in Germania ad un'emissione sovrana da 123 milioni di dollari e dal 2006 sono quotati alla borsa di Londra. Nel 2014, Gran Bretagna e Lussemburgo hanno emesso bond *Shari'ah-compliant* da, rispettivamente, 200 milioni di sterline e 200 milioni di euro. Attendiamo, pertanto, che anche l'Italia possa finalmente emettere bond compatibili con la legge coranica.

4. Analisi *swat*

In tema di gestione e pianificazione strategica andremo ad effettuare un'analisi SWAT rispondendo ad un'esigenza di razionalizzazione dei processi decisionali. I punti di forza e di debolezza sono fattori interni che possono creare o distruggere valore, al contrario le opportunità e le minacce sono fattori esterni incontrollabili per il centro di imputazione di interessi che possono contribuire a creare o a distruggere valore.

	Utile per il raggiungimento dell'obiettivo	***Dannoso per il raggiungimento dell'obiettivo***

[70] FSA, Islamic Finance in the UK, Regulation and Challenges, November 2007; HM Treasury, The development of
Islamic Finance in the UK: the Government's perspective, Bank of England, London, 2008.

[71] Sole 24 ore, Arriva in Parlamento la proposta per portare la finanza islamica in Italia di Riccardo Ferrazza, 19 maggio 2017

Elementi interni	• Non incompatibilità tra i prodotti di finanza convenzionale ed i prodotti Shari'ah compliant • L'analisi empirica per mezzo del questionario sembra avvalorare la tesi del presente studio • Comunità islamica in Italia pari a 1,4 milioni • La dimensione della finanza islamica registra un trend positivo dal 1995	• Nonostante la presenza di due standard setter l'interpretazione della Legge Coranica non è sempre univoca • La finanza islamica non è un fenomeno che ha riscosso negli ultimi anni a livello italiano particolare attenzione
Elementi esterni	• Probabili nuovi posti di lavoro (consulenti finanziari, dipendenti presso le Islamic banking units) • Eventuale progresso economico e finanziario • Possibilità di favorire l'integrazione sociale e smorzare quella particolare corrente foriera di pregiudizi • Possibilità di attingere liquidità dal mercato secondario per le imprese nazionali quotate in indici azionari che includano imprese Shari'ah compliant	• Un esito negativo della proposta di legge ad opera del Presidente della Commissione Finanze Maurizio Bernardo potrebbe determinare una battuta d'arresto del fenomeno a livello italiano • Pregiudizi a livello nazionale per quanto concerne il fenomeno in esame

5. Redazione del questionario

Al fine di valutare il probabile riscontro del mercato e della comunità islamica si è redatto un questionario (Allegato 1) mediante la piattaforma Qualtrics, poi somministrato esclusivamente agli stranieri residenti in Italia e professanti tale credo religioso. È stato raggiunto un campione di 246 unità, l'80% dei quali ha redatto il questionario online attraverso un link anonimo o QR code pubblicati su siti di interesse

ed il restante è stato effettuato sul campo principalmente nel territorio di Roma per mezzo di un tablet ed una diretta interazione. Non può essere, certamente, considerato un campione significativo, tuttavia costituisce un'impostazione metodica di riferimento e permette di identificare segnali di un probabile successo o meno dell'operazione.

5.1 Analisi dei dati – analisi fattoriale, analisi *cluster* e regressione lineare

I dati ottenuti per mezzo del questionario (Allegato 1) sono stati esaminati mediante il software di analisi statistica SPSS. Cercando, dapprima, di trovare fattori latenti nelle variabili, dal grafico SCREE sono emersi tre fattori sufficienti a spiegare le variabili in gioco. Successivamente lo SCREE Plot è stato confermato dalla tabella di varianza totale spiegata. Dall'analisi dei componenti principali e metodo di rotazione Varimax con normalizzazione Kaiser abbiamo individuato la composizione dei diversi fattori. Il primo composto esclusivamente da Compliance to Shari'ah's principles, il secondo da Reputation of the Financial Institution e Staff Friendliness, il terzo da Costs, Extra Services, Service Speed and Easy to use. I fattori sono serviti a clusterizzare i rispondenti. Sono emersi 2 Cluster. La clusterizzazione è, poi, risultata significativa. Il primo cluster si compone di 156 unità mentre il secondo di 67 unità. Abbiamo, dunque, 223 validi e 23 unità non clusterizzate. Di grande importanza è la profilazione del cluster. Il primo cluster è "uomo o donna residente in Italia da più di 2 anni, osservante dei precetti della sharia, occupato o studente con un'età compresa tra 25 e 35 anni". Il secondo "uomo residente da più di 4 anni, non osservante dei precetti imposti dalla legge coranica con un'età superiore ai 35 anni". Nella regressione lineare la variabile dipendente "acquisto di uno strumento finanziario" è spiegata al 90% dalla variabile Compliance to Shari'ah's principles. Questo è, senz'altro, un risultato notevole. Gran parte del campione che attualmente non ha un conto corrente bancario o non hai mai contratto forme di credito al consumo sarebbe interessato a forme equipollenti sharia compliant. Addirittura la regressione è significativa nel primo cluster per quanto concerne l'acquisto di uno strumento finanziario osservante della Legge Coranica (principalmente sukuk,
azioni e fondi comuni di investimento, molto meno derivati semplici e futures su valute).

6. Analisi degli strumenti finanziari/bancari *shari'ah compliant*

Un saldo principio della Finanza Islamica sancisce lo stretto legame che deve sussistere tra strumenti finanziari ed attività reali sottostanti. Possiamo declinare i principali prodotti finanziari non bancari islamici nelle seguenti categorie:

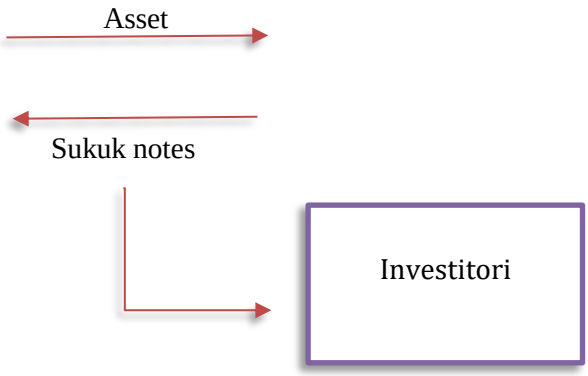
- sukuk;
- fondi comuni di investimento;
- azioni;
- derivati semplici e futures su valute.

Possiamo considerare, inoltre, nello specifico tre operazioni finanziarie, che d'altro canto, troverebbero precipua attuazione con la proposta di legge di Maurizio Bernardo. Parliamo di:

- Murabaha, contratto consistente nell'acquisto di beni da parte della banca in nome e per conto del cliente, la quale rivenderà poi il bene al cliente stesso ad un ammontare pari al prezzo iniziale più un mark-up;
- Ijarah; contratto di leasing sharia compliant;
- Istisna'a che si estrinseca in due successivi contratti di compravendita utilizzata per finanziare la produzione o la costruzione di beni

Tra le modalità di finanziamenti rientrano, tuttavia, anche le seguenti: Musharakam, Diminishing Musharaka, Salam, Mudaraba, Wakala. I derivati con finalità meramente speculativa non possono considerarsi in nessun caso sharia compliant. Negli ultimi anni si è assistita ad un'apertura dei teorici della Legge coranica per quanto riguarda i derivati aventi finalità di copertura da rischi quali possono essere il rischio di tasso o il rischio di cambio per citarne alcuni. Sono vietate le azioni privilegiate e ogni altro strumento partecipativo che garantisca un rendimento certo o limiti la partecipazione alle perdite. I sukuk sono certificati di partecipazione rappresentativi di quote di proprietà indivisa su un patrimonio complessivo costituito da beni materiali. L'AAOIFI li definisce, di fatto, "certificates of equal value representing undivided shares in the ownership of tangible assets, usufructs and services or (in the ownership of) the assets of particular projects or special investment activity".

Figura 3: Sukuk



Fonte: mia elaborazione

Un sukuk è molto simile ad un asset backed securities, si estrinseca, sostanzialmente, in una operazione di securitization: lo Special purpose vehicle (Spv) è dotato di propria soggettività giuridica e viene creato ad hoc al fine di riceve dall'originator determinati asset a fronte dei quali lo Spv emette dei certificati (sukuk notes) che verranno sottoscritti dagli investitori. I fondi raccolti dai sottoscrittori vengono utilizzati dallo Spv per pagare gli asset ceduti dall'originator il quale, a sua volta, utilizzerà gli stessi fondi per finanziare progetti Shari'ah compliant. Lo Spv per conto degli investitori che diverranno proprietari pro quota degli assets, stipulerà un contratto islamico -mudàraba, mushàraka, ijàra, ecc.- con l'originator per l'utilizzo dei beni. L'acquirente di un sukuk non acquista solo il pezzo di carta rappresentativo dei beni, ma anche i beni dallo stesso rappresentati ed il rischio ad essi collegato.

7. Creare valore per la città

Un articolo del 2012[72] descrive appieno l'occasione che si prospetta per coloro i quali si ergeranno in tempo a catalizzatori dell'interesse della finanza islamica*:" It is increasingly pivotal for Middle East observers and financial sector participants to understand the field of Islamic finance, its nuances, and how it can be utilized in new and innovative financing structures, irrespective of the lingering reservations of conventional western financiers.* E proprio le città (nonché il sistema Paese nel suo complesso) possono costituire il centro di imputazione di tale interesse per mezzo di politiche proattive atte a intercettare i capitali proveniente dai Paesi Arabi. È possibile

[72] Islamic Project Finance: Shari'ah Compliant Financing of Large Scale, Infrastructure Projects (2012) - The Fletcher School – al Nakhlah – Tufts University

creare valore per la città in senso stretto solamente attraverso l'azione congiunta sui seguenti tre driver:

- conoscenza/coesione del fenomeno finanza islamica
- offerta di prodotti bancari e finanziari shari'ah compliant
- condivisione della medesima vision per eventuali progetti di Project Financing.

Vi è, innanzitutto, la necessità di conoscere e far conoscere il fenomeno spogliandolo della veste xenofoba foriera di pregiudizi e donandogli una nuova luce: la luce del progresso economico e finanziario, della coesione interculturale, dell'accettazione. Seguendo l'esempio del Turin Islam Economic Forum anche le altre città dovrebbero organizzare simili eventi, affrontare apertamente il tema della finanza islamica e creare le giuste condizioni affinché costituisca il primo dei tre driver. Questo potrebbe favorire un esito positivo per quanto concerne l'attuale proposta di legge in materia. Una maggiore conoscenza delle best practices dei competitors spingerebbe le banche nazionali a creare delle islamic banking units. Ma il mio progetto vede protagonista la possibilità di dare vita a idee di Project Financing Shari'ah compliant.

L'IFPA (International Project Finance Association) definisce la finanza di progetto come:

"*The financing of long-term infrastructure, industrial projects and public services based upon a non-recourse or limited recourse financial structure where project debt and equity used to finance the project are paid back from the cash-flow generated by the project*."

Possiamo suddividere le modalità di finanziamento per categorie:

Categorie	**Modalità di finanziamento**
Asset based	Ijarah Ijarah in tranches Diminishing Musharaka
Debt Based	Istisna Murabaha
Equity Based	Mudaraba, Musharaka
Agency Based	Wakala
Combinazione	Istisna cum ijarah, wakala cum ijaraha

Per quanto attiene alla finanza di progetto in senso stretto distinguiamo:

- Istisna Cum Ijarah
- Wakala Cum Ijarah

- Tranches Ijarah
- Combination with DM
- Sukuk (Shirkat-ul-Milk)

Quale chi sia la modalità operative si rende necessaria l'attrattività per quanto concerne le risorse private islamiche. Potrebbero delinearsi possibilità per i singoli comuni di finanziare quasi a costo zero opere quali stadi, centri sociali, centri sportivi, moschee, parchi rinunciando alla produzione futura dei flussi di cassa.

8. Considerazioni finali

In estrema sintesi, dallo studio effettuato, è emerso un cluster significativo osservante dei precetti della Legge Coranica interessato a strumenti finanziari e bancari sharia compliant. La tesi sembra essere supportata dall'analisi empirica. Parte del successo dipenderà dall'esito positivo e meno della proposta di legge in materia, nonostante sia possibile affermare che i più importanti prodotti finanziari islamici quali azioni (società islamiche dotate di Shari'ah board o società che non svolgono attività proibite e dotati di adeguati ratios finanziari), sukuk e fondi comuni di investimento sembrano essere riconducibili alla categoria di valore mobiliare di cui all'art. 1, comma 1-*bis* del TUF e, quindi, anche a quella di "strumenti finanziari comunitari" di cui all'art. 93–*bis* del TUF che ricomprende la fattispecie di "valore mobiliare". La conoscenza del fenomeno della finanza islamica deve essere promossa a livello locale con eventi simili al Turin Islamic Economic Forum e le banche nazionali devono attivarsi seguendo i competitor europei dotandosi di adeguati Islamic Banking Units. La comunità islamica presente in Italia con stime attese di crescita elevata rappresenta una importante opportunità per attirare in Italia il risparmio di soggetti islamici. Dovrebbe essere promosse iniziative di Project Financing a livello locale interessando risorse private islamiche. Inoltre non va trascurata la possibile di attingere liquidità dal mercato secondario attraverso una maggiore presenza di società quotate non islamiche in indici azionari che includano imprese Shari'ah *compliant*. Va aggiunto che se una società risulta Shari'ah *compliant* potrebbe più agevolmente attrarre risorse di investitori islamici in fase di aumento di capitale o di IPO. La commistione dei vari aspetti condurrebbe non solo ad un progresso economico e finanziario ma ad una maggiore coesione sociale e all'eliminazione di una ideologia che per molti è foriera di pregiudizi.

Allegato 1 – Questionario

Welcome and thank you for the attention! I am running a survey on the Islamic finance and its opportunities as a way of integration and development of sustainable economy. This questionnaire is addressed exclusively to foreigners who practice Islam and live in Italy.

I kindly ask you a few minutes of your time!

Gender:

- ❍ Man
- ❍ Woman

How old are you?

- ❍ under 18
- ❍ 18-24
- ❍ 25-35
- ❍ 35-50
- ❍ over 50

Occupation:

- ❍ Student
- ❍ Employed
- ❍ Self-employed
- ❍ Stay-at-home
- ❍ Unemployed

Where are you from?

How long have you been in Italy?

- ❍ < 1 year
- ❍ 2-4 years
- ❍ > 4 years

Do you know the prohibitions imposed by the Coranian law on financial matters?

- prohibition of use, trade or investment in goods or activities prohibited (haram)
- total and absolute prohibition of ribà (interest);
- compliance with the principle of risk sharing and profit sharing (profit and loss sharing);
- prohibition to speculate (maysìr);
- prohibition of introducing uncertainty elements into contracts (ghārar);
- obligation to "purify" your wealth by devolving part of your earnings in charity (zakāt).

- ❍ Sure
- ❍ In part
- ❍ No

Do you own a bank account or equivalent technical instrument?

- ❍ Yes
- ❍ No

Display This Question:
If Do you own a bank account or equivalent technical instrument? No is selected

Would you be interested in opening a savings deposit account or an equivalent technical instrument if it is compatible with the Shari'ah principles?

- ❍ Yes
- ❍ No

How important are the following characteristics in the decision making process of opening a saving deposits account? (1 = no importance, 9 = extreme importance)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Compliance to Shari'ah's principles	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Reputation of the Financial Institution	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Costs	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Extra Services	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Kindness of the support	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Service Speed	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Easy to use	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍

Where do you find information to open a current account?

Blog and forum

- ❑ Dedicated websites
- ❑ Word-of-mouth
- ❑ Advertising
- ❑ Other _____

Have you ever used a type of consumer credit (purchase of TV, cellphone, etc. with delayed payment)?

- ❍ Sushi
- ❍ Hamburger

Display This Question:
If Have you ever used a type of consumer credit (purchase of TV, cellphone, etc. with delayed payment)? No is selected

Would you be interested in making use of consumer credits if they are compatible with the principle of the Shari'ah?

- ❍ Yes
- ❍ No

How important are the following characteristics in the decision making process of using a type of consumer credit? (1 = no importance, 9 = extreme importance)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Compliance to Shari'ah's principles	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Reputation of the Financial Institution	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Costs	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Extra Services	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Staff Friendliness	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Service Speed	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Easy to use	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍

Have you ever invested in conventional shares, bonds, mutual funds or similar?

- ❍ Yes
- ❍ No

Would you be interested in investing in Shari'ah compliant financial instruments?

- ❍ Si
- ❍ No

Display This Question:

If Would you be interested in investing in Shari'ah compliant financial instruments? Yes is selected

Which of the following financial instruments would you be most interested in? (You can also select multiple answers)

- ❑ Sukuk
- ❑ Shares of companies that perform legitimate business (halal) and are in charge of adequate financial rations
- ❑ halal (lecite)
- ❑ Derivates
- ❑ Futures on currencies

Have you ever had a business?

- ❍ Yes
- ❍ No

Display This Question:

If Have you ever run a business? Yes is selected

Have you ever got any forms of lending for your business

- ❍ Yes
- ❍ No

Would you be interested to employ different types of lending for your business if they are compatible with the Shari’ah principles?

- ❍ Yes
- ❍ No

Display This Question:

If Would you be interested to employ different types of lending for your business if they are compatible with the Shari'a principles? Yes è selected

How important are the following characteristics in the decision making process of employing different types of lending for your business? (1 = no importance, 9 = extreme importance)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Compliance to Shari'ah's principles	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Reputation of the Financial Institution	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Costs	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Extra Services	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Staff Friendliness	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Service Speed	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍

Are you globally satisfied of the existing financial and banking instruments available?
(1 = No, 9 = Absolutely)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Satisfaction	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍

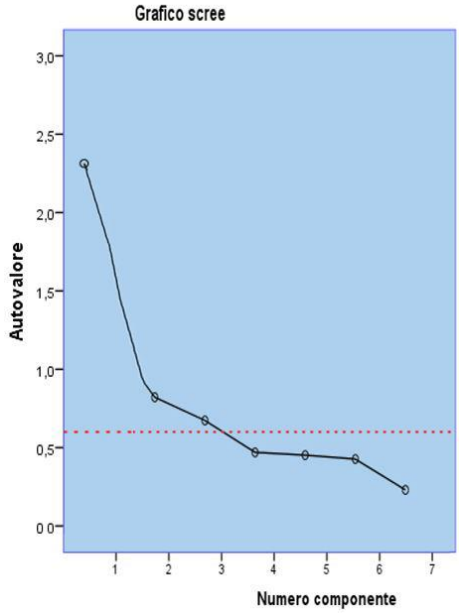
Have you ever heard about Istisna' Project Financing?

❍ Si
❍ No

What would be your interest in financing public projects (mosques, parks, recreation centers) in your city in order to hold a portion of the project at the end of the realization and obtaining equal gains and losses?
(1 = No, 9 = Very interested)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Interest	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍

Allegato 2 – Tabelle analisi fattoriali, analisi *cluster* e regressione lineare



Varianza totale spiegata

C.nte	Autovalori iniziali			di estrazione			quadrati rotazione		
	Totale	% di varianza	% cumulativa	Totale	% di varianza	% cumulativa	Totale	% di varianza	% cumulativa
1	2,9	43,5	43,5	2,9	43,5	43,5	2,0	21,9	21,9
2	1,3	24,0	67,5	1,3	24,0	67,5	1,3	13,9	55,6
3	0,7	15,0	82,5	0,7	7,5	82,5	1,2	13,3	82,5
4	0,5	5,2	87,7						
5	0,5	5,0	92,7						
6	0,4	4,7	97,4						
7	0,2	2,6	100,0						

Metodo di estrazione: Analisi dei componenti principali.

Matrice dei componenti ruotati[a]

	Componente		
	1	2	3
Compliance to Shari'ah's principles	**,817**		-,199
Reputation of the Financial Institution	,243	**,764**	,224
Staff Friendliness		**,680**	,547
Costs			**,884**
Extra Services			**,883**
Service Speed			**,901**
Easy to use		,205	**,946**

Metodo di estrazione: Analisi dei componenti principali.
Metodo di rotazione: Varimax con normalizzazione Kaiser.[a]

a. Convergenza per la rotazione eseguita in 6 iterazioni.

Centri del cluster finali		
	Cluster	
	1	2
Compliance to Shari'ah's principles	1,14013	-,69
Institute Awareness	,84809	,38267
Convenience	-,33093	1,22461

ANOVA						
	Cluster		Errore			
	Media quadratica	gl	Media quadratica	gl	F	Sign.
Compliance to Shari'ah's	,661	5	,119	90	5,545	,000
Institute Awareness	13,965	5	,280	90	49,931	,000
Convenience	15,350	5	,203	90	75,693	,000

Numero di casi in ciascun cluster		
Cluster	1	156
	2	67
Valido		223
Mancante/i		23

Riepilogo del modello[d]				
Modello	R	R-quadrato	R-quadrato adattato	Errore standard della stima
1	,978[a]	,956	,956	2064,44742
2	,982[b]	,964	,964	1863,99824
3	,982[c]	,964	,964	1858,12883

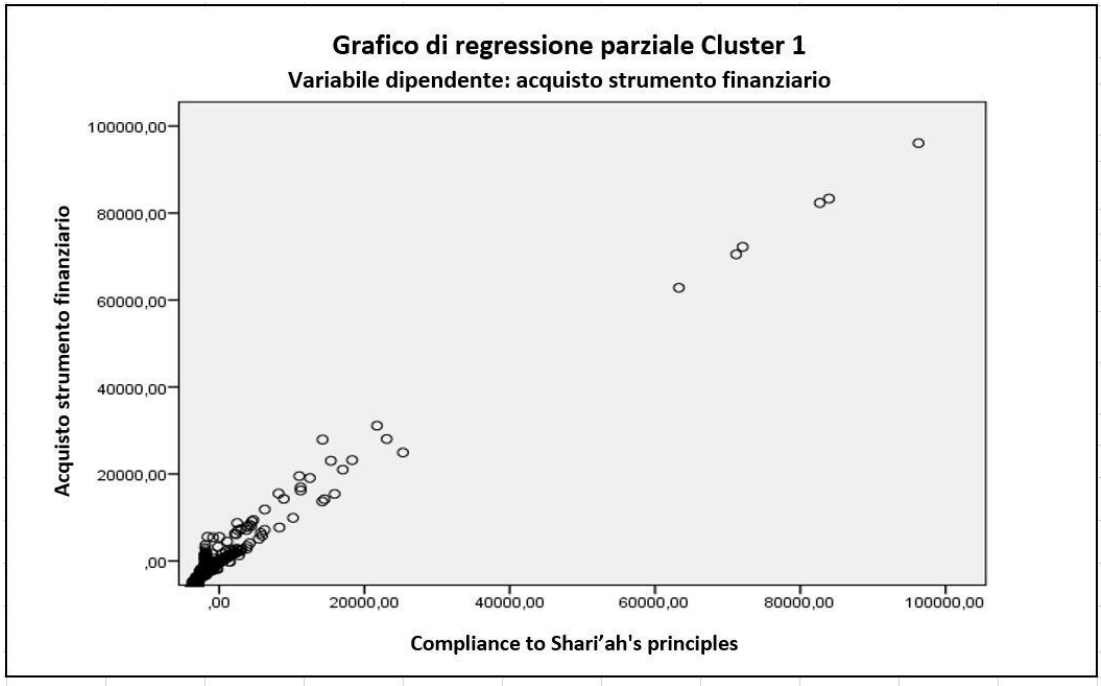
ANOVA[a]						
Modello		Somma dei quadrati	gl	Media quadratica	F	Sign.
1	Regressione	49904587034,412	1	49904587034,412	11709,351	,000[b]
	Residuo	2318497082,179	544	4261943,166		
	Totale	52223084116,591	545			
2	Regressione	50336436347,696	2	25168218173,848	7243,717	,000[c]
	Residuo	1886647768,895	543	3474489,445		
	Totale	52223084116,591	545			
3	Regressione	50351751750,922	3	16783917250,308	4861,180	,000[d]
	Residuo	1871332365,668	542	3452642,741		
	Totale	52223084116,591	545			

Coefficienti[a]

Modello		Coefficienti non standardizzati		Coefficienti standardizzati		
		T	Errore std	Beta	t	Sign.
1	(Costante)	1580,563	91,462		17,281	,000
	Compliance to Shari'ah's principles	1,049	,010	,978	108,210	0,000
2	(Costante)	1075,681	142,714		7,537	,000
	Compliance to Shari'ah's principles	1,037	,009	,967	117,400	0,000
	Institute Awareness	43,865	3,858	,094	11,370	,000
	Convenience	-1,467	,697	-,017	-2,106	,036

a. Variabile dipendente: Acquisto strumento finanziario

Variabile	Beta	%
Compliance to Shari'ah's principles	,967	89,68
Institute Awareness	,094	8,71
Convenience	,017	1,61



SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{i/d} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

GIANLUCA SASSO*

Accordo Quadro per un'innovazione economicamente sostenibile

A.A. 2017

* Dipartimento di Economia e Finanza - LUISS Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – 2. Analisi di un accordo quadro – 3. Progetto di sviluppo di una centralità urbana – 4. Conclusione

1. Introduzione

Fin dalla seconda metà del '900, in seguito all'urbanesimo e alla diffusione dei grandi agglomerati urbani, le aree urbane hanno registrato un aumento dei propri abitanti. Nel 1960 la popolazione mondiale urbana ammontava al 36% di quella totale e nel 2014 era più della metà, ossia il 53%. Sebbene dal 1990 il tasso di crescita annuale della popolazione che vive nei centri abitati sia diminuito rispetto agli anni precedenti, passando dal 3% al 2%, si stima che nel 2050 la percentuale di abitanti che popoleranno i centri urbani raggiungerà il 66% della popolazione mondiale. La portata di questo fenomeno, seppur imponente a livello mondiale, è piuttosto eterogenea a livello regionale. I Paesi in via di sviluppo presentano tassi di urbanizzazione al di sotto della media, ma hanno un elevato potenziale di crescita e probabilmente nei prossimi decenni saranno in grado di raggiungere i livelli dei Paesi già sviluppati. Tra le aree che invece fanno registrare elevata popolazione urbana, vi sono l'America settentrionale, l'America Latina e l'Europa, in cui circa il 75% degli abitanti vive in città. Questo galoppante processo di urbanizzazione pone in crisi il tipico modello insediativo e richiede profonde trasformazioni per adeguarsi alle esigenze che emergono all'interno delle moderne comunità. All'aumentare del numero dei propri abitanti, le città hanno bisogno: di nuovi edifici e di risorse da dedicare al soddisfacimento delle esigenze; di garantire accesso ai servizi minimi essenziali; provvedere ad un'efficiente sistema di trasporti e gestione dei rifiuti; di un'adeguata *governance* e al contempo bilanciare o risolvere le problematiche legate al tema della sostenibilità ambientale e sociale. Nonostante le aree urbane rappresentino un'effimera porzione della Terra, impattano in misura rilevante tanto sull'ambiente, tanto sulla società. Le città, secondo un'analisi effettuata dall'UNEPSBCI (Programma delle Nazioni Unite sull'Ambiente- Edifici Sostenibili e Iniziative Climatiche), sono responsabili del 75% delle emissioni globali di carbonio, consumano l'80% dell'offerta globale di energia e il 75% delle risorse naturali[73]. Tali problematiche ci portano ad una necessaria ricerca di innovazione, e tale innovazione deve essere ricercata all'interno della città.

[73] Cfr. United Nations (2015), Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World

Il primo passo verso tale innovazione consiste nell'analizzare il territorio, conoscere i bisogni e le risorse in possesso. Bisogna capire qual è la prospettiva con cui guardare la città.

Il secondo step è la mappatura dei portatori d'interesse, ossia tutti di quei soggetti attivi che poi devono essere coinvolti in modo efficace. Questo processo getta le basi per rendere possibile la definizione di una forma di *governance* in grado di gestire una pluralità di soggetti. Sebbene possano essere elaborati differenti modelli di identificazione e mappatura dei portatori d'interesse, è possibile definirne delle macrocategorie osservate nei processi pianificazione a livello nazionale: il Comune con i suoi dipartimenti; le aziende municipalizzate; il governo nazionale, regionale ed ente provinciale; gli istituti accademici e di ricerca; i consorzi; gli istituti creditizi; le associazioni culturali e i network internazionali. Dal punto di vista operativo è un processo di gestione e coordinamento indirizzato all'integrazione di tre livelli: progetti ed infrastrutture, dimensione finanziaria, interazioni tra i portatori d'interesse e i cittadini.

Il successivo passo della pianificazione concerne il finanziamento degli interventi. Le città dispongono di numerosi fondi e forme di sostegno finanziario a livello europeo, nazionale e regionale. In Italia tuttavia, l'accesso a questi fondi è reso complesso sia dagli obblighi imposti dal Patto di Stabilità sia dal particolare periodo storico particolarmente critico.

È qui che innovazione diventa fondamentale. Innovazione per l'innovazione.

Innovazione economico-finanziaria, per trovare nuove vie di finanziamento.

Tale deve essere l'obiettivo, reperire le risorse necessarie per avviare uno sviluppo fondamentale, in un contesto, come quello in cui ci troviamo, nel quale lo Stato non possiede tali risorse.

La proposta è strutturare un accordo quadro tra enti pubblici e i principali enti privati che operano nel nostro paese, quali ad esempio Enel e Ferrovie dello Stato.

2. Analisi di un accordo quadro

Urbanization Prospects: The 2014 Revision, ST/ESA/SER.A/366, New York

Bisogna in tale contesto fare un'attenta valutazione dei costi e benefici per tutte le parti che ne faranno parte. Per gli enti privati ovviamente dovrà esserci un ritorno economico adeguato al proprio investimento e lo Stato dovrà favorire questa condizione necessaria.
E' possibile dimostrare come il valore complessivamente messo in gioco equivalga al plusvalore legato alla diverse e più favorevoli condizioni di valorizzazione urbanistica.
Tale valore, determinato dalle scelte di pianificazione, deve poi essere ripartito tra l'amministrazione e i privati.
Il beneficio del privato a seguito dell'accordo può essere così rappresentato analiticamente:

$Bpr = Vm – Cpr – U – Vaa$

(dove: • *Vm* è il valore di mercato dei beni immobili consentiti • *Vaa* è il valore dell'area con la precedente destinazione • *Cpr* rappresenta la somma dei costi necessari alla realizzazione del progetto • *U* rappresenta l'utile di impresa: quest'ultimo rappresenta la remunerazione del developer).
Il costo di produzione *Cpr* può essere a sua volta articolato in più voci

$Cpr = Cc + On + Oex + St + Sg$

(dove: • *Cc* è il costo di costruzione dei manufatti • *On* rappresenta l'ammontare degli oneri concessori • *Oex* rappresenta il valore di aree e/o beni e/o servizi ceduti dal privato oltre gli standard di legge • *St* è la voce relativa alle spese tecniche • *Sg* è la voce relativa alle spese generali e di commercializzazione dei beni).
La voce legata alle opere eccedenti gli standard di legge e gli oneri concessori può essere considerata in realtà il vantaggio dell'amministrazione pubblica. E quindi, se *Bpu* rappresenta il beneficio pubblico:

$Oex = Bpu$.

L'espressione del beneficio privato può allora essere riscritta nel modo seguente:

$Bpr = Vm – Cc - On - St - Sg – U – Vaa – Bpu$

In verità l'espressione: $Vm – Cc - On - St - Sg – U$ esprime il valore di trasformazione del bene, ovvero il valore dell'area successivo all'accordo.
E' allora possibile riscrivere l'espressione analitica del beneficio privato come segue:

$Bpr = Vap– Vaa – Bpu$, e quindi: $Bpr + Bpu = Vap – Vaa$

In altri termini, l'espressione sopra illustrata afferma che i benefici finanziari pubblici e privati altro non sono che il plusvalore generato attraverso la valorizzazione urbanistica.

Sotto il profilo tecnico, si tratta della differenza tra due valori di un immobile suscettibile di trasformazione.

L'accordo mette in gioco altresì valori non riconducibili ad aspetti monetari: si tratta delle esternalità positive e negative determinate dalla realizzazione del progetto. La desiderabilità sociale del progetto deve essere argomentata sulla base dei benefici complessivi e non solo di quelli finanziari. La complessità di valutazione di tali esternalità del progetto è resa più delicata dall'integrazione di ogni progetto entro strategie urbane più ampie e integrate nei piani generali. Vi è dunque necessità di un doppio livello valutativo. Il primo impiega le tecniche tradizionali di generazione e selezione delle scelte di pianificazione per individuare le scelte di pianificazione ritenute socialmente massimamente preferibili. Il secondo considera esclusivamente gli aspetti economico-finanziari del negoziato e quindi dei benefici di quest'ordine che l'amministrazione può trarre. Le scelte collettive dovrebbero essere evidentemente esito della considerazione di entrambi i livelli di ordine decisionale[74].

3. Progetto di sviluppo di una centralità urbana

Un accordo quadro che favorisca la riqualificazione e lo sviluppo di una centralità sul territorio urbano, in particolare in una zona degradata e con evidenti problemi potrebbe portare notevoli vantaggi per la città, per i suoi abitanti e per tutti gli attori dell'accordo.

Lo sviluppo di una centralità a Pietralata, a Roma, permetterebbe la riqualifica di un interno quartiere.

Centro del progetto la riqualifica della stazione, snodo ferroviario importante per tutti i pendolari che ogni giorno dalla periferia raggiungono il centro e punto di incontro importante delle linee Atac e Contral. Tale stazione versa oggi in una condizione di abbandono e degrado. Gli attori di tale progetto saranno i privati, che attraverso la guida e il contributo del governo porteranno sviluppo. Il governo dovrà favorire attraverso concessioni, incentivi e sgravi fiscali, importanti investimenti.

Uno spunto di riflessione su tale argomento è offerto dalla Agenzia delle entrate, che nei giorni scorsi ha pubblicato un aggiornamento del rapporto biennale "Gli immobili in Italia". In questo rapporto è stata inserita un'analisi, molto interessante, degli effetti micro e macroeconomici delle politiche di incentivazione fiscale, che giunge

[74] Ezio Micelli, Valutazione di Progetto.

a conclusioni solo se lette superficialmente controverse: negative per il bilancio pubblico, a causa della insufficiente addizionalità economica e fiscale delle policy, ma con notevoli effetti positivi sotto altri profili economici, sociali e ambientali. In altri termini, le attività indotte dall'incentivazione sarebbero solo il 34% di quelle incentivate e genererebbero maggiori imposte in misura inferiore a quelle a cui lo Stato rinuncia concedendo gli incentivi.

Se però si tiene conto delle peculiarità di queste categorie di interventi, è plausibile che gli effetti di addizionalità economica e fiscale delle misure di incentivazione siano tali da superare di gran lunga la soglia che rende positivo il saldo della policy. Prescindendo da ragionamenti più analitici, che si devono auspicare, la semplice constatazione dell'esigua numerosità degli interventi di questo tipo che oggi si realizzano, pur in presenza di detrazioni particolarmente generose, lascia intendere che aggiustamenti degli incentivi in grado di renderli molto più efficaci (come il loro utilizzo a garanzia dei finanziamenti privati) determinerebbero un'addizionalità prossima al 100%, tale da rendere la policy molto vantaggiosa sotto il profilo dello stimolo di PIL e occupazione, e da annullare la necessità di copertura finanziaria.

Quanto più gli interventi sono complessi e costosi (o lontani dalle pratiche manutentive diffuse) e quanto più gli incentivi contribuiscono a superare le barriere presenti, contribuendo a rimuovere il timore della solidarietà per i debiti e ad agevolare la formazione del consenso nelle decisioni collettive, tanto più l'addizionalità della policy è elevata. Soluzioni come la facoltà di cessione delle detrazioni a terzi capienti, e ancor più la loro trasformazione in strumenti finanziari, dotano gli incentivi di addizionalità elevatissima (ben più dell'incremento della percentuale di detrazione), portando sicuramente il saldo fiscale della policy nel quadrante positivo. La loro applicazione alle sole categorie di interventi più virtuose sotto profili non solo economici, e con finalità non solo di emersione fiscale, contribuisce a orientare le scelte di investimento verso modelli sostenibili. Anche un terzo motivo di riflessione è offerto dallo studio dell'Agenzia delle entrate, che ricorda che l'ampiezza dell'impulso al sistema economico causato dalla policy di incentivazione dipende anche dal moltiplicatore di Leontief, che nel settore dell'edilizia è particolarmente elevato ed è pari a oltre 2,6. *"Applicando i moltiplicatori di Leontief allo shock della domanda* (dovuto all'incentivazione e misurato dall'addizionalità) *si determinano il nuovo livello di*

produzione dell'intero sistema economico e il conseguente aumento delle entrate tributarie e contributive". La relazione tecnica delle leggi di bilancio che hanno introdotto le detrazioni fiscali e le varie modifiche intervenute negli anni non tiene conto del moltiplicatore, sovrastimando enormemente il deficit aggiuntivo generato dagli incentivi.

Come sostiene la stessa Agenzia delle entrate, se lo strumento di incentivazione possiede un'addizionalità superiore al 50%, l'elevato costo degli interventi incentivati non costituisce un problema per il bilancio pubblico e, al contrario, la policy si mostra maggiormente espansiva. Si tratta dunque di scegliere con attenzione su quali interventi puntare e applicare ad essi gli accorgimenti in grado di massimizzare l'addizionalità, come quelli che agevolano i finanziamenti[75].

Gli obiettivi principali saranno la riqualifica della stazione con migliorie dei servizi, a tale obiettivo contribuirà Ferrovie in accordo con Atac e Contral, attraverso la guida dello Stato, che attraverso forti sgravi fiscali a lungo termine per tali imprese farà sì che tali investimenti porteranno benefici economici a tali imprese sia per aumento del volume degli spostamenti sia attraverso un forte ritorno di immagine. Attraverso lo stesso iter, si dimostrerà come sia possibile ottenere una riqualifica energetica per la stazione e per tutta la zona, che sarà indirizzata da Enel in accordo con Ferrovie e ovviamente lo Stato, ad esempio attraverso una micro-rete commerciale di tipo "plug-and-play", totalmente "emission-free" e alimentata da fotovoltaico solare e da sistemi di accumulo a idrogeno e litio. La micro-rete è un progetto di innovazione d'avanguardia, sviluppato da Enel con il sostegno tecnico di EPS (Electro Power Systems), leader tecnologico nei sistemi di stoccaggio di energia e micro-reti. L'impianto si basa su un sistema di storage ibrido (HyESS) che comprende: un impianto solare fotovoltaico da 125 kWp, supportato da un sistema di accumulo a idrogeno da 450 kWh e da batterie al litio, da 132 kWh. L'attività congiunta dell'impianto solare fotovoltaico con il sistema di accumulo, assicura una capacità superiore ai 580 kWh e trasforma l'energia solare intermittente in una fonte di energia costante, aumentando la flessibilità e la stabilità della micro-rete. Inoltre, un innovativo sistema di controllo ottimizza i flussi di energia elettrica prodotti dai moduli fotovoltaici e assicura che tali flussi siano condivisi in modo efficiente tra i due sistemi di accumulo per garantire la disponibilità continua di

[75] Virginio Trivella sul rapporto "Gli immobili in Italia 2017 – Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare", Agenzia delle Entrate.

energia. In questo modo, la micro-rete è in grado di fornire energia a zero emissioni 24 ore su 24, senza dover ricorrere a generatori diesel, a differenza di altri impianti di questo tipo. La prima del suo genere è stata per l'appunto inaugurata da Enel in Chile, quindi perché non in Italia?

Per completare il progetto si potrebbe favorire l'inserimento di nuovi edifici e nuclei urbani, creando accordi con costruttori e imprese appaltanti, così da favorire un notevole sviluppo economico per tutta la zona, attraverso la concessioni di cubature supplementari ai costruttori che potrebbero finanziare la costruzione di una nuova linea di Tram tra Pietralata e Ponte Mammolo, con evidenti benefici per i cittadini e ritorni economici favoriti dagli investimenti sul territorio; importante però in tale contesto sarà la supervisione dello Stato e la stipula di precisi contratti, per assicurare che i costruttori tengano attentamente fede a quanto promesso, evitando così il ripetersi di situazioni passate, nelle quali i contratti sono stati aggirati.

4. Conclusione

Gli esempi mostrati forniscono un'idea per poter superare l'attuale fase passiva in cui si trovano le quattro città studiate e analizzate con attenzione, fornendo come esempio una centralità di Roma. Da anni infatti, la città, per molteplici ragioni come la situazione politica incerta, il forte indebitamento e la burocrazia farraginosa, verte in una situazione di immobilità, sfociata nel lento degrado di diverse zone e di punti nevralgici. Si è provato a dimostrare che per poter superare tale situazione vi è la necessità di un'unione tra più parti, sia del privato che del pubblico. Tali analisi vogliono mostrare come l'innovazione possa essere sostenibile, evitando ulteriore indebitamento per le casse dello Stato, portando benefici economici per le imprese che investono sul territorio.

Una sinergia tra imprese leader, privati cittadini e veicolata dalle istituzioni può portare ad investimenti remunerativi per tutte le parti coinvolte, portando innovazione nel contesto urbano con enormi benefici quindi e soprattutto per coloro che abitano la città.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{id} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

SILVANO SASSO*

Tavoli pianificatori per l'attuazione dei programmi integrati nelle grandi città

A.A. 2017

* Facoltà di Architettura - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione al Corso – 2. Idea di progetto – 3. Contesto generale – 4. Contesto normativo – 5. Il caso di Roma – 6. La centralità di Pietralata

1. Introduzione al Corso

Questo corso di politiche pubbliche ha avuto come tema centrale l'innovazione delle grandi città, con particolare attenzione al caso di Roma, Milano Torino e Napoli.

Al di là del titolo, già molto allettante per me che studio architettura mi interessava un tipo di studio che implicasse una pluralità di discipline, e il poter seguire un corso con studenti di facoltà diverse quali economia, giurisprudenza,scienze politiche e scienze della comunicazione ha ampliato il mio modo di vedere e pensare.

Il corso si è composto di una parte teorica impostata attraverso un ciclo di conferenze, e di una parte pratica nella quale dopo un dibattito tra noi studenti presentavamo domande per la conferenza successiva.

L'impronta generale del corso ha dato una panoramica generale attraverso attori diversi, le varie conferenze hanno trattato separatamente le 4 città in esame focalizzandosi di volta in volta su tutto il sistema di relazioni e politiche che caratterizzavano la città in esame, per ognuna di esse hanno chiamato personaggi di spicco sia nella vita politica che in quella manageriale aziendale. Abbiamo avuto l'onore di conoscere sindaci, assessori e amministratori delegati di aziende molto importanti che ci hanno mostrato la loro visione di città.

Attraverso questi incontri ho potuto capire quanto ogni città abbia delle proprie caratteristiche uniche che si sono formata nella storia e che la politica deve saper gestire e sfruttare.

Il macrotema principale del corso è stata appunto la città; inteso come luogo cardine della modernità, e come polo centrale dei flussi umani. E stato interessante notare come nelle diverse conferenze uscisse fuori di volta in volta una visione di una città diversa.

Una seconda parte del ciclo di incontri, organizzato con professori ed esperti di molti settori disciplinari: architetti, urbanisti, economisti, sociologi e altre figure altamente specializzate ci hanno fornito competenze generali in tutti i settori disciplinari che influiscono nella politica.

Gli stessi specialisti di questa seconda parte ci hanno seguito nella redazione del saggio conclusivo.

Associo all'idea di politica il concetto di amministrazione, inteso come quella serie di norme e accordi che servono a organizzare la vita umana in un dato luogo.
Una politica innovativa è quel tipo di politica e quindi di amministrazione capace di rispondere alle esigenze che nascono quasi sempre dal ceto più basso della popolazione e si esternalizzano tramite problemi. Ne è un esempio il caso dei rifiuti sia nella città di Roma che nella città di Napoli: il problema è rappresentato dai rifiuti non raccolti, alla cui base vi è un problema di ordine amministrativo/pianificatorio. A subire il danno di questi rifiuti non raccolti sono i quartieri più poveri dove è più alta la densità abitativa e di conseguenza la mole dei rifiuti. La politica, come un buon progetto, deve essere in grado di trovare soluzioni che riescano a conciliarsi con il presente, rispettando il passato e preservando il futuro; Nel caso del problema rifiuti una possibile soluzione è una centrale biomeccanica affiancata da una politica che incentivi il riciclaggio.

2. Idea di progetto

In un contesto nel quale le città divengono ogni giorno più complesse, è sempre più importante sia il ruolo della Pubblica Amministrazione sia delle grandi aziende per l'innovazione e lo sviluppo della città.
Negli ultimi anni è cambiato il panorama mondiale, e nonostante si facciano di continuo nuove scoperte e nuovi modi per aumentare la qualità della vita vediamo in molte città un lento declino dovuto allo svilupparsi di fenomeni interconnessi e difficilmente controllabili.
Nonostante questo, la politica Italiana ha provato a dare una risposta dando sempre più importanza al ruolo del privato, e sono nati diversi strumenti per far fronte alle nuove esigenze di sviluppo della città, in particolare la città si è dotata di strumenti quali i Programmi Integrati (Legge 179\92 art 16), i PEEP,PIP, Piani Particolareggiati, Programmi di recupero.
-Ma allora come mai le città non si innovano, perché nonostante ci siano gli strumenti normativi la macchina amministrativa sembra ferma ?
TESI: Le città sono diventata oggigiorno agglomerati economici, nel quale le discipline pianificatorie come L'Urbanistica non devono limitarsi a rispondere a esigenze in termini di dotazioni primarie e secondare ma devono definire una nuova visione della città partendo dai possibili sviluppi economici di chi già fa parte del territorio; ed è qui

che la partnership tra P.A e grandi aziende deve trovare la formula magica per l'innovazione della città.
In questo saggio, studiando il caso reale di una centralità pianificata ma non attuata, cercherò di spiegare perché non è stata attuata e qual è la mia idea per attuarla.

3. Contesto generale

Ma che cos'è che è cambiato nelle città dal 900 a oggi ? Perché le città sono entrate in crisi?
I problemi che oggi affliggono le città vanno indagati ad una macro-scala più ampia, tenendo in considerazione i grandi cambiamenti che caratterizzano la nostra epoca:
- rivoluzione industriale
- rivoluzione cibernetica
- economia globalizzata

L'avanzamento dell'industria e la rivoluzione cibernetica hanno permesso una sviluppo dei lavori umani quasi fino all' inverosimile, e se da un lato hanno creato nuovi standard di qualità della vita e vero dall'altra parte che la produzione di massa ha creato una serie di problemi annessi ancora oggi non risolti. Già Wiliam Morris alla fine del 1800 metteva in guardia dai possibili danni dell'industria e del tipo di lavoro che alienava l'uomo, nonché una preoccupazione riguardo i danni dell'industria per il futuro del pianete, temi validi oggi più che mai.
Nel passato le città, intese come grandi agglomerati urbani, nascevano intorno a nuclei locali, le campagne, che rifornivano le città di beni e servizi. Oggi le città sembrano vivere di grandi aziende e di un commercio su scala globale che appare perennemente incerto. I piccoli nuclei urbani delle campagne stanno lentamente scomparendo lasciando i terreni alle industrie che cercano di far fruttare al massimo il loro investimento. Il commercio terziario che sia nelle città che nei piccoli borghi rendeva florida la vita dei cittadini oggi è entrato in crisi per via di un commercio sempre più tendente all'ingrosso.
Il tipo di economia globalizzata che viviamo oggi, globalizzata perché il suo andamento non dipende da quella di un singolo paese bensì dall'insieme delle loro relazioni.

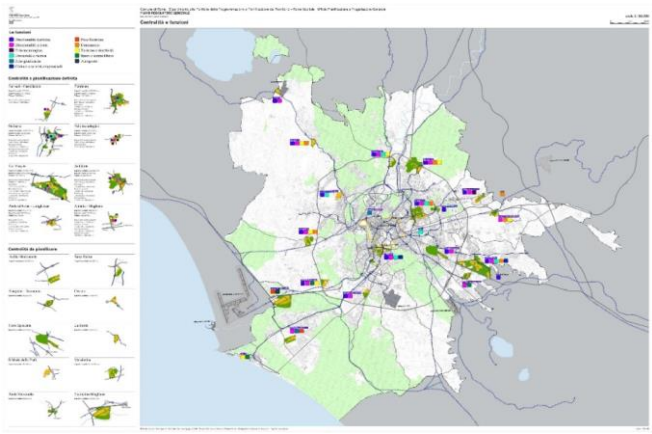
Questo tipo di economia ha portato a dei paradossi viventi, è il caso dell'alta finanza, nel quale ogni giorno tutto il mondo può aumentare o diminuire di ricchezza senza che la popolazione abbia una percezione di questo.
Questi ed altri fattori hanno portato alla crisi della città;
Vediamo nello specifico cosa hanno fatto le città italiane per dotarsi di strumenti in grado di attuare i cambiamenti che erano visibili sin dai primi anni del 900.

4. Contesto normativo

La disciplina per antonomasia che studia la crescita della città è l' Urbanistica. Il suo strumento cardine è il Piano Regolatore Generale, istituito in Italia nel 1942 con legge nazionale e con obbligo di aggiornamento ogni 25 anni. Tale strumento ha lo scopo di fornire quella che sarà la visione dello sviluppo della città. Negli anni l'amministrazione si è dotata di strumenti che potessero attuare le previsione del PRG e sono nati strumenti urbanistici di ordine attuativo quali::Piani Particolareggiati di Esecuzione (PPE), Lottizzazione Convenzionata (LC), Piani per l'edilizia Economica e Popolare (PEEP) e i Piano per gli Insediamenti Produttivi (PIP). Per sopperire al reperimento dei capitali economici, soprattutto in quelle occasioni in cui lo stato doveva intervenire per la collettività, sono nati, in parallelo con questi strumenti, i meccanismi di compensazione e perequazione con i quali lo stato poteva barattare con i privati terreni e cubature. Molti dei problemi della pianificazione delle città di oggi ricadono da conseguenze di scelte non ponderate adeguatamente, ne è un caso la città di Roma con milioni di cubature ancora da destinare.
I maggiori problemi che hanno oggi le città sono dovuti ai costi annessi, nella disciplina urbanistica viene intesa come urbanizzazione primaria la realizzazione di strade, marciapiedi, piste ciclabili, rete fognaria, rete idrica, rete elettrica, verde pubblico e verde attrezzato; viene intesa come urbanizzazione secondaria tutti i servizi annessi quali scuole dell'obbligo, materne, ospedali mercati di quartiere, parcheggi ecc.
Per far fronte alle spese in continuo aumento e a dai servizi che sembrano costantemente sottodimensionati l'amministrazione si è dotata di strumenti in grado di coinvolgere il privato e reperire quindi nuove risorse. E' in questo frangente che sono nati i Programmi Integrati con la legge 179\92, i Progetti Urbani (PU), tali strumenti servivano a coinvolgere imprese e privati.

5. Il caso di Roma

L'ultimo PRG di Roma, sulle stesse orme di grandi città quali Londra, è passata da un piano ad assi direzionali orientati ad uno sviluppo policentrico. L'unica cosa su cui economisti ed urbanisti sembrano essere d'accordo è sulla necessità di un mix funzionale. Da qui l'idea di una città che si sviluppi in più centri e nel quale ci siano più quartieri dormitori, e nel quale anche le funzioni amministrative vengano ripartite in diverse centralità. Il PRG del 2008 prevede 18 centralità, 8 già pianificate e 10 ancora da pianificare, il caso studio riguarda la centralità di Pietralata che rientra nelle 8 già pianificate.



6. La centralità di Pietralata

Pietralata è il 21 quartiere di Roma, il Prg del 2008 la inserisce tra le centralità metropolitane pianificate. La centralità di Pietralata a oggi 2017 ancora non sono iniziati i lavori di attuazione della centralità. La popolazione vive una situazione di malcontento dovuto alla scarsità dei servizi presenti sul territorio, negli ultimi anni a seguito di un problema dei rifiuti è più volte finita sulle cronache dei giornali.

Ma cosa significa centralità metropolitana, cosa significa che è stata già pianificata'??

Il Prg intende come centralità metropolitane quelle che per posizione e grandezza si trovano nei grandi snodi della mobilità e che ospiteranno funzioni di livello superiore (uffici, università..); e il fatto che sia già pianificata vuol dire che l'amministrazione ha previsto il suo sviluppo e ha iniziato l'iter procedurale per l'attuazione.

L'iter procedurale del programma integrato ha inizio negli uffici comunali con la predisposizione del Programma Preliminare che identifica l'area e l'obbiettivo del programma; l'ufficio comunale redige un bando di gara sul quale imprese e privati possono fare le loro proposte.

L'ufficio comunale lavora sulle proposte e prepara un progetto preliminare con costi e tempistiche annesse e lo presenta alla Giunta Comunale per l'approvazione.

Dopo l'approvazione in Giunta il programma passa ad una fase di negoziazione degli interventi e vengono ridefiniti gli elementi economico-finanziari.

In seguito a ciò viene redatto un Programma Definitivo dal quale poi bisognerebbe passare all'attuazione.

Quadro riepilogativo del Programma

Parametri	Unità di misura	Quantità
Numero interventi		
Interventi privati	n	36
Interventi pubblici	n	54
Interventi totali	**n**	**90**
Estensione totale dell'ambito Print Pietralata		
Tessuti residenziali	Mq	397.285
Verde e Servizi Pubblici Locale	Mq	212.163
Viabilità e parcheggi	Mq	35.499
Totale superficie Print Pietralata	**Mq**	**644.947**
Estensione delle aree interessate dal Programma definitivo		
Superficie territoriale in Tessuti residenziali	Mq	141.651,05
Superficie territoriale in Verde e Servizi Pubblici Locale in cessione compensativa	Mq	78.749,30
Superficie territoriale in Verde e Servizi Pubblici Locale da acquisire con esproprio	Mq	35.786,80
Superficie delle Aree extra Print	Mq	30.773,00
Totale superficie Programma definitivo	**Mq**	**286.960,15**
Aree interessate dagli interventi privati		
Superficie territoriale in Tessuti residenziali	Mq	141.651,05
Superficie territoriale in Verde e Servizi Pubblici Locale	Mq	78.749,30
Superficie delle Aree extra Print	Mq	30.773,00
Totale superficie territoriale degli interventi privati	**Mq**	**251.173,35**
SUL esistente degli interventi privati		
Residenziale	Mq	7.956,87
Commerciale piccole strutture di vendita	Mq	3.683,57
Terziario	Mq	2.100,80
Produttivo	Mq	24.472,14
Totale SUL esistente degli interventi privati	**Mq**	**38.213,38**

Parametri	Unità di misura	Quantità
SUL di progetto degli interventi privati (nel Programma definitivo)		
Residenziale	Mq	88.685,84
Abitazioni collettive (residence e case per anziani)	Mq	1.859,26
Piccola distribuzione	Mq	4.981,81
Servizi	Mq	682,28
Direzionale	Mq	2.000,90
Totale SUL di progetto	**Mq**	**98.210,09**
Abitanti insediabili	n	2.619
Investimenti		
Stima investimento opere private (Costo di costruzione + sicurezza + oneri tecnici + imprevisti + IVA)	€	132.937.177,41
Importo delle Opere di urbanizzazione interne agli interventi privati	€	4.421.623,80
Importo delle Opere pubbliche del Programma	€	51.670.582,94
Importo totale	**€**	**189.029.384,15**
Oneri privati a finanziamento delle Opere pubbliche		
Oneri di urbanizzazione primaria	€	4.828.244,12
Oneri di urbanizzazione secondaria	€	6.868.979,69
Totale Oneri di urbanizzazione	€	11.697.223,81
Contributi straordinari derivanti dagli interventi privati	€	42.234.641,24
Monetizzazione degli standard	€	1.270.786,24
Contributo per costo di costuzione	€	2.249.011,12
Totale oneri per il finanziamento delle Opere pubbliche	**€**	**57.451.662,40**
Interventi pubblici		
Opere di urbanizzazione interne agli interventi privati	€	4.421.623,80
Infrastrutture a Rete	€	24.638.377,79
Edilizia publica	€	11.157.060,00
Verde pubblico e sistemazioni ambientali	€	15.875.145,15
Totale importi interventi pubblici	**€**	**56.092.206,74**

Perché allora se è stato studiato, pianificato e approvato ancora non è stato realizzato?
Come possiamo vedere nell'iter procedurale manca un vero punto di incontro fra le parti nell'iter procedurale. Il problema a monte, nella maggior parte dei casi, ricade sempre su un profilo economico, per via della difficoltà dell'amministrazione nel riuscire a reperire le risorse economiche necessarie.
Se poi come spesso accade in Italia, i tempi dell'amministrazione e dei procedimenti si allungano troppo, i privati (fulcro dei programmi integrati) ritirano le loro proposte e il progetto di sviluppo finisce per rimanere un bel disegno su carta.
Ma quale può essere la soluzione?
Bisognerebbe riguardare sia l'iter procedurale dalla creazione del piano alla sua attuazione bisognerebbe ripensare al sistema di relazioni pubbliche e private che compongono il progetto, l'amministrazione in quanto attuatrice del piano non deve limitarsi nel valutare gli interventi privati, dovrebbe studiare il territorio ed elaborare ipotesi di sviluppo con chi già fa parte del territorio. Lo sviluppo sia del Programma Preliminare sia del Programma Definitivo dovrebbe avvenire intorno a un tavolo pianificatorio con tutte le parti coinvolte e l'approvazione dalla Giunta Comunale dovrebbe avvenire dopo che il tavolo pianificatorio abbia trovato un accordo fra le parti.
Se si riuscissero a coinvolgere le grandi aziende del trasporto e dell'energia, si potrebbero reperire risorse liquide essenziali per l'avvio delle grandi trasformazioni, e il ritorno di queste aziende ricadrebbe sia su un ritorno in termini di incentivi e tasse sul quale può giocare direttamente lo stato sia un ritorno in termini di buona pubblicità per l'azienda che si vedrebbe in primis attuatrice della trasformazione.
Un esempio nel caso della centralità di Pietralata potrebbe essere quello di coinvolgere Atac ed Enel.
Abbiamo visto come tra i costi maggiori nelle città siano gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria. Atac azienda di trasporto pubblico per poter funzionare al meglio deve avere buone strade, Enel (Acea a Roma) deve avere delle buone reti attraverso le quali trasferire l'energia che produce; ma allora perché non cercare un modo per coinvolgerle se la buona riuscita della trasformazione gioverebbe sia a loro che alla città
Viviamo in un epoca di crisi generalizzata, e se è vero che il cambiamento è sempre automatico, il progresso non lo è.

Le città di oggi esigono trasformazioni che si adattino di più allo stile di vita contemporaneo ed è nell'aria un clima di cambiamento e di riforma.
Da studente di architettura rimango fiducioso che le possibilità di cambiamento ci sono e vanno solo inquadrate nella giusta scala di rapporti.

SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA

{i/d} italiadecide

LUISS

SCUOLA per le POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

FABIANA TEOLI*

Imprese e Amministrazione: una collaborazione per lo sviluppo strategico ed economico del territorio

A.A. 2017

* Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Considerazione sul Corso – 1.1. Processo di formazione del mio progetto – 2. Imprese e amministrazione: una collaborazione per lo sviluppo strategico ed economico del territorio – 2.1. Caso concreto

1. Considerazioni sul Corso

La Scuola per le Politiche Pubbliche, si è da subito mostrata come una grande opportunità per noi studenti, curiosi di conoscere le dinamiche interne di una città, le dinamiche esterne in relazione ad altre città della stessa nazione ed il loro rapporto con le grandi imprese.

Il corso si è suddiviso in tre parti: la prima ha riguardato la "città" in senso ampio, dove abbiamo cercato di trovare una definizione che ricomprenda tutti i meccanismi al suo interno. La definizione che più mi ha colpito è quella proposta dal prof. Calafati, "la città è come una mente", deve essere dotata di quei processi mentali che portano all'individuazione di una strategia, di politiche specifiche per il raggiungimento di obiettivi comuni. Naturalmente questa visione non può essere pensata e realizzata da una sola persona, ma deve essere una visione collettiva, dove il sindaco di una città deve confrontarsi con un gruppo di esperti di settore in modo da gestire e anticipare i trend che si verificheranno. Quindi per comprendere questi enti è necessario il potere, inteso anche come conoscenza amministrativa; il mercato, inteso come funzionamento economico di una città, e la vita quotidiana, ossia la composizione sociale ed i flussi che avvengono sul territorio. L'Italia, nella sua storia, ha avuto molte trasformazioni, passando da paese pre-industriale, a industriale fino a giungere a post-industriale, dove le città rappresentano delle aree urbane, ricomprendendo anche le zone che gravitano intorno alle grandi città.

La seconda parte del corso è quella che ha visto gli incontri con dirigenti, assessori e Sindaci delle 4 grandi città italiane: Torino, Milano, Napoli e Roma. In questi incontri siamo venuti a conoscenza di grandi personalità, delle loro brillanti carriere e dei loro punti di vista. Siamo partiti da Torino, dove si è avuto recentemente un cambiamento nell'amministrazione rispetto agli ultimi 30/40 anni, dovuto ad diversi fattori, uno tra i quali, il difetto di ascolto della gente in un periodo di crisi. Ora si è dato avvio, per sopperire a questa problematica, a degli incontri settimanali con il sindaco e con gli assessori. Inoltre sono stati avviati progetti che hanno compreso anche soggetti privati,

potendo così realizzare obiettivi di interesse comune e poter rinvestire il denaro in altre spese pubbliche. Si lavora anche per snellire le procedure amministrative, con le università per riqualificare competenze attrattive. Si utilizzano molto le nuove tecnologie, permettendo alla cittadinanza di partecipare, ponendo domande o proponendo iniziative.

Poi siamo passati alla città di Milano, città molto creativa, ben collegata non solo con il resto della Nazione ma anche con l'Europa; svolge un ruolo chiave nella moda e nel design affinché si possa rafforzare un polo attrattivo in questi settori al pari di città come New York. Inoltre c'è una grande partecipazione dei cittadini, che spingono le amministrazioni ad agire.

Roma ha una duplice caratteristica: da un lato una città bellissima al livello culturale e storico, e dall'altro presenta delle difficoltà nella sua gestione data la dimensione e le problematiche presenti.

Napoli, anch'essa ha presentato e presenta delle difficoltà nella gestione, ma allo stesso tempo è l'unica città che ha confermato il sindaco uscente, dato il grande lavoro in cui si sta adoperando per risolvere le difficoltà e dare una connotazione terziaria alla città.

Infine la terza parte: l'incontro con le grandi imprese Ferrovie dello Stato, Enel, Microsoft. È stata una parte che mi ha molto sorpresa, dove abbiamo conosciuto programmi ed obiettivi di queste aziende molto importanti al livello nazionale. Ferrovie dello Stato che vuole proporsi come uno degli attori principali nel settore dei trasporti, realizzando una mobilità integrata con il suo progetto di "door to door", cioè un sistema di trasporto che accompagni il passeggero dalla porta di casa alla sua destinazione. Microsoft collabora con le amministrazioni, cercando di digitalizzare il mondo delle pubbliche amministrazioni e di conseguenza accelerare lo scambio di informazioni, inoltre con "i cloud" permette di immagazzinare e gestire i dati e file personali. Enel può fare molto per le città, e già si sta operando in questo senso, attraverso ricerche sempre più innovative per le energie rinnovabili ed programmi che incentivano l'acquisto di macchine elettriche e che permettano, quindi, l'utilizzo di energie rinnovabili su larga scala.

1.1 Processo di formazione del mio progetto

In questo percorso ci sono stati alcuni aspetti che ha attirato la mia attenzione, le amministrazioni pubbliche, le loro difficoltà ed una possibile collaborazione tra di esse, ed infine le difficoltà che le imprese trovano nel loro rapporto con le amministrazioni.
Tutti i progetti pubblici partono e vengono gestiti dalla pubblica amministrazione e ciò, naturalmente, gli da molta responsabilità in merito, in qualche ente si sta utilizzando il *project financing*, ossia un sistema di finanziamento per la realizzazione di infrastrutture pubbliche, che attinge prevalentemente a risorse progettuali e a capitali privati, recuperabili grazie al flusso di denaro generato dall'infrastruttura stessa, che permette all'amministrazione di cooperare con soggetti privati e di poter utilizzare le risorse per altre spese pubbliche. In Italia si hanno molte amministrazioni, con procedure lunghe e difformi tra loro, che non agevolano lo scambio di informazioni e una possibile cooperazione, non solo tra di loro ma anche con le grandi imprese.
Dunque mi sono interrogata su come poter gestire al meglio il territorio per prevederne uno sviluppo strategico ed economico, e ho individuato una possibile soluzione nella collaborazione tra le amministrazioni, necessaria per offrire ai cittadini servizi migliori, e nella partecipazione delle grandi imprese nella progettazione di un piano strategico per programmare degli interventi, con anche le aiuto di queste aziende, concretamente realizzabili e che apportino delle migliorie effettive ai servizi offerti al livello territoriale.

2. Imprese e Amministrazione: una collaborazione per lo sviluppo strategico ed economico del territorio

La mia proposta vede al centro un dialogo aperto tra le amministrazioni locali e le imprese sulla realizzazione di un miglioramento dei servizi offerti.
Infatti, le imprese svolgono un ruolo centrale nel processo di sviluppo economico; le loro decisioni di investimento creano occupazione, rendono disponibili beni utili per i cittadini, generano entrate fiscali che consentono di finanziare la sanità, l'istruzione, l'ordine pubblico, le infrastrutture, gli interventi di protezione sociale.
Le pubbliche amministrazioni regolamentano l'attività delle imprese per diversi aspetti: stabiliscono regole per iniziare l'attività, decidono dove le imprese possono localizzare i loro stabilimenti, influenzano i processi produttivi da utilizzare, regolamentano le caratteristiche dei prodotti e le modalità di commercializzazione.

Lo sviluppo economico e sociale del nostro Paese, quindi, si basa sui rapporti sinergici che intercorrono tra istituzioni, imprese e cittadini. In un contesto difficile per le imprese come quello attuale, caratterizzato dall'eccessiva burocrazia, l'elevata pressione fiscale e da un deficit infrastrutturale, le relazioni tra il mondo istituzionale e quello dell'imprenditoria agiscono da catalizzatore per i processi produttivi che sono alla base della recente ripresa economica. Questi processi hanno però l'esigenza di essere portati a termine secondo dei principi e delle norme che garantiscano la totale trasparenza durante tutta la loro durata e l'efficienza nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Dai vari seminari e dalle varie conferenze con le imprese abbiamo capito quanto sia difficile per un impresa dialogare con amministrazioni, ma che nonostante ciò credono nello sviluppo del nostro Paese e agiscono proprio per migliorarlo, renderlo più efficiente ed innovativo.

Una problematica presente all'interno delle Città e delle Regioni è sicuramente quella del trasporto urbano ed extraurbano.

La riforma del Titolo V, disciplina il compito di pianificare il territorio regionale e la mobilità al suo interno alle Regioni; successivamente con la legge di conversione n. 27/2012 si è istituito direttamente l'Autorità dei trasporti, competente nel settore trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, prescrive che essa agisce «nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della parte seconda della Costituzione». Naturalmente questo ha generato alcune perplessità in quanto questo settore convergono trasporti differenti tra loro e suscettibili al loro interno di essere considerati differentemente anche per la loro rilevanza economica e territoriale.

L'Autorità è chiamata ad esercitare funzioni normative in senso ampio, amministrativo in senso proprio (e in particolare di controllo), ''para-giurisdizionale'' e ausiliarie definite sia in termini generali, sia in termini più puntuali in relazione a specifici settori. Per quanto concerne le funzioni normative, esse riguardano l'accesso, i corrispettivi, la qualità dei servizi, i diritti degli utenti e gli atti di gara. In ordine all'accesso, l'Autorità, garantisce «condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, [...] nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche

collegata a stazioni, aeroporti e porti» (art. 37 lett. a). Più specificamente, con riguardo al settore ferroviario - ove l'Autorità assume le funzioni dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari fissa «i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità» (art.37 lett. i). Con riferimento ai corrispettivi, l'Autorità definisce "i criteri di fissazione da parte dei soggetti competenti sulle tariffe, dei canoni e dei pedaggi" (art. 37 lett. b). Data la molteplicità dei suoi compiti delle sue funzioni, si rende inevitabile un interazione con tutti i livelli di governo nazionale e le relative amministrazioni, statali e territoriali. Se con le amministrazioni e le istituzioni statali il dialogo sia discreto, rimane del tutto oscuro il rapporto con gli enti territoriali.

Per risolvere tale problema, ritengo sia necessario dettagliare meglio i loro rapporti, non solo in forma teorica ma che nella concreta applicazione, prevedendo che le Regioni e gli enti territoriali siano i primi a presentare dei progetti volti a migliorare lo sviluppo del territorio e che l'Autorità svolga prettamente un azione di controllo. Infatti, come emerso dal nostro corso, " chi meglio delle città e dei Comuni può comprendere le loro esigenze" anche se tuttavia l'articolazione degli enti territoriale nel nostro territorio è molto vasta, comprendendo più di 8000 Comuni con dimensioni molto differenti tra loro. A tal proposito riterrei necessario il processo che in Francia chiamano "Agglomération", ossia un ente pubblico di cooperazione intercomunale che offre la possibilità di integrazione di Comuni vicini. A ciò seguirebbero delle riunioni tra i vari sindaci e la creazione di un Piano strategico Intercomunale.

Il piano strategico è un documento programmatico che disegna le tappe di sviluppo di una città e del suo territorio, realizzato attraverso un metodo e un processo, appunto la pianificazione strategico, finalizzato ad aggregare la comunità locale su una riflessione del proprio futuro. In Italia ancora non tutte le città hanno provveduto ad programmarne uno, e forse per spingerle a prevederlo hanno bisogno di un'iniziativa dal basso, cioè di un piano strategico dei Comuni. Quest'ultimi, però, possono avere delle dimensioni relativamente "piccole" e un "piccola" quantità di abitanti ed è per questo che aggregare i Comuni limitrofi (all'interno della stessa città metropolitana), che generalmente hanno la stessa necessità di servizi potrebbero portare ad un miglioramento della vita extraurbana ma conseguentemente anche al livello urbano, poiché le città sarebbero costrette, per non perdere flussi di residenti, ad adeguarsi ed ad un loro miglioramento.

Recentemente sono state abolite le province e i Comuni che vi appartenevano sono stati inseriti all'interno della città metropolitana (L. del 7/06/2014 n. 56), questa disciplina purtroppo ha competenze ancora confuse e non applicate in toto. Nella mia previsione queste sarebbe ridisegnata in due o più aggregazioni comunali, costringendo il legislatore ad introdurre una normativa dettagliata in merito, al fine di evitare conflitti e tensioni interne. Inoltre sarebbe necessaria una normativa che disciplini questa tipologia di rapporti, prevedendo anche un sistema di incentivi che aiutino i Comuni ad aderire; questi incentivi potrebbero essere dei fondi per ristrutturare scuole, edifici storici. Ciò porterebbe un doppio obiettivo:1) i Comuni verrebbero incentivati a partecipare al processo di "Agglomération"; 2) migliorerebbero notevolmente i territori e la vita al loro interno.

Le imprese in questa prospettiva cosa possono fare? Le imprese dovrebbero partecipare alla creazione del piano strategico per ideare e realizzare dei progetti concretamente applicabili. Imprese come Ferrovie dello Stato, Microsoft ed Enel dovrebbero essere gli attori principali, non solo nell'economia, ma anche nella crescita, sviluppo e innovazione del Paese.

Così ad esempio, il settore dei trasporti potrebbe essere reso innovativo, attraverso l'utilizzo di strumenti che sfruttino energie rinnovabili, e ulteriormente digitalizzato. Ferrovie dello Stato ha già iniziato a dare il via a questi processi, anche se in alcune regioni del nostro Paese il miglioramento delle infrastrutture e del servizio procede a rilento. Identificare degli obiettivi al livello di aggregazione comunale permetterebbe l'avvio al progetto dell'impresa, il "door to door", prevedendo un servizio che accompagni il cittadino dal punto di partenza a quello di destinazione con tutte le soluzioni possibili, autobus, treni, car sharing, taxi, uber ecc. Attivando questo progetto si potrebbero velocizzare anche gli stessi treni, utilizzando una tecnologia simile a quella dell'alta velocità anche per tratte regionali.

In conclusione, ritengo che sia necessario ridefinire al meglio le competenze tra le varie amministrazioni, presentare un piano strategico che individui le funzioni e gli obiettivi che gli enti territoriali aggregati devono perseguire e sottoporlo all'approvazione dell'Autorità dei trasporti che verificherà la compatibilità con la normativa nazionale e europea. Nella fase conclusiva del piano strategico, infatti, si dovranno svolgere degli incontri tra i vari attori (rappresentati della Città metropolitana, dei Comuni, delle

imprese e dell'autorità) dove si cercherà di predisporre degli obiettivi, degli interventi, concretamente realizzabili, che portino a ridurre il divario tra le nostre regioni e ad offrire al cittadino un servizio più efficiente.
Inoltre si potrebbe creare una piattaforma digitale, coinvolgendo così Microsoft, che permetta alle amministrazioni e alla Autorità di riferimento, di controllare lo status operandi dell'impresa e l'avanzamento degli obiettivi posti in essere del documento.

2.1 Caso concreto

Pensando alla concreta realizzazione del mio progetto, ho cominciato a valutare diversi Comuni compresi nella città metropolitana di Roma che pur essendo vicini tra loro presentano molteplici problematiche, soprattutto in tema di trasporto.
La mia attenzione si è focalizzata sul Comune di Ardea, che raggiunge 50.000 abitanti (che aumentano notevolmente nel periodo estivo), al quale mancano infrastrutture (quali scuole superiori, ospedale, Asl ecc) e i servizi di collegamento offerti non sono efficienti, con attese molto lunghe. Ardea, confina ad ovest con Pomezia; ad est Albano Laziale e Ariccia; a sud Anzio; a Nord Roma. Questi distano da Ardea non più di 20 km, ad eccezione di Roma, che se considerata nel suo centro, ne dista 50 km.
Ma nonostante le distanze, Roma è il posto che si raggiunge "meglio" con i mezzi pubblici, in quanto una volta arrivati alla stazione di Santa Palomba c'è il treno per Roma Termini. Il Problema è proprio il tragitto che va da Ardea alla stazione che si trova nella zona industriale del Comune di Pomezia, in quanto per fare 11 km bisogna prendere un mezzo che in media parte ogni due ore. Se da Ardea invece si volesse arrivare al centro di Pomezia, bisogna prendere un autobus per poi camminare per 1. 4 km. Per svolgere tutto il tragitto all'incirca ci vogliono 50 minuti, ciò scoraggia molto pendolari che si vedono costretti a muoversi con la macchina, intasando strade come ad esempio la pontina. Per arrivare ad Anzio (20 km) bisogna prendere un autobus che passa in media ogni ora e mezza e poi fare 1 km a piedi, la situazione è la stessa per Albano e Ariccia.
Queste problematiche potrebbe essere risolto con uno strumento contrattuale adottato da i vari Comuni, i quali si vincolano:

- alla realizzazione di un piano strategico intercomunale, all'interno del quale parteciperanno tutti gli attori coinvolti, quindi non solo gli enti territoriali ma

anche le Autorità indipendenti competenti e le imprese che possono realizzare concretamente ciò che viene posto nel documento:

- alla realizzazione di obiettivi, quali potrebbero essere il rafforzamento ed il miglioramento dei collegamenti pubblici con Ardea, e con gli altri comuni non solo per agevolare i cittadini ma anche per favorire la riduzione dell'uso delle macchine;
- al rispetto delle tempistiche e delle modalità previste, pena delle sanzioni pecuniarie.

Naturalmente il tutto, come anticipato in precedenza, deve essere previsto al livello nazionale, per cui attraverso una legge si devono a regolare i rapporti inter-comunali per evitare tensioni e conflitti, allo stesso tempo si dovrebbero dare degli incentivi per far partecipare tutti i Comuni. Incentivi che potrebbero essere dei fondi per ristrutturare edifici storici, edifici scolastici, parchi, fondi per i giovani imprenditori, per agevolare e attirare aziende ecc. Questo porterebbe i Comuni a ricevere un "doppio" vantaggio, quelli che ne derivano dall'adesione del contratto e quelli che ne derivano dalla legislazione nazionale.

Così, quindi, non solo si otterrebbero dei miglioramenti al livello di servizi che le amministrazioni possono offrire, ma anche il miglioramento dei Comuni stessi, che potrebbero attirare maggiori investimenti da parte dei privati all'interno del territorio, per favorirne il suo sviluppo economico.

Le soluzioni per risolvere il problema di Ardea e degli altri Comuni potrebbe essere risolta con un potenziamento della stazioni ferroviarie che si trovano nei Comuni limitrofi (Santa Palomba a Pomezia, Stazione di Albano Laziale, le stazioni di Anzio). Con potenziamento intendo rendere la stazione dotata di tutti i servizi di trasporto, quali taxi, car sharing, bike sharing, autobus, navette circolari. Inoltre potrebbe essere incentivata al livello Comunale l'acquisto di macchine elettriche per i cittadini pendolari che sono costretti ad utilizzare la macchina per andare al lavoro, in modo che nonostante non si riesca a pieno a ridurre il traffico, si ridurrà notevolmente l'inquinamento atmosferico. Inoltre come già accennato, sarebbe opportuno creare una piattaforma digitale, che rispetti i principi di trasparenza e che permetta di vedere online il piano strategico intercomunale, diviso in obiettivi raggruppati per materia, di controllare lo status di avanzamento ed il raggiungimento degli obiettivi, sia da parte

delle imprese, delle amministrazioni e delle autorità di competenza, sia da parte dei cittadini.